



**PODER JUDICIÁRIO**

**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS**

**AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL(11527) Nº 0601569-55.2022.6.02.0000**

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

AGRAVO REGIMENTAL (1321) - 0601569-55.2022.6.02.0000 - Maceió - ALAGOAS

RELATOR: Desembargador MILTON GONCALVES FERREIRA NETTO

AGRAVANTE: ELEICAO 2022 PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS GOVERNADOR, ELEICAO 2022 RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS VICE-GOVERNADOR, ELEICAO 2022 JOSE RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO SENADOR, GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO, ALINE RODRIGUES DOS SANTOS

Advogado do(a) AGRAVANTE: IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS - AL8139-A

Advogado do(a) AGRAVANTE: IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS - AL8139-A

Advogado do(a) AGRAVANTE: IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS - AL8139-A

Advogado do(a) AGRAVANTE: IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS - AL8139-A

Advogado do(a) AGRAVANTE: IGOR FRANCO PEREIRA DOS SANTOS - AL8139-A

AGRAVADA: ALAGOAS MERECE MAIS 44-UNIÃO / 40-PSB / FEDERAÇÃO PSDB CIDADANIA(PSTB/CIDADANIA) / 19-PODE / 77-SOLIDARIEDADE / 11-PP

Advogados do(a) AGRAVADA: BRUNO LOPES CURSINO - AL17744-A, DANIELA PRADINES DE ALBUQUERQUE MONTE - AL8626-A, DANILO PEREIRA ALVES - AL10578-A, EDUARDO LUIZ DE PAIVA LIMA MARINHO - AL7963-A, FERNANDA MARIA CAVALCANTE GOMES - AL0016275, FRANCISCO DAMASO AMORIM DANTAS - AL10450-A, HENRIQUE CORREIA VASCONCELLOS - AL8004-A, JOAO MARCEL BRAGA MACIEL VILELA JUNIOR - AL14164-A,

## EMENTA

*Ementa* DIREITO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS EM PERÍODO ELEITORAL. DOAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS EM ANO ELEITORAL, NO ÂMBITO DE PROGRAMA PREVISTO EM LEI E EM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ANO ANTERIOR. EXCEÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 73, § 10, DA LEI 9504/97. CONDUTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. CONJUNTO PROBATÓRIO DESPROVIDO DE ELEMENTOS CONTUDENTES DO ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. IMPROCEDÊNCIA.

### I. CASO EM EXAME:

1. Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pela coligação "Alagoas Merece Mais" em desfavor de Paulo Suruagy do Amaral Dantas, Ronaldo Augusto Lessa Santos, José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, George André Palermo Santoro e Aline Rodrigues dos Santos. A Investigante acusa os Investigados de conduta vedada e abuso de poder político, decorrente da distribuição de cestas básicas durante o período eleitoral por meio do "Pacto Contra a Fome", que alegadamente seria um programa social novo, sem previsão legal ou execução orçamentária prévia.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

2. Agravo Regimental. Verificar se houve falha procedimental e se ela implica nulidade processual.

3. Questão prejudicial. Analisar se houve vício na formação do litisconsórcio passivo necessário entre candidatos a senador e seus suplentes.

4. Mérito. Há quatro questões meritórias em discussão: (i) verificar se o "Pacto Contra a Fome" foi um programa social novo e implementado no ano eleitoral, sem autorização legal ou execução orçamentária anterior, na qual a distribuição de cestas teria ocorrido sem fundamento legal e continuidade orçamentária, ou se tal oferta de cestas básicas fora implementada no âmbito de programa social preexistente e com execução orçamentária no ano pretérito; (ii) definir se, caso a distribuição de cestas tenha se dado no âmbito de programa que seja considerado novo, sem fundamento legal e execução pretérita, a sanção adequada seria a cassação de mandato ou multa; (iii) apurar se, na hipótese de ser considerado um programa previamente existente, houve aumento na distribuição de cestas, caracterizando conduta vedada; (iv) averiguar se ocorreu a conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº. 9.504/97 e/ou abuso de poder político, em razão de alegado uso promocional da distribuição de cestas básicas.

### III. RAZÕES DE DECIDIR:

5. Agravo Regimental. Embora registre que o procedimento adotado nesta demanda não seguiu as estritas previsões normativas do art. 22 da LC 64/90, o qual prevê o rito a ser seguido em ações desse jaez, ratifico que acompanho a conclusão apresentada pelo eminente relator quanto ao desprovimento do Agravo Regimental, por não vislumbrar que houve efetivo prejuízo em decorrência das vicissitudes procedimentais apontadas.

6. Questão prejudicial da decadência. Ultrapassado o prazo até o qual poderia ter havido o saneamento da irregularidade consistente na ausência de formação do litisconsórcio passivo necessário, realmente se faz necessário o reconhecimento da decadência do direito de ação em relação às condutas imputadas a RENAN FILHO, o que implica a extinção do feito, com resolução em relação a ele, mas com o prosseguimento do julgamento em relação aos demais investigados.

7. Mérito. Ficou constatado que o "Pacto Contra a Fome" não é um programa social novo, mas sim uma aglutinação de ações sociais que integram programa social previamente existente, previstos na legislação estadual e em execução orçamentária no ano anterior.

8. A análise do contexto probatório revela que as cestas básicas foram distribuídas no âmbito de um programa social contínuo e legalmente autorizado, amoldando-se à exceção do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97.

9. Não se comprovou o uso indevido de recursos públicos com finalidade eleitoral, uma vez que o programa visava atender à insegurança alimentar de vulneráveis e estava respaldado por normas legais e pareceres técnicos.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE:

10. Pedido improcedente.

*Tese de julgamento:* 1. A distribuição de bens em período eleitoral, realizada no âmbito de programas sociais previamente previstos em lei e em execução no ano anterior, não configura conduta vedada, conforme exceção prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97.

---

*Dispositivos relevantes citados:* Lei nº 9.504/97, art. 73, §10; CPC, art. 487, I e II.

*Jurisprudência relevante citada:* TSE, Pleno, ED-REspe nº 121, Ac.-TSE de 16.11.2016; TSE, REspe nº 365-79, Pleno, Min. Dias Toffoli, DJE 14.11.2014.

Acordam os Desembargadores do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, por maioria de votos, vencidos o Relator e os Desembargadores Eleitorais, Guilherme Masaiti Hirata Yendo e Sóstenes Alex Costa de

Andrade, em : (i) DESPROVER o agravo interno, com as ressalvas contidas na fundamentação; (ii) ACOLHER PARCIALMENTE a prejudicial da decadência, somente em relação ao INVESTIGADO JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO e, (iii) no mérito, JULGAR IMPROCEDENTES os pedidos contidos na Ação de Investigação Judicial Eleitoral , nos termos do voto do Relator designado para lavrar o acórdão, Desembargador Eleitoral Milton Gonçalves Ferreira Netto.

Maceió, 21/07/2025

Desembargador Eleitoral MILTON GONCALVES FERREIRA NETTO

## RELATÓRIO

1. Tratam os autos de Ação de Investigação Judicial Eleitoral proposta pela COLIGAÇÃO ALAGOAS MERECE MAIS em desfavor de PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS (doravante referido como Paulo Dantas), RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO (doravante referido como Renan Filho), GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS, por meio da qual lhes foi imputada a prática de condutas vedadas a agentes públicos e de abuso de poder político e econômico, em razão da suposta distribuição gratuita de bens em período eleitoral.
2. Busca, a Coligação investigante, a condenação dos investigados nas penas de cassação de diploma, a imposição de multa e cominação de inelegibilidade por oito anos.
3. A inicial (Id. 9900975) narra que a prática dos ilícitos eleitorais imputados decorreria de programa de natureza assistencial do Governo do Estado de Alagoas denominado "PACTO CONTRA A FOME", o qual teria sido criado pelo atual Governador do Estado, o investigado Paulo Dantas, em 28/06/2022, tendo por objetivo a realização de ações para combater a insegurança alimentar de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza.
4. Relata, a inicial, que "(u)m dos principais benefícios concedidos no âmbito do referido programa é a distribuição de cestas básicas para pessoas em situação de vulnerabilidade social, com previsão de entrega de 110.000 (cento e dez mil) cestas por mês às famílias agraciadas".
5. Aduziu, a investigante, que, com base em dados extraídos do Portal da Transparência, o Governo do Estado de Alagoas já teria investido, desde a criação do programa, mais de quinze milhões de reais na compra de cestas básicas fornecidas pela empresa MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI EPP (CNPJ nº 18.105.741/0001-00), mediante procedimento de dispensa de licitação. Desse total, cerca de sete milhões teriam sido destinados a atender o programa "PACTO CONTRA A FOME".
6. Asseverou a existência de desvio da finalidade pública do programa, em razão dos investigados terem realizado "às vésperas do certame, maciça distribuição gratuita de bens oriundos de programa cuja

criação e efetivo início de execução orçamentária somente foram realizados em pleno ano eleitoral, mais precisamente nos três meses que antecedem o pleito, com nítido desvirtuamento de programa social, com o escopo único de alavancar suas candidaturas".

7. Sustentou que a doação de cestas básicas por meio do Programa "PACTO CONTRA A FOME" caracterizaria prática de conduta vedada, prevista no art. 73, §10 da Lei das Eleições, e que o fato do programa ter sido criado apenas no mês de junho do ano eleitoral impediria o reconhecimento da ocorrência da hipótese de exceção à proibição de doação de bens em ano em que se realizam eleições.
8. Afirmou, ainda, que os réus Paulo Dantas e Renan Filho teriam praticado outra conduta vedada prevista no art. 73, da Lei das Eleições, que corresponderia à promoção ilícita de suas candidaturas por meio da utilização do programa (inciso IV). A investigante alegou que os mencionados réus buscaram vincular suas imagens diretamente à concessão dos benefícios sociais em tela. Noticiaram que essas ações promocionais tiveram seu ápice em evento ocorrido em 28/06/2022, em Arapiraca, quando eles reuniram a população para anunciar a criação do programa. Juntaram postagens dos investigados contendo imagens suas no evento. Essa promoção, segundo a investigante, se daria também por meio das redes sociais do Governador investigado e na propaganda eleitoral dos dois investigados.
9. Alegou que a distribuição gratuita de cestas básicas no âmbito do programa em exame também caracterizaria a prática de abuso de poder político e econômico, e com especial gravidade, uma vez que as ações praticadas teriam observado "cronograma estrategicamente orquestrado sob o prisma eleitoral com enfáticas e destacadas falas a respeito da referida ação social em todo discurso realizado pelos candidatos, ora demandados". Mencionou, a título exemplificativo, discursos de Paulo Dantas nas cidades Junqueiro, Estrela de Alagoas, Craíbas, Belo Monte e Maragogi. Nessas oportunidades, o governador teria enfatizado que seria o criador do programa.
10. Asseverou que o caráter eleitoreiro alcançaria maior evidência nos municípios geridos por prefeitos apoiadores do Governo, pois as cestas eram distribuídas em parceria com as prefeituras; e, no caso dos gestores municipais serem opositores do Governo Estadual, a distribuição ficou a cargo de entidades sociais privadas. Esse desvirtuamento teria ficado ainda mais claro, na versão da investigante, em razão da distribuição no município de Maragogi ter sido divulgada e distribuída por apoiador do Governo que não ocupava qualquer cargo público.
11. Argumentou, a coligação investigante, que os valores despendidos no âmbito do programa se aproximariam ao limite máximo de gastos para o primeiro turno da eleição de Governador.
12. A investigante sustenta a existência de gravidade na conduta sob os seguintes argumentos: "a) dispêndio de quase de 07 milhões de reais efetivamente despendidos para fins de aquisição e distribuição de cestas básicas no exercício de 2022; b) proximidade das doações com a data do pleito eleitoral; c) presença dos investigados Renan Filho e Paulo Dantas na cerimônia de início do programa; d) uso intenso e desvirtuado do programa como instrumento de autopromoção dos investigados candidatos".
13. Pugnou pela produção de prova documental a ser apresentada pelo Estado de Alagoas, notadamente a cópia do processo licitatório que resultou na compra das cestas básicas pela empresa MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI EPP e relação de beneficiários, por município, que receberam as cestas básicas no âmbito do programa "PACTO CONTRA A FOME" desde a sua criação até o dia atual, contendo, inclusive, a data do recebimento da doação. No mérito, requereu a

procedência dos pedidos.

14. Recebida a inicial, em vista do atendimento dos requisitos do art. 22 da Lei Complementar 64/90, foi procedida a notificação dos investigados para oferecimento de defesa, juntada de documentos e rol de testemunhas.
15. Os investigados PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS ofereceram contestação conjunta requerendo que fossem julgados improcedentes os pedidos apresentados na petição inicial, com fundamento no artigo 487, I, do Código de Processo Civil (id. 9906722).
16. Em sua peça defensiva, asseveraram os investigados que "o PACTO CONTRA A FOME não é um programa social", mas que trataria de "compromisso estabelecido pelo Governo do Estado de enfrentar a emergência alimentar em Alagoas" e que buscava "dar efetividade e conciliar diversos programas e ações governamentais voltadas para minorar a fome no Estado de Alagoas".
17. Afirmou que o programa em comento teria sido criado pela Lei Estadual n.º 7.584, de 06 de março de 2014, regulamentado por decreto, e que integraria a Política de Segurança Alimentar e Nutricional.
18. Endossaram que essa política pública teria sofrido ajustes ao longo dos anos, visando erradicar a situação de fome, bem como combater a desnutrição, além de prestar assistência alimentar às famílias de baixa renda. Aduziram que essas ações públicas serviram para atender necessidades decorrentes da COVID-19 e de situação de emergência experimentada em mais de 50 municípios alagoanos em razão de fortes chuvas que teriam assolado a região nordeste do país.
19. Defenderam, os investigados, que a distribuição de cestas teria ocorrido de forma regular e que corresponderia à continuidade de programa cuja execução teria se iniciado em anos anteriores, estando, assim, amparada na exceção prevista no §10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.
20. Diante dos argumentos lançados, foi determinada, cautelarmente, a suspensão temporária da distribuição de cestas básicas depois do dia 21 de outubro de 2022 e observância do princípio da impessoalidade na distribuição ocorrida até essa data. Ainda nessa decisão foi determinado que os investigados trouxessem aos autos todos os atos administrativos e normativos que tratam do programa PACTO CONTRA A FOME. (id. 9918137).
21. Em aditamento à contestação incluiu-se o nome do investigado George André Palermo Santoro.
22. Por meio de ato subsequente, os investigadores requereram que não fosse realizada a interrupção da entrega de cestas básicas, mas que fosse procedida medida alternativa, como a determinação de que as entregas fossem fiscalizadas pelo Ministério Público e por servidores da Justiça Eleitoral (id. 9918137).
23. Na decisão de id. 9918137 foram indeferidos os requerimentos (contidos na petição de id. 9918137) de imposição de medida alternativa à suspensão da distribuição de cestas e de que fosse oficiado à Procuradoria Geral do Estado para que apresentasse decisões judiciais que teriam suspenso a distribuição de cestas.
24. Os investigados, em petição de id. 9919508, apontaram o comportamento contraditório da parte investigante na medida em que, após afirmar que a distribuição das cestas básicas, no programa

PACTO CONTRA A FOME, caracterizaria prática de conduta vedada (Lei n.º 9.504/97, art. 73, §10), no id. 9919214 reconheceu que o programa é regular, já que há emergência de fome no Estado de Alagoas. Alegaram, portanto, que o autor teria admitido como verdadeiro o fato de que haveria "estado de emergência". Requereu-se: a) a não suspensão da entrega das cestas básicas; b) A extinção da AIJE, com resolução de mérito, para reconhecer a inexistência de prática de conduta vedada pelos investigados.

25. Por meio da decisão de id. 9921073 foi mantida a suspensão de entrega de cestas.
26. Ao manifestar acerca da documentação trazida pelo Estado (Id. 9929667), a investigante afirmou que o acervo não serviria para embasar a tese defensiva, uma vez que "não fora carreado aos autos nenhum instrumento normativo que regulamente especificamente o referido programa". Aduziu que foram juntados aos autos "uma série de decretos e outros instrumentos absolutamente dissonantes da matéria versada nos autos" e ainda que "não há nos documentos acostados qualquer referência, por mais breve que seja, à criação, regulamentação e operacionalização do programa "PACTO CONTRA A FOME". Pugnou, pela juntada aos autos, de cópia integral do processo de contratação da empresa fornecedora das cestas básicas e a relação de beneficiários que receberam as cestas básicas no âmbito do programa "PACTO CONTRA A FOME" desde a sua criação até o dia atual.
27. O requerimento foi deferido através do despacho de Id. 9930606 que determinou a intimação do Governo do Estado de Alagoas para que apresentasse em juízo a documentação pleiteada.
28. Em atendimento ao comando judicial, o Estado de Alagoas trouxe aos autos os documentos de Ids. 9990522 a 9990539.
29. Com vista dos novos documentos juntados, a Coligação investigante requereu que fosse determinado que o Estado de Alagoas acostasse aos autos registro quantitativo das cestas básicas distribuídas às famílias de baixa renda e/ou em condições de pobreza e extrema pobreza nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022.
30. A seu tempo, os investigados aduziram (Id: 9994062) que a investigante poderia ter acesso aos papéis requeridos por meio do portal da transparência ou mesmo através de solicitação feita diretamente ao Estado de Alagoas, sendo que não o teria feito. Sustentaram ter ocorrido preclusão para a solicitação dos documentos. Assim, pugnaram pelo encerramento da instrução da Ação de Investigação Judicial Eleitoral, com a consequente abertura de prazo para as alegações finais das partes.
31. Em decisão de Id. 10013971, o requerimento de ampliação da instrução probatória foi indeferido, encerrando-se a instrução probatória. Em seguida, fora concedido prazo para alegações finais.
32. Contra essa decisão, a Investigante interpôs Agravo Interno (Id. 10016669), a fim de ver reformada a decisão interlocutória, para que fosse reaberta a fase instrutória com o deferimento da produção probatória requerida pela mesma.
33. Em paralelo, foram apresentadas alegações finais pela investigante que reiterou os termos da inicial (Id. 10016671).
34. Contrarrazões ao agravo interno foram juntadas com o Id. 10016673.
35. Com vista dos autos, o Ministério Público Eleitoral apresentou parecer (Id. 10020459), acompanhado de farta documentação (Id. 10020460 a 10020468).

36. Em relação ao agravo interno, o parquet opinou pelo seu provimento, a fim de que fosse reaberta a fase instrutória. Em sede preliminar, defendeu a possibilidade de análise de dados públicos obtidos no portal de transparência para a aferição de prática de conduta vedada e abuso de poder. No mérito, reconheceu a ocorrência dos ilícitos eleitorais narrados na inicial e manifestou-se pela procedência parcial da ação, entendendo pela responsabilidade dos investigados PAULO DANTAS, RONALDO LESSA, e RENAN FILHO.
37. Foi concedida vista às partes para manifestação acerca dos documentos trazidos pelo Ministério Público Eleitoral.
38. A investigante se manifestou favorável à possibilidade de admissão da documentação trazida pelo parquet e sustentou que os documentos encartados reforçam os argumentos da inicial (Id. 10022397).
39. Por sua vez, os investigados advogaram pela impossibilidade de juntada de novos documentos pelo Ministério Público Eleitoral após as alegações finais e asseveraram que seria vedada a sua atuação, quando custos legis, com protagonismo probatório. Requereu o desentranhamento do parecer ministerial, com a documentação anexa, o reconhecimento de ausência de citação de litisconsorte passivo necessário e, subsidiariamente, a concessão de prazo dilatado para análise dos novos documentos (id. 10022402).
40. Em decisão de id. 10089522, utilizando do juízo de retratação, foi reformada a decisão agravada e deferida a produção probatória requerida, tendo sido determinado que o Estado de Alagoas apresentasse documentação adicional.
41. Por conseguinte, foi interposto agravo regimental em face da decisão de id. 10089522 sob o argumento de que: a) não seria possível apresentar novos documentos no atual estágio processual, nem tampouco modificar a causa de pedir e b) que não seria possível realizar retratação referente ao agravo interno de id. 10016670.
42. O recorrido apresentou contrarrazões ao agravo regimental (id. 100946352) rechaçando os argumentos lançados na peça recursal.
43. O Estado de Alagoas trouxe aos autos a documentação, conforme ids. 10099120 a 10099127 e 10099511 a 10099525.
44. Dado vista dos documentos às partes.
45. O investigante apresentou alegações finais reiterando os argumentos já apresentados, pugnando pela procedência da AIJE, com cassação dos diplomas expedidos e declarações de inelegibilidades, além da cominação de multa (id. 10102227).
46. Por sua vez, em suas alegações derradeiras, os investigados suscitaram preliminarmente a decadência do direito de ação sob o argumento de ausência de formação de litisconsórcio passivo necessário, em razão da petição inicial não incluir, no polo passivo da demanda, todos os integrantes da chapa majoritária para o senado federal, mas, tão somente, o nome de RENAN FILHO. No mérito, reiterou os fundamentos já lançados nos autos, pleiteando o julgamento de improcedência da AIJE (id. 10102305).
47. Ante a preliminar suscitada, os investigantes vieram aos autos, por meio da petição de id. 10105805, pugnando pelo seu não acolhimento sob o argumento de que RENAN FILHO teria sido incluído na

lide na condição de "agente que contribuiu para a realização da conduta ilícita". Subsidiariamente, sustentaram que, no caso de não reconhecimento do argumento anterior, a conclusão relativa ao candidato ao senado não fosse estendida aos candidatos aos demais investigados, sob a justificativa de que se trataria de litisconsórcio passivo simples, podendo haver julgamento dos demais agentes demandados.

48. O Ministério Público Eleitoral apresentou seu parecer por meio da peça juntada sob o id. 10106517. Inicialmente, o parquet se manifestou pelo desprovemento do agravo interno. Em relação à preliminar de decadência, entendeu o Ministério Público assistir parcial razão aos investigados, asseverando estar ausente a necessária citação dos suplentes de Senador, o que justificaria a extinção do processo em relação à RENAN FILHO. Todavia, para o parquet, este fato não abalaria a higidez do presente feito no que se refere aos demais investigados.
49. Quanto ao mérito, o Ministério Público afirmou que PAULO DANTAS, o qual apenas assumiu a chefia do Executivo Estadual em 15/05/2022, utilizava-se de seus meios de comunicação social para divulgar a sua condição de principal responsável pela criação e execução do programa PACTO CONTRA A FOME.
50. Asseverou que as duas hipóteses que excepcionam a vedação à distribuição gratuita de bens, valores e benefícios pela Administração (quais sejam, situações excepcionais e ações preexistentes) não admitiam sua alegação concomitante, uma vez que seriam incompatíveis.
51. Sustentou que o ônus de demonstrar a ocorrência da situação excepcional caberia ao gestor público.
52. Defendeu que, diversamente do alegado pelos investigados, o "PACTO Contra Fome" não seria um "compromisso", mas verdadeiro programa social governamental específico de distribuição de cestas básicas. Ressaltou que os beneficiários do programa seriam não apenas pessoas inscritas no CadÚnico, mas também pessoas que não integram esse cadastro, o que reforçaria a natureza de programa social específico.
53. Afirma que não se sustenta a justificativa apresentada pelos investigados de que a distribuição de cestas básicas se destinaria a atender situação de emergência decorrente das chuvas que assolaram o Estado em 2022, nem tampouco diante dos prejuízos econômicos decorrentes da pandemia da COVID-19, pois não teria sido editado, no ano de 2022, decreto de situação de emergência, em relação à COVID-19, e que a distribuição de cestas para a população de 35 (trinta e cinco) municípios em razão das chuvas (AUXÍLIO-CHUVAS) não possui relação com o PACTO CONTRA A FOME.
54. Ressaltou que, enquanto o PACTO CONTRA A FOME teria por objeto a entrega de cestas básicas, o AUXÍLIO-CHUVA envolveria a concessão de prestações financeiras. Asseverou ainda a incomunicabilidade entre os dois programas, o que ficaria claro pelo fato de que teria ocorrido solicitação de reforço financeiro específico, na 70ª Reunião Ordinária CIPIS (processo E:13020.0000001042/2022, ID 9919040, págs. 93 e 95) de 15/06/2022, para o AUXÍLIO-CHUVA.
55. Registra que, diferentemente do que ocorre com o AUXÍLIO-CHUVA, criado por Decreto Estadual, o PACTO CONTRA A FOME não possui previsão específica em Lei ou em Decreto, tendo sido criado e instituído mediante decisão do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social - CIPIS.
56. Destacou que resta especificado nos Programas de Trabalho referentes a contratos relacionados ao AUXÍLIO-CHUVAS que seus objetos envolvem a: a) aquisição de cestas básicas para vítimas de "situação de emergência" decorrentes das chuvas e reconhecida por Decreto Estadual; e b) ação

socioassistencial de vulnerabilidade temporária". Em face dessa natureza, "distribuição gratuita de bens", o objeto da presente AIJE (PACTO CONTRA A FOME) não se encaixa na ressalva relacionada à situação emergencial alegada pelos Investigados, seja relativa à COVID-19, seja relativa às chuvas".

57. Sustentou que o PACTO CONTRA A FOME também não se confundiria com o programa "COMBATE À FOME", o qual havia sido criado por Lei Estadual em exercícios anteriores tendo em vista que: a) na Lei Estadual nº 7.584/2014, que o criou, não há previsão específica de distribuição de cestas básicas; b) não foi indicada norma regulamentadora que previsse a distribuição de cestas; c) não há demonstração de que, em anos anteriores, houve a distribuição de cestas básicas no âmbito do programa utilizado para contratar o fornecimento para o PACTO CONTRA A FOME (Programa 4460).
58. Aduz que as contratações de cestas básicas, realizadas pelo Estado de Alagoas em anos anteriores, não se relacionam ao PACTO CONTRA A FOME. Asseverou que as aquisições do exercício de 2020 decorreram de situação anormal e transitória do COVID-19, ao passo que as ocorridas no ano de 2021 se referem a programa socioassistencial relacionado também a situação anormal e transitória, relacionada a programa distinto daquele no qual foram realizadas as contratações para o PACTO CONTRA A FOME, que possui caráter permanente.
59. Afirmou que as alegações dos investigados de que o PACTO CONTRA A FOME decorreria de programa já existente seria genérica e apontaria a existência de programa igualmente genérico, não havendo comprovação de que o PACTO CONTRA A FOME estaria incluído, de fato, nas ações sociais já desenvolvidas pelo Estado de Alagoas (Programa de Trabalho 4460).
60. Relata que o Estado de Alagoas não adquiriu nenhuma cesta básica nos anos de 2020 e 2021, com fundamento no Programa de Trabalho 4460, que foi apontado como o que inclui as ações do PACTO CONTRA A FOME.
61. Asseverou que a Lei Orçamentária Anual de 2022 teria estabelecido para o Programa 4460, o valor de R\$ R\$ 6.310.110,00, mas que o valor aprovado/autorizado pelo FECOEP para compra de cestas básicas corresponderia a um montante de R\$ 198.918.000,00, equivalente a 31 (trinta e uma) vezes o valor orçamentário aprovado pela LOA 2022.
62. Apontou que o Programa havia sido efetivamente criado em 15/06/2022 e executado o valor de R\$30.584.867,82, o que corresponderia a quase cinco vezes o previsto na LOA 2022.
63. Sustentou que a quantidade de cestas básicas adquiridas pelo Estado de Alagoas, no ano de 2022, é 91,74% maior do que a média dos anos de 2020 e 2021, e que, no ano de 2023, não havia sido adquirida qualquer cesta básica até o dia 28/03/2023, o que reforçaria o caráter eleitoreiro da distribuição ocorrida em 2022.
64. Alegou que a entrega de cestas básicas, em 2022, se iniciou a partir de 28/06/2022, data do lançamento da PACTO CONTRA A FOME, tendo o evento sido amplamente divulgado em programas eleitorais, atribuindo-se sua autoria a PAULO DANTAS.
65. Defendeu ter ocorrido a prática de conduta vedada prevista no art. 73, §10, da Lei 9.504/97.
66. Aduziu, ainda, que a conduta imputada configura abuso de poder político em razão da: a) magnitude do valor econômico do programa e da superação expressiva do valor constante na LOA 2022 para

ações dessa natureza; b) desproporção entre o número de cestas básicas previstas e ofertadas, em relação a ações semelhantes realizadas em exercícios anteriores; c) utilização eleitoreira do PACTO CONTRA A FOME; d) potencialidade para interferir no resultado da eleição.

67. No que se refere à responsabilidade dos agentes, o parquet admitiu não haver demonstração concreta da participação dos investigados GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS nas condutas ilícitas em tela, devendo, em relação aos mesmos, ser julgada improcedente os pedidos.
68. Quanto ao investigado PAULO DANTAS, concluiu o Ministério Público Eleitoral ter sido ele o responsável direto e beneficiário das condutas ilícitas descritas, ensejando a aplicação das penas de cassação do diploma e multa, além da declaração de inelegibilidade;
69. Em relação ao investigado RONALDO LESSA, entendeu-se pelo cabimento apenas das sanções de perda de diploma e multa, tendo em vista que não restou evidenciada sua participação concreta nos atos ilícitos.
70. E, por fim, no que diz respeito ao investigado RENAN FILHO, reiterou a manifestação da extinção do feito.
71. É, em síntese, o relatório. Passo à decisão.

#### VOTO VENCEDOR - DES. ELEITORAL MILTON GONÇALVES FERREIRA NETTO

1. Dispensado um minucioso relatório, porquanto já consta dos autos e de forma detalhada, da lavra do eminente Desembargador ALCIDES GUSMÃO DA SILVA.
2. Cuida-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pela COLIGAÇÃO ALAGOAS MERECE MAIS em face de PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO, GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS, por meio da qual lhes foi imputada a prática de conduta vedada a agentes públicos e de abuso de poder político e econômico, em razão da suposta distribuição gratuita de bens em período eleitoral.
3. Conforme consta da certidão de julgamento id. 10140636, o eminente relator, Des. Alcides Gusmão da Silva, votou no sentido de desprover o agravo regimental interposto, com a manutenção da decisão vergastada; e, pelo JULGAMENTO da presente AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL: a) EXTINTA COM JULGAMENTO DE MÉRITO, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC, em relação a JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO; b) IMPROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação aos investigados GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS; c) PROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação ao investigado PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, aplicando-lhe as seguintes sanções: i) Cassação do diploma; ii) Multa no valor de 80 mil UFIR; iii) Inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição de 2022; d) PROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação ao investigado RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, aplicando-lhe as seguintes sanções: i) Cassação do diploma; ii) Multa no valor de 30 mil UFIR.
4. Após exaustiva apreciação do voto já proferido e dos elementos que guarnecem estes extensos autos,

o que, por óbvio, demandou tempo proporcional à complexidade da causa, ratifico as conclusões apresentadas pelo nobre relator quanto: a) ao desprovemento do Agravo Regimental; e b) à extinção do processo, com resolução do mérito, em razão da decadência, nos termos do art. 487, II, do CPC, em relação a JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO, e ao prosseguimento do feito em relação aos demais investigados.

5. Com relação a ambas as questões, entretanto, passo a registrar algumas considerações que reputo essenciais, a fim de bem delimitar minhas conclusões quanto a este caso específico.

## DO AGRAVO REGIMENTAL

1. Os investigados interpuseram Agravo Regimental (id. 10091656), em face de Decisão do relator (id. 10089522), por meio da qual: a) foi considerada válida a juntada de documentação complementar pelo Ministério Público quando do oferecimento de parecer; e, b) em juízo de retratação, houve a reforma da decisão que havia encerrado a instrução processual e o deferimento da produção probatória adicional, com a intimação do Estado de Alagoas para apresentação da documentação requerida.
2. Em seus argumentos recursais, os agravantes se opuseram à juntada de documentos pelo Ministério Público após alegações finais da parte investigada, bem como à alteração da causa de pedir nessa fase processual.
3. Apesar de concordar com a conclusão final exposta no voto lançado pelo em. Relator, entendo, neste ponto, a ocorrência de *erro in procedendo*, conforme passo a expor.
4. É que, não obstante tenha o Ministério Público tomado conhecimento da demanda desde a sua intimação para tomar ciência dos autos, por meio do despacho id. 9919269, não houve naquela oportunidade ato de sua parte tendente à assunção do polo ativo do processo ou, ainda, à formalização de requerimento de dilação probatória.
5. Continuou o *parquet*, portanto, atuando na qualidade de *custos legis* e somente em sede de alegações finais, quando já encerrada a fase instrutória, promoveu a juntada de documentos.
6. Constata-se também que, além de pretender a reabertura da instrução em fase de alegações finais e sem requerimento anterior de produção probatória, a forma como se deu a intimação do Ministério Público para a apresentação de suas alegações não observou o previsto no art. 22, X, da LC 64/90, o qual estabelece que "*encerrado o prazo da dilação probatória, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações no prazo comum de 2 (dois) dias;*"
7. No presente caso, a intimação do Ministério Público se deu após a juntada das alegações das partes investigante e investigada, com inobservância do citado dispositivo normativo, e com o indevido conhecimento do *parquet* acerca de todas os argumentos de defesa trazidos aos autos.
8. Não seria, possível, nesse cenário, que o Ministério Público adotasse posição processual equivalente à da parte investigante, quanto à intenção de produzir provas para fundamentar a pretensão constante da inicial, especialmente lhe sendo concedida oportunidade de se manifestar por último.
9. Deixo registrado, portanto, que o procedimento adotado nesta demanda não seguiu as estritas

previsões normativas do art. 22 da LC 64/90, o qual prevê o rito a ser seguido em ações desse jaez, sobretudo quanto à intimação do *Parquet* para oíferter razões finais em prazo comum.

10. Feito tal registro, ratifico que acompanho a conclusão do nobre relator quanto ao desprovimento do Agravo Regimental, por não vislumbrar que houve efetivo prejuízo em decorrência das vicissitudes procedimentais apontadas.
11. É que, de fato, há previsão normativa no Regimento Interno do TRE/AL acerca do juízo de retratação em sede de Agravo.
12. Por fim, a documentação trazida ao feito pelo Ministério Público se refere a contratos firmados pelo Estado e a leis orgânicas orçamentárias, que visam complementar as provas produzidas pelas partes e apresentam natureza pública, revelando pertinência com o objeto em debate.
13. É certo dizer que a parte Investigante e até mesmo o *Parquet*, poderiam ter apresentado tal acervo documental de caráter público desde a primeira manifestação nos autos, e é igualmente correto assentar que ofenderia, em tese, o devido processo legal, a juntada após as razões finais da defesa, contudo, uma vez admitida a reabertura da fase probatória, houve observância do contraditório e da ampla defesa, tendo sido oportunizadas às partes o acesso aos documentos trazidos e a contraposição das provas produzidas.
14. Assim, ressaltando meu entendimento no sentido de que esse proceder é diverso do rito estabelecido pelo art. 22, da LC nº. 64/90, não sendo o mais adequado por possibilitar sempre uma eventual ofensa ao devido processo legal, considero relevante o fato de que não houve pedido de produção de novas provas pela parte Agravante, de modo que é possível, neste caso específico, a superação do vício.
15. Feitos os registros pertinentes quanto à ocorrência de *erro in procedendo*, bem como aos motivos de sua superação, diante das circunstâncias específicas do presente caso, acompanho o relator neste ponto, razão pela qual VOTO pelo DESPROVIMENTO do Agravo Regimental interposto.

#### DA QUESTÃO PREJUDICIAL. AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO TEMPESTIVA DO LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO (EXTINÇÃO DO PROCESSO, COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, COM FUNDAMENTO NO ART. 487, II, DO CPC)

1. Aduziram, os investigados, como questão prejudicial de mérito, a ocorrência de vício na formação do litisconsórcio passivo necessário, em virtude da não inclusão de FERNANDO FARIAS e de ADÉLIA CORREIA, suplentes do cargo de senador, no polo passivo da demanda.
2. Argumentam se tratar de vício insanável, ante o decurso do prazo legalmente admitido para a propositura de AIJE, razão pela qual pugnam pela extinção do feito com resolução de mérito, em razão da decadência do direito de ação.
3. Neste ponto, comungo com a conclusão do relator quanto à extinção do feito, com resolução de mérito e com fundamento no art. 487, II, do CPC, em relação ao investigado JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO, bem como pelo prosseguimento do julgamento em relação aos demais investigados.

4. Por outro lado, passo a registrar os motivos pelos quais não é aplicável ao presente caso a conclusão a que cheguei quando proferi voto, na qualidade de relator, na Rp nº 0600179/50.2022.6.02.0000, durante o julgamento da qual concluí pela extinção do feito em relação a todos os representados.
5. A inclusão de RENAN FILHO no polo passivo desta demanda se deu em virtude da sua apontada condição de beneficiário dos supostos atos ilícitos.
6. A esse respeito, assim prevê o art. 22, XIV, da LC 64/90, *in verbis*:

julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar

1. Como se vê, o referido dispositivo prevê a sanção de *"cassação do registro ou do diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio do poder de autoridade ou dos meios de comunicação"*, e, em razão do princípio da unicidade da chapa majoritária, *"a cassação do diploma do titular da chapa também recai sobre o vice, ainda que ele em nada tenha contribuído para o fato"* (Ac.-TSE, de 16.11.2016, nos ED- RESpe nº 121).
2. Em virtude disso, nas ações em que se postula a cassação de registro, diploma ou mandato existe a necessidade de inclusão no polo passivo dos candidatos aos cargos de vice e de suplente, conforme revela a Súmula 38 do TSE, que prevê textualmente que *"Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária"*.
3. Por diversas vezes, foi reiterado pelo TSE que esse entendimento também se aplica aos cargos de senador e respectivos suplentes (ED-RO nº 060161774, Campo Grande - MS, Relator(a): Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Julgamento: 20/08/2020).
4. Dito isso, de fato se verifica que não foram trazidos oportunamente ao polo passivo, até o prazo legalmente cabível para propositura de AIJE, os dois candidatos a suplentes de Senador da chapa majoritária encabeçada por RENAN FILHO.
5. Ultrapassado o prazo até o qual poderia ter havido o saneamento da irregularidade constatada, realmente se faz necessário o reconhecimento da decadência do direito de ação em relação às condutas imputadas a RENAN FILHO, razão pela qual VOTO, acompanhando o relator, pela extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC em relação ao investigado JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO.
6. Neste momento, deixo expressamente consignado o motivo pelo qual, diferentemente desta conclusão, votei, na qualidade de relator, nos autos da Rp nº 0600179-50.2022.6.02.0000, pela extinção do feito em relação a todos os representados e não apenas a RENAN FILHO, lá também apontado como beneficiário da conduta.

7. É que, no presente caso houve a inclusão no polo passivo da demanda do candidato a Vice-Governador RONALDO LESSA, fato que não ocorreu no caso da Rp nº 0600179/50.2022.6.02.0000, o que me levou a concluir, naquela ocasião, que *"não há como deixar de acolher a decadência também em relação a Paulo Dantas, porquanto o pedido expresso na inicial foi de cassação do registro e/ou diploma, de modo que se mostra inviável declarar a decadência para eventual cassação, mas prosseguir com relação somente à sanção de multa, porque se está a tratar de mera gradação de eventual penalidade"*.
8. Aqui, portanto, não estou a rever o posicionamento lá adotado, afinal o contexto processual dos dois casos é diverso.
9. Como aqui houve a devida formação do litisconsórcio necessário entre o candidato a Governador e o candidato a Vice-Governador da mesma chapa, de fato, não há fundamento para que a extinção do feito, com fundamento no art. 487, II, do CPC os atinja, razão pela qual, assim como o fez o relator, VOTO pela continuidade do processo em relação a ambos os candidatos.

## DO MÉRITO

1. Conforme destacado no bem laçado relatório da lavra do em. Desembargador ALCIDES GUSMÃO DA SILVA, cuida-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pela COLIGAÇÃO ALAGOAS MERECE MAIS em desfavor de PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO, GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS, mecanismo processual através do qual postula o reconhecimento da prática de conduta vedada e abuso de poder político, que decorreriam da distribuição de cestas básicas em ano eleitoral, no âmbito de programa social destituído de previsão legal e sem execução orçamentária no ano anterior ao pleito.
2. Argumentou a Investigante, em síntese, que os Investigados teriam feito *"uso indevido da máquina pública do Governo de Alagoas com finalidades nitidamente eleitoreiras, mormente por meio da distribuição gratuita de bens às vésperas do certame, fora das balizas legais, em ato configurador de conduta vedada e abuso de poder político e econômico"*.
3. Delimitando o objeto e a causa de pedir, disse a Investigante que *"O instrumento utilizado para a prática do ilícito eleitoral analisado nos autos foi o programa de natureza assistencial denominado 'Pacto Contra a Fome', criado pelo atual Governador do Estado, o investigado Paulo Dantas, em data de 28/06/2022", acrescentando adiante que "os investigados passaram a distribuir as cestas básicas oriundas do "Pacto Contra a Fome" sem previsão do respectivo programa social em lei prévia, circunstância que, por si só, tem o condão de configurar a conduta vedada tipificada no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97"*.
4. Na sequência, argumentou a Investigante que *"mesmo que se cogite a prévia existência do citado programa, o que se argumenta por mero exercício hermenêutico, o TSE tem reconhecido, também, a prática de conduta vedada e abuso de poder político na hipótese de intensificação desproporcional, às vésperas do pleito, de programa social já em execução no ano anterior às eleições"*.
5. A causa de pedir delimitada pela parte INVESTIGANTE a ser examinada, portanto, seria a de que (i)

teria havido a distribuição de bens (cestas básicas) gratuitamente em ano eleitoral, sem que houvesse previsão legal ou prévia execução orçamentária no ano anterior, argumentando alternativamente que, mesmo que o PACTO CONTRA FOME fosse a continuidade de programa social já existente, o incremento na entrega dos alimentos seria suficiente para configurar a conduta vedada inscrita no art. 73, §10, da Lei nº. 9.504/97; e, além disso, aduziu que (ii) na cerimônia que divulgou o PACTO CONTRA A FOME teria ocorrido o uso promocional da entrega das cestas básicas, o que caracterizaria a conduta do art. 73, IV, da Lei nº. 9.504/97; acrescentando que (iii) dada a alegada gravidade do uso promocional de tais distribuições no âmbito de programa sem previsão normativa e que não estava em execução no ano anterior, restaria demonstrado o abuso de poder, porquanto significaria uso da máquina pública em favor dos INVESTIGADOS.

6. Com a inicial, a INVESTIGANTE acostou (i) cópia de postagens e vídeos extraídos de rede social, além de matérias jornalísticas divulgadas em sítios eletrônicos à época do lançamento do PACTO CONTRA FOME; (ii) cópia de informações extraídas do portal da transparência, especialmente despesas e empenhos relacionados à aquisição de cestas básicas no ano de 2022.
7. Além desses elementos probatórios, a INVESTIGANTE requereu fosse determinado ao ESTADO DE ALAGOAS que promovesse a juntada da cópia do processo licitatório (ou de dispensa) que resultou na contratação da empresa MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI EPP (CNPJ Nº 18.105.741/0001-00) para fins de aquisição de cestas básicas a serem distribuídas às famílias cadastradas no CadÚnico, além da relação dos beneficiários, por município, que receberam as cestas básicas no âmbito do programa "Pacto Contra a Fome", desde a sua criação até o dia da propositura da ação.
8. Os INVESTIGADOS, por sua vez, apresentaram defesa, argumentando que *"o Pacto Contra a Fome não é um programa social, trata-se na verdade de um compromisso estabelecido pelo Governo do Estado de enfrentar a emergência alimentar em Alagoas"*, acrescentando que *"busca dar efetividade e conciliar diversos programas e ações governamentais voltadas para minorar a fome no Estado de Alagoas"*, de modo que, segundo os acionados, *"o programa social para combate à fome, foi criado em 2014 e já estava em execução nos exercícios anteriores"*, tendo como beneficiários *"pessoas inscritas no CadÚnico que preencheram determinados requisitos exigidos pela legislação de regência"*.
9. Alegaram, ainda, que *"parcela dos benefícios sociais distribuídos foi para atender situação de calamidade pública, reconhecida por este Tribunal Regional Eleitoral nos autos n.º 0600250-52.2022.6.02.0000, derivada das fortes chuvas que assolou o território de Alagoas"*, quadro calamitoso que teria sido reconhecido no âmbito do Decreto estadual nº 82.871, de 25 de maio de 2022 e do Decreto estadual de nº 83.319, de 17 de junho de 2022, instrumentos que ensejaram a edição do Decreto Estadual n.º 82.995, de 30 de maio de 2022, diploma normativo que instituiu o denominado programa "Auxílio-Chuvas".
10. Suscitaram, nessa linha, que teria havido aprovação do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social - CIPIS, que é composto por integrantes da sociedade civil, arrematando que *"de 2014 a 2022, o programa de combate à fome passou por diversas mudanças, sempre buscando atender a nova realidade que se apresentava à população alagoana - como foi o caso da pandemia e da situação de calamidade pública ocasionada pelas chuvas deste ano -, sem, contudo, alterar seu objetivo"*.
11. Destacaram, ainda, que *"os recursos financeiros para custeio do referido programa, inclusive para aquisição de cestas básicas"*, seriam provenientes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza

(FECOEP).

12. Em relação à imputação de que teriam incorrido na conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº. 9.504/97, os INVESTIGADOS aduziram que *"para a caracterização do ilícito descrito no artigo 73, IV, da Lei n.º 9.504/97 é necessário que a suposta promoção pessoal ocorra durante a distribuição dos bens e serviços custeados pelo Poder Público"*, ao passo que *"nos eventos indicados pelo investigador na petição inicial não houve a distribuição gratuita de bens, e que nem ele mesmo sustenta a ocorrência desses fatos em suas razões"*.
13. Refutaram, ao final, a alegação de abuso de poder, afirmando que *"o programa social de combate à fome foi autorizado por lei e está em execução desde o ano de 2014"*, enquanto *"os beneficiários do programa não foram escolhidos aleatoriamente por agentes públicos"*, rebatendo ainda a acusação de que estariam utilizando parceiros políticos para as entregas, ressaltando que *"No momento da distribuição dos itens do programa, os investigados não estavam presentes"*.
14. Os INVESTIGADOS, em síntese, invocaram a ressalva da parte final do art. 73, §10 da Lei nº. 9.504/97, para defender a licitude da distribuição das cestas básicas, porquanto o PACTO CONTRA A FOME não seria um programa social sem previsão e execução nos anos anteriores, mas sim somente a aglutinação de programas já previamente existentes e que estavam em execução orçamentária no ano que antecedeu o pleito.
15. Sendo esse o cenário processual, tenho que os pontos controvertidos a serem dirimidos no âmbito do presente julgamento, portanto, são os seguintes: (i) o PACTO CONTRA A FOME foi um programa social novo e implementado no ano eleitoral, destituído de autorização legal e sem execução orçamentária anterior, ou se tratou da mera aglutinação de programas sociais previstos normativamente e que já vinham sendo executados no orçamento do ano que antecede a eleição, se enquadrando na ressalva do art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97?; (ii) caso se entenda que se cuidava de um programa social novo e sem previsão legal e orçamentária pretérita, sua implementação revelou repercussão grave o suficiente pra cassação de mandato ou a imposição de sanção pecuniária seria medida adequada?; (iii) na hipótese de se concluir que o PACTO CONTRA FOME se tratava da concentração de programas sociais já previamente existentes e em execução orçamentária no ano anterior, teria havido acréscimo na quantidade de cestas básicas distribuídas e, em caso positivo, tal majoração constituiria conduta vedada?; (iv) em se entendendo configurada a prática de conduta vedada sob qualquer ângulo, seria ela de tal modo qualificada a ensejar a caracterização de abuso de poder?
16. Esses são, portanto, os pontos centrais da controvérsia, pelo que passo a discorrer sobre o exame de todo o conteúdo probatório contido no caderno processual, o que me levou à compreensão jurídica diversa da que veiculada pelo eminente Desembargador ALCIDES GUSMÃO DA SILVA.
17. Sua Excelência, como é sabido, julgou configuradas as condutas vedadas e o abuso de poder político e impôs a sanção de cassação de mandato e multa aos INVESTIGADOS PAULO DANTAS e RONALDO LESSA, além da imposição de inelegibilidade ao primeiro acionado.
18. Apesar do exame verticalizado da matéria e da acuidade que lhe é peculiar, com o máximo respeito, ousou divergir das conclusões do eminente Relator, pelas múltiplas razões que passo a delinear adiante.
19. Destaco, por oportuno, que a premissa central de toda a hipótese acusatória é responder se o PACTO CONTRA A FOME era um programa social novo implementado no ano eleitoral, sem previsão legal

e sem execução no orçamento do ano anterior, ou se se tratava da reunião de programas sociais previstos em Lei e que já vinham sendo executados no ano que antecede a eleição.

20. E assim entendo porque o conteúdo normativo do art. 73, §10 da Lei nº. 9.504/97, estabelece a vedação à distribuição gratuita de bens em ano eleitoral, mas ressalva a possibilidade de que ocorram em hipóteses específicas, a saber:

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.

1. Assim, nos cabe analisar se (i) há prova da distribuição das cestas básicas; (ii) em caso positivo, se essa oferta era gratuita; (iii) e, em sendo ambas respondidas afirmativamente, se ela decorria de algum caso de calamidade pública, estado de emergência ou programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no ano anterior.
2. As duas primeiras questões não reclamam maiores digressões, porquanto é incontroverso nos autos e reconhecido por ambas as partes, que houve a distribuição de cestas básicas a título gratuito, sendo inquestionável a prática do ato de entrega de bens no ano de eleição.
3. Resta verificar, entretanto, se a distribuição decorreu de algum caso de calamidade pública, de estado de emergência ou mesmo de um programa social previsto em lei e que já vinha sendo executado no ano anterior, sendo essa última hipótese a representativa de maior controvérsia nos autos.
4. Pois bem.
5. Após análise pormenorizada de todo o contexto fático-probatório encartado nos autos, entendo que o denominado PACTO CONTRA A FOME não se configura como um programa novo destituído de previsão normativa, ao contrário: o acervo probatório dos autos revela que o PACTO CONTRA A FOME constituiu-se tão somente de um projeto governamental, consistente na reunião de ações sociais desenvolvidas no âmbito de programas sociais já existentes e previstos em Lei, com execução orçamentária no ano anterior.
6. E são múltiplas as razões fáticas e jurídicas que consubstanciam a conclusão a que cheguei, sendo necessário destacar diversos elementos probatórios que conduzem a essa direção: a de que o PACTO CONTRA FOME se tratava de uma reunião de programas previstos em lei e já previamente em execução.
7. Cotejando os elementos trazidos no corpo da inicial, precisamente à fl. 13 do id. 9901002, a parte

INVESTIGANTE invoca como elemento comprobatório da hipótese acusatória, uma postagem do INVESTIGADO RENAN FILHO na rede social *Instagram*, datada de 28/06/22, na qual teria dito que *"Hoje acompanhei o governador @paulodantasalagoas em uma missão muito importante no Agreste. Arapiraca recebeu o lançamento da maior AÇÃO em combate à insegurança alimentar, o Pacto Contra a Fome, que beneficiará 110 famílias no Município"*.

8. De igual modo, à fl. 15 do id. 9901002, a inicial também aponta como prova de que se trataria de um programa social destituído de previsão legal e sem execução orçamentária no ano anterior, uma postagem datada de 16/07/22, do INVESTIGADO PAULO DANTAS, na qual registrou o seguinte:

*"Nesses dois meses de governo, uma das ações que mais me orgulho é o Pacto Contra a Fome. Lançamos o maior conjunto de ações para o combate à fome da história de Alagoas!"*

*Um esforço concentrado para a coordenação dos programas já existentes com o objetivo de ampliar o alcance da assistência à população em extrema pobreza.*"

1. Como se vê, o investigado RENAN FILHO alude à *"maior AÇÃO"*, não se referindo a um programa novo, enquanto o investigado PAULO DANTAS alude ao PACTO CONTRA A FOME como um *"esforço concentrado para a coordenação dos programas já existentes"*, o que implica dizer que ambos os elementos indiciários invocados pela parte INVESTIGANTE na inicial não corroboram com a hipótese acusatória, ao revés: trilham no sentido de que não se trataria de um programa social novo e sem previsão normativa, mas sim de uma ação que aglutinaria aqueles já existentes.
2. Prosseguindo, a Coligação INVESTIGANTE fez menção a notícias jornalísticas divulgadas à época, as quais denotariam, em sua ótica, que se estaria diante de um programa social sem previsão normativa prévia e que não estava em execução no ano anterior.
3. Da leitura das matérias acostadas pela INVESTIGANTE, entretanto, é possível extrair que as notícias aludem a uma reunião de programas já previamente existentes, conforme transcrição dos textos reproduzidos no sítio eletrônico da *TRIBUNA*, exemplificativamente: (pág. 12/13 do id. 9901008)

## NOTÍCIA DO SÍTIO ELETRÔNICO DO JORNAL TRIBUNA

*Pacto Contra Fome entrega mais de 30 mil cestas*

*básicas aos municípios alagoanos*

*"O Pacto Contra a Fome efetuou esta semana a entrega de 30.244 cestas básicas aos municípios alagoanos, destinadas às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza."*

*O programa estadual consiste no maior conjunto de medidas adotadas pelo Estado com o objetivo de mudar a realidade de centenas de milhares de famílias que vivem em condições de insegurança alimentar e nutricional grave.*

[...]

*O Pacto Contra a Fome representa um esforço concentrado para levar alimento a famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional grave, congregando programas já existentes e implantando medidas emergenciais para maior alcance na assistência às famílias vulneráveis". (págs. 12/13 do id. 9901008 - sem grifos no original)*

1. Como se vê, a menção feita pela imprensa à época não era a de que se trataria de um novo programa social sem previsão legal ou de inexistente execução no ano pretérito, porquanto os informes das matérias jornalísticas invocadas pela INVESTIGANTE expressamente se referem a uma reunião de programas sociais já existentes.
2. Inobstante se saiba que esses elementos não possuam a oficialidade necessária para o debate técnico acerca da existência ou não de previsão legal e execução orçamentária prévia, o fato é que eles foram invocados pela Coligação INVESTIGANTE como comprobatórias da conduta reputada ilícita, de modo que é relevante destacar que esses dados jornalísticos de domínio público não socorrem a tese autoral, ao revés, sinalizam que o PACTO CONTRA A FOME seria uma congregação de esforços para otimizar programas sociais já existentes, amplificando tais medidas.
3. Para além desses dados informativos trazidos pela Coligação INVESTIGANTE, os outros elementos de convicção, esses de caráter técnico, corroboram a tese de que não se trataria de um programa novo despido de previsão legal, mas sim de uma aglutinação de outras ações desenvolvidas no âmbito de programas assistenciais já existentes.
4. Nesse sentido, verifico que consta dos autos o pré-projeto do denominado PACTO CONTRA A FOME, no qual verifico o registro categórico de que não se estava a cuidar de programa novo, mas sim de reunião de programas sociais já previamente existentes e em execução, consoante literal transcrição do formulário subscrito pela então Secretária de Assistência Social, Sr.<sup>a</sup> MANUELLE SANTOS DE FARIAS, e pelo gestor do projeto, Sr. ANTÔNIO CARILO CARDOSO DA SILVA, cujo teor segue adiante reproduzido: (pág. 71 do id. 9919040)

1. Trata-se de projeto preexistente?

Sim, é ação continuamente custeada pelo FECOEP

Sim, o projeto já vem sendo executado, mas não é custeado pelo FECOEP

Não, trata-se de novas ações

Obs.: Se o projeto já existir, anexar convênio ou outro instrumento jurídico adequado em vigor, firmado para a execução das ações contempladas.

2. Existe dotação orçamentária para a execução das despesas contempladas pelo projeto na Unidade definida como Gestora das ações?

Sim, com disponibilidade orçamentária suficiente

Sim, entretanto necessitará de crédito suplementar

Não

1. No referido formulário, igualmente consta a explanação da justificativa para o projeto PACTO CONTRA A FOME, ocasião em que a então Secretária de Assistência Social, Sr.<sup>a</sup> MANUELLE SANTOS DE FARIAS, e o gestor do projeto denominado PACTO CONTRA A FOME, Sr. ANTÔNIO CARILO CARDOSO DA SILVA, consignaram que *"A presente aquisição tem como finalidade dar prosseguimento ao programa de combate a fome, implementado e em curso no Estado desde 2017, visando a erradicação da situação de fome, bem assim combater a desnutrição, além de assistência alimentar a famílias de baixa renda"*. (pág. 66 do id. 9919040)

2. Verifico, de igual modo, que ao se manifestar no âmbito do processo administrativo que visava a deflagração de procedimento para aquisição das cestas básicas, a PROCURADORIA DO ESTADO foi instada a se manifestar, ocasião em que requereu fosse instruído o feito com o atesto regular de servidor competente certificando a prévia execução do programa social em desate (fls. 36-37 do id. 9990524), o que restou atendido com o pronunciamento do Secretário Executivo da SEADES, Sr. ELIZEU JOSÉ RÊGO, que assim declarou: (págs. 47-48 do id.9990524)

*Tendo em vista o disposto no item 2.2 do Anexo Único da Lei nº 7.584, de 6 de março de 2014, alterada pela Lei nº 7.985, de 23 de janeiro de 2018, e o disposto no item 2 dos Estudos Técnicos Preliminares (DOC SEI 13681515), ATESTO que o programa social que abrange a presente demanda (aquisição de cestas básicas) está autorizado em Lei e já se encontra em execução orçamentária no(s) exercício(s) anterior(es) ao corrente, estando a despesa devidamente contemplada no PPA 2020-2023, incidindo, no caso concreto, a exceção disposta no § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.*

1. Em relação ao que consta do aludido ato administrativo da lavra de servidor público, necessário ressaltar que o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL anota que *"na existência de dúvida acerca da finalidade eleitoral, elemento essencial para a ocorrência do abuso do poder econômico, milita em favor do gestor público a presunção de legitimidade do ato administrativo"*, arrematando ainda que *"os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a*

*presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais".(Recurso Ordinário nº171821, Acórdão, Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 28/06/2018.)*

2. Em igual sentido, é o magistério de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, ao elucidativamente afirmar que "*Os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais*", asseverando que "*essa característica não depende de lei expressa, mas de flui da própria natureza do ato administrativo, como ato emanado de agente integrante da estrutura do Estado*". (IN *Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 106*).
3. Na mesma linha, trilha a lição doutrinária da administrativista FERNANDA MARINELA, a assentar que "*os atos administrativos presumem-se: legais, isto é, compatíveis com a lei, legítimos, porque coadunam com as regras da moral, e verdadeiros, considerando que os fatos alegados estão condizentes com a realidade posta*".(IN *MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7.ed. - Niterói: Impetus, 2013, p.294*)
4. A PROCURADORIA DO ESTADO DE ALAGOAS, por seu turno, opinou pela legalidade do ato administrativo, entendendo suficientemente sanada a questão atinente ao atesto de que não se estaria diante de programa novo, mas sim de programa contínuo já existentes, conforme parecer da lavra do Dr. EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR, Subprocurador-Geral do Estado: (pág. 52 do id.9990524 - sem grifos no original)

*7. Na sequência, verifica-se ainda que foram juntados no despacho os atestos de que o programa social que será atendido pela presente contratação já se encontra em execução, bem assim que a quantidade objeto da contratação levou em consideração a demanda contemplada nos anos pretéritos.*

[...]

*10. Desse modo, tenho por atendidas as condicionantes indicadas no Parecer PGE/PLICC 13857673, nos termos acima, sendo ainda necessária a delegação, pelo Governador do Estado, para a assinatura do contrato pelo Secretário de Estado.*

*11. É esse entendimento que submeto a consideração da Procuradora-Geral do Estado.*

*PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS, Gabinete do Subprocurador-Geral, em Maceió, 10 de agosto de 2022.*

*EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR*

*Subprocurador-Geral do Estado*

1. Destaco, ademais, que em data de 30/09/2022, quando o Estado de Alagoas não havia recebido ainda qualquer intimação cientificando-lhe da existência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral de que se cuida, ou seja, sem formalização de qualquer ciência prévia acerca das imputações relacionadas ao PACTO CONTRA A FOME, a Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas encaminhou ofício à Presidência e à Corregedoria Eleitoral do egrégio TRE/AL, através do sistema SEI (ambiente eletrônico em que tramitam as questões administrativas do TRE/AL), noticiando a preocupação com a suspensão judicial de entrega de cestas básicas, ocasião em que destacou a incompreensão com as suspensões da distribuição de alimentos, porquanto decorreriam de medidas relacionadas a programas sociais já existentes e executados no ano anterior. Vale dizer: não peticionou na AIJE, da qual não havia sido cientificada, mas sim através de processo administrativo próprio.
2. Neste sentido, reproduzo a manifestação da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, emanada antes de o referido órgão jurídico ter ciência da existência da AIJE, consoante o que contido às págs. 01/02 do id. 9918172:

Maceió/AL, 30 de setembro de 2022.

Ofício PGE/GAB n° 120/2022

À Sua Excelência Senhor Des. Otávio Leão Praxedes

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Alagoas

Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas

Av. Aristeu de Andrade, 377 - Farol, Maceió - AL, 57051-900

À Sua Excelência Senhor

Des. Washington Luiz Damasceno Freiras

Corregedor do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Alagoas Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas

Av. Aristeu de Andrade, 377 - Farol, Maceió AL, 57051-900

Assunto: Ref. à distribuição de cestas básicas relacionadas ao Programa Social de Execução continuada da Lei Estadual n-º 7.584, de 6 de março de 2014.

Senhor Des. Presidente, Senhor Des. Corregedor,

1. Cumprimentando-os cordialmente informo a V. Exas que o Estado de Alagoas tomou conhecimento de decisões proferidas por diferentes Juízes Eleitorais determinando aos gestores municipais a imediata suspensão da distribuição de cestas básicas em determinadas cidades do interior do Estado de Alagoas.
2. Diante de tais decisões, reputo relevante informar a V. Exas que o Programa Social de Execução Continuada que institui a complementação nutricional no âmbito do Estado de Alagoas foi previsto pela Lei Estadual n.º 7.985, de 23 de janeiro de 2018, que alterou a Lei Estadual n.º 7.584/2014 e está em execução desde a sua instituição. De fato, o programa foi instituído em razão de decisão do Conselho Gestor do FECOEP, vindo sendo renovado anualmente, inclusive em decorrência de projetos aprovados naquele conselho do Fundo - conforme atas anexas.
3. Ressalte-se a importância do citado programa uma vez que no Relatório de Informações Sociais que apresenta os dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal no Estado de Alagoas foi constatado um total de 752.587 famílias inscritas, das quais: 484.962 estão em situação de extrema pobreza, 46.930 em situação de pobreza, 101.461 em situação de baixa renda e 119.234 com renda *per capita* acima de meio salário-mínimo.
4. Noutra banda, também utilizo o presente expediente para comunicar que o Estado de Alagoas, na execução do programa, não deixou de observar qualquer norma ou orientação de qualquer ramo da justiça, mormente, em razão do presente momento, a justiça especializada eleitoral.
5. Nesse talante, relevante assinalar que o calendário de entrega das cestas básicas foi estabelecido previamente, conforme cronograma anexo. No referido calendário há tanto a previsão para as datas de entrega, quando aquelas referentes ao monitoramento do programa, tudo isso a indicar que o programa tem sua execução acompanhado amiúde pelo poder público.
6. Ainda se ressalte que, seja o calendário de entrega de alimentos, seja qualquer outra etapa da execução do programa, não levou em consideração em nenhum aspecto o calendário eleitoral, considerando se tratar de um programa de estado, não ligado diretamente a atuação ou promoção de governo. De modo que o Estado solicita a manutenção do calendário de entrega das cestas básicas a fim de assegurar a segurança alimentar dos cidadãos alagoanos.
7. Ao ensejo, renovo protestos de elevado e seguro apreço.

SAMYA SURUAGY DO AMARAL

Procuradora-Geral do Estado

EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR

Subprocurador-Geral do Estado

1. No caso de que se cuida, seja por ocasião da tramitação administrativa do pré-projeto do PACTO CONTRA A FOME, seja quando da expedição de ofício ao TRE/AL antes de ter formalizada qualquer ciência acerca da existência da AIJE em questão, em todas essas oportunidades houve manifestação de múltiplos setores da burocracia estatal, todas assentando expressamente que não se tratava de um programa novo, mas sim da reunião de programas sociais já existentes.
2. Ressalto, ademais, que a Procuradoria do Estado é órgão técnico de assessoramento jurídico do ente estatal, constituído por corpo de profissionais de carreira, responsável pelo controle da legalidade dos atos administrativos do Estado de Alagoas, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº. 7, de 18 de julho de 1991, que institui a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado, *in verbis*:

Art. 1º A Procuradoria Geral do Estado - PGE, instituição permanente e essencial à administração da justiça, tem por finalidade a preservação do interesse público, o resguardo e o controle da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e demais princípios da Administração Pública e o exercício da representação judicial e da consultoria jurídica do Estado.

1. Assim, para além da veiculação das notícias na imprensa, houve manifestação de setores técnicos do ente estatal por ocasião da tramitação do processo administrativo que versava sobre o PACTO CONTRA A FOME, inclusive da Procuradoria do Estado de Alagoas, todos assentando que se tratava de uma concentração de programas sociais já existentes e em execução no ano pretérito.
2. Desse modo, penso que esses inúmeros elementos probatórios, produzidos muito antes da propositura ou mesmo da ciência do ajuizamento da AIJE de que se cuida, denotam, ao meu sentir e com o máximo respeito dos que entendem diferente, que é adequada a conclusão de que o PACTO CONTRA A FOME não se constituía de um programa social novo, configurando-se como a reunião e concentração de ações sociais desenvolvidas no âmbito de programas sociais previstos em lei e em prévia execução.
3. Assentada essa premissa, passo a verificar se havia programa social com previsão em Lei, que tivesse por finalidade e objetivo o combate à fome e, conseqüentemente, a implementação de medida assistencialista de entrega de cestas básicas.
4. No caso concreto, ao examinar o caderno probatório, chego à conclusão de que há previsão legal específica assentando a implementação de programa social destinado a combater a insegurança alimentar e a vulnerabilidade social, a teor do que contido no item 2.2 da Lei Estadual n.º 7.584/2014, replicada no item 2.2 da Lei Estadual n.º 7.895/2018, sendo certo que a distribuição de alimentos aos mais vulneráveis se constitui em ação que se amolda perfeitamente ao escopo de programa que objetive atacar a insegurança alimentar.
5. A fim de que não paire dúvida, conveniente transcrever o fragmento dos diplomas legais que, desde 2014, estabeleceram a implementação de programas sociais com o desiderato de combater a insegurança alimentar, contidos às págs.01 e 03/04 do id. 9919027:

LEI Nº 7.584, DE 6 DE MARÇO DE 2014.

Alterada pela Lei nº 7.985, de 23 de janeiro de 2018.

FICAM RECONHECIDOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DE ALAGOAS, OS PROGRAMAS SOCIAIS DE EXECUÇÃO CONTINUADA QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

Faço saber que o Poder Legislativo Estadual decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam reconhecidos, no âmbito do Estado de Alagoas, OS PROGRAMAS SOCIAIS DE EXECUÇÃO CONTINUADA constantes no Anexo Único desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO REPÚBLICA DOS PALMARES, em Maceió, 6 de março de 2014, 198º da Emancipação Política e 126º da República.

*TEOTÔNIO VILELA FILHO*

Governador

ANEXO ÚNICO DA LEI ESTADUAL Nº. 7.584/14

2. SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEADES:

2.1. Programa de Construção de Complexos Nutricionais:

Objetivos: Construção de espaços físicos para implantação de Complexos Nutricionais em Municípios do Estado de Alagoas visando à distribuição de alimentos e à superação da renda

familiar por intermédio da geração de renda e da melhoria das carências nutricionais e da qualidade de vida, estimulando e incentivando a prática da agricultura familiar.

2.2. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PARA COMUNIDADES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL: Objetivo: Reduzir a prevalência de insegurança alimentar POR MEIO DE COMPLEMENTAÇÃO NUTRICIONAL.

### 2.3. Manutenção do Restaurante Popular "Prato Cheio" no Município de Maceió/AL:

Objetivos: Manter o funcionamento do Restaurante Popular "Prato Cheio", localizado no Município de Maceió/AL, assegurando aos usuários a oferta de no mínimo uma refeição diária com qualidade e quantidade suficientes, por preço acessível, bem como as ações estabelecidas em suas diretrizes.

### 2.4. Programa de Complementação Alimentar de Gestantes, Nutrizes e Crianças em Situação de Vulnerabilidade Social e Insegurança Alimentar (Cestas Nutricionais para Gestantes, Nutrizes e Crianças Desnutridas):

Objetivos: Reduzir a prevalência de desnutrição no período gestacional, de lactação e de desenvolvimento de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 24 (vinte e quatro) meses, por meio de complementação alimentar mediante a doação de cestas nutricionais de alimentos não perecíveis.

LEI Nº 7.985, DE 23 DE JANEIRO DE 2018.

ALTERA A LEI ESTADUAL Nº 7.584, DE 6 DE MARÇO DE 2014, QUE RECONHECE, NO ÂMBITO DO ESTADO DE ALAGOAS, OS PROGRAMAS SOCIAIS DE EXECUÇÃO CONTINUADA QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

Faço saber que o Poder Legislativo Estadual decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Anexo Único da Lei Estadual nº 7.584, de 2014, passa a vigorar na forma do Anexo Único desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

PALÁCIO REPÚBLICA DOS PALMARES, em Maceió, 23 de janeiro de 2018, 202º da Emancipação Política e 130º da República.

*JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO*

Governador

## 2. SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

- SEADES:

### 2.1. Programa de Construção de Complexos Nutricionais:

Objetivos: Construção de espaços físicos para implantação de Complexos Nutricionais em Municípios do Estado de Alagoas visando à distribuição de alimentos e à superação da renda

familiar por intermédio da geração de renda e da melhoria das carências nutricionais e da qualidade de vida, estimulando e incentivando a prática da agricultura familiar.

### 2.2. Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social:

Objetivo: REDUZIR A PREVALÊNCIA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR POR MEIO DE COMPLEMENTAÇÃO NUTRICIONAL.

### 2.3. Manutenção do Restaurante Popular "Prato Cheio" no Município de Maceió/AL:

Objetivos: Manter o funcionamento do Restaurante Popular "Prato Cheio", localizado no Município de Maceió/AL, assegurando aos usuários a oferta de no mínimo uma refeição diária com qualidade e quantidade suficientes, por preço acessível, bem como as ações estabelecidas em suas diretrizes.

### 2.4. Programa de Complementação Alimentar de Gestantes, Nutrizes e Crianças em Situação de Vulnerabilidade Social e Insegurança Alimentar (Cestas Nutricionais para Gestantes, Nutrizes e Crianças Desnutridas):

Objetivos: Reduzir a prevalência de desnutrição no período gestacional, de lactação e de desenvolvimento de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 24 (vinte e quatro) meses, por meio de complementação alimentar mediante a doação de cestas nutricionais de alimentos não perecíveis.

1. A previsão normativa autorizando programa social com a finalidade de atacar a insegurança alimentar dos mais vulneráveis mediante complementação nutricional, como há no item 2.2 da Lei Estadual n.º 7.584/2014, replicada no item 2.2 da Lei Estadual n.º 7.895/2018, engloba, por lógico, a ação assistencial de entrega de cesta básica, porquanto se trata da providência mais óbvia e trivial de combate à fome e de complementação nutricional.

2. Ressalto, em razão da pertinência, que por ocasião da tramitação administrativa do processo de aquisição das cestas básicas, o Subprocurador-Geral do Estado de Alagoas ofertou parecer, no qual expressamente registrou que teriam sido atendidas as condicionantes que atestavam que o denominado PACTO CONTRA A FOME aglutinava programas sociais já existentes e com previsão legal. (pág. 52 do id.9990524)
3. Ao ser instado pelo eminente Relator, o Estado de Alagoas, por intermédio da Procuradoria de Estado, esclareceu não se tratar de programa novo, ocasião em que categoricamente registrou que a hipótese versava sobre ações vinculadas a programas sociais já previstos em Lei estadual, consoante trecho da manifestação lançado às págs. 01/06 do id. 10099121:

[...]

Da leitura do PPA, verifica-se que os programas sociais de execução continuada do Estado são agregados no programa "0011-Assistência Social e Direitos Humanos".

Esse contém diversas ações, a exemplo do "apoio à população em situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social no Estado de Alagoas" e das "ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária".

A distribuição de cestas básicas ocorre em ambas as ações. O fundamento legal da distribuição (Lei Estadual nº 7.985/2018) e o programa do PPA (0011-Assistência Social e Direitos Humanos) se mantêm, independentemente das circunstâncias, o que sedimenta a relação de continuidade.[...]

Maceió, em 1 de março de 2024.

Luís Manoel Borges do Vale

Procurador do Estado - Coordenador do Centro de Estudos

Caio Henrique Alcântara

Procurador do Estado

1. Imperioso recordar que se cuida de manifestação do órgão técnico, cuja função é examinar a legalidade dos atos administrativos do ente estatal, de modo que não se pode desprezar ter sido essa a orientação jurídica encampada e emanada aos agentes públicos no âmbito do PACTO CONTRA A FOME.
2. A existência de diploma legal específico instituindo programa específico destinado ao combate à indigência alimentar, afasta, ao meu sentir, a cogitação de configuração de conduta vedada.

3. Desse modo, penso que descabe exigir que, além da lei que prevê o programa de combate à insegurança alimentar de modo direto, haja um decreto regulamentador do aludido programa, afinal, a exceção contida no art. 73, §10, da Lei 9.504/97 exige esteja o programa social assentado normativamente, não reclamando o elemento adicional de decreto regulamentar.
4. Até porque, caso se venha a entender que além da lei que especifica a implementação do programa social, seria necessário também um instrumento normativo adicional, como seria o caso de um Decreto regulamentar, penso que se estaria a acrescentar um requisito normativo de incidência que não foi inserido pelo legislador.
5. Em linhas mais claras, tenho que o que a exceção do art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97 exige, é apenas que o programa social esteja previsto em Lei, nada dizendo sobre a necessidade de norma regulamentadora complementar e, no caso concreto, o pressuposto da previsão em Lei foi efetivamente cumprido, porquanto há um diploma legal implementando especificamente o programa social de combate à insegurança alimentar, não sendo possível exigir a regulamentação em Decreto de forma concomitante para enquadrar a exceção legal do art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97.
6. Saliento, por pertinente, que o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL de há muito "*possui entendimento uníssono no sentido de que, 'nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei [...] [...]'*". (Ac. de 11/4/2024 no AgR-REspE n. 060039428, rel. Min. Raul Araújo.)
7. Assim, para o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, essa diretriz hermenêutica "*Trata-se da interpretação que melhor se coaduna com o texto legal, sob pena de se ampliar indevidamente as hipóteses de incidência de condutas vedadas, o que não se admite por se cuidarem de normas restritivas de direitos.[...]*".(Ac. de 19.6.2018 no REspe nº 4535, rel. Min. Jorge Mussi.)
8. Ademais, embora seja inequívoca a presença do escopo do programa legalmente instituído (combate à insegurança alimentar), do público alvo (vulneráveis) e do mecanismo a ser implementado (complementação nutricional), a ausência de decreto disciplinador de critérios mais definidos não elide o fato de que havia permissão legal concreta e específica para a instituição do programa social.
9. No caso de que se cuida, não se trata de mera projeção genérica em Lei Orgânica ou congênera, porquanto houve a instituição normativa específica de um programa social destinado ao combate à insegurança alimentar dos vulneráveis por meio de complementação alimentar, e isso em lei específica, que só se destinou a instituir normativamente os programas sociais estatais.
10. Além disso, apesar de não ser a hipótese do caso concreto, é relevante destacar que o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL já admitiu o enquadramento da ressalva do art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97, até mesmo em casos de mera projeção genérica na Lei Orgânica de Município, exatamente por entender que o que a exceção legal exige é a previsão em Lei, nada acrescentando como pressuposto da incidência da referida norma restritiva.
11. No caso, ao apreciar o Recurso Especial Eleitoral nº. 365-79, o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL decidiu que a existência de previsão de programa social de forma genérica, na Lei Orgânica Municipal, seria suficiente para se enquadrar na ressalva no art. 73, §10, da Lei nº. +9.504/97, posicionamento adotado com o voto dos eminentes Ministros LUIZ FUX, GILMAR MENDES e DIAS TOFFOLI, todos do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, acompanhados pelos

votos dos em. Ministros JOÃO OTÁVIO DE NORONHA e MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, que assim restou ementado:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA LC Nº 64/90. CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. A realização de obras de terraplanagem em propriedades particulares, quando respaldada em norma prevista na Lei Orgânica do Município, atrai a ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504.97.2. Recurso especial desprovido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 36579, Acórdão, Min. Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 14/11/2014.)

1. Neste particular aspecto, é relevante registrar que nos debates realizados por ocasião do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº. 365-79, o eminente Ministro DIAS TOFFOLI assentou categoricamente a desnecessidade de uma lei específica, acolhendo como suficiente a previsão em lei geral, tal como a Lei Orgânica ou Orçamentária:

*Exigir lei específica para todos os municípios, além da exigência de afastar os programas não previstos em lei orçamentária - e o acórdão afirma que esse programa cumpria a lei orçamentária - e da obrigatoriedade de haver lei específica, seria imputar ilícito a todos os prefeitos que estão cumprindo a lei orçamentária.*

*Não posso entender como o cumprimento de um programa autorizado por lei orçamentária, portanto a execução do orçamento, possa gerar um ilícito.*

1. De igual modo, ao proferir voto acompanhando o Ministro DIAS TOFFOLI, o eminente Ministro HENRIQUE NEVES fez ver que a exigência de previsão específica em Lei adotada pelo TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL não diz respeito à necessidade de ter sido o programa editado em lei isolada, minuciosa ou regulamentada, mas sim que haja uma prescrição específica tratando do programa social, consoante fragmento da manifestação adiante transcrita do voto do ilustre Ministro HENRIQUE NEVES no REspE nº. 365-79:

*Penso ser muito mais importante, como já dito, que a matéria de um programa social esteja numa lei orgânica do município, porque todos os governos adotarão aquele programa, do que em uma lei específica.*

*Pelos precedentes do Tribunal, eu entendo que, quando se disse sobre a necessidade de lei específica, a conclusão é no sentido de que o programa deve estar especificamente previsto em alguma lei. Não necessariamente numa lei única e exclusivamente para o programa. A especificação pode estar na lei*

*orgânica municipal, na lei orçamentária.*

*No caso, como a eminente relatora disse, o programa já ocorria há muito tempo no município. Assim, como o art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97 dispõe apenas a expressão "em lei", ou seja, há a necessidade do programa social ser previsto em lei e, no caso, há tal previsão na lei orgânica municipal; [...]*

1. No caso dos autos, a instituição de programa social de combate à insegurança alimentar não se deu como uma mera projeção genérica instituída como uma das metas programáticas do Estado de Alagoas, ao contrário: houve uma Lei estadual específica tratando do reconhecimento e instituição de programas sociais de execução continuada (Lei Estadual n.º 7.584/2014, replicada na Lei Estadual n.º 7.895/2018), e um dispositivo próprio implementando o programa social de combate à insegurança alimentar dos mais vulneráveis, por meio de complementação nutricional (item 2.2 do Anexo Único de ambos os diplomas normativos estaduais).
2. Repito, portanto, que embora não tenha vindo aos autos um decreto com regulamentação de critérios mais específicos acerca da complementação nutricional imposta normativamente, é fato incontroverso a existência de Lei estadual instituindo objetivamente um programa social destinado especificamente a combater a insegurança alimentar de grupos específicos, a saber, os vulneráveis, que são justamente as pessoas identificadas no CadÚnico, de modo que atendida a especificidade reclamada.
3. A ausência de critérios mais específicos sobre o quantitativo e a modalidade da complementação nutricional traçada no item 2.2 das Leis Estaduais n.º 7.584/2014 e n.º 7.895/2018, não afasta a premissa de incidência da exceção prevista no art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97, afinal, há expressa e específica previsão em Lei própria, instituindo o programa social.
4. A exceção normativa do art. 73, §10, da Lei n.º 9.504/97, não exige que a lei que preveja o programa social seja detalhada, mas sim que haja norma específica prevendo a instituição do programa social, de modo que não é permissível ampliar a hipótese normativa, porquanto se trata de disposição de legalidade estrita, que não pode ser interpretada ampliativamente.
5. Tenho, portanto, que o programa de atendimento à população vulnerável através do combate à insegurança alimentar possuía específica previsão normativa desde 2014, sofrendo aprimoramento legislativo em 2018, mas sem alteração relevante de premissa da disposição da norma que instituiu o programa assistencial.
6. Assim, não há dúvida de que preenchido o requisito alusivo à existência de Lei prevendo o programa social que ensejou a distribuição de cestas básicas, restando aferir, contudo, se o referido programa já vinha sendo executado antes do ano do pleito eleitoral.
7. O exame do contexto fático-probatório revela, ao meu sentir, que a distribuição de cestas básicas no âmbito de programa social já vinha ocorrendo nos anos anteriores, embora fosse necessária somente a aferição de que tivesse ocorrido no ano que antecedeu o pleito.
8. No caso em debate, há uma divergência de compreensão conceitual acerca da premissa levada a efeito pelo ínclito Ministério Público Federal e acolhida às inteiras no voto do em. Relator, no que concerne à definição do que seria um programa social e do que seria uma ação governamental.
9. Ao meu sentir, necessário distinguir o conceito técnico de programa e o de ação, porquanto a

particularidade de cada um desses institutos jurídicos revela, a mais não poder, que a distribuição das cestas básicas em alagoas se deu no âmbito de programa social previsto em Lei e em execução orçamentária nos anos anteriores ao pleito, amoldando-se à exceção contida no art. 73, §10, da Lei nº. 9.504/97.

10. De início, verifico que o Plano Plurianual do Estado de Alagoas para o período de 2020/2023 definiu expressamente os distintos conceitos de programa e de ações, consoante teor do art. 1º, III e V, da Lei estadual nº. 8.231, de 8 de janeiro de 2020, que está contido à pág. 06 do id.10099126, sendo relevante a transcrição:

LEI Nº 8.231, DE 8 DE JANEIRO DE 2020.

DISPÕE SOBRE O PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO DE 2020-2023, NOS TERMOS DO ART. 176, § 1º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º Fica instituído o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023, em cumprimento ao disposto no art. 176, § 1º da Constituição Estadual.

§ 1º No âmbito do Plano Plurianual, considera-se:

I - eixos: estruturas focais de concentração dos melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas na realidade, relacionando-se com os destinatários da atuação do Governo;

II - dimensões estratégicas: conjunto de grandes escolhas que orientam a construção de uma visão de futuro de médio e longo prazos para um dado segmento da realidade econômica, social, ambiental e mercadológica, visando à geração e apropriação de valor;

III - programa: instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações;

IV - objetivos: os resultados que se deseja alcançar no âmbito de um programa;

V - ações: operações das quais resultam produtos - bens ou serviços - que contribuem para atender ao objetivo de um programa;

VI - produto: bem ou serviço que resulta da ação;

[...].

1. O referido Plano Plurianual, no item 1.2.3, definiu que Programa "*É o instrumento de organização da*

*atuação governamental que contempla um conjunto de ações destinadas à concretização de um objetivo comum preestabelecido, com vistas à solução de um problema ou ao atendimento de necessidades ou demandas da sociedade".* (pág. 19 do id.10099126)

2. Do mesmo modo, efetuando clara distinção entre o que é programa e o que é ação, o item 1.2.4 do Plano Plurianual do Estado de Alagoas trouxe a definição de ação, assim delimitando: (pág. 20 do id.10099126)

#### 1.2.4 Ações

São operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa e se dividem em: projeto, atividade (finalística ou de manutenção) e operação especial.

Com o intuito de aperfeiçoar o PPA 2020-2023, a Suplan ampliou abrangência do Plano e todas as ações caracterizadas como "Atividade" e "Projeto", passam a constituir o PPA, não contemplando, portanto, as ações do tipo "Operações Especiais" (Dívida, Precatório, Cumprimento de Decisões Judiciais, Acordos Trabalhistas e Devolução de Saldos de Convênios).

A saber especificamente:

A) Projeto (PPA): instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;

B) Atividade (PPA): instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das

quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

1. Na mesma inteligência dos dispositivos acima reverberados no Plano Plurianual de Alagoas, extraído do Glossário do Congresso Nacional a definição de que Programa é *"Instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual"*, enquanto Projeto é definido como *"Instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental"*<sup>1</sup> e, por fim, o conceito de Ação é trazido no sentido de que *"Instrumento que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser projeto, atividade ou operação especial"*<sup>2</sup>

2. O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, por seu turno, na edição 25 de 14/10/2016 do *Boletim Tome Nota*, consignou alguns conceitos de programas, dentre os quais o de que *"programa é definido como um grupo de projetos, subprogramas e atividades de programas relacionados, gerenciados de*

*modo coordenado visando a obtenção de benefícios que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente. Um projeto pode ou não ser parte de um programa, mas um programa sempre terá projetos."*<sup>3</sup>

3. Todos as diretrizes conceituais acima abordadas, como se vê, distinguem programa de ação/projeto/atividade, de modo que esses últimos são sinônimos que significam instrumentos destinados a concretizar os objetivos do programa, ou seja, a ação está contida no projeto, não sendo uma atividade autônoma dele.
4. No caso de que se cuida, importante observar que o Plano Plurianual do Estado de Alagoas 2020-2023 também definiu que serão nove programas nele descritos, dentre os quais se observa o programa Assistência Social e Direitos Humanos, vinculado ao eixo Sociedade e Cidadania, do tipo temático, que *"são os programas que organizam os objetivos e metas governamentais por área de política pública, proporcionando a entrega de bens e serviços diretamente à população"*, conforme trecho colacionado à pág. 19 do id. 10099126 e ora reproduzido:

1. Corroborando claramente essa distinção conceitual e terminológica, verifico que o acervo que fora acostado aos autos pelo *Parquet* e pelas partes revela, sem laivo de dúvida, que os documentos públicos assentam que o programa é aquele identificado como *0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*, enquanto as ações 4460, 4223 e 4227 são partes integrantes do referido programa.
2. Para tanto, basta observar que na Lei Orçamentária Anual de 2022 do Estado de Alagoas, trazida aos autos pelo *Parquet*, foi destacado o DEMONSTRATIVO DE COMPATIBILIDADE PPA E LOA - PROGRAMAS TEMÁTICOS, na qual expressamente consta a informação discriminada de cada programa e as ações nele contidas, sendo oportuna a colação da tabela encartada na página 14 do id. 10020462, com os grifos do órgão ministerial:

1. Como se nota, a tabela da Lei Orçamentária Anual de 2022 do Estado de Alagoas é clara e didática, constando a discriminação da Unidade Orçamentária (Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social), o Programa (0011 - Assistência Social e Direitos Humanos) e as Ações nele contidas, dentre as quais a ação 4223 (ação de apoio a gestantes nutrizes e crianças em estado de desnutrição e vulnerabilidade social) e a ação 4460 (ação de apoio a população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social).
2. Noto, ademais, que na Lei Orçamentária Anual de 2022 do Estado de Alagoas, o mesmo ocorre em relação à ação 4227 (ações socioassistenciais e de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária), também integrante do Programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos, consoante atestado à página 13 do id. 10020462, com os grifos do órgão ministerial:

1. E isso não acontece somente com a Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social ou com o Fundo Estadual de Assistência Social, porquanto basta observar a íntegra da Lei Orçamentária

Anual de 2022, para constatar que essa distinção é feita em em relação a todos os órgãos, conforme colho do Demonstrativo de Compatibilidade PPA e LOA - Programas Temáticos, relacionado à Agência de Defesa e Inspeção Agropecuária de Alagoas(ADEAL), por exemplo, onde consta o Programa 0008 - Agropecuária, Recursos hídricos e Meio Ambiente, e a ele vinculados: (pág. 12 do id. 10020462):

1. Vale dizer, portanto, que a Lei Orçamentária deixa claro que as ações (ou projetos/atividades) não se confundem com o programa, pois em verdade são partes integrantes dele, de modo que o que se deve verificar é se o PROGRAMA estava em execução no ano pretérito, o que no caso concreto é inequívoco.
2. Ademais, diversos outros documentos acostados pelo *Parquet*, relacionados às despesas públicas, são categóricos em reproduzir essa distinção, sempre anotando que se trata do Programa 0011 - *Assistência Social e Direitos Humanos*, enquanto a Ação é a 4460 - *Apoio a população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social*, consoante pág. 02 do id. 10020463:

1. De igual forma, as notas de empenho colacionadas aos autos (págs. 03/24 do id. 10020463), nas quais é registrada sempre a descrição *PROGRAMA: 0011*, e a anotação *PROGRAMA DESCRICAO: ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS*, e sempre delimitada a ação (projeto ou atividade), identificada da seguinte forma: *PROJETO ATIVIDADE ID PROJETO DESCRICAO: APOIO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E VULNERABILIDADE SOCIALVULNERABILIDADE SOCIAL NO ESTADO DE ALAGOAS* e *PROJETO ATIVIDADE ID PROJETO: 44600000*.
2. Corroborando o raciocínio ora exposto, constato que a documentação que supostamente comprovaria que, nos anos anteriores de 2020 e 2021, a aquisição de cestas básicas não teria ocorrido no âmbito do programa já em execução, em verdade, revela o inverso, na medida em que os documentos públicos de despesa contém essa mesma distinção explicitada acima, sempre identificado como *PROGRAMA: 0011*, e a anotação *PROGRAMA DESCRICAO: ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS*, de modo que mesmo que se tenha a implementação de atividades no âmbito de ação diversa, é inequívoco que as referidas atividades não se confundem com o programa, da qual todas eram partes integrantes.
3. Nesse sentido, constato que os referidos documentos públicos de despesa acostados pela Procuradoria Regional Eleitoral, eles contém essa mesma distinção explicitada acima, sempre identificado como *PROGRAMA: 0011 - ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS*, enquanto o que difere é o dígito das ações desenvolvidas no âmbito desse mesmo programa, sendo certo que ação não se confunde com programa, tudo a desaguar na conclusão de que houve efetiva aquisição e distribuição de cestas básicas nos anos anteriores, no bojo do programa social continuado (0011 - Assistência Social e Direitos Humanos), sendo pertinente a colação de um, exemplificativamente: (pág. 02 do id. 10020466):

1. Nota-se, portanto, que as aquisições de cestas básicas se deram todas no âmbito do mesmíssimo programa social em contínua execução, a saber, o *PROGRAMA: 0011 - ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS*.
2. Com efeito, sempre há a distinção entre o programa e a ação ou atividade a ele relacionada, o que implica dizer que a ação/projeto está inserida no programa, dele fazendo parte.
3. Em mesmo sentido, a Lei Orçamentária Estadual de 2020 trazida aos autos pelo Estado de Alagoas, na qual expressamente consta a informação discriminada do *programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*, e as ações que dele são integrantes, a exemplo da ação 4223 (ação de apoio a gestantes nutrizes e crianças em estado de desnutrição e vulnerabilidade social), ação 4460 (ação de apoio a população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social) e ação 4227 (ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária), sendo oportuna a colação do fragmento da peça orçamentária encartada na página 11 do id. 10099123, com os grifos do ente estatal:

1. É possível notar na Lei Orçamentária Estadual de 2020, ademais, que o valor descrito para o *programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos* é distribuído entre as ações a ele vinculadas, de modo que o somatório delas totaliza exatamente a quantia direcionada ao programa, sendo bastante ver que quando vinculada à temática da Alimentação e Nutrição (código 306), o *programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos* tem a indicação de R\$ 35.617,020, exatamente o resultado do somatório da ação 3292 (implantação de restaurantes populares - R\$ 510.000,00) + ação 3514 (construção de complexos nutricionais - R\$ 1.010.000,00) + ação 4223 (apoio a gestantes, nutrizes e crianças em estado de desnutrição e vulnerabilidade social - R\$ 30.010.000,00) + ação 4460 (apoio à população em situação de insegurança alimentar e nutricional - R\$ 4.087.20,00), tudo em ordem a denotar que ação e programa não se confundem, porquanto àquela está contida e integra este último.
2. Em igual sentido, ao verificar o denominado DEMONSTRATIVO DO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA) para o ano de 2020, constato que, ao elencar os recursos destinados a esse eixo temático, há novamente a clara distinção entre o programa e as ações nele contidas, constando do topo da tabela a Função (Assistência Social - 08), a Subfunção (306 - Alimentação e Nutrição) e o Programa (0011), e depreende-se que as ações 4223, 4460 e 4227 fazem parte do mesmíssimo programa, a saber, o multicitado *programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*, sendo igualmente pertinente a colação de fragmento da pág. 16 do id. 10099123:

1. O mesmo ocorre com a Lei Orçamentária Estadual de 2021, porquanto a consulta à referida peça contida na pág. 09 do id. 10099124, revela que a ação 4223 (ação de apoio a gestantes nutrizes e crianças em estado de desnutrição e vulnerabilidade social), a ação 4460 (ação de apoio a população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social) e a ação 4227 (ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária), todas são atividades desenvolvidas no âmbito do Programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos, de modo que tendo havido aquisição e distribuição de cestas básicas no âmbito do referido programa, a hipótese se enquadra na exceção do art. 73, §10, da Lei nº. 9.504/97.

2. Neste particular aspecto, trilha em mesmo sentido a manifestação da Procuradoria do Estado de Alagoas, órgão responsável pela aferição de licitude dos atos administrativos no âmbito do ente estatal, que ao ser instada pelo eminente Relator, esclareceu não ser o PACTO CONTRA A FOME um programa novo, mas sim um projeto que aglutinava várias ações vinculadas a programas sociais já existentes e em execução no ano anterior, consoante registro lançado às págs. 01/06 do id. 10099121:

*Preliminarmente, registre-se que o Estado de Alagoas, na execução de suas políticas públicas em ano eleitoral, observa a inteireza das orientações advindas da Procuradoria-Geral do Estado (órgão responsável pela uniformização dos entendimentos jurídicos), as quais se encontram consubstanciadas em cartilha orientativa disponível no sítio eletrônico da Advocacia Pública (<https://www.pge.al.gov.br/documentos/category/95-cartilha-eleitoral>).*

*Com efeito, todas as ações estatais são coordenadas e cadenciadas, em uníssono com um verdadeiro compliance administrativo, que se volta à observância do princípio da juridicidade, cujo conteúdo impõe a submissão da Administração Pública à amplitude do ordenamento jurídico.*

*Postas tais considerações, é forçoso sublinhar que a distribuição gratuita de cestas básicas é medida que integra programa social de execução continuada, o qual se encontra previsto na Lei Estadual nº 7.985/2018: [...].*

[...]

*Da leitura do PPA, verifica-se que os programas sociais de execução continuada do Estado são agregados no programa "0011-Assistência Social e Direitos Humanos".*

*Esse contém diversas ações, a exemplo do "apoio à população em situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social no Estado de Alagoas" e das "ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária".*

*A distribuição de cestas básicas ocorre em ambas as ações. O fundamento legal da distribuição (Lei Estadual nº 7.985/2018) e o programa do PPA (0011-Assistência Social e Direitos Humanos) se mantêm, independentemente das circunstâncias, o que sedimenta a relação de continuidade.*

[...]

*Destaca-se que a entrega de cestas básicas integra o "Pacto Contra a Fome", mas com esse não se confunde. Isso porque tal pacto não se traduziu em um novo programa governamental do Estado de Alagoas, consistindo, tão somente, em uma reunião de programas já existentes, com o intuito de favorecer a eficiência administrativa.*

*Desse modo, foram aglutinadas ações já contidas em programas próprios e em execução nos exercícios*

*financeiros pretéritos.*

*Conclui-se, diante do exposto, que a distribuição de cestas básicas ocorre de forma ininterrupta desde 2020, integrando o programa governamental "0011-Assistência Social e Direitos Humanos".*

Maceió, em 1 de março de 2024.

Luís Manoel Borges do Vale

Procurador do Estado - Coordenador do Centro de Estudos

Caio Henrique Alcântara

Procurador do Estado

1. Assim, com o máximo respeito aos que entendem diferente, não há dúvidas de que, nos anos anteriores ao pleito, houve execução do programa assistencial identificado como *Programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*, na qual estavam inseridas diversas ações/atividades/projetos, tais como as medidas de apoio à população vulnerável em quadro de insegurança alimentar (ação 4460), as providências de apoio a gestantes, nutrizes e crianças em estado de desnutrição (ação 4223) ou mesmo as medidas socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária (ação 4227).
2. O que a exceção normativa do art. 73, §10, da Lei nº. 9.504/97 exige, de forma literal, é que haja um programa social previsto em Lei e em execução no ano anterior, de modo que não afasta o enquadramento dessa ressalva legal o fato de uma determinada operação (distribuição de cestas básicas) ter sido efetuada no âmbito da ação 4460, enquanto no ano anterior essa mesma medida tenha sido eventualmente implementada no bojo de ação diversa (4423 ou 4227), porquanto todas essas ações são integrantes do mesmo programa identificado como *0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*.
3. Em linhas claras, o que tenho por demonstrado inequivocamente nos autos, é que houve a aquisição e distribuição de cestas básicas nos anos anteriores ao pleito, no âmbito da Secretaria de Assistência Social de Alagoas, por força de programa social de execução continuada previsto em lei estadual e com previsão orçamentária, e ainda que o ato de aquisição e entrega tenha eventualmente sido viabilizado em diversas ações e projetos de trabalho, o fato é que todas elas integram esse mesmo programa.
4. Ressalte-se, por relevante, outro elemento técnico que corrobora ter havido a aquisição e distribuição de cestas básicas no âmbito de programa social previsto em Lei nos anos anteriores ao pleito eleitoral, consoante colhe-se da manifestação exarada pelo Sr. ANTÔNIO CARILO CARDOSO DA SILVA, no âmbito do Estudo Técnico Preliminar de Compra relacionado à ação de assistência aos atingidos pelas chuvas (Processo Administrativo nº E:13020.0000000976/2022), ao informar que "*o Estado de*

*Alagoas, por meio da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social - SEADES, adquiriu 200 mil cestas básicas que foram distribuídas aos 102 municípios alagoanos, através do processo sei 13020-0000000474/2020, sempre levando em consideração o quantitativo de famílias inscritas no cadÚnico em situação de pobreza e extrema pobreza, não tendo sido identificada a ocorrência de inconsistências nas fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato".(pág. 13 do id.9919031)*

5. Com efeito, consta dos autos relatório de despesas com o quantitativo empenhado e liquidado nos anos de 2020 e 2021, os quais é possível depreender que houve execução no âmbito do programa social de combate à fome, tanto nas ações relacionadas ao apoio a gestantes, nutrizes e crianças em estado de desnutrição (ação 4223), quanto nas ações relacionados ao apoio à população em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social (ação 4460), consoante tabela contida à pág. 01 do id. 9919041:

1. A Coligação INVESTIGANTE, ao ofertar as primeiras alegações finais, reconhece e torna incontroversa a existência de execução, nos anos anteriores, do *Programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*, na qual estavam inseridas diversas ações/atividades/projetos, inclusive em relação à ação 4460, que versa sobre o combate à insegurança alimentar, conforme exposto trecho da peça apresentada pela parte Autora: (pág. 32 do id. 10016672)

*Com efeito, é de fácil percepção que a dotação orçamentária de Programa de trabalho 08.306.0011.4460 - APOIO A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E VULNERABILIDADE SOCIAL VULNERABILIDADE SOCIAL NO ESTADO DE ALAGOAS não foi executada em 2019, no ano de 2020 teve uma execução menor do que R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e em 2021 se executou pouco mais de R\$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais), perfazendo uma média de R\$ 1.355.653,44 (um milhão, trezentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e três reais e quarenta e quatro centavos) nos três anos anteriores ao da eleição de 2022.*

1. Penso, portanto, que não há dúvida quanto ao fato de que havia efetiva execução orçamentária no ano anterior no âmbito de programa social do qual fazia parte a ação social destinada ao combate à insegurança alimentar.
2. A demonstração de existência de dispêndio nos anos anteriores relacionadas ao programa de combate à insegurança alimentar, corroboram, ao meu sentir, com a conclusão a que cheguei, no sentido de que inequívoco que o programa social já vinha sendo executado em período anterior ao pleito eleitoral.
3. De todo modo, o fato é que existia previsão orçamentária para os programas sociais na Lei Orçamentária, inclusive com o registro dos códigos de trabalho das ações invocados pelo *Parquet*, consoante trechos das peças orçamentárias e do Plano Plurianual acima colacionadas.
4. Constato, portanto, que havia previsão orçamentária nas Leis que disciplinam o orçamento do Estado de Alagoas, e não fosse o bastante, tenho por inequívoca a comprovada execução de programa social destinado ao combate à insegurança alimentar no ano que antecedeu a eleição.

5. Registro, neste particular, que para além da comprovada previsão orçamentária, as atas do Conselho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOEP) revelam, sem laivo de dúvidas, que houve a aquisição e distribuição de cestas básicas nos anos anteriores, inclusive no ano de 2021, no âmbito de ação integrante de programa social normatizado e contínuo, consoante deliberação assentada documentalmente às págs. 13/16 no id. 9918172:

## ATA DA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO ANO 2021 DO CONSELHO INTEGRADO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL-CIPIS

Aos dezesseis dias do mês de abril do ano dois mil e vinte e um, às dez horas, foi realizada a 1ª Reunião Extraordinária do ano 2021 do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social-CIPIS.

[...]

Na sequência, procedeu à leitura do item 1 da pauta, que trata da deliberação sobre novos projetos apresentados ao Conselho: 1.1. Processo SEI n E:13020.0000000421/2021-Projeto "Aquisição e distribuição de cestas básicas para as famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no CadÚnico, priorizando as não beneficiárias dos programas sociais, em insegurança alimentar e nutricional temporária, dos 102 municípios alagoanos". INTERESSADO: Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social SEADES, RELATOR: Gustavo Lima Novaes. OBJETIVO: Atender temporariamente com a aquisição e distribuição de cestas básicas às famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no CadÚnico, priorizando as não beneficiárias dos programas sociais, que se encontram em situação de insegurança alimentar e nutricional dos 102 municípios alagoanos, os quais continuam atingidos pela Pandemia do COVID-19 (coronavírus) e calamidade pública, por meio da oferta de 250 mil cestas básicas, assegurando o direito ao alimento às famílias, em observância ao princípio da dignidade humana.

1. São inúmeros fatores probatórios que convergem para a conclusão de que, além da expressa previsão orçamentária, há inequívoca comprovação de que houve aquisição e distribuição de cestas básicas no ano anterior, no âmbito de ações vinculadas a programas sociais que foram aglutinadas no PACTO CONTRA A FOME.
2. Eventual diferença em relação aos dígitos do plano de trabalho ou da ação não elidem, em absoluto, o fato incontroverso de que havia a previsão na Lei Orçamentária e que a aquisição e distribuição de cestas básicas ocorreu no ano anterior, no âmbito de ação social desenvolvida no âmbito de programa social preexistente, e que foi um dos aglutinados no PACTO CONTRA A FOME.
3. E registro além, eminentes Desembargadores.
4. Penso que, ainda que não subsistisse a linha de raciocínio acima explanada, a demonstrar que a execução prévia e continuada se deu no âmbito de um mesmo programa já existente, identificado como *Programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos*, mesmo assim penso que a conduta não se enquadraria como vedada no caso concreto.
5. E assim entendo porque, é incontroverso que nos anos de 2020 e 2021, a Secretaria de Assistência

Social promoveu a aquisição e distribuição de cestas básicas, no âmbito de programa previsto normativamente e com previsão na Lei orçamentária do Estado, de modo que o fato de eventualmente a medida assistencial ter ocorrido sob a rubrica de ação social distinta no ano anterior, não altera o quadro fático de que essa atividade assistencialista ocorria nos anos que antecederam ao pleito, com fundamento em lei e previsão na peça orçamentária, no âmbito da Secretaria de Assistência Social do Estado de Alagoas.

6. Ou seja, se uma determinada ação social (no caso, a entrega de cestas básicas) já ocorria continuamente nos anos anteriores, com previsão legal e orçamentária, e por iniciativa da Secretaria de Assistência Social, a sua ocorrência no ano do pleito se amolda à exceção legal, ainda que vingasse a suposição de que a rubrica de uma atividade era distinta da outra, isso porque em nada alteraria o cenário fático de que seria a mesma Secretaria de Assistência Social, reiterando uma ação social prevista normativamente e já efetuada nos anos anteriores, inclusive com previsão na lei orçamentária.
7. Em linhas claras e objetivas, a Secretaria de Assistência Social já executava a atividade de distribuição de cestas básicas nos anos anteriores de 2020 e 2021, com amparo em programa previsto em lei e com previsão orçamentária, de modo que a mera diferença de rubrica da ação não altera o quadro fático de que houve a continuidade dessa medida assistencial de entrega de alimentos pela mesma Secretaria de Assistência, nos anos anteriores, e sempre com fundamento em lei e previsão na peça orçamentária.
8. A distinção das rubricas da atividade, ao meu sentir, não seria suficiente para alterar o quadro fático de continuidade das entregas das cestas com base legal e previsão orçamentária prévia, por parte da mesmíssima Secretaria Estadual de Assistência Social, de modo que penso que seria desproporcional desconsiderar a normatividade dos fatos e, por uma formalidade na distinção dos dígitos da rubrica da atividade social, entender configurada a conduta vedada para cassar os mandatos outorgados pela soberania popular.
9. Destaco, ainda, que a diretriz jurisprudencial orienta que não há configuração de conduta vedada quando se está diante de meras divergências das rubricas relacionadas aos programas sociais, porquanto o que deve ser aferido é a realidade fática da efetiva existência de execução do programa previsto em lei, conforme *ratio decidendi* extraída de precedente do TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS:

Recursos Eleitorais. Ação de investigação judicial eleitoral. Representação por conduta vedada a agente público. Distribuição gratuita de bem, valor ou benefício pela Administração Pública. Ação julgada parcialmente procedente. Condenação em multa. Análise dos recursos conforme sua ordem de prejudicialidade. 2º e 3º recursos (interpostos pelos réus). Distribuição, pelo Município, em 2012, de cestas semanais de hortifrutigranjeiros a famílias carentes. Art. 73, §10, da Lei das Eleições. Ilicitude da distribuição gratuita pela Administração Pública, durante o ano eleitoral, de bens, valores e benefícios. Ilicitude excluída pela existência de programa social, desde que este tenha sido autorizado em lei e já se encontre em execução orçamentária no exercício anterior. Incontrovérsia quanto à existência de programa social, criado por lei em 2011, a respaldar a distribuição das cestas. Controvérsia quanto ao sentido da expressão "execução orçamentária no exercício anterior". REQUISITO QUE NÃO DEVE SER AFERIDO NAS RUBRICAS CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL APLICÁVEL A 2012, MAS, SIM, NA REALIDADE VIGENTE NO ANO ANTERIOR, COM VISTAS A AFERIR A CONTINUIDADE DO PROGRAMA. Prova de que, aprovada a lei, foram tomadas providências para sua

implantação concreta, ocorrida ainda em 2011. Art. 167, I, CR/88. Suficiência da rubrica "assistência social" na lei orçamentária anual e da vinculação das despesas do programa, na lei que o instituiu em 2011, à dotação do orçamento vigente e dos próximos. Conclusão pela existência de programa regularmente instituído em lei, inserido na lei orçamentária anual e executado em caráter contínuo em relação ao ano anterior às eleições. Recursos a que se dá provimento, para julgar improcedente a representação por conduta vedada, afastando a multa imposta aos réus.

1º recurso (interposto pelo Ministério Público Eleitoral). Afastada a ilicitude da conduta, resta descaracterizada a hipótese de incidência quer da multa, querdapretendida cassação de diploma. Recurso julgado prejudicado.

(RECURSO ELEITORAL nº178451, Acórdão, Des. Virgílio de Almeida Barreto, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, 09/12/2013).

1. Ao meu sentir, a realidade fática e documental revela que ocorreu a compra e distribuição de cestas no ano que antecedeu a eleição, e isso no bojo do programa social previsto na Lei estadual e com previsão orçamentária, não sendo suficiente para desnaturar essa circunstância a mera divergência dos dígitos das ações nas quais foram realizadas, porquanto todas integravam o mesmo programa.
2. Neste mesmo sentido, cabe observar que é uníssona a diretriz jurisprudencial do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL no sentido de que *"No ano eleitoral, é possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, desde que no bojo de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior."*(Recurso Especial Eleitoral nº1429, Acórdão, Min. Laurita Vaz, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 11/09/2014.)
3. Desse modo, o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL assenta, de forma sólida e pacífica, que não configura a conduta vedada a distribuição de bens no ano eleitoral, quando realizada no âmbito de programa social previsto em lei e em execução no ano anterior, *in verbis*:

ELEIÇÕES 2016. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. RECEBIMENTO COMO AGRAVO REGIMENTAL. AIJE. AIME. PREFEITO. VICE-PREFEITO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. APELO NOBRE. INADMISSÃO. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA A FUNDAMENTO DA DECISÃO. AUSÊNCIA. SÚMULA Nº 26/TSE. NULIDADE DO ACÓRDÃO REGIONAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA Nº 72/TSE. GRAVAÇÃO AMBIENTAL. OITIVA EM AUDIÊNCIA DE INSTRUÇÃO E JULGAMENTO. DESNECESSIDADE. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL E À AMPLA DEFESA. DEMONSTRAÇÃO DE PREJUÍZO. AUSÊNCIA. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. EFEITO DEVOLUTIVO DO RECURSO ELEITORAL (ART. 1.013, § 1º, CPC). INOCORRÊNCIA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. DESPROVIMENTO.

[...]. 8. A distribuição gratuita de bens em ano eleitoral - no caso dos autos, a doação de materiais de construção à população pobre - autorizada por lei municipal já em execução orçamentária no exercício anterior se amolda à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 e, por conseguinte, não configura

conduta vedada. 9. Embargos de declaração conhecidos como agravo regimental ao qual se nega provimento.

(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº36502, Acórdão, Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 13/09/2019).

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA LC Nº 64/90. CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. A realização de obras de terraplanagem em propriedades particulares, quando respaldada em norma prevista na Lei Orgânica do Município, atrai a ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Recurso especial desprovido.

(Recurso Especial Eleitoral nº36579, Acórdão, Min. Dias Toffoli, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 14/11/2014).

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PREVISÃO. PROGRAMA SOCIAL. LEI ORÇAMENTÁRIA. POSSIBILIDADE.

1. A execução de programa social previsto em lei orçamentária, em curso desde o ano anterior, insere-se na ressalva prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, afastando a vedação prevista na norma.

2. Agravo regimental desprovido.

(Recurso Especial Eleitoral nº14441, Acórdão, Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 09/12/2015).

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. ABUSO DE PODER. DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS E DE LOTES AOS MUNICÍPIOS. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS.

[...] 3. Mérito. Na perspectiva do Direito Eleitoral, a Constituição Federal é expressa ao afirmar a proteção à "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" (art. 14, § 9º). No âmbito infraconstitucional, a Lei das Eleições, por meio de seu art. 73, protege o princípio da igualdade de chances ou paridade de armas entre os contendores candidatos, partidos políticos e coligações, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual fica comprometida a própria essência do processo democrático.

4. Concessão de benefícios assistenciais. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e abuso de poder. O acórdão regional expressamente consignou que: i) a concessão de benefícios assistenciais estavam amparados em lei e em execução orçamentária no ano anterior; ii) o aumento das concessões não ocorrera de forma abusiva; iii) existia critério na distribuição dos benefícios, padronizado desde 2009; iv) ausência de mínima prova indiciária acerca de conotação eleitoral, como pedido devotos, entre outras circunstâncias; v) o prefeito sequer participava da distribuição, mas apenas os servidores do município.

Não há, pois, violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, valendo ressaltar o entendimento do TSE no sentido de que "o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97" (AgR-REspe nº 9979065-51/SC, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 1º.3.2011).

[...] 7. Divergência jurisprudencial não demonstrada. 8. Recursos especiais desprovidos.

(Recurso Especial Eleitoral nº15297, Acórdão, Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 07/10/2016).

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2016. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 26/TSE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA Nº 24/TSE. DECISÃO CONFORME A JURISPRUDÊNCIA DO TSE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.

[...] 3. O TRE/SC entendeu que a reformulação, no ano das eleições, de programa social já autorizado em lei e em execução no exercício anterior não caracterizava a prática de conduta vedada pelo art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997. A modificação dessas conclusões exige o reexame do conjunto fático-probatório, vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/TSE).

[...]

6. Tendo em vista que a decisão recorrida está em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal Superior, não se conhece do recurso especial eleitoral (Súmula nº 30/TSE).

7. Agravo interno a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº42465, Acórdão, Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 23/11/2018).

1. O egrégio TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS, igualmente reverbera o posicionamento do TSE, e de há muito proclama a ausência de conduta vedada quando a distribuição de bens se dá por força de programa social com previsão legal e de execução orçamentária pretérita, *ipsis verbis*:

ELEIÇÕES 2020. MUNICÍPIO DE MARAGOGI. RECURSO EM AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE).

[...] - Mérito. Captação ilícita de sufrágio, Abuso de Poder Político-Econômico e Conduta Vedada a Agente Público. Ausência de provas da doação, do oferecimento, da promessa ou da entrega de material de construção civil em troca do voto dos eleitores.

- PROGRAMA ASSISTENCIAL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS. PREVISÃO EM LEI ESPECÍFICA. PROGRAMA SOCIAL EM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM EXERCÍCIOS ANTERIORES AO PLEITO. AUSÊNCIA DE PROVAS DE DESVIRTUAMENTO E DO CARÁTER ELEITOREIRO.

- Parcial Conhecimento do Apelo. Exclusão da Lide da empresa Recorrida. Ilegitimidade Passiva Ad Causam.

- Não provimento ao recurso. Manutenção dos Mandatos Eletivos e dos Diplomas dos recorridos. Não aplicação das penas de inelegibilidade e de multa.

(RECURSO ELEITORAL nº060048897, Acórdão, Des. Sergio De Abreu Brito, Publicação: DJE - DJE, 23/01/2023).

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ELEITORAL INOMINADO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. DOAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS EM ANO ELEITORAL. PREEXISTÊNCIA DE PROGRAMA SOCIAL COM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI ESPECÍFICA. CONDOTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEI DAS ELEIÇÕES . EXCEÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 73, § 10, DA LEI 9504/97. CONJUNTO PROBATÓRIO DESPROVIDO DE ELEMENTOS CONTUDENTES DO ABUSO DE PODER POLÍICO E ECONÔMICO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(RECURSO ELEITORAL nº12307, Acórdão, Des. Alexandre Lenine De Jesus Pereira, Publicação: DEJEAR - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral de Alagoas, 15/01/2014).

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. IMPROCEDÊNCIA. CONDOTA VEDADE E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ART. 41-A DA LEI Nº 9.504/97. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

1. Conduta vedada não demonstrada. Programa social para fornecimento gratuito de óculos em execução nos anos anteriores à eleição. Programa criado por lei e com dotação orçamentária de suporte. Incidência da exceção prevista no art.73, §10, da Lei nº 9.504/97. [...]

3. Inexistência de comprovação de abuso de poder político ou econômico.4. Recurso desprovido.

(RECURSO ELEITORAL nº929, Acórdão, Des. Manoel Cavalcante De Lima Neto, Publicação: DOE - Diário Oficial do Estado, 16/12/2009).

1. Na mesma linha, a lição doutrinária de RODRIGO LÓPEZ ZILIO, a assentar justamente que não há ilicitude quando constatada a presença de programa social previsto em lei e em prévia execução orçamentária, porquanto amolda-se à exceção prevista no art. 73, §10, da Lei nº. 9.504/97:

*A justificativa da conduta vedada pelo §10 do art. 73 da LE passa por uma análise da ação administrativa realizada durante o transcurso do mandato exercido. O legislador preceitua que, em ano eleitoral, é ilícita a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, mas ressalva os casos derivados de situações excepcionais (calamidade pública e estado de emergência) e as ações preexistentes (programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior). A ressalva da situação excepcional guarda pertinência com a necessidade de prestar pronta assistência ao corpo social atingido pela calamidade pública e estado de emergência, sob pena de frustração do fim básico do Estado que é o bem comum.*

*A ressalva para os programas sociais autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior denota que o legislador concede um tratamento diferenciado ao administrador que possui um plano de governo de médio e longo prazo, em cujo projeto se inclui a prestação de serviços assistenciais aos necessitados, do administrador desprovido de uma estratégia governamental minimamente duradoura e que privilegia ações imediatistas, ao sabor da variabilidade das circunstâncias.*

1. No caso de que se cuida, tenho como inequívoco que houve aquisição e distribuição de cestas básicas no ano anterior à eleição e no âmbito de programa social que integrou o PACTO CONTRA A FOME, que aglutinava várias ações sociais promovidas em programas que efetivamente já estavam implementados e em execução antes do ano do pleito, o que afasta a configuração da conduta vedada invocada pela Autora, ante a incidência da ressalva do art. 73, §10, da Lei nº. 9.504/97.
2. Estabelecidas essas premissas conclusivas, no sentido de que a distribuição de cestas básicas se deu no âmbito de programa legalmente existente e em execução nos anos anteriores, restaria ainda avaliar se houve incremento no número de bens distribuídos e, em caso positivo, se a majoração teria aptidão para caracterizar a conduta vedada ou mesmo o abuso de poder.
3. Com relação a esse item, é importante destacar que não há controvérsia quanto à premissa de que houve aumento no quantitativo de cestas básicas ofertadas.
4. Destaco, aliás, que o *Parquet* eleitoral converge com os números documentados que foram acostados aos autos pelo Estado de Alagoas, tendo assentado o órgão ministerial (pág. 47 do id. 10106517), que no ano de 2020 houve a aquisição e distribuição de 198.788 (cento e noventa e oito mil, setecentos e oitenta e oito reais) cestas básicas, enquanto em 2021 foram compradas e distribuídas 210.200 (duzentos e dez mil e duzentas) cestas básicas, enquanto em 2022 foram adquiridas e entregues 316.973 (trezentos e dezesseis mil, novecentos e setenta e três mil) cestas básicas.
5. Entendo, entretanto, que sob qualquer ângulo que se examine, o aumento da distribuição não se deu de

modo a configurar conduta vedada ou mesmo abuso de poder.

6. Destaco, porque reputo relevante, que no ano anterior ao pleito, ao votar pela aprovação da aquisição de cestas básicas para distribuição no âmbito do programa social em questão, a então Deputada estadual JOSIRLENE PEREIRA que fazia parte do Conselho do FECOEP e integrou a coligação INVESTIGANTE como candidata a vice-governadora, ofertou manifestação com a qual registrou a necessidade de ampliar sobremaneira o número de cestas básicas a serem distribuídas, conforme trecho consignado na ata de reunião daquele órgão: (págs. 13/16 no id. 9918172)

## ATA DA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO ANO 2021 DO CONSELHO INTEGRADO DE POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL-CIPIS

Aos dezesseis dias do mês de abril do ano dois mil e vinte e um, às dez horas, foi realizada a 1ª Reunião Extraordinária do ano 2021 do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social-CIPIS.

[...]

Na sequência, procedeu à leitura do item 1 da pauta, que trata da deliberação sobre novos projetos apresentados ao Conselho: 1.1. Processo SEI n E:13020.0000000421/2021-Projeto "Aquisição e distribuição de cestas básicas para as famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no CadÚnico, priorizando as não beneficiárias dos programas sociais, em insegurança alimentar e nutricional temporária, dos 102 municípios alagoanos".

[...]

PRONUNCIOU-SE A CONSELHEIRA JOSIRLENE SOARES PEREIRA DE MELLO FEITOSA, que efetuou a leitura da sua manifestação escrita acerca do processo em questão, cujo registro a referida Conselheira solicitou que constasse, na íntegra, na presente ata, conforme transcrito a seguir: *"[...] O projeto traz a informação de que temos no CadÚnico cerca de 414 (quatrocentas e catorze) mil famílias identificadas como de extrema pobreza, contudo o projeto prevê apenas 250 (duzentas e cinquenta) mil cestas básicas que serão distribuídas uma única vez e isso não garante segurança alimentar. [...] E hoje, absurdamente, um ano depois da primeira e única aprovação nesse sentido, o Governo do Estado não tem nenhuma ação que busque atender a universalidade, Alagoas não conseguiu ter um efetivo apoio de universalização à extrema pobreza no total que seria justo, socialmente falando, nem buscou atender à universalidade de quem se encontra nas camadas mais vulneráveis. Ou seja, a universalidade da extrema pobreza, e na sequência a pobreza, depois a baixíssima renda e finalmente a totalidade do CadÚnico, contemplando assim a todos em situação de baixa renda.*

[...] A referida Conselheira solicitou, também, a registro em ata do Inteiro teor do requerimento 554/2020 por ela apresentado na data de 05 de maio de 2020 e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas, nos termos a seguir reproduzidos:

*"Requeiro nos termos do artigo 160, inciso 1, do Regimento Interno que Vossa Excelência requirite ao*

*Governador do Estado de Alagoas que empreenda esforços no sentido de atender a universalidade das famílias alagoanas de extrema pobreza, assim inscritas no Cadastro Único do Governo Federal, com a distribuição das cestas nutricionais ou, preferencialmente, com a entrega de um auxílio financeiro, tendo em vista que as cestas financiadas pelo Fundo Estadual de Combate a Extrema Pobreza FECOEP, são insuficientes, pois beneficiam menos da metade das 403 mil famílias inscritas no CadÚnico, como de extrema pobreza. Ressalto que, além da Insuficiência numérica das cestas disponibilizadas pelo Governo do Estado, a distribuição das mesmas não adotou os critérios estabelecidos pelo FECOEP, considerando a proporcionalidade do número de pessoas na extrema pobreza com relação ao número de habitantes de cada município, ocasionando uma distorção na entrega e deixando milhares de alagoanos, nessa condição, sem a devido atendimento. [...] Finalizo falando da URGÊNCIA do referido pleito, no sentido de que o Estado assista com a entrega das cestas nutricionais ou com auxílio financeiro equivalente, as 223 mil famílias que não foram atendidas, tendo em vista as inúmeras dificuldades que essas pessoas enfrentam no seu dia-a-dia, ainda mais agora, nesse momento de enfrentamento ao COVID-19".*

1. Induvidoso, portanto, que a ex-deputada JOSIRLENE PEREIRA, que integrou a Coligação INVESTIGANTE e à época integrava o Conselho do FECOEP, na reunião de abril de 2021 cujo trecho acima foi transcrito, se manifestou reclamando pela necessidade de ampliação do número de cestas a serem distribuídas, destacando que o quantitativo não era suficiente para alcançar nem a metade dos inscritos no CadÚnico, tudo a revelar que o incremento no número de cestas distribuídas não se deu de modo aleatório ou mesmo artificioso, pelo contrário, os elementos convergem para a demonstração de que existia efetiva necessidade do aumento.
2. Assim, há elementos nos autos que denotam que efetivamente havia a necessidade de aumentar o quantitativo de cestas básicas, o que reconhecido pela própria integrante da Coligação INVESTIGANTE por ocasião de sua participação em reunião do Conselho do FECOEP, quando da aquisição das cestas compradas e distribuídas no ano anterior, o que fragiliza a hipótese acusatória de majoração com finalidade eleitoreira.
3. Verifico, ademais, que após o eminente Relator determinar a suspensão cautelar da entrega de cestas básicas na semana que antecedia à realização do pleito, a própria Coligação INVESTIGANTE formulou expressamente pedido para que fosse retomada a distribuição das cestas, tudo a corroborar a inexistência de abuso de poder ou mesmo utilização eleitoreira da medida assistencial em questão, afinal, se se cuidasse de conduta ilícita om gravidade suficiente para repercutir no pleito, evidente que a própria Autora não promoveria tal solicitação na iminência do dia da eleição.
4. Constato que, consoante manifestação contida na pág. 02 do id.9919214, a própria INVESTIGANTE afirmou que "*não se pode olvidar da importância do programa assistencial em apreço para combater a insegurança alimentar que assola o Estado de Alagoas*", acrescentando ainda que "*consoante dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN), a fome atinge quase quarenta por cento das famílias alagoanas*", arrematando que "*a sua suspensão pode ocasionar danos irreparáveis a diversos cidadãos alagoanos*", razão pela qual requereu categoricamente "*não haja a interrupção das cestas básicas objeto do Programa Pacto Contra Fome*".
5. Entendo, com todas as vênias aos que entendam de modo diverso, que ao registrar expressamente que havia efetiva necessidade de continuidade da medida assistencial de entrega das cestas e postular pela continuidade das distribuições, resta fragilizada a tese de incremento de cestas de maneira artificiosa e graciosa de bens, o que desnatura também a invocação de abuso de poder e uso eleitoreiro do ato.

6. Essa postura processual revela, ao meu sentir, que a entrega das cestas não ensejava gravidade suficiente a repercutir no pleito eleitoral, porquanto se assim o fosse, evidente que a parte que supostamente seria afetada não reclamaria pela continuidade da medida assistencial em debate.
7. Para além, verifico que consta dos autos informação oficial de ente estatal que não fora controvertida, atestando uma superlativa evolução do número de famílias inscritas no CadÚnico, conforme tabela contida na página 02 do id. 10099525:

1. Assim, a junção desses elementos de convicção contido nos autos me levam à conclusão de que merece acolhida a argumentação defensiva quando assenta existir justificativa para o incremento ocorrido, porquanto os dados probatórios convergem para a demonstração de necessidade da majoração levada a efeito, sobretudo porque decorrentes do aumento do número de famílias inscritos no CadÚnico, que era justamente o público alvo da ação assistencial, e cujo quantitativo de cestas não se revela suficiente para alcançar sequer a totalidade das famílias cadastradas no CadÚnico, como inclusive fora destacado pela então Deputada JOSIRLENE PEREIRA em 2021.
2. Destaco, ademais, que a linha jurisprudencial do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL assenta de há muito que "*Não há, pois, violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, valendo ressaltar o entendimento do TSE no sentido de que 'o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97'*". (Recurso Especial Eleitoral nº15297, Acórdão, Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 07/10/2016).
3. Assim, é uníssono o posicionamento do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL quanto a esse aspecto de que, o aumento dos bens distribuídos gratuitamente no âmbito de programa social já existente, não configura a conduta vedada em desate:

AIME. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL. CESTAS BÁSICAS. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. AUMENTO DO BENEFÍCIO. CONDUTA VEDADA NÃO CONFIGURADA.

1. A continuação de programa social instituído e executado no ano anterior ao eleitoral não constitui conduta vedada, de acordo com a ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Consta do v. acórdão recorrido que o 'Programa de Reforço Alimentar à Família Carente' foi instituído e implementado no Município de Santa Cecília/SC em 2007, por meio da Lei Municipal nº 1.446, de 15 de março de 2007, de acordo com previsão em Lei orçamentária de 2006. Em 19 de dezembro de 2007, a Lei Municipal nº 1.487 ampliou o referido programa social, aumentando o número de cestas básicas distribuídas de 500 (quinhentas) para 761 (setecentas e sessenta e uma). 3. No caso, a distribuição de cestas básicas em 2008 representou apenas a continuidade de política pública que já vinha sendo executada pelo município desde 2007. Além disso, o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. [...]" (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº999874789, Acórdão, Min. Aldir Passarinho Junior, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 22/03/2011.)

1. Concluo, portanto, que não restou configurada conduta vedada em razão do aumento da quantidade de cestas básicas distribuídas, porquanto justificado o incremento e ausente caráter eleitoreiro na medida, pelo que tenho como improcedente a imputação também neste quesito.
2. Com relação à imputação da prática da conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº. 9.504/97, a Investigante suscitou que, na cerimônia que divulgou o PACTO CONTRA A FOME, teria ocorrido o uso promocional da entrega das cestas básicas, o que caracterizaria a hipótese normativa, acrescentando ainda que as ilicitudes narradas constituiriam a prática de abuso de poder, dada a alegada gravidade do uso promocional de tais distribuições de cestas básicas, porquanto significaria uso da máquina pública em favor dos INVESTIGADOS.
3. Ao meu sentir, não assiste razão à Coligação INVESTIGANTE, em ambos as vertentes acusatórias.
4. Primeiro, com relação à conduta tipificada no art. 73, IV, da Lei nº. 9.504/97, de se observar que o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL de há muito assenta que *"para a configuração do referido ilícito exige-se que o uso promocional em favor de candidato seja contemporâneo à efetiva entrega das benesses"*. (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº20914, Acórdão, Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 18/05/2021).
5. Para além de exigir que a promoção pessoal ocorra durante a distribuição gratuita dos bens, o que não ocorreu no caso concreto, o TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL entende que não ilicitude no fato de ser divulgada a existência de programa assistencial no âmbito da propaganda eleitoral, *in verbis*:

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO. CONDUTA VEDADA. USO PROMOCIONAL DE PROGRAMA SOCIAL. AUTORIZAÇÃO LEGAL E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. INEXISTÊNCIA DE CONTEMPORANEIDADE. DIVULGAÇÃO DE AÇÕES DO GOVERNO. POSSIBILIDADE. CANDIDATO À REELEIÇÃO. CONCEPÇÃO DE GRATUIDADE DO BENEFÍCIO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO ELEITORAL MOVIDA PELA COLIGAÇÃO ADVERSÁRIA. NEGADO SEGUIMENTO AO AGRAVO INTERNO.

1. O TRE/MT julgou parcialmente procedente representação por conduta vedada, por considerar que o chefe do Poder Executivo estadual, candidato à reeleição no pleito de 2018, fez uso promocional do programa Pró-Família, destinado a ações de transferência de renda, por meio de publicação em rede social, em contrariedade ao disposto no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997.

2. A decisão agravada deu provimento ao recurso especial para julgar improcedente a representação e desconstituir a multa aplicada, ante a inexistência de contemporaneidade entre a efetiva entrega de benesse custeada pelo Poder Público e a suposta promoção pessoal, bem como por entender que a mera divulgação de ações de governo implementadas no decorrer da gestão constituem ato típico de propaganda eleitoral de candidatos à reeleição.

3. Esta Corte Superior entende que, para a configuração da conduta prevista no art. 73, IV, da Lei das Eleições, faz-se mister que a distribuição de bens e serviços sociais custeados ou subvencionados pelo Poder Público ocorra durante o suposto ato promocional. Precedente: REspe nº 42232-85/RN, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 8.9.2015, DJe de 21.10.2015.

[...] 5. Não há que se confundir o momento da entrega do benefício social com a data da postagem das mídias que retratam a vida de uma pessoa que já é beneficiária do programa social. 6. A divulgação de programa social em curso durante o período eleitoral cuja execução se iniciou em exercício anterior não se subsume à conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997, sendo lícito ato de publicidade das ações do governo. 7. Na hipótese, a lei que instituiu o programa estatal enumera uma série de requisitos necessários para a concessão - e manutenção - do benefício, o que denota a existência de contrapartida por parte dos beneficiários, circunstância que, na linha da jurisprudência desta Corte Superior, afasta a incidência da conduta vedada descrita no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Precedente: REspe nº 349-94/RS, rel. Min. Luciana Lóssio, julgado em 20.5.2014, DJe de 25.6.2014. [...] 9. Negado provimento ao agravo interno. (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº060039853, Acórdão, Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 22/06/2020).

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. CONDOTA VEDADA. ART. 73, IV, DA LEI 9.504/97. USO PROMOCIONAL EM FAVOR DE CANDIDATO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS. CONCOMITÂNCIA. AUSÊNCIA. ILÍCITO. NÃO CONFIGURAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.1. No decism monocrático, proveu-se o recurso especial para afastar a multa imposta aos ora agravados - Deputado Estadual eleito em 2014 e vencedor do pleito majoritário de São Miguel/RN em 2016 - por não se configurar a conduta vedada prevista do art. 73, IV, da Lei 9.504/97.

2. Consoante o art. 73, IV, da Lei 9.504/97, é vedado aos agentes públicos "fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público".

3. Nos termos da remansosa jurisprudência desta Corte Superior, para a configuração do referido ilícito exige-se que o uso promocional em favor de candidato seja contemporâneo à efetiva entrega das benesses. Nesse sentido: AgR-REspEl 0600398-53/MT, Rel. Min. Og Fernandes, DJE de 22/6/2020.

4. No caso dos autos, o conjunto probatório delineado pelo TRE/RN não denota a prática de conduta vedada em favor do postulante ao cargo de prefeito, pois: a) seu irmão, Deputado Estadual, concedeu entrevista a rádio comunitária anunciando projetos sociais ao Município apenas como fruto de seu trabalho, nos seguintes termos: "uma ação do nosso mandato junto ao governo do Estado"; b) as mensagens constituem prestação de contas aos eleitores, da seguinte forma: "como também tinha sido compromisso nosso, vamos trazer aqui para São Miguel o Vila Cidadã"; c) as críticas direcionadas a opositores ocorreram em contexto comparativo à sua administração em legislatura antecedente; d) duas ações sociais foram implementadas 20 dias depois da entrevista e a terceira, apenas em 2017, inexistindo concomitância entre a suposta promoção da candidatura e a entrega das benesses; e) o candidato não compareceu à inauguração e o Deputado Estadual não proferiu discurso no evento, estando ausente, portanto, qualquer indicativo de promoção eleitoreira do seu grupo político.

5. A hipótese não comportou reexame probatório, providência vedada pela Súmula 24/TSE, mas apenas reenquadramento jurídico dos fatos constantes do aresto regional.6. Agravo interno a que se nega provimento.

(Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº20914, Acórdão, Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 18/05/2021).

1. A dogmática jurídica de RODRIGO LÓPEZ ZILIO, igualmente, orienta no sentido de que necessária a correlação de concomitância ou mesmo simultaneidade entre o ato de distribuição do bem e o uso promocional em favor do candidato, em categórica lição:<sup>4</sup>

*Um ponto relevante a ser destacado é que a conformação da norma proibitiva exige certa concomitância entre o bem ou serviço distribuído pela administração pública e o uso promocional em benefício de candidato, partido, federação ou coligação. [...] O primeiro é a ideia de que a conduta vedada objetiva justamente evitar um vínculo de associação entre o ato da administração pública (distribuição gratuita de bens ou serviços custeados ou subvencionados pelo erário) e determinado ator do processo eleitoral (candidato, partido, federação ou coligação), de modo que a regra proibitiva se afeiçoa quando houver a demonstração de uma certa coexistência entre essas duas ações. Se é demasiado exigir sempre uma relação de absoluta concomitância entre a distribuição gratuita e o uso promocional, é certo afirmar que o decurso de um determinado lapso temporal entre a distribuição gratuita e o uso promocional torna rarefeita a subsunção ao tipo previsto no inciso IV do art. 73 da LE. Vale dizer, a conduta vedada se consuma a partir de um uso promocional por um ator do processo eleitoral que apresente vinculação temporal mínima com o ato de distribuição gratuita de bens e serviços. O segundo elemento de conclusão é que, como regra, no evento, é exigida a presença física do candidato (ou de alguém com quem esse candidato tenha uma relação específica) ou de pessoa que sabidamente represente a agremiação respectiva (partido, federação ou coligação).*

1. Destaco, lado outro, que não há elemento nos autos que aponte para a presença dos INVESTIGADOS em qualquer ato de distribuição de cestas básicas, nem mesmo qualquer ilação de que teriam chegado logo após algum ato de distribuição.
2. Verifico que, no caso concreto, não há comprovação de que os INVESTIGADOS tenham sequer comparecido a algum ato de distribuição de cestas, muito menos que nessas ocasiões tenha havido qualquer tipo de discurso ou abordagem relacionando a entrega dos bens ao pleito eleitoral.
3. Em verdade, não há nenhum dado probatório que aponte para a ocorrência de concomitância ou simultaneidade de suposta promoção pessoal durante a distribuição de cestas básicas, o que já seria suficiente para afastar a hipótese do art. 73, IV, da Lei nº. 9.504/97.
4. Outro elemento probatório que, ao meu sentir, reforça a ausência de utilização eleitoreira a inoportunidade de conotação partidária no ato de entrega das cestas, foram dois termos de diligência subscritos pelo eminente Juiz eleitoral NELSON FERNANDO DE MEDEIROS MARTINS, que compareceu em locais e dias diferentes, em duas cidades distintas em que estava ocorrendo distribuição de alimentos, e registrou em ambas as ocasiões não ter verificado absolutamente nenhuma indício de coloração eleitoreira, consoante fragmentos adiante reproduzidos: (págs. 01/02 do id. 9919983 e págs. 01/02 do id. 9919984)

## AUTO/TERMO DE DILIGÊNCIA

Aos 27 dias de setembro de 2022, na sede do cartório eleitoral da 13ª Zona Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, na qual se fez presente o juiz eleitoral Nelson Fernando de Medeiros Martins, comigo, Flodualdo Marques da Silva, analista judiciário, a autoridade presente determinou o registro do presente auto de diligência, decorrente do comparecimento presencial no horário aproximado das 11h, do senhor Alcides de Andrade Neto, vereador do município de Penedo, com a finalidade de noticiar possível ocorrência de distribuição irregular de cestas básicas a eleitores na localidade do Sesi-Senai, situado na Avenida Wanderley, 922, Penedo/AL.

De imediato o juiz se dirigiu ao local, acompanhado do Comandante do 11º Batalhão da Polícia Militar e, por essa razão, ante a urgência, a notícia não foi tomada a termo.

O magistrado fez consignar que, chegando ao local, constatou a existência de distribuição ostensiva de cestas básicas, oportunidade em que entrevistou algumas das pessoas contempladas, as quais esclareceram que não sofreram tipo algum de assédio de cunho eleitoral, que não lhes foi solicitado número de título de eleitor nem mesmo foram indagados se eram ou não eleitores.

Adentrando ao local, o juiz constatou a absoluta ausência de todo e qualquer tipo de material de campanha, ou alusivo a candidato ou partido.

Constatou-se, ainda, junto aos colaboradores, que se trata de programa contínuo de amparo a famílias atingidas pelas enchentes que assolaram o Estado de Alagoas recentemente, e que essas pessoas recebem as cestas básicas se estiverem cadastradas em programa social oficial a exemplo do Auxílio Brasil.

Com o auxílio da Polícia Militar, sob o comando do Coronel Wagner Ricardo Coutinho Rêgo, houve também a conferência de entregas de cestas básicas na localidade Conjunto Mata Atlântica I, próximo à caixa d'água, nas quais se confirmou a ausência de conotação ou apelo eleitoral, assim entendida a vinculação a partido ou candidato ou a solicitação ou sugestão de voto.

O magistrado entrevistou o Secretário Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos Município de Penedo/AL, Sr. José Rafael Ferreira, o qual explicou que o fornecimento de alimentos à população hipossuficiente é formal e documentado, que o respectivo programa não é recente, que é necessário, que a distribuição é periódica, e que os colaboradores são orientados a se apresentarem à população de forma absolutamente neutra em termos de engajamento político partidário.

Outrossim, o juiz eleitoral entendeu por bem, a fim de preservar os servidores e os eleitores e o bom andamento das eleições (Art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei 9.504), ante a iminência do pleito de 2022, solicitar a suspensão da entrega de cestas básicas no período de 28/9/2022 a 03/10/2022, notificando o Secretário através do ofício nº 37/2022-13 ZE/AL, entregue em mãos, na sede do Cartório Eleitoral.

Ao final, mandou expedir o presente termo, comunicar ao noticiante, aos demais interessados, à Polícia Militar, dar ciência à Corregedoria-Geral Eleitoral do TRE-AL (VIA SEI) para os devidos fins e arquivar o

presente termo nesta unidade. Nada mais havendo a registrar/consignar, eu, Ariston Alencar dos Santos, digitei e subscrevo e submeto à conferência e assinatura do juiz eleitoral.

NELSON FERNANDO DE MEDEIROS MARTINS

Juiz Eleitoral da 13ª Zona Eleitoral

ARISTON ALENCAR DOS SANTOS

Chefe de Cartório

#### AUTO/TERMO DE DILIGÊNCIA

Aos 30 dias de setembro de 2022, na sede do cartório eleitoral da 13ª Zona Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, na qual se fez presente o juiz eleitoral Nelson Fernando de Medeiros Martins, a autoridade presente determinou o registro do presente auto de diligência, após recebimento de comunicado do Delegado da Polícia Federal Dr. Roberto Curi, por meio de ligação telefônica por volta das 9h45min.

De imediato o juiz se dirigiu ao local, solicitando escolta de guarnição ao 11º Batalhão da Polícia Militar e, ante a urgência, a notícia não foi tomada a termo.

O magistrado fez consignar que, chegando ao local, constatou a existência de distribuição ostensiva de cestas básicas, porém sem constatar tipo algum de assédio de cunho eleitoral.

Adentrando ao local, o juiz constatou a absoluta ausência de todo e qualquer tipo de material de campanha, ou alusivo a candidato ou partido.

Constatou-se, ainda, junto aos colaboradores, que se trata de programa contínuo de amparo as famílias atingidas pelas enchentes que assolaram o Estado de Alagoas recentemente, e que essas pessoas recebem as cestas básicas se estiverem cadastradas em programa social oficial a exemplo do Auxílio Brasil.

O magistrado entrevistou a secretária municipal de assistência Social, Sra. Suzane de Oliveira Araújo, a qual explicou que o fornecimento de alimentos à população hipossuficiente é formal e documentado, que o respectivo programa não é recente, que é necessário, que a distribuição é periódica, e que os colaboradores são orientados a se apresentarem à população de forma absolutamente neutra em termos de engajamento político partidário.

Outrossim, o juiz eleitoral entendeu por bem, a fim de preservar os servidores e os eleitores e o bom andamento das eleições (Art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei 9.504), ante a iminência do pleito de 2022, solicitar a imediata suspensão da entrega de cestas básicas, com restabelecimento a partir do dia 04/10/2022,

notificando a secretária através do Ofício de gabinete nº 01/2022-13ª ZE/AL, entregue em mãos, no local da diligência.

Ao final, mandou expedir o presente termo, comunicar ao noticiante, aos demais interessados, à Polícia Militar, dar ciência à Corregedoria-Geral Eleitoral do TRE-AL (VIA SEI) para os devidos fins e arquivar o presente termo nesta unidade. Nada mais havendo a registrar/consignar, eu, Ariston Alencar dos Santos, digitei e subscrevo e submeto à conferência e assinatura do juiz eleitoral.

NELSON FERNANDO DE MEDEIROS MARTINS

Juiz Eleitoral da 13ª Zona Eleitoral

ARISTON ALENCAR DOS SANTOS

Chefe de Cartório

1. É dizer, assim, que o elemento probatório firme e idôneo contido nos autos sinaliza em sentido diametralmente oposto à tese da INVESTIGANTE, porquanto constatado *in loco* por Magistrado eleitoral, em duas ocasiões distintas, inclusive com conferência da força policial que o acompanhava, a completa desvinculação do ato de entrega com o pleito ou mesmo com os INVESTIGADOS e a absoluta ausência de coloração eleitoreira durante as distribuições.
2. Ademais, compulsando o caderno processual, constato ainda que a distribuição de cestas ocorreu indistintamente nas cidades alagoanas, sem nota de predileção ideológica ou de cunho político-partidário, chegando a constar dos autos a descrição dos beneficiários de várias localidades, a exemplo de Belo Monte, Boca da Mata, Campo Alegre, Coité do Noia, Estrela de Alagoas, Flexeiras, Girau do Ponciano, Joaquim Gomes, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Minador do Negrão, Santa Luzia do Norte, Satuba, São Sebastião, Teotônio Vilela, Pariconha, Água Branca, Taquarana e outros tantos Municípios que foram atendidos pelas medidas assistenciais. (pág. 18 do Id. 9990527 a pág. 17 do id. 9990537)
3. Demais disso, a conclusão por mim adotada no sentido de que ausente a prática descrita no art. 73, IV e §10, da Lei nº. 9.504/97, ao meu sentir, acaba por fragilizar a tese relacionada ao abuso de poder, porquanto se inexistente a conduta vedada, menos ainda com gravidade qualificada ao ponto de ensejar a configuração de abuso.
4. Registro, ademais, que não vislumbro elementos probatórios necessários à configuração de abuso de poder, de modo que descabe cogitar de condenação nessas hipóteses, cuja exigência argumentativa reclama provas sólidas e cabais, sob pena de interferir inadequadamente na soberania popular manifestada nas urnas.
5. Nesse sentido, trilha a diretriz jurisprudencial do TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, a assentar que *"Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de*

*atingir o bem protegido pela referida norma.[ç]*". (Ac. de 1.10.2015 no AgR-REspe nº 79734, rel. Min. Gilmar Mendes.)

6. Demais disso, o próprio TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL delibera, de forma sólida e pacífica, no sentido de que inviável cogitar de condenação de abuso quando ausente comprovação segura e inconcussa, *in verbis*:

RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO E VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC 64/90. CONTRATAÇÃO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. PROXIMIDADE DO PLEITO. NÚMERO INFERIOR A ANOS ANTERIORES. FINALIDADE ELEITOREIRA. PROVA. AUSÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO. [...] Nos termos da jurisprudência desta Corte, o abuso do poder político configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos. Ademais, a cassação de diploma de detentor de mandato eletivo exige que se comprove, mediante provas robustas admitidas em direito, abuso de poder grave o suficiente a ensejar essa severa sanção, sob pena de a Justiça Eleitoral substituir-se à vontade do eleitor.

(Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 060095611/CE, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 17/11/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-241, data 06/12/2023)

1. De igual modo, o escólio jurisprudencial do TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS, que proclama não haver configuração de abuso de poder quando ausente prova suficiente:

ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ECONÔMICO E USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DA SENTENÇA. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. PRELIMINAR SUPERADA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. TEORIA DA ASSERÇÃO. PRELIMINAR SUPERADA. NO MÉRITO. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA E COESA APTA A DEMONSTRAR AS CONDUTAS ABUSIVAS. AUSÊNCIA DE MASSIVA, REPETITIVA E DURADOURO USO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO PARA BENEFICIAR OS RECORRIDOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO EM ABUSO DE PODER COM BASE EM PRESUNÇÕES CONJECTURAS. RECURSO CONHECIDO E NO MÉRITO NEGADO PROVIMENTO. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA.

(RECURSO ELEITORAL nº060015924, Acórdão, Des. Celyrio Adamastor Tenorio Accioly, Publicação: DJE - DJE, 19/06/2024).

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ADITAMENTO DA INICIAL SEM ANUÊNCIA DOS INVESTIGADOS. CERCEAMENTO DE DEFESA. INÉPCIA INICIAL. REJEIÇÃO. MÉRITO. DIVULGAÇÃO DE

VÍDEO SOBRE ENTREGA DE CASAS DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E DE CESTAS BÁSICAS DE PROGRAMA ASSISTENCIAL MUNICIPAL. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA E DE ABUSO DE PODER POLÍTICO. VÍDEO CONTENDO APENAS DEFESA DE ATOS DE GESTÃO DO EX-PREFEITO. INEXISTÊNCIA DE PROVAS DA ALEGADA UTILIZAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS COM FINALIDADE ELEITOREIRA. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ILÍCITOS ELEITORAIS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEGISLAÇÃO ELEITORAL. LITIGÂNCIA DE MÁ FÉ. INOCORRÊNCIA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(Recurso Eleitoral nº33264, Acórdão, Des. Orlando Rocha Filho, Publicação: DEJEAL - Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral de Alagoas, 21/08/2017.)

1. Assim, após detido exame do caderno processual, concluo pela ausência de elemento de prova que indique ter havido aumento injustificado do número de cestas básicas ou mesmo a presença dos INVESTIGADOS nos atos de distribuição, somado ao fato de que diversos dados probatórios apontam que não houve conotação eleitoreira nas entregas dos bens, dissolvendo a hipótese de abuso de poder.
2. Por influxo de tais colocações, com todo respeito aos que entendem diferentes, do exame fático-probatório dos autos, concluo que a distribuição de cestas básicas questionada nos autos não configura conduta vedada, se amoldando à exceção legal prevista no art. 73, §10 da Lei n. 9.504/97, porquanto (i) constatado que o PACTO CONTRA A FOME não se caracterizava como um programa novo, mas sim uma reunião de ações vinculadas a programas sociais já existentes e em prévia execução; (ii) há lei estadual instituindo especificamente programas de combate à insegurança alimentar destinado aos socialmente vulneráveis, o que preenche de forma suficiente a exigência da ressalva legislativa do art. 73, §10, da Lei n. 9.504/97, que reclama unicamente que haja previsão legal, não sendo necessariamente exigível a presença de posterior decreto regulamentar; (iii) no caso concreto, há disposição legal específica acerca da instituição do programa social de combate à fome, com escopo delineado (ataque à insegurança alimentar) e alvo definido (os socialmente vulneráveis, mormente os que inscritos no CadÚnico); (iv) as ações sociais vinculadas aos programas sociais que possibilitam a distribuição de alimentos estavam previstos na Lei Orçamentária dos anos anteriores, havendo comprovada execução de entrega de cestas básicas no ano que antecedeu o pleito; (v) descabe falar em incongruência da invocação de duas ressalvas legais para justificar a entrega dos alimentos, porquanto se depreende que a tese defensiva tão somente argumenta que teria havido entrega de cestas no âmbito de ação vinculada a programa social previamente existente e também no bojo de situação emergencial reconhecida pela Justiça Eleitoral; (vi) o incremento da quantidade de cestas básicas não caracteriza conduta vedada, não havendo majoração injustificada ou aleatória, tanto que a própria Investigante postulou nos autos a continuidade da entrega dos alimentos e há registro em ata de integrante da Coligação Autora ressaltando a necessidade de ampliar o número de cestas básicas, somado ao fato de que inúmeros índices constantes dos autos revelam que existia a necessidade de ampliação do quantitativo; (vii) do que se depreende dos autos, os INVESTIGADOS não participaram ou mesmo presenciaram qualquer ato de distribuição de cestas básicas, e há elementos de convicção nos autos, inclusive termo assinado por Magistrado eleitoral, revelando que não havia conotação eleitoreira em duas distribuições por ele abordadas, o que afasta a cogitação de conduta vedada do art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97; (viii) o fato de enaltecer, em campanha e em guia eleitoral, a realização de ação governamental lícita, porquanto prevista em lei e em execução no ano anterior, não constitui abuso ou

uso eleitoreiro de programa; *(ix)* não há comprovação cabal e inconcussa da prática de conduta vedada, tampouco com gravidade qualificada ao ponto de constituir abuso de poder.

## DISPOSITIVO

1. Ante todo o exposto, VOTO no sentido de *(i)* desprover o agravo interno, com as ressalvas contidas na fundamentação; *(ii)* acolher parcialmente a prejudicial da decadência, somente em relação ao INVESTIGADO JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO e, *(iii)* no mérito, rogando vênua ao Desembargador Relator, ousando divergir e VOTO NO SENTIDO DE JULGAR IMPROCEDENTES OS PEDIDOS CONTIDOS NA AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL.
2. É como voto.

Des. Eleitoral MILTON GONÇALVES FERREIRA NETTO

Relator

[1](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/P) Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/P>

[2](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/A) Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/A>

[3](https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/btnota/article/view/12157/12264) Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/btnota/article/view/12157/12264>

[4](#) ZILIO, Rodrigo Lopes. Direito Eleitoral. 9ª edição, revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 777-778.

## VOTO VENCIDO - DES. ELEITORAL ALCIDES GUSMÃO DA SILVA

1. Trago à apreciação deste Colegiado a presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral movida pela COLIGAÇÃO ALAGOAS MERECE MAIS em face de PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS (doravante referido como Paulo Dantas), RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO (doravante referido como Renan Filho), GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS, por meio da qual lhes foi imputada a prática de conduta vedada a agentes públicos e de abuso de poder político e econômico,

em razão da suposta distribuição gratuita de bens em período eleitoral.

2. De início, verifico que o pedido é juridicamente possível e que há interesse jurídico evidente, consistente na prerrogativa concedida aos partícipes do processo eleitoral de zelar pela efetivação da cidadania, controle e fiscalização da equidade, bem como pela regularidade do pleito eleitoral.
3. Antes de adentrar ao mérito processual, necessário apreciar o agravo regimental interposto pelos investigados, o qual resta pendente de análise, e que será apreciado como questão preliminar nos presentes autos. Em seguida, analisar-se-á questão prejudicial de mérito referente a suposto defeito na formação do polo passivo da demanda, suscitada pelos investigados.

## I - AGRAVO REGIMENTAL

1. Os investigados interpuseram Agravo Regimental (Id. 10091656), em face de Decisão desta relatoria (Id. 10089522), por meio da qual (i) se entendeu como válida a juntada de documentação complementar pelo Ministério Público quando do oferecimento de parecer; e, (ii) em juízo de retratação, se reformou decisão que encerrava a instrução processual e deferiu a produção probatória adicional, com a intimação do Estado de Alagoas para apresentação da documentação requerida.
2. Em seus argumentos recursais, os agravantes se opuseram à juntada de documentos pelo Ministério Público após alegações finais da parte investigada, bem como à alteração da causa de pedir nessa fase processual.
3. Asseverou, ainda, que não seria admissível a produção de novas provas após a intimação para apresentação de alegações finais e que seriam desnecessários novos elementos probatórios, uma vez que estaria "fartamente provado nos autos que o programa social responsável pela distribuição das cestas básicas já estava em execução orçamentária no ano anterior".
4. Aduziu que não seria possível o exercício do juízo de retratação em razão da ocorrência de preclusão, tendo em vista o fato de ter sido proferido despacho após apresentação de contrarrazões ao agravo interno, sem ter sido realizado, naquele momento, juízo de retratação.
5. Por fim, sustentou a perda do interesse de agir pelo fato dos recorridos terem requerido que fosse retomada a distribuição das cestas básicas.
6. São esses, em breve síntese, os argumentos trazidos no agravo regimental.
7. Inicialmente, torna-se necessário apreciar acerca dos limites de atuação do Ministério Público Eleitoral em uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral, notadamente na produção probatória quando atuando como custos legis.
8. É cediço que o rito processual legalmente previsto para a AIJE, constante no art. 22, da Lei das Inelegibilidades, deve ser interpretado em consonância com as normas constitucionais e legais que regem a atuação ministerial.
9. Com efeito, o Ministério Público tem atribuição para atuar junto à Justiça Eleitoral, em todas as fases

e instâncias do processo eleitoral. É o que prevê o art. 72 da Lei Orgânica do Ministério Público da União, LC 75/93:

*Art. 72. Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.*

1. Nesse sentido, para escoreito exercício desse mister, foi-lhe garantido, pelo ordenamento jurídico, ampla legitimidade para atuação na esfera eleitoral. Assim pronunciou-se o TSE quanto ao tema:

*A legitimidade ativa do MPE é assegurada, ainda, em razão da garantia de sua atuação em todas as fases e graus de jurisdição do processo eleitoral e da existência de interesse público. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 189348/SP, Relator(a) Min. Nancy Andrighi, Acórdão de 25/04/2012, publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE- 2, data 25/04/2012, pag. 197)*

*O Ministério Público, instituição permanente, essencial a função jurisdicional do estado e a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, e competente para atuar em todas as fases e instancias do processo eleitoral, tendo legitimidade para promover a apuração dos fatos e oferecer representação, tendo em vista a fiel observância das leis eleitorais e sua aplicação uniforme em todo o país. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Em Representação 39/DF, Relator(a) Min. Maurício Corrêa, Acórdão de 13/08/1998, publicado no(a) Revista de jurisprudência do TSE- 1, pag. 17)*

1. O Código de Processo Civil, a seu tempo, estabelece que, mesmo não sendo parte no processo e atuando como fiscal da ordem jurídica, é prerrogativa do Ministério Público produzir as provas que reputar úteis ao convencimento do julgador. Eis o teor do inciso II do art. 179:

*Art. 179. Nos casos de intervenção como fiscal da ordem jurídica, o Ministério Público:*

(...)

*II - poderá produzir provas, requerer as medidas processuais pertinentes e recorrer.*

1. Desta feita, resta evidente a possibilidade de o Ministério Público atuar no feito produzindo provas, mesmo quando participe na qualidade custos legis.
2. Pontue-se, ademais, que a possibilidade do Ministério Público requerer e produzir provas, torna-se ainda mais evidente, quando o objeto litigioso transcende o interesse privado, tal como se dá no caso dos autos, uma vez que, ao fim e ao cabo, o escopo da AIJE é garantir a própria lisura e regularidade do pleito eleitoral, propiciando que a soberania popular seja exercida sem qualquer influência indevida.
3. Quanto ao argumento de que o parquet teria perdido a oportunidade de juntar novos documentos, pelo fato de não tê-lo feito quando intimado, por meio do despacho (Id. 9919269), para ter ciência dos autos, entendo que tal argumento não se sustenta. Explico:

4. Compulsando os autos, percebe-se que, até o momento em que foi intimado para oferecimento de parecer conclusivo (oportunidade em que juntou a documentação em tela), o parquet só havia sido intimado em uma única oportunidade, em 18.10.2022, quando da prolação de despacho (id. 9919269), oportunidade em que o relator tratou acerca de decisão liminar que determinou a suspensão de entrega de cestas básicas pelo Estado de Alagoas. Naquele expediente constou a seguinte determinação: "11. Dê-se conhecimento dos autos ao Ministério Público Eleitoral".
5. Após este momento processual, foram lançados diversos outros pedidos pelas partes, bem como prolatadas decisões judiciais e realizadas juntadas de documentos, sem que se tivesse sido oportunizada a participação efetiva do parquet, de forma que ele foi intimado novamente apenas após a declaração de encerramento da fase instrutória. Vê-se, aqui, que, não tendo sido o Ministério Público intimado dos demais atos processuais, a sua atuação como custos legis restou bastante limitada, sendo-lhe obstada ou senão reduzida a sua participação na instrução probatória.
6. É de se registrar, ainda, que durante a instrução foi destacado por este relator que os investigados/agravantes deixaram de trazer aos autos documentos aos quais fizeram menção em suas manifestações, bem como "não acostaram os diversos atos administrativos e normativos estaduais a respeito do tema, dificultando a compreensão das circunstâncias que envolvem a causa" (id. 9918137). Naquele momento foi determinado aos investigados que realizassem a juntada de "todos os atos administrativos e normativos que tratam do programa PACTO CONTRA A FOME".
7. Observa-se, ademais, que, embora os agravantes afirmem que "o Ministério Público foi intimado de todo o conteúdo do processo no Despacho de Id. 9919269 e não requereu qualquer diligência probatória em tempo e modo oportuno", é possível constatar dos autos que, entre o referido expediente e a intimação do parquet para oferecimento de parecer - que ocorreu em 14/03/2023 (Id. 10016762), foram incluídas no caderno processual mais de 1.600 folhas, o que deixa ainda mais evidente a limitação substantiva de participação do Ministério Público na fase instrutória.
8. Se percebe, portanto, que a juntada de documentos pelo Ministério Público restou válida por ter sido realizada na oportunidade em que teve, de fato, a possibilidade de participar da formação do convencimento do magistrado, haja vista que não teve a chance de intervir efetivamente durante a instrução processual, pois não foi intimado para tanto.
9. Necessário destacar que inexistente qualquer evidência a apontar para eventual má-fé do parquet na juntada de documentos após a determinação de encerramento da fase instrutória. Além disso, foi oportunizado às partes o acesso irrestrito aos documentos trazidos e a chance de se manifestar quanto a eles, garantindo, assim, o respeito à ampla defesa e ao contraditório.
10. Nesse sentido vale registrar que a jurisprudência pacífica do STJ entende válida a juntada de documentação nas circunstâncias dos autos. Nesse sentido se manifestou a Corte:

*AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVENTÁRIO. 1. APRESENTAÇÃO DE PROVA DOCUMENTAL DE CONSTITUIÇÃO DE FIRMA INDIVIDUAL, ANTES DO CASAMENTO ENTRE O AGRAVADO E A DE CUJUS. POSSIBILIDADE. SÚMULA N. 83/STJ. 2. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. 1. Esta Corte admite a juntada de documentos novos após a petição inicial e a contestação, inclusive em fase recursal, desde que não se trate de documento indispensável à propositura da ação, não haja má-fé na ocultação do documento e seja ouvida a parte contrária. 2. Agravo interno improvido. (STJ - AgInt no AREsp: 1557329 SP 2019/0228433-0, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE,*

*Julgamento: 29/11/2021, Publicação: DJe 02/12/2021)*

1. Outrossim, é de registrar que a utilidade da documentação juntada pelo parquet decorre também da inobservância do dever de colaboração (art. 6º CPC) pelos investigados, que - mesmo intimados para tanto - deixaram de trazer aos autos documentos úteis ao deslinde do feito.
2. Ademais, não bastassem esses argumentos para autorizar a utilização das provas produzidas pelo parquet, o fato é que esse acervo, composto de documentos de acesso público, poderiam ter sido trazidos aos autos de ofício pelo juízo, uma vez que o procedimento especial adotado para a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, em razão da relevância do direito a ser resguardado, possibilita ao magistrado promover dilação probatória, podendo inclusive requisitar documentos que eventualmente se encontrem em poder de terceiros. É o que reza o art. 22, VIII, da Lei Complementar nº 64/1990:

*Art. 22 (i)*

*VI - nos 3 (três) dias subseqüentes, o Corregedor procederá a todas as diligências que determinar, ex officio ou a requerimento das partes;*

*VIII - quando qualquer documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiro, inclusive estabelecimento de crédito, oficial ou privado, o Corregedor poderá, ainda, no mesmo prazo, ordenar o respectivo depósito ou requisitar cópias;*

1. Em um exame, do acervo juntado, percebe-se que a documentação trazida ao feito pelo Ministério Público, abrangendo contratos firmados pelo Estado e leis orgânicas orçamentárias, complementa as provas já produzidas pelas partes. De fato, os documentos trazidos mostram-se, em princípio, relevantes para o esclarecimento das teses apresentadas ao juízo, sendo, portanto, útil à formação do convencimento da Corte.
2. Por outro lado, vale registrar que, no entendimento da jurisprudência, a estabilização da demanda não implica em impossibilidade de expansão do acervo probatório. Nesse sentido decidiu a Corte Superior Eleitoral:

*11. A atuação do Corregedor para determinar diligências, de ofício ou a requerimento das partes posteriormente à audiência de instrução é prevista expressamente no procedimento da AIJE (art. 22, VI a IX, LC nº 64/1990).*

*12. A estabilização da demanda não acarreta uma blindagem do debate processual contra fatos que possam influir no julgamento, uma vez que há disposições legais expressas no sentido de que o órgão julgador leve em consideração fatos constitutivos, modificativos ou extintivos supervenientes ao ajuizamento (art. 493, CPC) e, ainda, fatos públicos e notórios e circunstâncias, ainda que não alegadas pelas partes, que preservem a lisura eleitoral (art. 23, LC nº 64/1990).*

*13. A adequada aplicação dos dispositivos citados se dá como regra de instrução, ou seja, mediante prévia submissão ao contraditório de fatos e provas admitidos ao processo, o que foi feito. Entendimento que se*

*amolda ao decidido na ADI nº 1082/STF (Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 30.10.2014). BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Ação De Investigação Judicial Eleitoral 060081485/DF, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 30/06/2023, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico-147, data 02/08/2023*

1. Destarte, para além de todos os argumentos já apresentados, o fato é que, com a exercício do juízo de retratação, a instrução processual foi reaberta, de maneira que eventual discussão sobre extemporaneidade da juntada cai por terra.
2. A alegação dos recorrentes de que teria ocorrido preclusão do juízo de retratação, também não se sustenta.
3. A preclusão pro judicato é excepcional e visa impedir que o magistrado julgue, novamente, decisões já amparadas pelo manto da coisa julgada ou que tenham se estabilizado. Ocorre que, no caso de agravo regimental, conforme art. 96, §1º, do Regimento Interno desta Corte, está expressamente previsto o juízo de retratação, razão pela qual a tese de que teria havido preclusão pro judicato é claudicante.
4. Ora, o fato de, após a prolação da decisão de encerramento da instrução processual, ter sido proferido despacho sem conter retratação do juízo, não é suficiente para gerar o alegado efeito preclusivo.
5. Com efeito, ao tratar acerca do Agravo Interno, o Regimento Interno desta Corte não trouxe a previsão de prazo para realização de juízo de retratação pelo Relator. Na verdade, o que existe é a previsão de que o ato processual posterior àquele em que se permite o exercício da retratação seria o julgamento plenário, o que não chegou a ocorrer. É o que se extrai do art. 96 daquele normativo:

*Art. 96. Na petição de agravo interno, o recorrente impugnar­á especificadamente os fundamentos da decisão agravada.*

*§ 1º O agravo será dirigido ao relator, que intimará o agravado para manifestar-se sobre o recurso no prazo de 03 (três) dias, ao final do qual, não havendo retratação, o relator leva-lo-á a julgamento pelo Pleno do Tribunal, com inclusão em pauta.*

1. Por outro lado, como bem destacou o Ministério Público em seu parecer, o despacho que foi proferido após a decisão de encerramento da instrução não teve conteúdo decisório, sendo expediente de mero impulsionamento, sem qualquer análise acerca do Agravo Interno, não havendo que se falar, portanto, em preclusão pro judicato.
2. Não merece guarida, de igual modo, a alegação de que teria ocorrido indevida alteração de causa de pedir, uma vez que resta claro que todas as provas trazidas aos autos pelo Ministério Público estão relacionadas à causa de pedir da presente AIJE, a qual envolve a suposta prática de ilícitos eleitorais na distribuição gratuita de bens no âmbito do programa social PACTO CONTRA A FOME, não tendo havido qualquer ampliação ou alteração da causa de pedir.
3. Quanto à suposta perda do interesse de agir em razão do investigante ter requerido o restabelecimento da entrega de cestas básicas, tenho que também não merece acolhimento.
4. Primeiramente pelo fato de que as demandas eleitorais, por tratarem de questões de interesse público,

não são extintas automaticamente em caso de superveniente falta de interesse do autor, podendo o Ministério Público, como instituição incumbida da defesa democrática e dos interesses sociais indisponíveis (art. 127 da CF), assumir o polo ativo da demanda, especialmente diante da relevância do interesse discutido.

5. Em segundo lugar, uma leitura leal dos autos evidencia que a razão dos investigadores terem pleiteado o restabelecimento da entrega de cestas pelo Estado de Alagoas não decorreu de falta de interesse de agir, mas de uma avaliação estratégica dos prejuízos políticos que estavam sofrendo em razão da decisão de suspensão da distribuição de cestas básicas. Vale destacar, inclusive, que esses impactos políticos negativos decorreram principalmente pela forte exploração midiática do fato pelos próprios agravantes.
6. Desta forma, o simples fato dos investigadores terem pleiteado a manutenção da distribuição das cestas básicas, não implica dizer que os mesmos reconheceram a regularidade da conduta dos investigados. Repise-se, o interesse demandado transcende meros interesses particulares, permitindo ao parquet, inclusive, assumir o polo ativo da demanda, a fim de que seja resguardado o livre exercício do voto.
7. Diante de todo o exposto, VOTO pelo desprovimento do agravo regimental interposto, com a manutenção da decisão vergastada.

## II QUESTÃO PREJUDICIAL. DA AUSÊNCIA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO

1. Aduziram, os investigados, como questão prejudicial de mérito, que teria ocorrido vício na formação do litisconsórcio passivo necessário, em virtude da não inclusão de Fernando Farias e Adelia Correia, suplentes do cargo de senador, no polo passivo da demanda
2. Asseveraram tratar-se de vício insanável ante o decurso do prazo legalmente admitido para a propositura de AIJE, impossibilitando a inclusão dos suplentes no polo passivo da demanda, razão pela qual pugnaram pela extinção do feito com resolução de mérito, em razão da decadência do direito de ação; ou, subsidiariamente, sem resolução do mérito.
3. Analisando os argumentos apresentados pelos investigados, denota-se que a análise da presente questão prejudicial perpassa por dois pontos: (i) se houve vício na formação do polo passivo da demanda, ante a ausência dos suplentes de RENAN FILHO na sua composição, haja vista tratar-se de litisconsórcio passivo necessário; e, (ii) se a ausência dos suplentes de RENAN FILHO impediria o prosseguimento da demanda em relação a todos os investigados, ou apenas com relação a este.
4. Inicialmente, cai a lançar pontuar que, tal como consta na inicial, a inclusão de RENAN FILHO no polo passivo da demanda se deu em razão de sua condição de beneficiário dos supostos atos ilícitos. É o que se percebe de diversos trechos da inicial, a exemplo da seguinte passagem constante no tópico "2. Da legitimidade passiva":

*Já no tocante ao investigado Renan Calheiros Filho, trata-se de ex-Governador do Estado, candidato ao cargo de Senador da República no certame vindouro, que conforme restará comprovado fez (e continua fazendo) uso eleitoreiro do benefício assistencial criado pela Administração Estadual (...)*

1. Percebe-se que foi a condição de candidato beneficiário que legitimou RENAN FILHO a figurar no polo passivo da presente demanda, permitindo, aos investigantes, pugnam pela cassação de registro/diploma, nos moldes do art. 22 da Lei das Inelegibilidades, que prevê referida sanção apenas a "candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso de poder de autoridade", razão pela qual deveriam ter sido observadas os requisitos processuais cabíveis quando da propositura da demanda.
2. Com efeito, por força do princípio da indivisibilidade - ou unicidade - da chapa majoritária, nas ações em que se postula a cassação de registro, diploma ou mandato - as chamadas "ações cassatórias", existe a necessidade da inclusão dos candidatos aos cargos de vice e de suplente no polo passivo da demanda.
3. A razão para tal exigência repousa na ideia de que, no âmbito do direito eleitoral sancionador, é imperioso que todos aqueles que tenham direito político fundamental colocado em risco em demanda judicial, possam exercer seu direito constitucional de defesa. Por conta disso, é necessária a participação de todos os integrantes da chapa majoritária no processo.
4. Esse entendimento restou consolidado na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral por meio do enunciado 38, da súmula do TSE, que assim prevê:

*Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária.*

1. Seguindo esse raciocínio, a Corte Superior, deixou claro, em diversas oportunidades, que este entendimento também se aplica, por via de consequência, aos cargos de senador e respectivos suplentes (ED-RO nº 060161774, Campo Grande - MS, Relator(a): Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Julgamento: 20/08/2020).
2. A doutrina, caminha no mesmo sentido entendendo que, em ações que busquem a cassação de mandato, registro ou diploma, "o titular da chapa majoritária e seu vice ou suplente (no caso de Senador) devem integrar o polo passivo da AIJE" (ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral, 8.ed. São Paulo: Jus Podivm, 2022, p. 791).
3. Não obstante essa exigência de litisconsórcio passivo pelos integrantes das chapas majoritárias tenha, em situações excepcionais, sofrido mitigações pontuais no âmbito da jurisprudência do TSE (ED-AgR-REspe nº 83-53/GO, redator designado Min. Luiz Fux, julgado em 26.06.2018), nenhuma dessas hipóteses de relativização se amolda às circunstâncias dos autos.
4. Contudo, no caso sub examine, debate-se justamente a cassação de mandato eletivo de candidato a cargo majoritário em razão da prática de conduta vedada, situação que se amolda com justeza à previsão sumular, razão pela qual plenamente cabível sua aplicação.
5. Em sendo assim, diante da constatação de vício na formação do litisconsórcio passivo necessário e considerando que já se ultrapassou o prazo legalmente cabível para propositura de AIJE - o que impede o saneamento da irregularidade constatada, tenho como operada a decadência do direito de ação em relação às condutas imputadas a RENAN FILHO, razão pela qual promovo a extinção do processo, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC em relação ao investigado JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO.

6. Nada obstante a demanda não possa prosseguir em desfavor de Renan Calheiros, uma vez que o polo passivo não fora composto pelos suplentes ao cargo de senador ao qual, à época, disputava o demandado, resta evidente que essa falha processual não espraia seus efeitos para os demais investigados. Explico:
7. Como demonstrado anteriormente, foi atribuído a RENAN FILHO o papel de beneficiário dos supostos ilícitos eleitorais apontados e, em razão do mesmo disputar a eleição majoritária ao Senado Federal, resta evidente a necessidade de composição do polo passivo pelos suplentes, os quais teriam as suas esferas jurídicas alteradas em razão da decisão a ser proferida em demanda cassatória.
8. Por outro lado, quanto aos outros investigados, inexistente qualquer questionamento à adequada formação do polo passivo. Denota-se que fora incluído no polo passivo o então candidato ao cargo de governador, PAULO DANTAS, e seu candidato a vice, RONALDO LESSA, bem como os Secretário de Governo GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS.
9. Importante pontuar que, na esteira do atual entendimento do TSE, inexistente a necessidade de formação de litisconsórcio necessário no polo passivo da AIJE entre autor e beneficiário:

*1. A jurisdição eleitoral, considerados os bens jurídicos que se presta a defender, não pode criar óbice à efetividade da norma eleitoral nem exigir a formação de litisconsórcio sem expressa previsão no ordenamento jurídico.*

*2. O art. 114 do CPC/2015 prevê a formação do litisconsórcio necessário em apenas duas hipóteses: (a) por disposição de lei; e (b) quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.*

*3. Não há, no ordenamento eleitoral, disposição legal que exija a formação de litisconsórcio no polo passivo da AIJE.*

*4. Inexistente relação jurídica controvertida entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita nas ações de investigação judicial por abuso do poder político.*

*5. Firma-se a tese no sentido de não ser exigido o litisconsórcio passivo necessário entre o candidato beneficiado e o autor da conduta ilícita em AIJE por abuso do poder político. Recurso Ordinário Eleitoral 060304010/DF, Relator(a) Min. Mauro Campbell Marques, Acórdão de 10/06/2021, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 122, data 01/07/2021*

1. Conforme se observa do julgado acima, inexistindo previsão legal para formação de litisconsórcio passivo em AIJE, nem tampouco se estando diante de relação jurídica que dependa da citação de todos como condição de eficácia da decisão judicial (Art. 114 do CPC), não há como se falar em litisconsórcio necessário entre RENAN FILHO (candidato beneficiário) e os demais investigados.
2. Sob este prisma, embora entre RENAN FILHO e seus suplentes exista verdadeiro litisconsórcio passivo necessário, uma vez que a decisão proferida nos presentes autos afetaria, da mesma forma, o patrimônio jurídico de toda a chapa, quanto aos demais investigados estamos diante de litisconsórcio

simples, em que inexistente necessidade de uniformidade da decisão em relação aos requeridos, de maneira que os vícios decorrentes em relação à constituição processual de um deles não afeta os demais.

3. Repise-se: a lógica apresentada em relação a RENAN FILHO e seus suplentes não se estende em relação aos demais investigados, já que o princípio da unicidade da chapa envolve, por óbvio, apenas aos integrantes da mesma chapa majoritária concorrente à eleição majoritária ao Senado.
4. É de se destacar, ainda, que a jurisprudência tem caminhado no sentido de reduzir os entraves processuais que tendem a obstar a responsabilização de agentes públicos que apresentaram condutas desviantes, notadamente em situações de abuso de poder político, o que privilegia o princípio da primazia do julgamento de mérito.

5. Neste sentido:

*ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CANDIDATO A PREFEITO NÃO ELEITO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO ÀS VÉSPERAS DO PLEITO. DECISÕES. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO. ALEGAÇÃO. NECESSIDADE DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. IMPROCEDÊNCIA. REVISÃO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.*

(...)

*2. Este Tribunal, desde o pleito de 2016, tem assentado que a obrigatoriedade da formação do litisconsórcio passivo necessário deve ser examinada e reconhecida com a devida cautela, a fim de que não seja tal exigência de formação da relação processual utilizada como subterfúgio para o alcance de extinção de demandas eleitorais. Nesse sentido: AgR-RO 1874-15, rel.Min. Rosa Weber, DJE de 2.8.2018; AgR-AC 0600945-02, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 4.12.2018.*

1. Ainda no sentido de prestigiar o julgamento de mérito das ações que apuram práticas ilegais na esfera eleitoral, decidiu a Corte Superior:

*ELEIÇÕES 2020. RECURSO ESPECIAL. AIJE. VEREADOR. COTA DE GÊNERO. FRAUDE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE NA PRIMEIRA INSTÂNCIA. EXTINTO O FEITO NO TRE/AL. AUSÊNCIA DAS CANDIDATAS FICTÍCIAS NO POLO PASSIVO DA LIDE. DECADÊNCIA PARA INTEGRAÇÃO. PROVIMENTO DO RECURSO E DETERMINAÇÃO DE RETORNO À CORTE DE ORIGEM PARA QUE PROSSIGA NO JULGAMENTO, ANALISANDO O MÉRITO DA AÇÃO.*

(...)

*5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, "[...] a jurisdição eleitoral jamais poderia encontrar óbice considerados os bens jurídicos a que se presta a defender, em razão de nulidade sem previsão expressa no*

1. Diante disso, entendo que a exclusão de RENAN FILHO do polo passivo em nada prejudica o prosseguimento da presente AIJE, que permanece devidamente constituída com a presença, no polo passivo, dos investigados PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS e seu vice, RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, bem como em relação aos Secretários GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS.
2. Mercê do exposto, VOTO pela extinção do feito com resolução de mérito, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC em relação ao investigado JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO, e pelo prosseguimento do julgamento em relação aos demais investigados.

## MÉRITO

1. A questão de mérito trazida à apreciação desta Corte repousa na alegação de que os investigados teriam criado um programa social em ano eleitoral com o intuito de distribuir irregularmente vultoso número de cestas básicas mensalmente à população de baixa renda, bem como de que teria realizado promoção irregular dessas ações a fim de beneficiar as campanhas de PAULO DANTAS e RONALDO LESSA, ao Governo do Estado, e de RENAN FILHO, ao Senado Federal.
2. Conforme alegado na inicial estaria caracterizada a prática de condutas vedadas previstas no §10 e no inciso IV, do art. 73 da Lei das Eleições, bem como a configuração de abuso de poder político e econômico, nos termos do art. 22 da Lei das Inelegibilidades.
3. Verifica-se, da inicial, que o investigado PAULO DANTAS teria assumido o cargo de Governador do Estado de Alagoas em 15/05/2022 e anunciado o programa social PACTO CONTRA A FOME pouco mais de um mês após, em 28/06/2022, o qual envolveria a doação de 110.000 (cento e dez mil) cestas básicas por mês. Essas condutas, pelo narrado, não encontrariam amparo em quaisquer das hipóteses excepcionais de afastamento da vedação prevista no art. 73, §10 da Lei das Eleições.
4. Aduziu-se, também, que o PACTO CONTRA A FOME era objeto de bastante exploração pelos meios de comunicação oficiais e mídias sociais do investigado PAULO DANTAS, oportunidades em que teria sido destacado seu papel de responsável pela criação e execução do programa, o que caracterizaria a prática de conduta vedada no art. 73, IV da Lei nº 9.504/97.
5. A tese defensiva dos investigados (apresentada em sua contestação de id. 9906717) é composta pelos seguintes argumentos:
  1. o PACTO CONTRA A FOME não consistiria em um programa social novo, mas sim "um compromisso governamental" voltado ao enfrentamento da emergência alimentar em Alagoas;
  2. o PACTO buscou "conciliar diversos programas e ações governamentais voltadas para minorar a fome";

3. por não caracterizar programa, a insurgência dos investigadores seria contra o programa social "Combate à Fome", que teria sido instituído pela Lei Estadual nº 7.584/2014, e que viria sendo executado há vários anos;
  4. a distribuição de cestas atendeu às necessidades decorrentes da pandemia de COVID-19;
  5. as cestas básicas teriam sido entregues em virtude da decretação de emergência em razão de fortes chuvas;
  6. estariam incluídas no PACTO as ações referentes ao "Auxílio-chuvas";
  7. a distribuição estaria amparada nas exceções à vedação trazida no §10 do art. 73 da Lei das Eleições;
  8. a configuração da prática da conduta vedada, prevista no art. 73, IV, da Lei das Eleições exigiria a demonstração de que a "suposta promoção pessoal ocorra durante a distribuição", o que não teria verificado no caso em exame;
  9. não há prova robusta o suficiente para caracterizar o abuso de poder alegado.
6. Com efeito, vê-se, dos argumentos deduzidos pelos investigadores e pelos investigados, que a solução do feito envolve a análise da ocorrência de prática de conduta vedada, atribuída aos investigados, pela a) distribuição gratuita de bens e produtos em período proscrito (art. 73, § 10), b) pela realização de uso promocional em benefício de campanha eleitoral própria e de terceiro dessa distribuição, bem como c) a configuração de abuso de poder político e econômico pela prática dos atos mencionados.
  7. É o que passará a ser examinado.
  8. Ao adentrar no mérito da questão posta, um ponto inicial a ser registrado é que a distribuição de cesta básicas pelo governo de Alagoas, no âmbito do PACTO CONTRA A FOME, não é objeto de controvérsia nos autos. É dizer, os investigados não negaram que houve a distribuição de cestas básicas pelos Estado de Alagoas.
  9. O ponto controvertido repousa na existência, ou não, de situação excepcional capaz de afastar o caráter ilícito da distribuição de cestas básicas em tela, bem como de sua utilização promocional a fim de beneficiar a campanha dos investigados Paulo Dantas e Ronaldo Lessa.
  10. A questão referente à prática de condutas vedadas encontra disciplinamento legal nos seguintes dispositivos:

*Lei nº 9.504/1997*

*Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais*

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

*IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição*

*gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;*

(...)

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

1. Percebe-se, ab initio, um liame entre as vedações constantes no §10 do art. 73 - que proíbe a distribuição de bens valores e benefícios - e aquela prevista no inciso IV do mesmo artigo - que trata da promoção dessas condutas em favor de candidato, já que ambos dizem respeito à distribuição gratuita de bens.
2. Conforme ensina Rodrigo López Zílio (Direito Eleitoral, 8.ed. São Paulo: Jus Podivm, 2022, p. 791), conquanto existam similitudes entre os dispositivos é possível verificar um caráter específico na regra do inciso IV que a distingue, uma vez que ela exige que seja feito uso promocional da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social em benefício de um candidato, partido ou coligação.
3. Por outro lado, a regra do §10 não exige que a distribuição gratuita seja de bens de caráter social, podendo ter objetos de natureza variadas. Além disso, também se amolda a esse dispositivo a distribuição gratuita de valor ou benefício pela Administração Pública.
4. No que se refere à norma do §10, do art. 73, observa-se que a regra é a proibição de distribuição gratuita de bens em ano em que se realizar eleição. Essa constatação é relevante e merece destaque pois impacta diretamente na distribuição do ônus probatório em relação às partes. Explico:
5. Considerando que inexistente divergência quanto à realização da conduta prevista na regra proscritiva, ou seja, a efetiva distribuição gratuita de bens em ano eleitoral é inconteste, resta, portanto, discutir a ocorrência de situação excepcional que afastaria a ilegalidade dessa conduta.
6. Assim, considerando que restou demonstrado pelo autor a prática de conduta que, em princípio, se amolda ao tipo legal previsto (distribuição gratuita de bens em ano eleitoral), cabe à parte ré apresentar as provas necessárias a demonstrar a presença de elementos fáticos que afastam a alegada irregularidade, nos estritos termos do art. 373, II, do CPC, que impõe a parte demandada o ônus de provar a existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor,
7. Nesse sentido se posicionou o TSE ao julgar caso que tinha objeto semelhante aos autos:

*(..) tendo o investigador apresentado provas razoáveis da distribuição ilícita dos benefícios, caberia aos investigados a prova de fato extintivo do direito do autor, ou seja, demonstrar o caráter lícito dos benefícios(...)* (Agravo Regimental No Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060029152/PB, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 23/11/2023, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 236, data 30/11/2023).

1. Ademais, a distribuição do ônus probatório se mostra adequada na medida em que a) não se faz

razoável exigir do autor a produção de prova negativa do seu direito e que b) a parte ré se encontra em posição mais favorecida para produzir essas provas, já que está investida na gestão do Governo Estadual, que foi o responsável pelo desenvolvimento das ações sociais em exame.

2. Por outro lado, não se desconhece os graves efeitos que podem resultar de uma ação de investigação judicial eleitoral, bem como do interesse público que a envolve, razão pela qual, como já destacado, durante a instrução processual, foi autorizada a produção de provas adicionais àquelas trazidas pela parte ré a fim de melhor subsidiar a solução da presente demanda.
3. Feitas essas considerações, passar-se-á a examinar os argumentos apresentados pelos investigados, no intuito de afastar a alegada ilicitude na distribuição das cestas básicas em ano eleitoral pelo Governo do Estado de Alagoas no âmbito do PACTO CONTRA A FOME.
4. Conforme observado, alegou-se a ocorrência de duas situações excepcionais previstas no §10, quais sejam, (i) a existência de calamidade pública ou de estado de emergência; e (ii) o fato das ações estarem incluídas em programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.
5. Destaco, por oportuno, ser inviável a utilização simultânea das duas situações excepcionais. Explico.
6. Como se pode observar da leitura do art. 73, §10, as duas hipóteses que excepcionam a vedação de distribuição gratuita de bens em ano eleitoral possuem fundamentos distintos e incompatíveis. Conquanto uma tem como pressuposto situação imprevisível, que não permitiu planejamento prévio para seu enfrentamento (calamidade ou estado de emergência); a outra tem como pressuposto a existência de prévia análise, planejamento e execução (programa social legalmente autorizado e já em execução).
7. Assim, não encontra suporte lógico o argumento de que um mesmo programa/ação social extraia seu fundamento de validade, simultaneamente, em evento imprevisível - ou que não permitiu adequado planejamento prévio, e, ao mesmo tempo, em evento já planejado e em execução.
8. Nesse mesmo sentido foi o parecer ministerial de Id. 10106517, em que se registrou:

*"Impossível, na visão do Ministério Público Eleitoral, justificar uma ação governamental específica com base nas duas exceções de maneira concomitante"*

1. De toda forma, subsistindo elementos probatórios que fundamentem qualquer uma das exceções invocadas, restará afastada a ilicitude da conduta imputada, razão pela qual serão examinadas individual e detalhadamente cada uma das situações indicadas.
2. Em sua manifestação defensiva, os investigados sustentaram que o PACTO CONTRA A FOME não seria um "programa", mas sim um conjunto de ações ou, em suas palavras, "um compromisso governamental voltado para efetividade de ações previstas em programas voltados ao combate à fome no Estado de Alagoas".
3. Destarte, como visto, na versão dos investigados, a entrega de cestas básicas decorreria de duas situações distintas:

- 1) a entrega de cestas decorrente da situação emergencial causada por fortes chuvas em território alagoano; e
- 2) a entrega de cestas fundada programa social de execução continuada, o qual se encontra previsto na Lei Estadual nº 7.985/2018:

## 2.2. Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social:

Objetivo: Reduzir a prevalência de insegurança alimentar por meio de complementação nutricional

1. Assim sendo, por não consistir em um programa específico, a análise das ações realizadas, segundo os investigados, deveria ser feita com base nos programas de origem. É dizer, dever-se-ia avaliar a justificativa dentro do programa que deu suporte à ação que compõe o PACTO.
2. Seguindo esse raciocínio, a distribuição de cestas básicas, ocorrida no segundo semestre do ano eleitoral de 2022, se justificaria por ser uma continuação das ações de entrega de cestas realizadas em 2020 e 2021.
3. Em sentido semelhante foi a manifestação do Estado de Alagoas (Id. 10099121).
4. Contudo, entendo que as provas trazidas aos autos refletem realidade distinta, indicando que o PACTO CONTRA A FOME é programa social assistencialista criado no ano de 2022 e que possui características próprias que não permite concluir que seja continuação de programa anterior. Vejamos.
5. Urge analisar a alegação de que as ações do PACTO CONTRA A FOME decorreriam de autorização legal e que já teria sua execução orçamentária iniciada em exercício anterior.
6. Pois bem. É cediço que a prestação de serviços públicos, especialmente aqueles de natureza essencial, deve ser contínua e ininterrupta pela Administração. Nesse sentido, ao estabelecer como regra a vedação do início da execução de programas sociais de distribuição gratuita de bens em ano eleitoral, o legislador fez a opção de priorizar e privilegiar as ações decorrentes de estratégias duradouras e longevas, em detrimento daqueles oportunistas e imediatistas.
7. Nesse sentido registrou o TSE que o

*"têlos do § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 é salvaguardar a lisura do pleito e a paridade de armas de programas assistenciais de cunho oportunista, por meio dos quais se manipula a miséria humana e a negligência do Estado em áreas sensíveis como, por exemplo, saúde e educação".*

1. Denota-se, portanto, que restou apenas excepcionalmente autorizada a distribuição de bens gratuitamente em ano eleitoral, razão pela qual a sua legalidade exige que essa possibilidade seja desenvolvida em compatibilidade com o princípio da igualdade de oportunidades, de maneira a preservar o equilíbrio entre os candidatos no pleito.
2. A definição do conceito de "programa social" é oferecida por Rodrigo López Zílio (Direito Eleitoral, 8.ed. São Paulo: Jus Podivm, 2022), que ensina que, para fins de enquadramento na exceção do §10

do art. 73:

*(p)rograma social é o desenvolvido pela atividade governamental, com cronograma específico e critérios objetivos, dirigido a pessoas hipossuficientes ou em vulnerabilidade social e que tem em vista o bem-estar da coletividade, através do incentivo de medidas de inclusão social, seja por meio de distribuição ou transferência de renda.*

1. Consta nos autos o pré-projeto do PACTO CONTRA A FOME (Id. 9919040, fl. 65). Neste documento é possível encontrar alguns elementos importantes acerca do PACTO:

1. *Valor total do projeto: R\$ 198.918.000,00*

2. *Objetivo Geral: "Atender com a aquisição e distribuição de cestas básicas as famílias em situação de extrema pobreza, pobreza, baixa renda e insegurança alimentar, assim como às famílias invisíveis, ainda não cadastradas no CadÚnico porém identificadas pela através de profissional habilitada da área de assistência social, dos 102 municípios alagoanos, com finalidade de dar prosseguimento ao programa de combate à fome, implementado e em curso no Estado desde 2017, visando a erradicação da situação de fome, bem assim combater a desnutrição, além de assistência alimentar a famílias de baixa renda, assegurando o direito ao alimento as famílias, em observância ao princípio da dignidade humana".*

3. *Objetivos específicos:*

1. *Assegurar a complementação alimentar das famílias através da aquisição e distribuição de cestas básicas;*

2. *Promover proteção social às famílias em situação de extrema pobreza, inscritas no CadÚnico, priorizando as não beneficiárias dos programas sociais dos 102 municípios alagoanos;*

3. *Prevenir o agravamento de situações de insegurança alimentar e nutricional;*

4. *Atender em consonância com a Política de Segurança Alimentar e Nutricional a garantia de uma alimentação adequada a essas famílias.*

2. Analisando as informações obtidas no pré-projeto, verifica-se, diversamente do que foi apontado pelos investigados em sua contestação, que o PACTO CONTRA A FOME tem por objetivo atender não apenas pessoas cadastradas no CadÚnico, mas também "famílias invisíveis" não incluídas nesse cadastro, mas identificadas por profissional habilitado na área de assistência social.

3. Eis o mencionado pelos investigados (10102305, p.18):

*é bom frisar, os beneficiários do programa não foram escolhidos aleatoriamente por agentes públicos. São pessoas inscritas no Cadastro Único do governo federal que estejam em situação de extrema pobreza, pobreza, baixa renda e insegurança alimentar*

1. Embora os investigados afirmem que o CadÚnico continuou a ser utilizado como critério, no ano de

2022, para identificação dos beneficiados, e que ter-se-ia buscado incluir as "famílias invisíveis", ampliando o espectro de abrangência do programa social, não há suporte probatório para essa afirmação, na medida em que o projeto do PACTO CONTRA A FOME deixa claro que os benefícios se destinam também a famílias "ainda não cadastradas no CadÚnico porém identificadas através de profissional habilitada da área de assistência social".

2. Nesse mesmo sentido, não merece guarida o argumento de que a evolução quantitativa de cestas distribuídas, ao longo dos anos, decorreria do aumento de pessoas incluídas no CadÚnico, justamente porque o PACTO não se destina apenas a esse grupo de pessoas, mas repese-se, a "pessoas invisíveis".
3. Importante pontuar que, quando da aprovação do projeto, na 70ª Reunião Ordinária do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social - CIPIS, ocorrida em 15/06/2022, ficou consignado que o objetivo do projeto seria:

*"Assegurar a complementação alimentar de famílias através da aquisição e distribuição de cestas básicas nos 102 municípios alagoanos, promovendo proteção social, prevenindo o agravamento de situações de insegurança alimentar e nutricional e visando à erradicação da situação de fome, bem assim combater a desnutrição, além da assistência alimentar a famílias de baixa renda, assegurando o direito ao alimento, em observância ao princípio da dignidade humana".*

1. Identifica-se na Ata da referida reunião (Id. 9919040, p. 95), que o projeto foi aprovado por unanimidade, abrangendo o total do valor solicitado, R\$ 198.918.000,00 (cento e noventa e oito milhões, novecentos e dezoito mil reais).
2. A partir desses fatos, verifica-se que toda a definição do PACTO CONTRA A FOME, tanto em seu pré-projeto, quanto no projeto que restou efetivamente aprovado pelo CIPIS, com custeio pelo Fundo de Combate à Pobreza instituído pela Lei Estadual 6.558 de 30 de dezembro de 2004, possuem todos os elementos que o caracterizam como verdadeiro programa social autônomo, uma vez que o PACTO possui, como bem destacou o parquet, "pré-projeto, projeto, definição de público-alvo e objetivo específicos, além da indicação do total de recursos necessários, fonte de custeio e prazo de execução".
3. Não obstante todos esses elementos que individualizam e delimitam o objeto do PACTO, defendem os investigados que o mesmo seria apenas um "compromisso" e que as ações estariam amparadas em medidas emergenciais relacionadas à pandemia de COVID-19 e as fortes chuvas que atingiram várias cidades do Estado em 2022.
4. Contudo, o argumento acima apontado demonstra ser bastante claudicante, pois não há dentre os objetivos do PACTO qualquer indicação de que ele se destina ao atendimento de vítimas de chuva ou para amparar impactos econômicos decorrentes da pandemia.
5. Outrossim, ainda que tivesse a previsão dessas situações emergenciais - o que, repita-se, não há-, só seriam passíveis de excepcionar a vedação à distribuição gratuita de bens se houvesse previsão legal.
6. Não se mostra suficiente a mera menção fática à situação de existência de calamidade ou emergencial, sob pena de colocar em risco a higidez do processo eleitoral que restaria vulnerabilizado ao discurso de gestores capazes de transmutar situação excepcional em vantagem eleitoral.
7. No que se refere à alegação de que as ações atenderiam os prejuízos causados pelo COVID-19, o fato

da pandemia ter, de fato, produzido impactos econômicos não dispensa a necessidade de previsão legal para afastar a ilicitude de distribuição de bens em ano eleitoral pela Administração Pública. No caso dos autos, como bem destaca o Ministério Público, não há lei específica ou decreto "estabelecendo a situação de calamidade pública ou de estado de emergência para o ano de 2022", de maneira que essa justificativa não se sustenta.

8. Em relação ao argumento de que as cestas básicas do PACTO CONTRA A FOME teriam sido destinadas a atender à população vítima de enchentes geradas pelas chuvas ocorridas em 2022, os elementos constantes nos autos também demonstram que não existe relação entre as duas ações.
9. Analisando os documentos colacionados, tem-se que, por meio dos Decretos nºs 82.871, de 25/05/2022 (ID 9919028), 83.135, de 06/06/2022 e 83.319, de 17/06/2022 (ID 9919029), foi declarada, pelo investigado, Governador de Alagoas, situação de emergência em alguns municípios alagoanos. Na última redação dada ao decreto, constaram os seguintes termos:

*Decreto 82.871, de 25/05/2022:*

*Art. 1º Fica declarada a situação anormal, caracterizada como Situação de Emergência, em razão das Chuvas Intensas, por um período de 180 (cento e oitenta) dias, nos seguintes municípios: Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Belém, Campo Alegre, Coité do Nóia, Coruripe, Coqueiro Seco, Craíbas, Feliz Deserto, Flexeiras, Girau do Ponciano, Igreja Nova, Jacuípe, Jequiá da Praia, Maceió, Maragogi, Marechal Deodoro, Matriz do Camaragibe, Paripueira, Penedo, Piaçabuçu, Pilar, Porto Calvo, Porto Real do Colégio, Rio Largo, Roteiro, Santa Luzia do Norte, São Brás, São Miguel dos Campos, São Miguel dos Milagres, São Sebastião, Teotônio Vilela e Traipu.*

*Decreto Estadual nº 83.135, de 06/06/2022:*

*Art. 1º Fica declarada a situação anormal, caracterizada como Situação de Emergência, em razão das Chuvas Intensas, por um período de 180 (cento e oitenta) dias, nos seguintes municípios: Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Belém, Coité do Nóia, Coruripe, Coqueiro Seco, Craíbas, Feliz Deserto, Girau do Ponciano, Igreja Nova, Jacuípe, Jequiá da Praia, Jundiá, Maceió, Major Isidoro, Maragogi, Marechal Deodoro, Matriz do Camaragibe, Paripueira, Penedo, Piaçabuçu, Pilar, Porto Calvo, Porto Real do Colégio, Rio Largo, Quebrangulo, Roteiro, Santa Luzia do Norte, São Brás, São Luís do Quitunde, São Miguel dos Campos, Tanque D'Arca, Teotônio Vilela e Traipu.*

*Decreto Estadual nº 83.319, de 17.06.2022:*

*Art. 1º Fica declarada a situação anormal, caracterizada como Situação de Emergência, em razão das Chuvas Intensas, por um período de 180 (cento e oitenta) dias, nos seguintes municípios: Barra de Santo Antônio, Barra de São Miguel, Belém, Coité do Nóia, Coruripe, Coqueiro Seco, Craíbas, Feliz Deserto, Girau do Ponciano, Igreja Nova, Jacuípe, Jequiá da Praia, Jundiá, Maceió, Major Isidoro, Maragogi, Marechal Deodoro, Matriz do Camaragibe, Palmeira dos Índios, Paripueira, Penedo, Piaçabuçu, Pilar, Porto Calvo, Porto Real do Colégio, Rio Largo, Quebrangulo, Roteiro, Santa Luzia do Norte, São Brás, São Luís do Quitunde, São Miguel dos Campos, Tanque D'Arca, Teotônio Vilela e Traipu.*

1. Consta no parágrafo único do art. 1º, acima apresentado, que "a situação de anormalidade é válida apenas para as áreas dos municípios constantes no caput deste artigo".
2. Tem-se, assim, que a declaração de situação de emergência abrangeu 35 (trinta e cinco) municípios do Estado, não sendo extensível às demais cidades, o que demonstra que a distribuição de cestas básicas nas outras 67 (sessenta e sete) cidades não estava açambarcada pela situação de emergência.
3. Consta nos autos, ainda, que foi editado o Decreto nº 82.995, de 30 de maio de 2022, instituindo o AUXÍLIO-CHUVAS, "destinado ao atendimento das vítimas das chuvas intensas nos municípios identificados pelo Decreto Estadual nº 82.871, de 25 de maio de 2022". É definido no ato executivo que será destinada o valor de R\$2.000,00, por unidade familiar, a ser pago em quatro parcelas mensais de R\$500,00 (Id. 9919030). Eis o teor do normativo (ID 9919030):

*Art. 1º Fica instituído o Auxílio Financeiro Emergencial, de caráter assistencial e temporário denominado AUXÍLIO-CHUVAS, destinado ao atendimento das vítimas das chuvas intensas nos municípios identificados pelo Decreto Estadual nº 82.871, de 25 de maio de 2022, no valor total de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) por unidade residencial.*

*Art. 2º O auxílio de que trata o art. 1º deste Decreto, será pago por meio de repasse financeiro em 4 (quatro) parcelas mensais de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a partir de junho de 2022, por meio de crédito em conta bancária do (a) chefe do núcleo-familiar vítima das chuvas intensas, devidamente identificado e cadastrado pela Defesa Civil Estadual.*

1. Identifica-se, ademais, que na semana seguinte a edição do referido normativo, em 01 de junho de 2022, a Superintendência de Segurança Alimentar e Nutricional da Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social solicitou a contratação de empresa especializada no fornecimento de até 100.000 (cem mil) cestas básicas a serem distribuídas nos 35 (trinta e cinco) municípios alagoanos com situação de emergência declarada por meio do Decreto nº 82.871 (Id. 9919031).
2. A leitura dos documentos apontados evidencia que, em momento algum, há nos atos relativos à contratação de empresas para o fornecimento de cestas básicas referência ao PACTO CONTRA A FOME. Ao revés, o acervo probatório demonstra que as contratações se referem a ação independente do Estado de Alagoas.
3. De fato, constata-se, com clareza, das provas dos autos que estas ações destinadas às vítimas das enchentes têm público mais reduzido e objetivo mais restrito que o PACTO, pois limitado aos 35 (trinta e cinco) municípios relacionados e foca, especificamente, nos efeitos decorrentes das chuvas que assolaram as cidades especificadas.
4. Outrossim, é de se observar que foi previsto para as vítimas das chuvas um benefício em dinheiro (AUXÍLIO-CHUVAS), modalidade que não é contemplada no PACTO CONTRA A FOME, que, nos termos de seu projeto, cinge-se à distribuição de cestas básicas, o que deixa ainda mais evidente tratar-se de programa assistencial diverso.
5. Com efeito, dos documentos constantes dos autos, salta aos olhos que os benefícios do PACTO CONTRA A FOME e do auxílio possuem natureza distinta pois, enquanto aquele se dedica a

contemplar a população beneficiária, dos 102 municípios alagoanos, com cestas básicas de maneira perene; o "auxílio-chuvas" é fornecido como vantagem financeira, concedido por pecúnia e por período determinado às famílias atingidas pela chuva, nos 35 municípios afetados.

6. Ademais, como destacado pelo Ministério Público (Id.10106517, pg. 24 e ss), o PACTO e as ações assistenciais referentes às chuvas possuem ainda outras características distintivas. Demonstra a peça ministerial a existência de diferenças relativas: a) ao número de procedimento administrativo; b) aos contratos distintos; c) à diversidade de objetos; d) as fontes de custeio divergentes; e) aos programas de trabalho distintos. Para melhor compreensão, transcrevo parte da manifestação referida:

1. ID 9919034, pág 2: *CESTAS BÁSICAS EMERGÊNCIA CHUVAS: Extrato do Contrato 05/2022. Contratada MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS. OBJETO: Celebração do contrato nº 005/2022 é a aquisição sob demanda de até 100 mil cestas básicas, a serem distribuídas às vítimas da situação de emergência reconhecida pelo Decreto Estadual nº 82.871, de 25 de maio de 2022, em razão das chuvas intensas que atingem o estado de Alagoas. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UG 510526: FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. FONTE: 100 - Recursos Ordinário. PT (Programa de Trabalho): 08.244.0011.4227 - Ações socioassistenciais de caráter emergencial.*

*Consoante os anexos da LOA 2021 (Lei nº 8.377, de 18/01/2021) e da LOA 2022 (Lei nº 8.590, de 27/01/2022), o Programa de Trabalho pode ser assim destrinchado:*

*Função 08: Assistência Social*

*Subfunção 244: Assistência comunitária*

*Programa 0011: Assistência Social e Direitos Humanos*

*Ação 4227: Ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária*

*ID 9919034, pág 1: PACTO CONTRA A FOME: Extrato do Contrato 12/2022. Contratada MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS. OBJETO: Celebração do contrato nº 12/2022 é a aquisição sob demanda de até 450 mil cestas básicas, com a finalidade de dar continuidade às ações de combate à fome, visando à erradicação da situação de fome, bem assim combater a desnutrição, além de prestar assistência alimentar a famílias de baixa renda. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UG 510024: SEADES. FONTE: 0116 - Recursos do FECOEP. PT (Programa de Trabalho): 08.306.0011.4460 - Apoio à População em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional e Vulnerabilidade Social no Estado de Alagoas.*

*Consoante os anexos da LOA 2021 (Lei nº 8.377, de 18/01/2021) e da LOA 2022 (Lei nº 8.590, de 27/01/2022) o Programa de Trabalho pode ser assim destrinchado.*

*Função 08: Assistência Social*

*Subfunção 306: Alimentação e Nutrição*

*Programa 0011: Assistência Social e Direitos Humanos*

*Ação 4460: Apoio a população em situação de insegurança alimentar e nutricional e vulnerabilidade social vulnerabilidade social no estado de Alagoas*

1. A distinção entre os programas resta ainda mais evidenciada ao se verificar os pagamentos feitos à empresa fornecedora das cestas, em que são indicados diferentes programas de trabalho (PT: 08.306.0011.4460 -PACTO; e PT: 08.244. 0011. 4227, Ações emergenciais).
2. No documento extraído do Portal da Transparência do Estado de Alagoas, Id. 9901006, são verificadas também diferentes Unidades Gestoras (UG) para cada fornecimento de cestas básicas. De fato, é possível identificar o pagamento de R\$ 15.506.170,80 à empresa - MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS EIRELI EPP, sendo R\$ 6.747.390,00 relativo à UG 510024 (SEADS -PACTO CONTRA A FOME) e R\$ 8.758.780,80 relacionado à UG 510526 (Fundo Estadual de Assistência Social - Emergência Chuvas).
3. O que se percebe, é que a defesa procura aglutinar, numa mesma moldura, ações distintas (ações emergenciais e as do PACTO CONTRA A FOME), como se toda ação estatal que envolvesse distribuição de cestas básicas estivesse abrangida em programa anterior. Contudo, como restou demonstrado, não há correspondência de objeto, de fonte de custeio e de programa de trabalho, o que implica dizer que se tratam de ações distintas.
4. Essas constatações, somadas a tudo mais que foi apresentado, demonstram que o PACTO CONTRA A FOME é programa social que não se confunde com as ações realizadas em razão da situação emergencial decorrente das fortes chuvas que atingiram Alagoas, nem tampouco em razão da pandemia de COVID-19, e, por essa razão, não se faz possível acolher o argumento de que essas situações anormais seriam fundamento idôneo ao reconhecimento de hipótese excepcional do §10, do art. 73, da Lei das Eleições ao PACTO.
5. No que diz respeito a alegação de que a distribuição de cestas básicas estaria apoiada em programa social de execução continuada, que já estaria em execução orçamentária desde o exercício anterior e que teria previsão na Lei Estadual nº 7.985/2018, inexistem elementos probatórios nos autos que sustentem referido argumento.
6. A mencionada Lei Estadual nº 7.985/2018 possui apenas três artigos. Eis o seu teor:

*Art. 1º O Anexo Único da Lei Estadual nº 7.584, de 2014, passa a vigorar na forma do Anexo Único desta Lei.*

*Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

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

1. O referido "Anexo Único" traz, no item 2.2, a previsão de um "Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social" que tem como objetivo "(r)educir a prevalência de insegurança alimentar por meio de complementação nutricional". Esse é o único trecho que trata sobre a temática em exame nestes autos, não havendo indicação de critérios para concessão de benefício, a natureza desse benefício e o público-alvo.
2. Embora os investigados afirmem que a referida lei é regulamentada por decreto, mesmo após comando judicial determinando "que os investigados juntem todos os atos administrativos e normativos que tratam do programa PACTO contra a Fome" (Id. 9918137), não foi feita a prova de regulamentação do PACTO CONTRA A FOME. De fato, nenhum dos normativos que foram trazidos aos autos e que disciplinam a Lei ° 7.584/2014, na redação dada pela Lei nº 7.958/2018, fazem referência ao programa. Em verdade, os decretos apresentados tratam de declaração de estado de emergência, os quais já foram abordados anteriormente nesta decisão.
3. Alegam os demandados que teria havido confusão por parte dos investigadores ao indicar o programa ao qual estaria relacionada a alegada conduta vedada. Nestes termos:

*O que a parte demandante na verdade entende que é conduta vedada e deve ser suspenso é o Programa "Combate à Fome", instituído no estado de Alagoas, com a distribuição de cestas básicas à população carente, desde que inscrita no cadastro único do governo federal e que preencha determinados requisitos estabelecidos na legislação de regência.*

1. No entanto, como já visto, os fatos deduzidos em juízo pelos investigadores dizem respeito expressamente às distribuições de cestas básicas realizadas no âmbito do PACTO CONTRA A FOME, o que significa que é ônus dos investigados demonstrar os elementos que permitam a conclusão de que existe uma relação de continência entre programas, o que, registro desde já, não foi conseguido.
2. Em sua narrativa, os investigados afirmam que o programa "Combate à Fome", criado pela Lei Estadual nº 7.985/2014, incluiria entre suas ações a distribuição de cestas básicas e que contemplaria as pessoas afetadas pela pandemia de COVID-19, bem como as vítimas das enchentes, fazendo referência expressa aos decretos que declarou estado de emergência e que criou o "auxílio-chuvas".
3. Concluíram que "nos moldes do que afirmado na manifestação da Procuradoria Geral do Estado, restou demonstrado que a distribuição de cestas básicas ocorreu de forma ininterrupta desde 2020, integrando o programa governamental '0011-Assistência Social e Direitos Humanos'".
4. Como se percebe, neste ponto, sustentam os investigados que as doações de cestas básicas ocorridas no âmbito do PACTO CONTRA A FOME estariam compreendidas na Lei Estadual nº 7.985/2014, cujas ações já teriam execução orçamentária iniciada em exercício anterior.
5. Contudo, como já demonstrado, à exaustão, a mencionada Lei não traz nenhuma previsão expressa acerca do PACTO, mas tão somente uma disposição genérica sobre um "Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social", sem, repito, definição de critérios de concessão de benefícios, público-alvo ou mesmo de ações, de forma a exigir norma regulamentadora.
6. Diferentemente do que pretendem admitir os investigados, não foi trazido aos autos quaisquer

normativos que efetivamente regulamentassem a entrega de cestas básicas nos termos do PACTO CONTRA A FOME. Em verdade, como registrado, os únicos decretos trazidos dizem respeito apenas a situações emergenciais.

7. Compulsando detidamente os autos, verifica-se que, diversamente do que ocorreu, por exemplo, com os benefícios referentes ao Auxílio-Chuvas - que contou com lei (Lei Estadual nº 8.187) e decreto específico (Decreto Estadual nº 82.995 - Id 9919030) autorizando sua instituição e estabelecendo suas diretrizes - não há normativo autorizador do PACTO CONTRA A FOME, mas apenas uma autorização do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social - CIPIS, conforme a Ata da 70ª Reunião Ordinária CIPIS (processo E:13020.0000001042/2022, ID 9919040, pág. 95) de 15/06/2022.
8. É dizer, não existe regulamentação para Lei Estadual nº 7.985/2014, mencionada como justificadora da distribuição de cestas básicas em análise, que autorize essa entrega gratuita de bens em situações que não sejam emergenciais, que é justamente o caso do PACTO CONTRA A FOME.
9. Ante a ausência de previsão legal específica prévia, não é possível afirmar, como pretendem os investigados, que o PACTO seria a continuação dos programas de distribuição de cestas básicas anteriores, ainda mais diante da constatação de que possuem natureza e fundamentação normativa distinta.
10. Corroborar este entendimento o levantamento feito pelo Ministério Público Eleitoral, que analisou as contratações de empresas para fornecimento de cestas básicas nos anos de 2019 a 2021 - contratações estas que foram indicadas na contestação como prova de que a distribuição de cestas em exame seria a continuação de ações anteriores.
11. Eis a tabela apresentada pelo parquet e as conclusões por ele lançadas:

*Embora os Investigados não tenham juntado o extrato do Contrato SEADES 003/2020 OKLA e o extrato do Contrato SEADES 002/2020 MERVI, para a Procuradoria Regional Eleitoral não há dúvidas, haja vista a discriminação da fonte de custeio constante na tabela juntada na contestação ("Covid 19 -FECOEP Ata CIPIS 1ª Extraordinária de 07/04/2020. Complementação Alimentar"), de que a aquisição das cestas básicas do Contrato SEADES 003/2020 OKLA e do Contrato SEADES 002/2020 MERVI ocorreram em razão da situação de emergência decorrente do COVID-19 reconhecida pelo Decreto Estadual nº 69.541, de 19/03/2020.*

*Dessa forma, as cestas básicas adquiridas pelo Estado de Alagoas no exercício de 2020 decorreram de situação anormal e transitória do COVID-19, compatíveis com o Programa de Trabalho 4227 acima indicado.*

*Quanto ao exercício de 2021, os investigados juntaram o Extrato do Contrato 05/2021 firmado com a Nordeste Distribuidora de Alimentos (ID 9919036, pág. 1), no âmbito do qual vê-se que a contratação ocorreu com fundamento na Medida Provisória nº 1.047, de 3 de maio de 2021 ("Dispõe sobre as medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da COVID-19"), sendo seu objeto "a aquisição de 250 (duzentos e cinquenta) mil cestas básicas".*

*A dotação orçamentária do Contrato 05/2021 firmado com a Nordeste Distribuidora de Alimentos (ID 9919036, pág. 1) remete à UG: 510526 (Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS), ao Programa de Trabalho 08.244.0011.4227 - Ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária, Ação: 4227, Fonte: 116 - FECOEP*

1. Como se percebe com clareza, todas as contratações de empresas para fornecimento de cestas básicas nos exercícios anteriores se referem a situações emergenciais, anormais e transitórias, notadamente, relacionadas à pandemia de COVID-19.
2. Dos dados apresentados, verifica-se que no ano de 2019 não houve a distribuição de cestas básicas; em 2020 foram entregues 200 mil cestas; em 2021 foram 210.200 cestas; e, em 2022, mais 76.296 cestas. Todas elas tiveram execução orçamentária no Programa de Trabalho 08.244.0011.4227
3. No caso do PACTO CONTRA A FOME, como já observado, cuidam-se de ações voltadas ao enfrentamento permanente à vulnerabilidade social, divergindo do caráter transitório dos demais programas. Além disso, constata-se que todas as 316.973 cestas básicas distribuídas estão inseridas no Programa de Trabalho 08.244.0011.4460.
4. Urge repisar, que não foi demonstrada a ocorrência de distribuição de cestas básicas em exercícios anteriores com fundamento no mesmo programa de trabalho do PACTO CONTRA A FOME, o PT 08.306.0011.4460, o que denota que referido PACTO não está fulcrado em lei pretérita que permita a continuidade do programa.
5. No que se diz respeito à alegação de preexistência do PACTO CONTRA A FOME, percebo que tal alegação resta ainda mais fragilizada ao se verificar que os contornos específicos desse programa só foram efetivados em 2022, no processo administrativo 13020.0000001042/2022 (Id. 9919040), quando foram definidos objetivos, público-alvo, pré-projeto e projeto, prazos etc.
6. Desta forma, é de se concluir que o PACTO CONTRA A FOME se consubstancia em verdadeira iniciativa inovadora promovida pelo Estado de Alagoas no ano de 2022, em inobservância aos ditames legais, já que realizada em período vedado e sem se enquadrar em uma das hipóteses autorizativas excepcionais.
7. Importa registrar que caso fosse possível admitir como continuação do referido "Programa de Combate à Fome", a criação a qualquer tempo de programa assistencial para beneficiar pessoas vulneráveis por meio da entrega de cestas básicas, com fundamento na previsão genérica trazida no item 2.2 e sem qualquer tipo de regulamentação, haveria uma verdadeira compactuação com o desrespeito à igualdade de oportunidades no pleito eleitoral, bem como ao princípio republicano.
8. O TSE, inclusive, já se posicionou no sentido de que não bastam previsões legais genéricas para justificar o reconhecimento da exceção prevista no §10 do art. 73 da Lei das Eleições:

*ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS. AIJE. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONDUTA VEDADA. ABUSO DE PODER POLÍTICO-ECONÔMICO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA E INDISCRIMINADA DE AUXÍLIOS FINANCEIROS EM ANO ELEITORAL. PARCIAL PROVIMENTO NO TRIBUNAL LOCAL. (1) SENTENÇA QUE RECONHECEU APENAS PARTE DAS CONDUTAS VEDADAS IMPUTADAS NA EXORDIAL. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO INTEMPESTIVO PELOS INVESTIGADOS. INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS TEMPESTIVOS PELOS INVESTIGANTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DO*

*CAPÍTULO ESPECÍFICO. COISA JULGADA PARCIAL. ACÓRDÃO AMPLIATIVO. RECONHECIMENTO DAS DEMAIS CONDUTAS E ABUSO DE PODER. (2) ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997 C/C ART. 22, XIV, DA LC Nº 64/1990. REPASSES NÃO ALBERGADOS NAS EXCEÇÕES LEGAIS. AUXÍLIOS DISTRIBUÍDOS COM BASE EM LEI MUNICIPAL GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE PROGRAMA SOCIAL. FATO INCONTROVERSO. "CHEQUE EM BRANCO" AO GESTOR. IMPOSSIBILIDADE. DECRETOS DE CALAMIDADE PÚBLICA E DE ESTADO DE EMERGÊNCIA QUE NÃO AUTORIZAM OS REPASSES EFETUADOS. AUSÊNCIA DE FORMALIDADES NA CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS. AUSÊNCIA DA CONDIÇÃO DE PESSOA CARENTE EM PARTE DOS BENEFICIÁRIOS. GRAVIDADE DA CONDOTA. ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME, VERBETE SUMULAR Nº 24 DO TSE. CONFIRMAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS PELO TRE. MULTA AOS RESPONSÁVEIS E BENEFICIÁRIOS. INELEGIBILIDADE. SANÇÃO PERSONALÍSSIMA. IMPOSIÇÃO AOS AGENTES PÚBLICOS QUE PRATICARAM O ILÍCITO. CASSAÇÃO DE DIPLOMA. PREFEITO E VICE ELEITOS EM 2016. PERDA DE OBJETO. MANUTENÇÃO DO ARESTO REGIONAL. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE NÃO CONHECIDO. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS. AÇÃO CAUTELAR PREJUDICADA.*

(...)

*2.5 A jurisprudência do TSE consolidou-se no sentido de "[...] ser necessária a lei específica que institua o programa social, além de sua execução orçamentária no ano anterior às eleições ano anterior às eleições [...]" (AgR-REspE nº 1-72/PI, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16.11.2016, DJe de 2.12.2016).*

*2.6 No julgamento do REspEl nº 372-75/ES, rel. Min. Alexandre de Moraes, igualmente relativo ao pleito de 2016, esta Corte Superior, diante da "[...] inexistência de autorização legal específica do programa social e + Liberdade pelo Conhecimento - Geração de Emprego e Renda' [...]", manteve a conclusão do acórdão regional acerca da violação ao art. art. 73, § 10, da Lei das Eleições e da configuração do abuso de poderes econômico e político e ratificou a compreensão de que a hipótese autorizadora do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 somente se perfaz com autorização legislativa específica, não satisfazendo esse requisito a existência de dispositivo legal genérico previsto na Lei de Organização da Assistência Social.*

(...)

*2.10 A concessão irrestrita de benesses a diversos munícipes não guarda relação com enfrentamento de fome e sede, ainda que feita sob o alegado pálio assistencial. Compreender de forma diversa implicaria anuir com a ideia de ser lícito aos governantes utilizarem-se de normativos genéricos, com comandos abertos e/ou exemplificativos para se valerem de um verdadeiro "cheque em branco", onde tudo vale, tudo pode - o que não se deve admitir.*

*2.11. A distribuição de benefícios realizada pelos investigados consubstancia-se em conduta revestida com notória finalidade eleitoreira, aferível não só a partir do (I) desrespeito à necessidade de criação lei específica - fato que, por si só, já se subsumiria à prática de conduta vedada -, mas, também, qualificada pelo (II) desvirtuamento das doações operadas em pretensa atenção à lei municipal genérica (...) (Ação Cautelar 060045424/PB, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 09/03/2023, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 56, data 31/03/2023)*

1. Merece destaque o fato de que no caso acima mencionado, da Relatoria do Min. Raul Araújo, discutia-se legislação do Estado da Paraíba que tinha um detalhamento ainda maior do que a que ora se examina, mas, não obstante a isso, conclui a Corte no sentido de que:

*as leis municipais que sustentaram a distribuição de benesses de toda sorte possuem dispositivos genéricos, que autorizam a distribuição irrestrita de benefícios que não guardam, nem por via oblíqua, relação com políticas públicas que são canceladas pelas exceções previstas na legislação eleitoral ou pelos decretos de calamidade pública ou estado de emergência que vigiam à época*

1. Outrossim, registre-se que há muito tempo o TSE vem reconhecendo que "a mera previsão na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas não tem o condão de legitimar sua criação" (AgR-AI nº 1 169-67/RJ, ReI. Mm. Nancy Andrichi, DJe de 17.8.2011 - destaquei) e que "a instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, 10, da Lei nº 9.504/1997" (AgR-REspe nº 36.026/BA, ReI. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 31.3.2011). Na mesma linha, foi o entendimento do TSE ao julgar o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 474-11.2013 (Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 02.08.2018).
2. Ainda nessa esteira de posicionamento, trago à baila julgado do TSE em que se reitera a necessidade de lei e previsão orçamentária específicas para que seja reconhecida a exceção à conduta vedada fixada no art. 73, § 10, da Lei das Eleições:

*ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. PRÁTICA DAS CONDUTAS VEDADAS PREVISTAS NO ARTIGO 73, INCISO IV E § 10, DA LEI 9.504/1997. PROCEDÊNCIA. DECRETAÇÃO DA SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS.*

*1. Recursos Especiais interpostos contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo (TRE/ES), que deu provimento aos Recursos Eleitorais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pelo Diretório Municipal do Partido da Mobilização Nacional (PMN). Reconhecidos os abusos de poder político e econômico, bem como a prática da conduta vedada prevista no art. 73, IV e § 10, da Lei 9.504/1997, decretada a cassação dos diplomas e respectivos mandatos de Prefeito e Vice-Prefeito, bem como aplicada a sanção de inelegibilidade e multa no valor de 10 (dez) mil UFIR a Francisco Bernhard Vervloet (Prefeito) e determinados o afastamento do cargo e a realização de novas eleições no município de Conceição da Barra/ES.*

[...]

*3. Extrai-se dos fatos delineados nos autos que o programa social "+ Liberdade pelo Conhecimento - Geração de Emprego e Renda" consistiu na oferta gratuita à população de um total de 500 (quinhentas) vagas em cursos de capacitação profissional, sem autorização legal específica, bem como que sua execução ocorreu no ano de realização das eleições, sem a observância das hipóteses excepcionais previstas no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97.*

4. O entendimento da Corte Regional está em sintonia com a jurisprudência do TSE de que "somente a existência cumulativa da lei de criação do programa social e da previsão orçamentária específica atende à exigência do art. 73, § 10, da Lei das Eleições" (REspe 172 - Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 2/12/2016), e "destacada a ausência de comprovação da efetiva execução orçamentária do programa social, não implementadas as rubricas orçamentárias no ano anterior ao pleito (Eleições 2012), violado o que dispõe o art. 73, § 10, da Lei das Eleições" (AI 47411 - Rel. Min. ROSA WEBER, DJe de 22/8/2018). Incidência da Súmula 30/TSE.

[...]

7. Suficientemente demonstrados no acórdão regional - o que por si afasta a alegada omissão - a inexistência de autorização legal específica do programa social "+ Liberdade pelo Conhecimento - Geração de Emprego e Renda", a inexecução orçamentária do programa no ano anterior ao da eleição, o uso promocional da distribuição gratuita, bem como os abusos de poder econômico e político, a alteração destas conclusões demandaria incursão no conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em sede recursal. Incidência da Súmula 24/TSE.

8. Recursos Especiais desprovidos. Prejudicados o pedido de suspensão de inelegibilidade, os embargos de declaração e os Agravos Internos interpostos na Ação Cautelar 0601263-14.2020. (REspEl nº 372-75/ES, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 19.8.2021, DJe de 9.11.2021)

1. Dessa forma, não sendo demonstrada a ocorrência de situação excepcional que afaste a vedação do §10 do art. 73, resta caracterizada a prática de conduta vedada pelos investigados em razão da distribuição gratuita de bens pela Administração Pública em período vedado.
2. Para além da alegação da prática de conduta vedada em razão do desrespeito à vedação do §10 do art. 73, os investigadores também apontaram a prática de conduta vedada por descumprimento do inciso IV do mesmo dispositivo.
3. Referido normativo estabelece ser proibido aos agentes públicos "fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público".
4. Nos termos da jurisprudência do TSE, a configuração da prática da conduta vedada em exame "pressupõe três requisitos cumulativos: (a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista, diretamente à população; (b) gratuidade, sem contrapartidas; (c) caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas" (Recurso Especial Eleitoral 060010570/RR, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 08/02/2024, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 20, data 21/02/2024).
5. É a presença desses elementos que passar-se-á a examinar.
6. De largada percebe-se, com clarividência, que a distribuição de cestas básicas no âmbito do PACTO CONTRA A FOME preenche os dois primeiros requisitos, pois a) trata-se de ação assistencialista e que b) fornece bens sem contrapartida. Resta averiguar, assim, a existência de caráter promocional em sua execução.

7. Nos termos da inicial, o investigado PAULO DANTAS, que ocupava o cargo de Governador do Estado, teria utilizado o PACTO CONTRA A FOME como ativo de campanha, de maneira a vincular sua posição de gestor a entrega de cestas básicas à população, com o claro objetivo de conquistar vantagem eleitoral ilegal.
8. Como já se verificou, o PACTO CONTRA A FOME é programa assistencial que desenvolveu ações que se enquadram na definição de "bens e serviços de caráter social", o que admite, em tese, a prática da conduta vedada em comento durante sua execução.
9. Com efeito, consta na petição inicial (Id. 9901002, p. 14) provas que demonstram que o investigado PAULO DANTAS participou do evento de lançamento do PACTO CONTRA A FOME e de que ele utilizou suas redes sociais para divulgar a distribuição de cestas básicas gratuitamente em sua gestão há poucos meses das eleições.
10. Com a inicial foram juntados diversos documentos em que se verifica o uso promocional do referido programa. Exemplo disso são as várias fotos constantes de matérias jornalísticas encartadas em que o investigado PAULO DANTAS aparece abraçando pessoas que participaram da cerimônia de lançamento do PACTO (ID. 9901008, fls. 1 a 11). É de se destacar que o texto das matérias publicadas, por diferentes meios de comunicação, é idêntico, contendo imagens com o investigado que se repetem. Destaque-se, inclusive, que em um deles há a indicação que o conteúdo foi produzido pela "Assessoria", o que demonstra que houve promoção oficial da divulgação do lançamento do PACTO, tendo sido atrelado ao programa a imagem do Governador PAULO DANTAS.
11. Ademais, os investigadores também afirmaram que PAULO DANTAS utilizou por mais de setenta vezes o PACTO CONTRA A FOME em sua propaganda eleitoral, apresentando tabela detalhada com datas e horários (fl. 32, ID 9901002), o que não foi contestado pelos investigados.
12. Nessas propagandas eleitorais faz-se uma nítida vinculação de PAULO DANTAS, Governador, com o PACTO CONTRA A FOME. Seguem alguns exemplos de trechos extraídos dessas propagandas:

*"Paulo Governador criou o PACTO contra a fome (...)"*;

*"Como Governador, acelerou o que tava andando, e ainda criou o PACTO Contra a Fome, o auxílio-chuva (...)"*;

*"(...) Aí virou Governador e ligou o motor. Acelerou obra, botou as mulheres no comando, fez o PACTO Contra a Fome (...)"*. (grifos nossos)

1. Com efeito, o objetivo da norma proscritiva é de impedir que atos públicos de distribuição de benefícios sociais fossem colocados a serviço de candidaturas, de modo que desvirtuassem suas finalidades sociais.
2. Analisando casos concretos que envolvem a conduta vedada em exame, o TSE tem entendido que a participação em lançamentos pelo agente público caracteriza o uso promocional do programa social. Assim se pronunciou a Corte:

*ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. PRÁTICA DAS CONDUTAS VEDADAS PREVISTAS NO ARTIGO 73, INCISO IV E § 10, DA LEI 9.504/1997. PROCEDÊNCIA. DECRETAÇÃO DA SANÇÃO DE INELEGIBILIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS ESPECIAIS*

*5. Para a configuração da conduta vedada do art. 73, IV, da Lei 9.504/1997, a jurisprudência do TSE firmou-se no sentido de que a participação de candidatos em eventos de lançamento e distribuição de bens pelo Poder Público caracteriza o uso promocional previsto no art. 73, IV, da Lei (RESPE 37275/ES, Rel. Min. Alexandre de Moraes, publicado 09/11/2021)*

- 1. Diante dos elementos de provas que demonstram o uso promocional do PACTO CONTRA A FOME, fica evidenciado o preenchimento do último requisito necessário para a configuração da prática de conduta vedada em exame.*
- 2. De todo o exposto, tenho como configurada a ocorrência prática de conduta vedada pelos investigados em razão do descumprimento das vedações previstas no inciso IV e § 10 do art. 73 da Lei das Eleições.*
- 3. É cediço que a realização da prática de conduta vedada, por possuir caráter objetivo, independe da gravidade da ação. Dessa maneira, sendo identificada a realização de conduta tipificada como vedada pela legislação de regência, os efeitos negativos decorrentes são automáticos, aperfeiçoando-se com a mera subsunção dos fatos descritos à norma proibitiva. Desta maneira, restaria desnecessário o exame das circunstâncias fáticas ou de elementos subjetivos envolvidos no caso concreto.*
- 4. Nessa linha é o entendimento pacífico do TSE, que se manifestou sobre o tema em diversas oportunidades:*

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. USO DE LOGOMARCA DO GESTOR EM BENS PÚBLICOS. CONFIGURAÇÃO. SÚMULA 24/TSE. MULTA. PROPORCIONALIDADE. OMISSÃO. AUSÊNCIA. REJEIÇÃO.*

*[...]*

*6. Frisou-se, que, na linha da jurisprudência do TSE, a manutenção de publicidade institucional em período vedado caracteriza o ilícito, ainda que autorizada e veiculada anteriormente. Ademais, é desnecessário prova de intuito eleitoreiro e de potencial para desequilibrar a disputa, pois ocorre de modo objetivo.*

*(ED-AgR-REspEl nº 0600481-37/SP, rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 18.8.2022, DJe de 15.9.2022 - grifos acrescentados*

*ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO. PREFEITO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. ART. 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/1997. FUNDAMENTO DE NECESSIDADE DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. SÚMULA Nº 24/TSE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. SÚMULA Nº 26/TSE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO ENTRE OS ACÓRDÃOS CONFRONTADOS. SÚMULA Nº 28/TSE. POSTAGEM DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS. REDE SOCIAL. INSTAGRAM. OUTDOORS. SÍMBOLOS E SLOGAN DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. ILICITUDE CONFIGURADA. ILÍCITO DE CARÁTER OBJETIVO. VIÉS ELEITORAL. REPERCUSSÃO DA CONDUTA. DESNECESSIDADE. DISCUSSÃO ACERCA DA RESPONSABILIDADE. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECLUSÃO. AGRAVO DESPROVIDO.*

(...)

*5.Os efeitos decorrentes do cometimento da conduta vedada são automáticos, ante o caráter objetivo do ilícito, o qual prescinde da análise de pormenores circunstanciais que eventualmente possam estar atrelados à prática, tais como potencialidade lesiva e finalidade eleitoral" (AgR-REspEl nº 0600306-28/RN, rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12.8.2021, DJe de 18.8.2021)*

1. Todavia, além da prática de conduta vedada, foi imputado aos investigados, ainda, o abuso de poder político e econômico em razão das ações realizadas no âmbito do PACTO CONTRA A FOME.
2. Sabe-se que a configuração da prática de conduta vedada - que, como demonstrado, possui natureza objetiva - não resulta, necessariamente, em abuso de poder político e econômico, já que se exige, neste espectro, uma dimensão subjetiva a ser analisada. Sob este prisma, passar-se-á a analisar os elementos trazidos aos autos relativos à magnitude do programa, bem como alguns aspectos referentes à distribuição das cestas a fim de verificar se, de fato, a conduta ilegal praticada possuiu gravidade suficiente para afetar a normalidade e a legitimidade do pleito.
3. Frederico Franco Alvim conceitua abuso de poder político "como toda ação ou omissão perpetrada por agente público que, no contexto de um pleito, desatenda a um ou mais comandos normativos constitucionais ou legais, empregando recursos públicos com o propósito oculto (ou relativamente disfarçado) de impulsionar ou estorvar candidaturas, mediante estratégias que implicam o detrimento da liberdade de sufrágio ou da paridade mínima entre os adversários, com prejuízos estruturais à legitimidade das eleições" (Abuso de Poder nas Competições Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 211). Para Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, o abuso de poder político consiste no "emprego de cargos e funções públicas para favorecer a candidatura própria ou para o proveito de partidos e coligações" (Ações Eleitorais. São Paulo: M. Amaro, 2024, p.168).
4. Para o TSE o abuso do poder político é evidenciado "quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, desequilibra disputa em benefício de sua candidatura ou de terceiros" (Recurso Especial Eleitoral 060010570/RR, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 08/02/2024, publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 20, data 21/02/2024).
5. Tem-se que o abuso de poder político envolve ação de agente público que, nessa qualidade, impõe desequilíbrio ao pleito, afetando a igualdade de oportunidades dos candidatos.

6. Levando em consideração as consequências severas do reconhecimento judicial da irregularidade, a lei exige que sejam graves as circunstâncias caracterizadoras do abuso de poder:

*Art. 22, XVI - 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.*

1. Ademais, como sabido, a orientação jurisprudencial elenca como requisito para a comprovação de abusos de poder político e econômico um conjunto probatório robusto e incontestado, como se vê nos seguintes julgados:

*RECURSO. ELEIÇÕES 2020. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. IMPROCEDENTE. PREFEITO E VICE. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. ALEGADO ENVOLVIMENTO COM O CRIME ORGANIZADO PARA AUFERIR AJUDA FINANCEIRA NAS ELEIÇÕES. CONJUNTO PROBATÓRIO INSUFICIENTE. DESPROVIMENTO.*

(...)

*4. Para a caracterização do ilícito eleitoral, necessária uma conexão segura entre os atos dos investigados e o ilícito eleitoral imputado no art. 22, inc. XIV, da Lei Complementar n. 64/90, ou seja, interferência do poder econômico ou desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação. Na hipótese, o conjunto probatório é insuficiente para comprovar de forma robusta e incontestado a prática de atos de abuso de poder econômico aptos a comprometer a normalidade e legitimidade do pleito. (TRE-RS Recurso Eleitoral nº 060045821, Acórdão, Relator(a) Des. DES. FEDERAL LUÍS ALBERTO D`AZEVEDO AURVALLE, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 20/10/2022).*

---

*RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO E VICE-PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC 64/90. CONTRATAÇÃO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. PROXIMIDADE DO PLEITO. NÚMERO INFERIOR A ANOS ANTERIORES. FINALIDADE ELEITÓRIA. PROVA. AUSÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. SÚMULA 24/TSE. NEGATIVA DE PROVIMENTO.*

(...)

*2. Nos termos da jurisprudência desta Corte, o abuso do poder político configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos. Ademais, a cassação de diploma de detentor de mandato eletivo exige que se comprove, mediante provas robustas admitidas em direito, abuso de poder grave o suficiente a ensejar essa severa sanção, sob pena de a Justiça Eleitoral substituir-se à vontade do eleitor.*

1. Nesse sentido, é mister considerar, no exame do caso posto a apreciação, que a prova inconteste deve abranger a certeza de distribuição irregular de cestas básicas e a demonstração de gravidade o suficiente para justificar as sanções cabíveis à espécie.
2. Em relação ao primeiro elemento de prova - certeza da distribuição irregular de cestas básicas, já se demonstrou de forma detalhada e exaustiva que as ações de entregas de cestas no âmbito do programa PACTO CONTRA A FOME não observaram os requisitos legais, incidindo na vedação expressa no inciso IV do § 10º do art. 73 da Lei das Eleições, caracterizando, assim, conduta ilícita.
3. Quanto à sua gravidade, os elementos trazidos aos autos demonstraram alta reprovabilidade da conduta, notadamente em razão dos elevados valores envolvidos no programa, conforme se verá na sequência.
4. Um ponto de partida para aferir a gravidade da ação ilícita praticada, é o exame da Lei Orçamentária Anual do ano de 2022, que foi aprovada em 27/01/2022 (Lei nº 8.590).
5. O Ministério Público Eleitoral, em seu parecer final, apresentou detido exame acerca dos créditos orçamentários referentes aos programas de trabalho abordados nesse processo, e que merece ser reproduzido:

*Segundo a LOA 2022 (Lei nº 8.590, de 27/01/2022), anexos "DEMONSTRATIVO DE COMPATIBILIDADE PPA E LOA - PROGRAMAS TEMÁTICOS" e "ANEXO ORÇAMENTO CRIANÇA E ADOLESCENTE (OCA)", foram disponibilizados os seguintes créditos orçamentários aos Programas de Trabalho abaixo elencados:*

*1) Unidade Orçamentária: Fundo Estadual de Assistência Social - 15526; Programa: 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos; Ação: 4227 - Ações socioassistenciais de caráter emergencial e vulnerabilidade temporária; Meta Física (município atendido) 102; Valor Orçamentário: R\$ 1.965.591, sendo R\$ 10.000,00 de Recursos Ordinários (Fonte 100), R\$ 1.945.591,00 de Recursos do FECOEP (Fonte 116) e R\$ 10.000,00 de Recursos de Transferência. Rec. Sist. Único de Assistência Social - Suas/FNAS (Fonte 127);*

*2) Unidade Orçamentária: Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social - 15024; Programa: 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos; Ação: 4460 - Apoio à População em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional e Vulnerabilidade Social no Estado de Alagoas; Meta Física (pessoa atendida) 1.491.600; Valor Orçamentário: R\$ 6.315.110,00, sendo R\$ 5.000,00 de Recursos Ordinários (Fonte 100) e R\$ 6.310.110,00 de Recursos do FECOEP (Fonte 116);*

1. Como já visto, o PACTO CONTRA A FOME se insere no programa de trabalho 4460, que teve crédito orçamentário previsto para o ano de 2022 no valor de R\$6.315,110,00, sendo R\$ 6.310.110,00 de Recursos do FECOEP (Fonte 116).
2. Entretanto, como visto, na 70ª Reunião Ordinária do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social - CIPIS realizada em 15 de junho de 2022, foi submetido e aprovado o valor de R\$

198.918.000,00 para o projeto "PACTO CONTRA A FOME" (processo E:13020.0000001042/2022, ID 9919040, pág. 95), a ser custeado pelo FECOEP.

3. Constata-se que o valor solicitado e aprovado, exatamente um mês após a posse do investigado PAULO DANTAS no cargo de Governador (que ocorreu em 15/05/2022), para o custeio do PACTO CONTRA A FOME (Programa de trabalho 08.244.0011.4460) pelo FECOEP, é 31 vezes maior do que aquele previsto na Lei Orçamentária para execução no exercício de 2022.
4. Conforme destacado pelo parquet, tomando por referência os documentos fornecidos pelo Estado de Alagoas, após a determinação deste juízo (Id 10099121), os "valores efetivamente executados PACTO CONTRA A FOME, Programa 4460, entre 01/01/2022 e 31/12/2022, foi de R\$ 30.584.867,82, correspondentes a 316.973 cestas básicas, cabendo destacar que o programa foi efetivamente criado em 15/06/2022".
5. É dizer, mesmo considerando que o PACTO CONTRA A FOME só foi criado em meados de julho, a execução orçamentária do Programa de Trabalho 4460 correspondeu ao montante de R\$ 30.584.867,82, o equivalente a quase cinco vezes o que havia sido previsto na Lei Orçamentária para todo o ano de 2022.
6. Analisando a questão por outra perspectiva, o Ministério Público Eleitoral realizou comparativo levando em consideração a quantidade de pessoas atendidas (meta física), os valores previstos na LOA 2022 para o programa de trabalho 4460 e os valores efetivamente executados no âmbito desse programa em 2022.
7. Eis as conclusões:

*Consta na LOA 2022 (Lei nº 8.590, de 27/01/2022) que a meta física da ação 4460 tem como unidade de medida "pessoa atendida", tendo como previsão o atendimento de 1.491.600 pessoas com o valor orçamentário de R\$ 6.315.110,00.*

*Considerando que o Estado de Alagoas executou, sob a ação 4460 no exercício de 2022 o valor de R\$ 30.584.867,82, fazendo-se uma regra de três tem-se que tal montante seria suficiente, segundo a LOA 2022, para o atingimento da meta física de 7.224.005 pessoas, isto é mais do que o dobro da população de todo o Estado de Alagoas., cuja população estimada é de 3.365.351 segundo o IBGE (<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/al.html>).*

1. Como se percebe, os valores executados em apenas seis meses para o atendimento do PACTO CONTRA A FOME seriam o suficiente para abrigar um quantitativo de pessoas superior ao dobro da população alagoana. Vale lembrar, nesse ponto, que o público-alvo do programa se limita ao grupo social em situação de vulnerabilidade, que é apenas parte da população alagoana, o que deixa mais evidente a vultosidade dos valores envolvidos.
2. Não obstante já tenha sido demonstrado anteriormente que as ações de distribuições de cestas básicas realizada nos exercícios de 2020 e 2021 não possuem relação com o PACTO CONTRA A FOME, já que se inserem em programa de trabalho distinto, uma análise dos quantitativos de cestas distribuídas pode revelar uma elevação injustificável.
3. Após dedicado exame do procedimento administrativo que culminou na contratação de empresa para

o fornecimento de cestas básicas no âmbito do programa PACTO CONTRA A FOME, bem como de outros documentos trazidos aos autos, o parquet apresentou tabela contendo comparativo entre os quantitativos de cestas básicas distribuídas por exercício:

1. Verifico que, de fato, os dados apresentados possuem correspondência com os documentos constantes nos autos, notadamente dos contratos para fornecimento de cestas básicas realizados com as empresas OKLA COMERCIAL (Contrato SEADES 003/2020), MERVI MERCANTIL (Contrato SEADES 002/2020 Mervi), Nordeste Distribuidora de Alimentos (Contrato Emergencial 005/2021) e Martin Distribuidora de Alimentos (Termo de Contrato 012/2022 e 05/2022).
2. Considerando o quantitativo médio de cestas distribuídas e os recursos orçamentários executados nos anos de 2020 e 2021, em que houve situação anormal e emergencial de vulnerabilidade social (pandemia de COVID-19 e enchentes), verificou-se, no ano eleitoral de 2022, um aumento de 91,74% no quantitativo e um incremento de 183,59% nos valores despendidos.
3. Tem-se então, em síntese, o seguinte cenário: a) a criação e execução irregular um programa social pouco meses antes das eleições de 2022 e logo após a posse do investigado PAULO DANTAS no cargo de Governador; b) a distribuição de 361.973 cestas básicas; c) um valor efetivamente executado superior a 30 milhões de reais; d) o que representa uma execução orçamentária correspondente a quase cinco vezes o valor previsto na LOA 2022; e) com um aumento de 91,74% da média do quantitativo de cestas distribuídas em anos anteriores; e f) o que implica em um incremento de 183,59% da média dos valores executado nos anos anteriores.
4. Essas constatações levam à conclusão de que a distribuição gratuita de cestas básicas realizada indevidamente pelo Governo de Alagoas teve gravidade suficiente para afetar a normalidade e a legitimidade da disputa eleitoral e, considerando os altos valores envolvidos e sua utilização promocional pelo investigado que ocupava o cargo de Governador e disputava a reeleição, tiveram o condão de beneficiar ilegalmente a sua campanha, caracterizando, assim, abuso de poder político e econômico.
5. Ante ao exposto, tenho que os fatos imputados aos investigados configuraram a prática da conduta prevista no inciso IV e § 10 da Lei das Eleições, bem como do abuso de poder econômico e político nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.
6. Devidamente demonstrada a ilicitude das condutas perpetradas, decorrente da prática de conduta vedada, tem-se que as sanções decorrentes estão previstas nos §§ 4º, 5º e 8º do art. 73 da Lei das Eleições, que possuem as seguintes redações:

*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:*

(...)

*§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR;*

*§ 5o Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4o, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.*

(...)

*§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem*

1. Verifica-se, dos dispositivos acima apresentados, que, da prática de conduta vedada, podem decorrer duas sanções distintas: multa, para os responsáveis pela prática da conduta proscrita; e cassação do registro ou do diploma, para os candidatos beneficiados.
2. No que se refere às penalidades decorrentes do reconhecimento do abuso de poder político e econômico, o inciso XIV do art. 22 da Lei nº 64/90 estabelece que:

*Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:*

(...)

*XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;*

1. Cabe, dessa maneira, avaliar as responsabilidades dos investigados na prática das condutas ilícitas em exame a fim de definir as sanções a serem aplicadas.
2. O polo passivo desta demanda é integrado pelo Governador PAULO DANTAS, o Vice-Governador RONALDO LESSA, os secretários de governo GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS.
3. Eis o que foi atribuído na petição inicial aos secretários de governo (Id 9901002, fl. 6):

*"(O) investigado George Santoro, Secretário de Estado da Fazenda, é o responsável por auxiliar o Governador do Estado no planejamento, execução e avaliação das políticas financeira, orçamentária, contábil, tributária do Estado de Alagoas",*

*"a investigada Aline Rodrigues dos Santos é a atual Secretária de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social, de forma que foi ao longo de sua gestão que os benefícios ora tratados foram efetivamente pagos, circunstância que denota sua legitimidade passiva"*

1. Observa-se, dos termos da inicial, que não houve a efetiva atribuição de fatos específicos que demonstrariam a participação, e conseqüente responsabilidade dos Secretários investigados nas condutas ilícitas identificadas.
2. O fato de auxiliar o Governador de Estado nas atividades de gestão financeira e orçamentária, por si só, sem a indicação concreta de atos irregulares, não permite a atribuição de culpa automática ao Secretário da Fazenda pela prática da conduta vedada em exame.
3. O mesmo ocorre em relação à Secretária Aline Rodrigues dos Santos, à qual também não foi imputada a prática de conduta irregular definida que demonstrasse sua participação nos ilícitos eleitorais sub examine, mas tão somente o fato de que as distribuições de cestas teriam ocorrido sob sua gestão. Contudo, como bem destacou o parquet, a apresentação e aperfeiçoamento do projeto que autorizou e culminou na distribuição gratuita de bens ocorreu antes da posse da investigada no cargo de Secretária.
4. É de se destacar, ainda, que nenhum dos secretários investigados lançou-se candidato nas eleições ocorridas no ano da distribuição irregular das cestas básicas, de forma que não estão sujeitos às sanções aplicáveis aos beneficiários.
5. Por essa razão, tenho por improcedente os pedidos deduzidos na presente ação em relação A GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS.
6. Por outro lado, no que diz respeito ao investigado PAULO DANTAS, restou claramente provada sua participação direta na prática das condutas ilícitas. Como Chefe do Executivo Estadual foi o responsável pelo desenvolvimento do programa PACTO CONTRA A FOME que contou com o emprego de quantidade vultosa de recurso e com amplo público beneficiado.
7. Percebo, ainda, que ficou demonstrado nos autos a utilização eleitoreira desse programa social, tendo-se feito provas da participação de PAULO DANTAS em evento relativo ao lançamento oficial do programa, bem como de dezenas de oportunidades em que mencionou o PACTO CONTRA A FOME durante sua propaganda de campanha, apresentando-se como o seu criador.
8. Assim, a ele são aplicáveis tanto as sanções cabíveis ao agente responsável pela prática de condutas vedadas - e que configuraram também abuso de poder econômico e político-, como aquelas relativas ao candidato beneficiário.
9. Nesse sentido, ante a verificação da prática de condutas vedadas previstas no inciso IV e §10 do art. 73 da Lei das Eleições, com grande lesividade e IMPACTO nas eleições de 2022, entendo que devam ser aplicadas as sanções de multa e cassação do diploma, previstas nos §§ 4º, 5º e 8º no mencionado diploma.
10. Além disso, tendo sido evidenciada a prática de abuso de poder econômico e político pelo investigado PAULO DANTAS, deve ser cominada também a sua inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos subseqüentes à eleição de 2022.

11. Por último, em relação ao investigado RONALDO LESSA, na condição de Vice-Governador da chapa de PAULO DANTAS é evidente a sua condição de beneficiário, cabendo-lhe às sanções correspondentes. Todavia, não se identificam dos autos a indicação de ações concretas que permitam enquadrá-lo como agente responsável pela prática dos atos ilegais.
12. Por essa razão, deverá receber as penas cabíveis ao beneficiário das condutas vedadas praticadas e do abuso de poder econômico e político.
13. Para fins de aferição do valor da multa a ser imposta, tendo em vista a variação entre a mínima (5 mil UFIR) e a máxima (100 mil UFIR) prevista no § 4ª do art. 73 da Lei das Eleições, o TSE tem definido alguns parâmetros, levando em consideração: o princípio da proporcionalidade e razoabilidade (AgR-AI 2256-67, rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 26.9.2018); a reprovabilidade da conduta considerando o grau de participação de cada um dos agentes públicos envolvidos (AgR-RESpe 1843-22, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 13.9.2019); a capacidade econômica dos demandados e a repercussão do fato (ED na RepEsp 060098457/DF, rel. Min. Floriano De Azevedo Marques, DJE de 13/05/2024).
14. No caso em tela, quanto a PAULO DANTAS, considerando a altíssima reprovabilidade da conduta ilícita verificada, bem como sua atuação destacada na condição de Governador do Estado e ainda o volume financeiro envolvido e a quantidade de pessoas alcançadas com a distribuição irregular, tenho que como cabível a aplicação de multa em maior patamar, a qual estabeleço em oitenta mil UFIRs.
15. Em relação a RONALDO LESSA, considerando o seu grau de participação nos atos ilícitos em exame, que se limitou à condição de beneficiário, penso que, ainda que não se possa desconsiderar a destacada repercussão do fato, o montante de multa a ser aplicado deverá ser inferior àquele aplicado a PAULO DANTAS. Nesse sentido, considerando as especificidades do caso concreto e a magnitude dos valores envolvidos, entendo que deve ser aplicado a RONALDO LESSA multa de trinta mil UFIRs.
16. Não havendo elementos que denotem a condição de agente de RONALDO LESSA, incabível a cominação de inelegibilidade.

## CONCLUSÃO

1. Diante de todo o exposto e por tudo mais que dos autos transparece, JULGO a presente AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL:
  1. EXTINTA COM JULGAMENTO DE MÉRITO, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC, em relação a JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO;
  2. IMPROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação aos investigados GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS;
  3. PROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação ao investigado PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, aplicando-lhe as seguintes sanções:
    1. Cassação do diploma;
    2. Multa no valor de 80 mil UFIR;

3. Inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição de 2022

4. PROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação ao investigado RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, aplicando-lhe as seguintes sanções:

1. Cassação do diploma;

2. Multa no valor de 30 mil UFIR;

2. Encaminhem-se os autos ao Ministério Público Estadual para os fins previstos na parte final do inciso XIV do art. 22 da Lei das Inelegibilidades.

3. É como voto.

Des. Eleitoral Alcides Gusmão da Silva

#### VOTO VISTA - DES. ELEITORAL SÓSTENES ALEX COSTA DE ANDRADE

Senhores Desembargadores, como já relatado, trata-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral - AIJE interposta pela COLIGAÇÃO ALAGOAS MERECE MAIS em desfavor de PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO, GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS, por meio da qual lhes foi imputada a prática de condutas vedadas e de abuso de poder político e econômico, em razão da suposta distribuição gratuita de bens durante o pleito de 2022.

Dispensio a apresentação de relatório mais detalhado, posto que já muito bem lançado nos votos apresentados anteriormente.

Inicialmente, cabe consignar meu entendimento acerca do agravo regimental interposto pelos investigados.

Acerca desse ponto, registro que acompanho na íntegra o voto do eminente relator pelo desprovimento do agravo, entendimento este também acolhido no voto divergente apresentado pelo Des. Milton Ferreira.

De igual modo, acompanho, ainda, o posicionamento adotado no voto quanto à questão prejudicial de ausência de formação do litisconsórcio passivo necessário, pela extinção do feito, sem resolução de mérito, com relação ao investigado José Renan Vasconcelos Calheiros Filho.

Pertinente ao mérito propriamente dito, ao iniciar este voto, é inevitável reconhecer a importância e a sensibilidade do tema que nos é trazido. Trata-se de uma análise detalhada sobre o impacto de um programa social alegadamente lançado em período eleitoral, o "Pacto Contra a Fome", e suas consequências no

equilíbrio do pleito de 2022. A lisura do processo eleitoral, princípio basilar de nossa democracia, encontra-se aqui no centro do debate.

Pois bem, analisando detidamente o voto proferido pelo eminente relator, bem como a divergência apresentada pelo Des. Eleitoral Milton Gonçalves Ferreira Neto, e após cuidadosa análise das provas e dos argumentos acostados pelas partes, passo a consignar meu entendimento acerca da situação posta.

Em apertada síntese, a controvérsia central do presente feito consiste em saber se o intitulado Programa "Pacto Contra Fome" trata de um programa novo, criado em ano eleitoral fora das exceções previstas na legislação, ou se representa a continuidade de programa preexistente (ação governamental), já autorizado por lei e já em execução orçamentária desde o ano anterior.

Pois bem, um dos pontos centrais abordados pelo relator, e com o qual compartilho integralmente, é a forma como o "Pacto Contra a Fome" foi concebido e implementado. Não estamos diante de uma mera política pública continuada ou de um programa social preexistente. Ao contrário, o lançamento do programa ocorreu às vésperas do período eleitoral, sob circunstâncias que acabaram por resultar numa capitalização política.

A defesa sustenta que a distribuição de cestas básicas seria uma ação legítima, amparada pela Lei Estadual n.º 7.985/18, e que não haveria irregularidades por se tratar de um conjunto de ações integrantes de programa social preexistente.

Contudo, tenho que a análise detalhada dos documentos amealhados aos autos evidencia o oposto. Como bem sublinhado no parecer do Ministério Público Eleitoral e destacado pelo relator, não há lei específica que regule o programa social nos moldes preconizados pela legislação e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para fins eleitorais, notadamente quanto às vedações incidentes durante o período eleitoral, permitir que lei genérica crie programa social abre espaço para tentativas de dissimulação da ilegitimidade de programa criado *ad hoc* para fins eleitoreiros.

Nesse ponto, ainda que os investigados sustentem que não se trata de programa novo e que também enquadra situação de emergência e calamidade diante da pandemia da COVID-19 e das fortes chuvas ocorridas em 2022, comungo do entendimento do relator de que as justificativas apresentadas pela defesa são incompatíveis entre si, inclusive porque o Auxílio-Chuvas tinha limites definidos e específicos, tal como apontado no parecer da Procuradoria Regional Eleitoral (Id 10106517, pág. 24).

De uma leitura da lei eleitoral, temos que o §10 do art. 73 da Lei n.º 9.504/97 visa evitar a descontinuidade de ações públicas essenciais e rotineiras. No entanto, para que um programa social seja amparado pela referida exceção, é necessário que ele seja instituído por lei específica e que já esteja em execução orçamentária no exercício anterior, sob pena de ser criado um "cheque em branco", permitindo ao chefe do Executivo uma ampla margem para decisões discricionárias em ano eleitoral, situação que a lei eleitoral visa precisamente afastar.

A defesa, em seus argumentos, invoca testemunhos e pareceres de servidores do Estado de Alagoas para validar a execução orçamentária do programa, apontando que esses atestaram a "autorização legal" e

"continuidade orçamentária" do programa de distribuição de cestas básicas. Todavia, há de ser destacado que tais documentos foram elaborados por servidores públicos do Estado de Alagoas que possuem, até pela essência do serviço, relações estreitas com o chefe do executivo estadual, o que torna a documentação questionável e gera a necessidade de um confronto entre o que foi afirmado nos "atestos" e a realidade fática relacionada ao programa social.

Acrescente-se, entretanto, que a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos encontra-se questionada - e o Poder Judiciário é o *locus* adequado ao questionamento da presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos, frise-se - quando analisada sob a luz da documentação orçamentária e das leis estaduais. Conforme destacado no parecer do Ministério Público Eleitoral, a lei estadual em questão (Lei Estadual n.º 7.985/18) limita-se a mencionar a necessidade de políticas de segurança alimentar e nutricional sem oferecer as balizas normativas necessárias para a estruturação e execução de um programa como o "Pacto Contra a Fome", especialmente em período eleitoral, tratando-se, portanto, de uma alegação de continuidade que carece de lastro na prova documental.

Dito isso, o que observamos no caso em tela é que o "Pacto Contra a Fome", no mínimo, foi apresentado à população como um programa novo, sendo sua execução havida apenas no segundo semestre de 2022, coincidindo com o período eleitoral. A inexistência de execução orçamentária anterior para um programa com tal envergadura fragiliza, em minha ótica, a argumentação de sua continuidade. Isso é particularmente evidente quando se observa que, no primeiro semestre de 2022 e nos meses subsequentes ao pleito eleitoral, foram diminutas as distribuições de cestas básicas, sendo essas ações massivamente concentradas nas semanas que antecederam o pleito.

Como bem apontado pelo relator, houve uma concentração desproporcional de cestas básicas distribuídas, comparada aos anos anteriores, o que reforça o desequilíbrio na ação implementada, sendo incontestável que o "Pacto Contra a Fome" foi turbinado durante as eleições de 2022.

Outro ponto que merece destaque é a tentativa de legitimar o "Pacto Contra a Fome" sob o argumento de que o programa integra o conjunto de ações assistenciais previstas na Lei Estadual 7.985/2018 e no orçamento estadual sob o programa genérico de "Assistência Social e Direitos Humanos" (código 0011). Sob essa perspectiva, argumenta-se que a distribuição de cestas básicas representaria uma reunião de ações preexistentes que já vinham sendo desenvolvidas sob esse programa. O objetivo dessa argumentação é vincular a execução das cestas básicas em 2022 à continuidade orçamentária do que seria uma linha assistencial ampla e preexistente, o que supostamente autorizaria a ação no período eleitoral sem ferir a legislação eleitoral.

Contudo, essa interpretação dos conceitos orçamentários de "programa" e "ação" no contexto do direito financeiro e eleitoral é profundamente questionável.

Em primeiro lugar, é importante esclarecer que a distinção entre "programas" e "ações" sociais nem sempre é clara, e, no contexto da administração pública, eles frequentemente se interligam e complementam. Ao olharmos para a função social da norma - refiro-me ao art. 73, §10, da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97) -, fica evidente que a intenção é proteger a continuidade de políticas públicas, independentemente de sua formalização como programa, ação ou projeto.

A norma contida no §10 tem como núcleo proteger o processo eleitoral de influências externas que possam distorcer a igualdade entre candidatos e a decisão livre e informada dos eleitores. Programas e ações sociais, quando atrelados à figura pública da Administração, possuem um peso simbólico que pode ser facilmente manipulado para fins eleitorais. Portanto, estender a vedação a ações sociais realizadas pontualmente - que não se caracterizam como programas contínuos - evita que a Administração dribles a norma ao travestir benefícios em ações esporádicas.

Ao contrário de programas contínuos e formalizados, ações sociais podem ser ativadas com rapidez e flexibilidade, tornando-se ferramentas eficazes para captar a atenção e o voto do eleitorado em período eleitoral. Com sua natureza menos rígida, ações podem surgir de maneira repentina, visando grupos específicos em áreas onde o candidato precisa de apoio.

Para o cumprimento do objetivo de igualdade no pleito, é essencial que a norma seja interpretada de maneira a evitar brechas. Permitir apenas a vedação de programas e deixar as ações sociais de fora pode induzir interpretações dúbias, minando a segurança jurídica e a isonomia. Ações pontuais podem ser caracterizadas como mera "assistência", enquanto programas exigem processos complexos para serem implementados e orçamentados. Esta lacuna poderia abrir uma série de controvérsias jurídicas, enfraquecendo a aplicação da norma.

Outro ponto sensível a se levar em consideração é a relação entre a figura pública da Administração e a execução de ações sociais. Benefícios pontuais ou eventuais ações de apoio em comunidades carentes ou vulneráveis geram uma imagem positiva que dificilmente poderá ser neutralizada por outros candidatos. Em termos psicológicos, o impacto positivo de uma "ação social" no ano eleitoral sobre o eleitor é semelhante ao impacto de um programa. Dado que ambos produzem um efeito de simpatia e reconhecimento, sua execução favorece um candidato ligado ao grupo político que exerce a Administração.

Por fim, a norma prevê que, em caso de calamidade ou programas já em execução, é possível que a distribuição de benefícios seja mantida. Essa ressalva deixa claro que o objetivo é impedir a criação de novos projetos (programas ou ações) com objetivos eleitoreiros. Ora, se a norma permite a continuidade de programas que já possuem orçamento específico no exercício anterior, é lógico que novas ações sociais sejam igualmente vedadas, uma vez que não possuem a mesma previsão orçamentária e, portanto, podem comprometer a imparcialidade do pleito.

Ao elastecer a interpretação do §10 para incluir tanto programas quanto ações sociais, assegura-se que a Administração Pública mantenha uma postura neutra e alinhada com os princípios da imparcialidade, segurança jurídica e igualdade de oportunidades durante o período eleitoral. Assim, sustentar que essa vedação deve incluir qualquer ação de distribuição de benefícios no ano eleitoral preserva o espírito da norma, evitando manipulações e distorções, protegendo, acima de tudo, a vontade livre e consciente do eleitor.

Diferente do cidadão faminto e carente, o Estado-Juiz não pode se apresentar inocente ao ponto de ser incapaz de entender e reconhecer as renovações oportunistas sob a forma de benefícios sociais quando se avizinha o ano eleitoral, ainda mais quando isso ocorre às vésperas das eleições.

No caso em análise, ao diluir a distribuição de cestas básicas dentro de um "guarda-chuva" orçamentário mais amplo, desconsideram-se as exigências específicas da legislação eleitoral, que requer execução contínua e regular de programas detalhadamente definidos para que possam ser mantidos em período eleitoral. Não foi o que se viu. Como já afirmado, os valores destinados a ações de assistência social e segurança alimentar em anos anteriores eram diminutos e não guardavam qualquer correspondência com a expressiva ampliação orçamentária ocorrida pelo "Pacto Contra Fome" no ano de 2022, que correspondeu a quase 5 vezes o valor previsto na LOA 2022 e configurou um aumento de 91,74% da quantidade de cestas distribuídas em anos anteriores.

Assim posto, a argumentação de que o programa "0011 - Assistência Social e Direitos Humanos" já englobaria as cestas básicas revela uma tentativa de incluir o programa "Pacto Contra a Fome" sob um manto de continuidade inexistente. Na prática, em 2022, a distribuição de cestas teve um crescimento anômalo, desconectado dos exercícios anteriores e alinhado ao calendário eleitoral. Dados orçamentários, por exemplo, mostram que, em 2020 e 2021, a média de valores alocados era significativamente inferior, enquanto em 2022 houve uma despesa emergencial e temporária de mais de R\$ 29 milhões, valor que não estava previsto como continuidade do programa. Nesse tocante, aliás, chama atenção a circunstância de ter havido a contratação direta, por dispensa de licitação, fundada em situação emergencial, para a aquisição das cestas básicas, o que põe em questionamento a existência prévia do programa. Da mesma forma, chama atenção a desmobilização da entrega dos itens no ano que se seguiu às eleições.

Dando continuidade, mais uma vez foi feliz o voto do relator ao demonstrar a clara associação entre a figura do candidato à reeleição e os benefícios distribuídos, concluindo que a implementação das ações do "Pacto Contra a Fome" teve o condão de comprometer o equilíbrio da disputa eleitoral.

Com relação ao benefício auferido pelos investigados Paulo Dantas e Ronaldo Lessa, este se mostra comprovado diante do inegável uso promocional do programa em benefício dos candidatos, o que pode ser verificado nas diversas matérias jornalísticas juntadas aos autos e ainda na sua propaganda eleitoral, onde utilizaram o nome do programa por mais de 70 vezes.

Destarte, diante dos fatos e das evidências robustas apresentadas, depreende-se que o "Pacto Contra a Fome" foi concebido e executado com finalidade eleitoral e de forma abusiva, demonstrando alta reprovabilidade na conduta dos agentes apta a ensejar a reprimenda desta Justiça Especializada.

O Governador praticou condutas contrárias ao direito, com especial desvio de finalidade, utilizando a estrutura estatal e de vultuosos recursos, com o propósito de interferir no pleito eleitoral de 2022.

Neste cenário, concluo que restou claramente evidenciado que o uso de recursos públicos para beneficiar a candidatura dos investigados comprometeu a igualdade de condições entre os candidatos, e, portanto, violou a legitimidade das eleições.

À vista do exposto, rogando vênias aos que chegaram a entendimento diverso, e, especialmente, ao Desembargador Milton Gonçalves, pelo percuciente voto divergente lançado por Sua Excelência, encaminho meu voto no sentido de acompanhar integralmente o voto do nobre relator, para julgar a presente ação:

a. EXTINTA COM JULGAMENTO DE MÉRITO, nos termos do art. 487, inciso II, do CPC, em relação a JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO;

b. IMPROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação aos investigados GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS;

c. PROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação ao investigado PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS, aplicando-lhe as sanções de cassação do diploma; multa no valor de 80 mil UFIR; e i nelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição de 2022;

d. PROCEDENTE, nos termos do art. 487, I do CPC, em relação ao investigado RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS, aplicando-lhe as sanções de cassação do diploma e multa no valor de 30 mil UFIR.

É como voto.

Des. Eleitoral SÓSTENES ALEX COSTA DE ANDRADE

#### VOTO VISTA - DES. ELEITORAL RODRIGO MALTA PRATA LIMA

1. Com a vênua de todos os eminentes Pares, passo a expor, minha declaração de voto, nos termos que se seguem.
2. Em breves observações acerca do voto do Relator, este se encontra estruturado em três grandes blocos: (i) Exame do Agravo Regimental; (ii) Extinção parcial do processo em relação ao investigado Renan Filho, em razão da ausência de formação do litisconsórcio passivo necessário; e (iii) Análise do mérito da demanda.
3. De início, cabe registrar minha manifestação quanto ao agravo regimental interposto pelos investigados. Nesse aspecto, acompanho integralmente o entendimento firmado pelo eminente Relator, no sentido do desprovimento do referido recurso.
4. No que diz respeito ao exame do mérito da AIJE, o relator conclui por sua procedência parcial em relação a Paulo Dantas e Ronaldo Lessa, reconhecendo a ocorrência de conduta vedada e de abuso de poder, propondo a cassação do mandato de ambos e a inelegibilidade de Paulo Dantas, além de multa, enquanto o voto divergente segue em sentido antagônico. Neste ponto, explicitarei meu posicionamento adiante.
5. Por outro lado, em relação aos demais investigados (George Santoro e Aline Rodrigues), o Relator afasta a responsabilização, neste caso, antecipo que o acompanho.
6. Na mesma senda, perfilho o entendimento esposado quanto à questão prejudicial atinente à ausência de formação do litisconsórcio passivo necessário, motivo pelo qual reconheço a extinção do feito, com

resolução de mérito, em relação ao investigado José Renan Vasconcelos Calheiros Filho, em razão da decadência, nos termos do art. 487, II, do CPC.

## II - FUNDAMENTOS RELACIONADOS AO MÉRITO - VOTO DO RELATOR

7. Trata-se de AIJE proposta com base na suposta utilização indevida da máquina pública, mediante a criação e execução do programa "Pacto Contra a Fome" no ano eleitoral de 2022. A ação aponta dois eixos principais de ilicitude:

- Conduta vedada a agente público (art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97); art. 73, inciso IV, da mesma Lei
- Abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC nº 64/90).

8. Assim, destaca-se que a distribuição das cestas básicas estaria amplamente concentrada no segundo semestre de 2022, coincidindo com o período eleitoral, fato importante para a avaliação do impacto político da medida - PACTO CONTRA FOME.

9. Registra-se que houve um possível incremento orçamentário extraordinário e atípico, com aplicação de aproximadamente R\$ 29 milhões em caráter emergencial, valor significativamente superior à média dos exercícios anteriores.

10. E no caso, não haveria respaldo efetivo na documentação orçamentária anterior nem nos atos normativos exigidos, razão pela qual o programa "Pacto Contra a Fome" teria sido concebido e executado com finalidade eleitoral, em desconformidade com os princípios que regem a Administração Pública e o processo democrático.

11. Em apertada síntese, a invocação de legislações genéricas, como a Lei Estadual nº 7.985/2018, que estabelece diretrizes amplas para políticas públicas de segurança alimentar, não se mostraria suficiente para amparar a execução de programa em ano eleitoral, ausente, portanto, a regulamentação específica exigida pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

12. Neste sentido, o Des. Sóstenes e Des. Guilherme acompanharam o relator.

13. Ambos os votos consignam que não se encontra demonstrada a prévia execução orçamentária do programa "Pacto Contra a Fome" nem tampouco sua estruturação formal por meio de instrumento normativo específico que lhe confira o caráter de continuidade exigido pela legislação eleitoral.

## VI - VOTO DIVERGENTE - FUNDAMENTOS DA DIVERGÊNCIA (DES. MILTON GONÇALVES)

14. Desta feita, embora percuciente os fundamentos expostos, pedi vista dos autos para melhor elaborar entendimento sobre a complexidade das elaborações e sobre a incidência dos normativos de conduta vedada e de abuso de poder político e econômico diante do que foi produzido nos autos.

15. Neste ponto, o voto divergência, em síntese, destaca que: A causa de pedir apresentada pela parte INVESTIGANTE, e que deve ser analisada, consiste nos seguintes pontos: (i) a alegação de que houve distribuição gratuita de bens (cestas básicas) em ano eleitoral, sem respaldo legal ou previsão orçamentária no exercício anterior, sustentando-se, de forma alternativa, que mesmo se o PACTO CONTRA A FOME for considerado uma continuidade de programa social preexistente, o aumento na entrega dos alimentos configuraria a conduta vedada prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97; além disso, argumenta-se que (ii) na cerimônia de lançamento do referido programa teria ocorrido promoção pessoal associada à entrega das cestas básicas, o que caracterizaria a infração ao disposto no art. 73, inciso IV, da mesma Lei; e, por fim, (iii) considerando a suposta gravidade do uso promocional dessas distribuições, realizadas no contexto de um programa sem respaldo normativo e sem execução no ano anterior, estaria caracterizado o abuso de poder, uma vez que teria havido utilização da máquina pública em benefício dos INVESTIGADOS.
16. E após detalhada apreciação da prova documental e normativa, concluo no mesmo sentido da divergência, a qual foi consubstanciada que o "Pacto Contra a Fome" não se caracteriza como programa novo, mas sim como a aglutinação de vários programas sociais já existentes, criados com fundamento em legislação anterior, com previsão na Lei Estadual 7.985/2018 e com execução orçamentária em anos pretéritos, na esteira da divergência minuciosamente detalhada pelo Desembargador Milton.
17. Como bem delineado no voto divergência, o Pacto Contra a Fome constituiu-se como reunião de ações sociais já em andamento, cuja execução se dava com amparo no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 e na Lei Orçamentária Anual. O item 2.2 do Anexo Único da Lei Estadual 7.584/2014, alterada pela Lei 7.985/2018, reconhece o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional como política pública em execução continuada. Desta feita, demonstra-se que o fornecimento de cestas básicas já integrava as ações do Estado em exercícios anteriores.
18. A tese da continuidade também é corroborada por documentos oficiais e pareceres da Procuradoria-Geral do Estado (id 9990524), amparada por pareceres técnicos e jurídicos, incluindo análise pelo Conselho do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) e pela Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas, o que reforça a regularidade dos atos administrativos. Também enfatiza-se que o aumento na distribuição de cestas teve como base a ampliação da demanda social registrada no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), não tendo finalidade eleitoral.
19. No formulário técnico subscrito para o pré-projeto do Pacto, consta a opção expressa de que se tratava de ação continuamente custeada pelo FECOEP. Neste sentido, a Procuradoria do Estado igualmente certificou, em parecer técnico, que o programa estava autorizado em lei e já se encontrava em execução orçamentária no exercício anterior.
20. Diante disso, o Pacto Contra a Fome não era uma política nova e desvinculada, mas sim uma coordenação das políticas existentes para alcançar maior efetividade diante da emergência alimentar no Estado. Logo, incide na exceção do art. 73, §10, da Lei 9.504/97, que permite a manutenção de programas sociais em ano eleitoral desde que estejam previstos em lei e em execução anterior.
21. Faço essas breves digressões e com a necessidade de contextualizar o julgamento, por ser o último a votar, e para reforçar as teses apresentadas as quais me afilio por entender que Ação deve ser julgada improcedente.
22. Assim, diante do conjunto de elementos técnicos constantes nos autos, incluindo pareceres jurídicos,

registros administrativos, diligências judiciais e documentos oficiais, constata-se que o programa "Pacto Contra a Fome" apresentava respaldo legal e vinha sendo executado em exercícios anteriores, estando, portanto, enquadrado na exceção prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97.

23. A análise das circunstâncias, bem como da dinâmica de execução das ações assistenciais, não evidenciou, de forma objetiva e segura, a utilização do programa com finalidade eleitoral ou promoção pessoal. Além disso, destaco que a análise dos autos revela a existência de elementos técnicos sólidos que convergem para a tese de que o "Pacto Contra a Fome" não foi um programa novo, mas uma aglutinação de ações assistenciais já executadas pelo Estado.
24. Essa conclusão não se sustenta apenas nos pareceres jurídicos e administrativos, mas também em evidências documentais objetivas, tais como o formulário técnico de pré-projeto subscrito pela Secretária de Assistência Social (id 9919040) e pelo gestor do programa, que expressamente assinalaram se tratar de ação continuamente custeada pelo FECOEP, com dotação orçamentária existente, ainda que necessitando de crédito suplementar (id 9919040).
25. Constatado, igualmente, que no âmbito do processo administrativo instaurado para viabilizar a aquisição das cestas básicas, a Procuradoria do Estado de Alagoas foi formalmente instada a se manifestar, oportunidade em que recomendou a instrução dos autos com declaração subscrita por servidor competente, atestando a execução prévia do programa social envolvido. Tal diligência foi devidamente cumprida mediante pronunciamento do Secretário Executivo da SEADES, Sr. Elizeu José Rêgo, o qual certificou expressamente a execução orçamentária do programa em exercícios anteriores (fls. 47-48 do id. 9990524).
26. Esse contexto revela que o gestor público atuou respaldado por parecer jurídico e por manifestação técnica de órgão administrativo competente, o que caracteriza conduta praticada sob a égide da aparência de legalidade, fundada na orientação de instâncias especializadas da Administração Pública.
27. Desta feita, mostra-se particularmente pertinente a observação do eminente Desembargador Milton, em seu voto divergente, ao destacar a presunção de legalidade dos atos administrativos e o lastro técnico e institucional que amparava a conduta dos agentes públicos envolvidos. Trata-se de ponto nodal na análise da presente controvérsia, na medida em que os atos administrativos praticados no âmbito do programa "Pacto Contra a Fome" não se revelaram produto de vontade pessoal ou direcionamento político-partidário, tampouco foram moldados com intuito de conferir aparência de regularidade a uma prática viciada. Ao contrário, foram adotados conforme o devido processo administrativo, com respaldo em manifestações técnicas e pareceres jurídicos emitidos por órgãos especializados do Estado de Alagoas, em momento anterior à formalização da presente ação judicial eleitoral.
28. Além disso, uma consequência dogmática relevante dessa presunção é a de que o sistema jurídico reputa provadas, de forma relativa, as circunstâncias fáticas que ensejaram a prática do ato administrativo, salvo demonstração robusta e inequívoca em sentido contrário. Assim, quando diversos pareceres técnicos, registros administrativos e manifestações formais convergem para a legalidade e continuidade da política pública executada, não se pode presumir a existência de finalidade eleitoral abusiva apenas com base em suposições ou temporalidade coincidente.
29. Sigo a conclusão que o programa não foi criado no contexto das eleições, mas sim concebido como aglutinação de ações assistenciais já existentes, lastreadas na Lei Estadual nº 7.584/2014, replicada no item 2.2 da Lei Estadual n.º 7.895/2018, o qual engloba a ação assistencial de entrega de cesta básica e

no Plano Plurianual vigente, com execução orçamentária contínua mediante recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP). O fornecimento de cestas básicas integrava, portanto, política pública regularmente instituída, cuja finalidade - combater a fome e reduzir a vulnerabilidade social - e encontra respaldo no próprio texto constitucional (arts. 1º, III; 3º, III; 6º e 23, X, da Constituição Federal).

30. Portanto, a conclusão é de que há previsão legal específica autorizativa do programa de enfrentamento da insegurança alimentar e da vulnerabilidade social, conforme previsto no item 2.2 da Lei Estadual nº 7.584/2014, reproduzido no item 2.2 da Lei Estadual nº 7.985/2018.

LEI Nº 7.584, DE 6 DE MARÇO DE 2014.

Alterada pela Lei nº 7.985, de 23 de janeiro de 2018.

FICAM RECONHECIDOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DE ALAGOAS, OS PROGRAMAS SOCIAIS DE EXECUÇÃO CONTINUADA QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

Faço saber que o Poder Legislativo Estadual decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Ficam reconhecidos, no âmbito do Estado de Alagoas, OS PROGRAMAS SOCIAIS DE EXECUÇÃO CONTINUADA constantes no Anexo Único desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO REPÚBLICA DOS PALMARES, em Maceió, 6 de março de 2014, 198º da Emancipação Política e 126º da República.

TEOTÔNIO VILELA FILHO

Governador

ANEXO ÚNICO DA LEI ESTADUAL Nº. 7.584/14

2. SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEADES:

## 2.1. Programa de Construção de Complexos Nutricionais:

Objetivos: Construção de espaços físicos para implantação de Complexos Nutricionais em Municípios do Estado de Alagoas visando à distribuição de alimentos e à superação da renda familiar por intermédio da geração de renda e da melhoria das carências nutricionais e da qualidade de vida, estimulando e incentivando a prática da agricultura familiar.

2.2. PROGRAMA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL PARA COMUNIDADES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL: Objetivo: Reduzir a prevalência de insegurança alimentar POR MEIO DE COMPLEMENTAÇÃO NUTRICIONAL.

## 2.3. Manutenção do Restaurante Popular "Prato Cheio" no Município de Maceió/AL:

Objetivos: Manter o funcionamento do Restaurante Popular "Prato Cheio", localizado no Município de Maceió/AL, assegurando aos usuários a oferta de no mínimo uma refeição diária com qualidade e quantidade suficientes, por preço acessível, bem como as ações estabelecidas em suas diretrizes.

2.4. Programa de Complementação Alimentar de Gestantes, Nutrizes e Crianças em Situação de Vulnerabilidade Social e Insegurança Alimentar (Cestas Nutricionais para Gestantes, Nutrizes e Crianças Desnutridas):

Objetivos: Reduzir a prevalência de desnutrição no período gestacional, de lactação e de desenvolvimento de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 24 (vinte e quatro) meses, por meio de complementação alimentar mediante a doação de cestas nutricionais de alimentos não perecíveis.

LEI Nº 7.985, DE 23 DE JANEIRO DE 2018.

ALTERA A LEI ESTADUAL Nº 7.584, DE 6 DE MARÇO DE 2014, QUE RECONHECE, NO ÂMBITO DO ESTADO DE ALAGOAS, OS PROGRAMAS SOCIAIS DE EXECUÇÃO CONTINUADA QUE MENCIONA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE ALAGOAS

Faço saber que o Poder Legislativo Estadual decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O Anexo Único da Lei Estadual nº 7.584, de 2014, passa a vigorar na forma do Anexo Único desta Lei.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

PALÁCIO REPÚBLICA DOS PALMARES, em Maceió, 23 de janeiro de 2018, 202º da Emancipação Política e 130º da República.

JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO

Governador

## 2. SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

- SEADES:

### 2.1. Programa de Construção de Complexos Nutricionais:

Objetivos: Construção de espaços físicos para implantação de Complexos Nutricionais em Municípios do Estado de Alagoas visando à distribuição de alimentos e à superação da renda familiar por intermédio da geração de renda e da melhoria das carências nutricionais e da qualidade de vida, estimulando e incentivando a prática da agricultura familiar.

### 2.2. Programa de Segurança Alimentar e Nutricional para Comunidades em Situação de Vulnerabilidade Social:

Objetivo: REDUZIR A PREVALÊNCIA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR POR MEIO DE COMPLEMENTAÇÃO NUTRICIONAL.

### 2.3. Manutenção do Restaurante Popular "Prato Cheio" no Município de Maceió/AL:

Objetivos: Manter o funcionamento do Restaurante Popular "Prato Cheio", localizado no Município de Maceió/AL, assegurando aos usuários a oferta de no mínimo uma refeição diária com qualidade e quantidade suficientes, por preço acessível, bem como as ações estabelecidas em suas diretrizes.

### 2.4. Programa de Complementação Alimentar de Gestantes, Nutrizes e Crianças em Situação de Vulnerabilidade Social e Insegurança Alimentar (Cestas Nutricionais para Gestantes, Nutrizes e Crianças Desnutridas):

Objetivos: Reduzir a prevalência de desnutrição no período gestacional, de lactação e de desenvolvimento de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 24 (vinte e quatro) meses, por meio de complementação alimentar mediante a doação de cestas nutricionais de alimentos não perecíveis.

31. Ressalte-se que a distribuição de alimentos às populações em situação de maior fragilidade social se insere, de forma compatível, na finalidade de programas que visem combater a insegurança alimentar.
32. Seguindo essa linha e sendo desnecessário inovar, pois a situação foi muito bem posta no voto divergente, ao qual faço o cotejo para realçar os argumentos, entendo e reafirmo que os programas sociais de execução continuada estão agregados por diversas ações socioassistenciais, de maneira que está devidamente circunstanciado ser o seu fundamento legal, para a distribuição das cestas básicas, a Lei Estadual nº 7.985/2018 e o programa do PPA 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos, programa que se concretiza pela implementação de diversas ações, logo o "pacto contra a fome" tem base legal e justificativa para existir.
33. Sob este aspecto, nota-se que também está demonstrada a continuidade orçamentária de projeto instalado antes do ano eleitoral e aqui se torna imprescindível o contraponto entre Programa e Ação. Esta distinção conceitual viabiliza que o julgador faça a análise das informações orçamentárias para fins de análise sobre a existência do projeto antes do período eleitoral.
34. Com bastante proficiência, demonstrada na análise dos documentos financeiros constantes dos autos, o Desembargador Milton expõe que esta diferenciação é juridicamente relevante, pois reforça que "ação governamental" e "programa social" são institutos distintos, sendo o programa o instrumento de planejamento e a ação sua forma de execução. Portanto, não se pode confundir a eventual modificação nas ações com a criação de um novo programa.
35. Dessa forma, conclui-se que houve efetiva e continuada execução do programa social identificado como Programa 0011 - Assistência Social e Direitos Humanos, inclusive nos exercícios anteriores ao pleito, por meio de distintas ações orçamentárias que, sem descaracterizar a continuidade do programa, viabilizaram a aquisição e distribuição de cestas básicas.
36. Em síntese, o que se extrai de forma clara e documentalmente demonstrada nos autos é que houve, nos anos anteriores ao pleito, a aquisição e distribuição de cestas básicas pela Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado de Alagoas, no âmbito de programa social previsto em lei estadual e dotado de previsão orçamentária ainda que tal execução tenha ocorrido por meio de diferentes ações de trabalho, todas essas iniciativas estavam integradas ao mesmo programa, o que satisfaz plenamente os requisitos legais da norma de exceção.
37. Desta feita, acompanho a divergência inaugurada pelo voto do Desembargador Milton, para concluir pela inexistência de conduta vedada, considerando que restaram preenchidos os requisitos da exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.
38. Perceba-se que o referido dispositivo legal exige, de forma expressa, a existência de programa social instituído por lei e em execução no exercício anterior ao da eleição. Tal exigência, contudo, não se confunde com a necessidade de continuidade sob a mesma ação orçamentária específica, bastando que a execução da política pública permaneça vinculada ao mesmo programa social.
39. Ainda do ponto de vista da legalidade formal, destaca-se que a ampliação de recursos para o programa em 2022 ocorreu com aprovação do conselho gestor competente (FECOEP), parecer favorável da Procuradoria-Geral do Estado e com vinculação direta a demandas concretas derivadas do CadÚnico, conforme registrado em atas e pareceres técnicos constantes nos autos.
40. É importante destacar que a manifestação em questão foi elaborada por um órgão técnico especializado, cuja atribuição principal é avaliar se os atos praticados pela administração pública estão

em conformidade com a legislação vigente. Assim, trata-se de um parecer jurídico que possui relevância institucional, pois serviu como base para orientar a atuação dos agentes públicos envolvidos na execução do programa social denominado PACTO CONTRA A FOME. Portanto, não se pode ignorar que as condutas adotadas no âmbito desse programa foram guiadas por uma interpretação jurídica formalmente emitida por instância competente para tal fim.

41. Ademais, cabe sublinhar que o aumento expressivo no número de cestas básicas distribuídas encontra respaldo em fatos objetivos e justificáveis: a ampliação da demanda social registrada nos sistemas oficiais, a elevação dos índices de insegurança alimentar.
42. Fixadas essas premissas conclusivas, segundo as quais a distribuição de cestas básicas ocorreu no âmbito de um programa social previamente instituído e em efetiva execução nos exercícios anteriores, impele observar, também, como bem extraído das provas dos autos e destacado no voto divergência, que o aumento expressivo no número de cestas distribuídas decorreu de uma necessidade manifestada e reconhecida no ano pré-eleitoral.
43. Em importante passagem, um aspecto de extrema relevância destacado na decisão é a manifestação da então deputada estadual Josirlene Pereira, à época integrante do Conselho do FECOEP e posteriormente candidata a vice-governadora pela coligação autora da ação.
44. Em reunião realizada em abril de 2021, portanto no ano anterior ao pleito, a parlamentar apresentou parecer no qual defendia explicitamente a ampliação da distribuição de cestas básicas, argumentando que o número previsto era insuficiente para atender à totalidade das famílias em situação de extrema pobreza, registradas no CadÚnico págs. 13/16 no id. 9918172).
45. O teor dessa manifestação - constante integralmente em ata - revela que a demanda por aumento já existia e partia de vozes diversas, inclusive ligadas ao próprio grupo político que posteriormente impugnou a atuação do governo. A então deputada destacou, inclusive, a urgência do pleito e a inadequação da cobertura então existente, que não contemplava sequer metade das famílias em situação de vulnerabilidade.
46. Assim, ressalta-se que o aumento na quantidade de cestas distribuídas, por si só, não se traduz na conclusão de que teria ocorrido de forma arbitrária ou com finalidade eleitoral dissimulada, notadamente quando a necessidade de incremento foi objeto de debate social e pautada em dados oficiais. Desta forma, fica enfraquecido o entendimento trazido pelos ora recorrentes, que não se desincumbiram do ônus que lhes compete.
47. Diante desse cenário, a ausência de prova inequívoca de desvio de finalidade - ou seja, de que o aumento na distribuição foi deliberadamente utilizado como instrumento de captação ilícita de votos ou promoção eleitoral indevida - impõe a aplicação do princípio *in dubio pro suffragio*. Tal princípio atua como garantia contra a cassação arbitrária de mandatos conferidos pela maioria do eleitorado, resguardando a vontade soberana expressada nas urnas.
48. Portanto, na ausência de elementos probatórios seguros que demonstrem a vinculação direta entre o programa de distribuição de cestas básicas e um propósito eleitoral ilícito, prevalece a necessidade de preservar a legitimidade do mandato outorgado pelo eleitor. A penalidade eleitoral não pode ser construída sobre incertezas, sob pena de se corroer a estabilidade democrática e o respeito ao voto popular.
49. Assim, torna-se evidente que o aumento na distribuição de cestas básicas não caracteriza conduta

vedada, uma vez que o acréscimo se mostrou devidamente justificado e destituído de finalidade eleitoral, razão pela qual reputo igualmente improcedente a acusação formulada sob esse aspecto.

50. Ademais, analisa-se além do incremento das ações assistenciais; se houve uso promocional das entregas de cestas básicas; e se isto configuraria conduta vedada ou abuso de poder.

51. Após detida análise dos autos, comungo das mesmas conclusões a que chegou o eminente Des. Milton:

- Não há prova de que os investigados participaram da distribuição de cestas;
- Não se comprovou promoção pessoal indevida;
- O uso do programa em propaganda eleitoral não constitui por si só ilícito, quando amparado por legalidade e continuidade do programa.

52. Importa destacar, de forma pontual e fundamentada, que não restou configurado o uso promocional do programa "Pacto contra a Fome" por parte dos investigados.

53. Após detida análise dos elementos constantes nos autos, verifica-se que não há prova de que os investigados participaram diretamente da entrega das cestas básicas, tampouco do uso promocional da imagem associada à distribuição das cestas. A execução das ações foi conduzida por meio de canais administrativos ordinários, sem personalização da política pública ou vinculação da imagem dos gestores à distribuição dos benefícios.

ELEIÇÕES 2018. RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO. CONDUTA VEDADA. USO PROMOCIONAL DE PROGRAMA SOCIAL. AUTORIZAÇÃO LEGAL E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. INEXISTÊNCIA DE CONTEMPORANEIDADE. DIVULGAÇÃO DE AÇÕES DO GOVERNO. POSSIBILIDADE. CANDIDATO À REELEIÇÃO. CONCEPÇÃO DE GRATUIDADE DO BENEFÍCIO. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO ELEITORAL MOVIDA PELA COLIGAÇÃO ADVERSÁRIA. NEGADO SEGUIMENTO AO AGRAVO INTERNO.

[...] 3. Esta Corte Superior entende que, para a configuração da conduta prevista no art. 73, IV, da Lei das Eleições, faz-se mister que a distribuição de bens e serviços sociais custeados ou subvencionados pelo Poder Público ocorra durante o suposto ato promocional. Precedente: Respe nº 42232-85/RN, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 8.9.2015. DJe de 21.10.2015.

4. No caso, extrai-se do acórdão que o vídeo e a imagem a que faz menção o Tribunal regional apenas retratam a condição social de uma cidadã que, no passado, foi beneficiária do programa Pró-Família.

5. Não há que se confundir o momento da entrega do benefício social com a data da postagem das mídias que retratam a vida de uma pessoa que já é beneficiária do programa social.

6. A divulgação de programa social em curso durante o período eleitoral cuja execução se iniciou em exercício anterior não se subsume à conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997, sendo lícito ato de publicidade das ações do governo. [...] (TSE. AgR-REspe nº 060039853. Rel. Min. Og Fernandes. Sessão de 4/6/2020).

54. Por outro lado, o eventual uso da temática em peças de campanha, por si só, não constitui ilícito eleitoral quando se refere a programa público autorizado em lei, com execução orçamentária prévia e finalidade social legítima, como é o caso. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é clara ao distinguir a menção a políticas públicas - natural e legítima no debate democrático - ao uso promocional da imagem caracterizadora da conduta vedada.
55. Além disso, a própria comunicação institucional do programa manteve-se dentro dos parâmetros legais, observando os princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade administrativa. Não há nos autos material publicitário com uso de nomes, imagens ou slogans pessoais de agentes públicos ligados à execução da ação. A ausência desses elementos desautoriza a conclusão de que houve promoção pessoal em violação ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97.
56. Portanto, diante da inexistência de prova segura e concreta de instrumentalização do programa para fins eleitorais, afasta-se também a imputação de conduta vedada sob esse aspecto, reforçando o entendimento de que o "Pacto contra a Fome" foi executado com observância da legalidade e da finalidade pública, e não como mecanismo de autopromoção política.
57. Por consequência, tratando-se de uma ação governamental lastreada na legalidade e com justificativas comprovadas para sua execução e aumento do investimento, resta afastada as acusações de abuso de poder político e econômico.
58. Assim, com a vênua do relator, declaro meu voto pela improcedência da presente AIJE, acompanhando integralmente a divergência aberta pelo Des. Milton Gonçalves.

É como voto.

Des. Eleitoral RODRIGO MALTA PRATA LIMA

#### DECLARAÇÃO DE VOTO - Des. Eleitoral GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO

Trata-se de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ofertada pela COLIGAÇÃO ALAGOAS MERECE MAIS em desfavor de PAULO SURUAGY DO AMARAL DANTAS (Governador reeleito), RONALDO AUGUSTO LESSA SANTOS (Vice-Governador), JOSÉ RENAN VASCONCELOS CALHEIROS FILHO (Senador da República), GEORGE ANDRÉ PALERMO SANTORO (então Secretário de Estado da Fazenda) e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS (então Secretária de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social).

A referida demanda refere-se ao pleito estadual de 2022, sendo que a coligação investigante alega abuso de poder político-econômico e prática de conduta vedada a agente público.

Sustenta que teria ocorrido o uso indevido do programa PACTO CONTRA A FOME, criado em 28/6/2022 pelo Governador PAULO DANTAS, em que teria havido a distribuição gratuita mensal de cestas básicas à população alagoana carente, em expressiva quantidade, em pleno ano eleitoral.

O eminente Relator, Des. Eleitoral e Corregedor do TRE/AL, ALCIDES GUSMÃO, na sessão plenária de 5/8/2024, proferiu o seu voto no seguinte sentido:

a) extinguiu a demanda, com julgamento de mérito, reconhecendo a decadência em relação a RENAN FILHO, visto que não foi promovida de forma tempestiva a inclusão da lide dos suplentes de Senador da chapa daquele parlamentar;

b) julgou improcedente a ação quanto aos investigados GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS;

c) julgou procedente a AIJE relativamente ao Governador PAULO DANTAS, cassando-lhe o diploma, aplicando-lhe multa no valor de 80 mil UFIR e cominando-lhe sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes ao pleito de 2022; e

d) julgou procedente a AIJE relativamente ao Vice-Governador RONALDO LESSA, cassando-lhe o diploma e aplicando-lhe multa no valor de 20 mil UFIR, mas sem lhe cominar sanção de inelegibilidade.

É o Relatório. Fundamento e decido.

Pois bem, não obstante os bem lançados argumentos expostos no voto divergente, de lavra do eminente Des. Eleitoral MILTON NETTO, rico em detalhes, concatenado e muito bem construído e fundamentado, tenho por seguir, em sua íntegra, o voto do eminente Relator.

Entendo que o Relator bem analisou as provas carreadas aos autos e aplicou o direito de forma adequada, inclusive com amparo na jurisprudência do TSE.

Inicialmente, quanto ao Senador RENAN FILHO, ora investigado, sua situação nos eventos sob glosa seria

de mero beneficiário da conduta, e não de agente responsável pela prática dos atos. Na época dos fatos, ele não era mais governador do Estado, visto que havia renunciado para concorrer ao Senado Federal.

O Enunciado da Súmula 38 do TSE tem a seguinte redação:

*Nas ações que visem à cassação de registro, diploma ou mandato, há litisconsórcio passivo necessário entre o titular e o respectivo vice da chapa majoritária.*

Referida Súmula aplica-se também ao cargo de Senador, por se tratar de chapa majoritária.

Assim, há indubitoso impedimento quanto ao pedido de cassação do mandato eletivo de RENAN FILHO, uma vez que os seus suplentes não foram citados e, por isso, não integraram a lide.

O cargo de Senador é regido pelo regime jurídico de chapa majoritária. Veja-se, a respeito, o que preconiza a legislação de regência:

Constituição Federal de 1988:

*Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário*

(i)

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Por isso, não se pode cassar o mandato de eleição majoritária, em processos eleitorais, sem que o feito esteja com todos os componentes da correspondente chapa na condição de litisconsortes passivos. Vale dizer, pois, que o suplente de senador somente pode perder o mandato eletivo, por decisão da Justiça Eleitoral, em ação cassatória (AIJE, AIME, Representação do Art. 73 da Lei nº 9.504, dentre outras), se estiver sido citado no processo, sob pena de violação aos postulados do contraditório e da ampla defesa.

Fica patente que a parte autora não se desincumbiu do seu ônus de pedir a citação, em momento oportuno (até a diplomação dos eleitos), dos suplentes de senador.

Por tudo, deve-se excluir da lide o Senador RENAN FILHO.

Prosseguindo, também na linha do voto do Relator, entendo que o acervo fático-probatório não possui elementos suficientes para impor apenação aos investigados GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES, que atuaram, respectivamente, em 2022, nos cargos de Secretário da Fazenda e de Assistência e Desenvolvimento Social.

Como bem pontuado no parecer ministerial, não há provas de efetiva atribuição de fatos específicos que provem a participação desses ex-secretários de Estado no evento sob glosa.

Desse modo, a AIJE deve ser julgada improcedente quanto a GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES, por falta de provas de participação no ato abusivo e/ou na conduta vedada a agente público.

Quanto aos investigados PAULO DANTAS (Governador) e RONALDO LESSA, penso, na forma como exposta no voto da Relatoria, que ação deva ser julgada procedente, em virtude da ilicitude da concessão de benesses à população carente alagoana, desvirtuando-se o art. 73 da Lei nº 9.504/97, que tem 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:*

(i)

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

(i)

*§ 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.*

Ficou muito bem demonstrado que a distribuição de cestas básicas foi realizada de forma indevida, em pleno ano eleitoral (2022), sem amparo em um programa social já em execução orçamentária no ano anterior (2021). O Pacto Contra a Fome foi um *programa* criado sem lastro jurídico lícito, e não apenas uma *ação* criada dentro de um programa preexistente: o voto do Relator, especialmente entre os parágrafos 168 (p. 47)

a 229 (p. 67) elucida e afasta de forma brilhante essa argumentação dos investigados.

Também não se pode enquadrar a conduta em calamidade pública e tampouco em estado de emergência.

O ato teve o objetivo de causar desequilíbrio na disputa, quebrando a igualdade de oportunidade entre os postulantes ao cargo de Governador de Estado, isto é, a máquina do governo foi usado para beneficiar os então candidatos PAULO DANTAS e RONALDO LESSA.

Realmente, não houve nenhum decreto e nem lei que decretasse calamidade pública ou estado emergencial no ano de 2022, mormente a partir de junho daquele ano, data em que se criou o programa social governamental.

Não se pode enquadrar a doação de cestas básicas como ato vinculado à pandemia do COVID-19, uma vez que o estado de emergência relacionado àquela doença encerrou-se antes de junho de 2022, conforme noticiado pelo Ministério da Saúde, no caminho: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-em-saude-publica-de-importancia-nacional-pela-covid-19>.

Também não se pode relacionar a distribuição de cestas básicas impugnada nesta AIJE ao programa AUXÍLIO-CHUVAS, do governo do Estado, uma vez que ele foi temporário e bastante específico, ou seja, contemplou apenas 35 municípios alagoanos e não a totalidade das cidades de Alagoas.

Na verdade, ficou provado que o denominado PACTO CONTRA FORME foi um programa social autônomo, criado somente em 2022, e, como dito, sem demonstração de que tenha execução orçamentária no ano anterior (2021).

Importa registrar uma alegação da defesa dos Investigados de que o ato do Governador PAULO DANTAS, quando da autorização para se contratar e distribuir as cestas básicas, atenderia ao permissivo legal, com base em Parecer da Procuradoria-Geral do Estado, que teria reconhecido que isso *ocorreu de forma ininterrupta desde 2020, integrando o programa governamental "0011-Assistência Social e Direitos Humanos"*.

A análise do acervo probatório constante dos autos revela inconsistências procedimentais no processo de aquisição das cestas básicas, autuado sob o número E:13020.0000001318/2022, do Estado de Alagoas, nos termos abaixo.

Na documentação constante desta AIJE, sob o Id 9990524, podem ser visualizados os seguintes documentos:

a) Parecer PGE/PLIC SEI nº 13857673, de 8/8/2022 (Id 9990524 - fls. 28-39 desta AIJE), da lavra do Procurador de Estado DELANO SOBRAL ROLIM. Nesse opinativo, o Procurador de Estado condicionou ser favorável à contratação direta das cestas básicas, caso fossem cumpridas as requisições contidas no corpo do seu parecer. E no parecer ficou a seguinte condicionante:

(;)

*50. Nesse contexto, para fins de aperfeiçoamento da instrução processual e para rechaçar quaisquer dúvidas e temeridades acerca da regularidade da contratação emergencial sob análise, REQUISITA-SE que seja acostado aos autos ATESTO, com o nome do servidor, cargo, matrícula e lotação, de que o programa social que abrange a presente demanda (aquisição de cestas básicas) está autorizado em Lei e já se encontra em execução orçamentária no(s) exercício(s) anterior(es) ao corrente, estando a despesa devidamente contemplada no PPA 2020-2023, incidindo, no caso concreto, a exceção disposta no § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.*

*51. Além disso, alerta-se também ao gestor que mesmo comprovado a existência do programa, criado por lei e estando em execução no ano anterior, a Justiça eleitoral tem sido diligente em avaliar a execução financeira do programa, de modo que não poderá o Estado, nos anos anteriores, executar um determinado quantitativo médio e no ano eleitoral específico aumentar exponencialmente a distribuição dos bens.*

*52. Nesse viés, levando em consideração que o programa social é de média/longa data, REQUISITA-SE que seja juntado aos autos registros do quantitativo das demandas já concretizadas, bem como ATESTO, com o nome do servidor, cargo, matrícula e lotação, de que a quantidade de bens estabelecida no presente emergencial levou em consideração a demanda contemplada nos anos pretéritos de execução do programa social, cujo objeto é a aquisição das cestas básicas destinadas às famílias de baixa renda e/ou em condições de pobreza e extrema pobreza, incluídas as registradas no Cadastro Único do Governo Federal.*

(...)

b) esse Parecer foi aprovado em 8/8/2022 pelo Procurador de Estado VANALDO DE ARAÚJO PEREIRA (SUBCOORENADOR - PGE - PLIC - COORDENADOR EM EXERCÍCIO), nos termos do Despacho constante desta AIJE (Id 9990524 - fls. 40-42);

c) a Procuradora-Geral do Estado, Dra. SAMYA SUARUAGY DO AMARAL, aprovou o citado parecer, conforme o Despacho PGE/GAB nº 13863994, de 9/8/2022 (Id 9990524 - fls. 43-44, desta AIJE);

d) No Despacho constante às fls. 45-49 do Id 9990524, desta AIJE, o Sr. ELIZEU JOSÉ REGO (Secretário Executivo da Secretaria de Estado da Assistência Social) atestou, em 10/8/2022, da seguinte forma:

(i)

*Tendo em vista o disposto no item 2.2 do Anexo Único da Lei nº 7.584, de 6 de março de 2014, alterada pela Lei nº 7.985, de 23 de janeiro de 2018, e o disposto no item 2 dos Estudos Técnicos Preliminares (DOC SEI 13681515), ATESTO que o programa social que abrange a presente demanda (aquisição de cestas básicas) está autorizado em Lei e já se encontra em execução orçamentária no(s) exercício(s) anterior(es) ao corrente, estando a despesa devidamente contemplada no PPA 2020-2023, incidindo, no caso concreto, a exceção disposta no § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.*

(...)

Em seguida, temos nos autos a seguinte cronologia de acontecimentos:

a) Manifestação do Procurador de Estado EVANDRO PIRES DE LEMOS JÚNIOR (fls. 51-52 do Id 9990524, desta AIJE) - em 10/8/2022, aprovou a contratação em tela, consoante o Despacho SUB PG 13904766;

b) Manifestação da Procuradora-Geral do Estado SAMYA SURUAGY DO AMARAL (fls. 54-55 do Id 9990524, desta AIJE) - em 10/8/2022, aprovou a contratação em tela e encaminhou o processo para o Gabinete Civil do Governador, conforme o Despacho PGE 13905014;

c) No id 9990525 (fls. 38/39) desta AIJE, consta o Despacho NE nº 1833/2022, de 10/8/2022, firmado pela Sra. VANESSA OITICICA DE PAIVA TENÓRIO GUIMARÃES, Procuradora de Estado, Coordenadora do Núcleo Especial da Procuradoria-Geral do Estado junto ao Gabinete Civil. Ela salientou que:

*4. Após a autorização governamental e antes da celebração do ajuste, devem ser anexadas as certidões de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da empresa a ser contratada que se encontrarem com os prazos de validade vencidos, devidamente atualizados, bem como atualizar a dotação orçamentária conforme o novo exercício financeiro.*

d) Seguiu-se um despacho do Governador, datado do dia anterior, ou seja, de 9/8/2022, ratificando a dispensa de licitação de emergencialidade, autorizando a contratação da empresa MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA, para a aquisição de cestas básicas (id 9990525 fl. 40, desta AIJE).

Nesse ato do Governador ora investigado, ele faz menção ao Despacho PGE 13905014. Ocorre que esse Despacho da Procuradoria-Geral do Estado foi datado do dia posterior à assinatura do ato do Chefe do Poder Executivo estadual, isto é, de 10/8/2022.

Não há explicação convincente para essa falha de ordem cronológica. Repita-se, o Governador ratificou a dispensa de licitação em 9/8/2022, mas se referiu a um Despacho da PGE do dia 10/8/2022. Isso não seria possível.

Veja-se que esse despacho do Governador não foi produzido dentro do sistema SEI (que é um sistema de processo informatizado usado pelo Estado de Alagoas), mas sim em documento feito à parte, com assinatura de caneta, diferente dos demais documentos no processo E:13020.0000001318/2022.

Assim, por considerar que a autorização do Governador foi assinada em 9/8/2022, o então Secretário Executivo da Secretaria de Estado da Assistência Social, Sr. ELIZEU JOSÉ REGO, assinou o Termo de Contrato em 10/8/2022 (id 9990525 - fls. 42-51, desta AIJE) junto à empresa MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA, para aquisição das ditas cestas básicas, ou seja, no mesmo dia em que atestou que o programa assistencial do Governo de Alagoas estaria em conformidade com a Lei Eleitoral.

Ficou assim:

a) atesto do Sr. ELIZEU JOSÉ REGO, dando conta de que a contratação das cestas básicas estaria de acordo com a Lei Eleitoral - atesto assinado em 10/8/2022 - sua assinatura consta à fl. 49 do Id 9990524, desta AIJE;

b) ato do Governador Paulo Dantas ratificando a dispensa de licitação - 9/8/2022 - a assinatura de Sua Excelência encontra-se no documento id 9990525 fl. 40;

c) contrato assinado em 10/8/2022 pelo Sr. ELIZEU JOSÉ REGO (com a empresa MARTIN DISTRIBUIDORA DE ALIMENTOS LTDA). A assinatura do Sr. ELIZEU JOSÉ REGO, então Secretário daquela Pasta, está à folha 51, do id 9990525, desta AIJE.

Há, pois, relevantes indícios de movimentação processual (documentada por escrito) realizada em desconformidade com a própria cronologia dos acontecimentos no mundo real.

Quanto ao uso do programa governamental mencionado como meio de promover a candidatura do

Governador Paulo Dantas, é pertinente reproduzir excertos do voto do Relator desta AIJE:

*"Com a inicial foram juntados diversos documentos em que se verifica o uso promocional do referido programa. Exemplo disso são as várias fotos constantes de matérias jornalísticas encartadas em que o investigado PAULO DANTAS aparece abraçando pessoas que participaram da cerimônia de lançamento do PACTO (ID. 9901008, fls. 1 a 11). É de se destacar que o texto das matérias publicadas, por diferentes meios de comunicação, é idêntico, contendo imagens com o investigado que se repetem. Destaque-se, inclusive, que em um deles há a indicação que o conteúdo foi produzido pela "Assessoria", o que demonstra que houve promoção oficial da divulgação do lançamento do PACTO, tendo sido atrelado ao programa a imagem do Governador PAULO DANTAS.*

*Ademais, os investigadores também afirmaram que PAULO DANTAS utilizou por mais de setenta vezes o PACTO CONTRA A FOME em sua propaganda eleitoral, apresentando tabela detalhada com datas e horários (fl. 32, ID 9901002), o que não foi contestado pelos investigados.*

*Nessas propagandas eleitorais faz-se uma nítida vinculação de PAULO DANTAS, Governador, com o PACTO CONTRA A FOME. Seguem alguns exemplos de trechos extraídos dessas propagandas:*

*"Paulo Governador criou o PACTO contra a fome (...);"*

*"Como Governador, acelerou o que tava andando, e ainda criou o PACTO Contra a Fome, o auxílio-chuva (...);"*

*"(...) Aí virou Governador e ligou o motor. Acelerou obra, botou as mulheres no comando, fez o PACTO Contra a Fome (...)"*

Essa afirmativa, no horário eleitoral gratuito, de que o Governador Paulo Dantas fez o PACTO CONTRA A FOME só reforça o fato de ele ter conhecimento de que se tratava de um programa governamental novo. E, realmente, ficou demonstrado nos autos de que tal programa social não existia em anos anteriores a 2022.

Logo, é de se concluir que a doação de alimentos à população alagoana no 2º (segundo) semestre de 2022 teve, na verdade, o escopo de alavancar a candidatura dos então candidatos PAULO DANTAS e RONALDO LESSA, em prejuízo aos demais postulantes ao cargo de governador. Isso porque foi doado à população o total aproximado de 361 mil cestas básicas, totalizando um gasto de mais de 30 milhões de reais no ano de 2022, no programa PACTO CONTRA A FOME.

Pelo exposto, voto no sentido de acompanhar integralmente o entendimento sufragado pelo Relator, eminente Des. Eleitoral ALCIDES GUSMÃO, de modo a:

a) extinguir a demanda, com julgamento de mérito, reconhecendo a decadência em relação a RENAN FILHO, visto que não foi promovida de forma tempestiva a inclusão da lide dos suplentes de Senador da chapa daquele parlamentar;

b) julgar improcedente a ação quanto aos investigados GEORGE SANTORO e ALINE RODRIGUES DOS SANTOS, por falta de provas de participação deles no evento sob glosa;

c) julgar procedente a AIJE relativamente ao Governador PAULO DANTAS, cassando-lhe o diploma, aplicando-lhe multa no valor de 80 mil UFIR e cominando-lhe sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes ao pleito de 2022; e

d) julgar procedente a AIJE relativamente ao Vice-Governador RONALDO LESSA, cassando-lhe o diploma, aplicando-lhe multa no valor de 20 mil UFIR, mas sem lhe cominar sanção de inelegibilidade.

É como voto.

Des. Eleitoral GUILHERME MASAITI HIRATA YENDO