



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE ALAGOAS

RECURSO ELEITORAL(11548) Nº 0600289-22.2024.6.02.0051

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL

RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600289-22.2024.6.02.0051 - São José da Tapera - ALAGOAS

RELATOR: Desembargador NEY COSTA ALCANTARA DE OLIVEIRA

RECORRENTE: JARBAS PEREIRA RICARDO, JARIA PEREIRA RICARDO

Representantes do(a) RECORRENTE: LUCAS ALMEIDA DE LOPES LIMA - AL12623, PAMELA DE MOURA RIBEIRO - AL15566, DAGOBERTO COSTA SILVA DE OMENA - AL9013-A

Representantes do(a) RECORRENTE: LUCAS ALMEIDA DE LOPES LIMA - AL12623, PAMELA DE MOURA RIBEIRO - AL15566, KARISSA MIRELLE TERCENIO COSTA - AL13510-A, DAGOBERTO COSTA SILVA DE OMENA - AL9013-A

RECORRIDA: JOSE ROMARIO RODRIGUES PEREIRA

Representante do(a) RECORRIDA: JOSE ROMARIO RODRIGUES PEREIRA - AL12797

EMENTA

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2024. RECURSOS ELEITORAIS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA PARCIAL. ADITAMENTO À INICIAL APÓS A DIPLOMAÇÃO. DECADÊNCIA RECONHECIDA. PROGRAMAS SOCIAIS PREEXISTENTES. REDUÇÃO DE GASTOS NO ANO ELEITORAL. AUSÊNCIA DE PROVA DE DESVIO DE FINALIDADE OU USO PROMOCIONAL. PROVIMENTO.

I. CASO EM EXAME

1. Recursos eleitorais interpostos por JARBAS PEREIRA RICARDO (Prefeito) e JARIA PEREIRA RICARDO (Vice-Prefeita) contra sentença que julgou parcialmente procedente a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) movida por JOSÉ ROMÁRIO RODRIGUES PEREIRA.

2. A acusação original envolvia a distribuição de cestas básicas, vale-gás e material de construção, supostamente sem critérios objetivos, e o uso indevido de servidores públicos e logística municipal para fins eleitoreiros nas Eleições Municipais de 2024. Posteriormente, foi aditada a inicial para incluir a demissão de servidores temporários no período vedado.

3. O Juízo da 51ª Zona Eleitoral condenou os recorrentes, cassando seus diplomas, decretando a inelegibilidade de JARBAS PEREIRA RICARDO por 8 anos e aplicando-lhe multa, com fundamento na distribuição de benefícios e na rescisão de contratos temporários, ato que considerou configurar conduta vedada (art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997) e abuso de poder.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão prejudicial em discussão consiste em saber se houve decadência do direito de ação em relação ao aditamento da petição inicial, que incluiu fatos novos (demissão de servidores temporários) após a diplomação dos eleitos.

5. Há duas questões de mérito em discussão: (i) saber se a distribuição de benefícios sociais durante o ano eleitoral, com base na Lei Municipal nº 641/2017 e em execução orçamentária anterior, caracteriza a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997; e (ii) saber se as condutas imputadas, consideradas em conjunto, possuem gravidade suficiente para configurar abuso de poder político e econômico (art. 22 da LC nº 64/1990) e justificar a cassação de mandato e a decretação de inelegibilidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. Prejudicial de mérito. Reconhece-se a decadência do aditamento à inicial protocolado em 09/01/2025, porquanto veiculou fatos novos (rescisão de contratos temporários) autônomos em relação à causa de pedir original, após o prazo decadencial para o ajuizamento da AIJE, que é a data da diplomação (18/12/2024). A jurisprudência do TSE é firme no sentido de que o aditamento à inicial, após a diplomação, somente é possível para fatos que guardem acessoriedade ou sejam mero desdobramento dos já narrados, o que não se verifica no caso.

7. Mérito (conduta vedada). A execução dos programas sociais de distribuição de cestas básicas, auxílio-gás e material de construção não configura a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Restou comprovado que os programas possuem amparo na Lei Municipal nº 641/2017 (programa social autorizado em lei) e estavam em execução orçamentária em exercício anterior ao das eleições (2023). Ademais, os dados contábeis demonstram uma redução significativa nos gastos com tais programas no ano de 2024, o que afasta a tese de uso promocional ou desvio de finalidade para fins eleitoreiros.

8. Mérito (abuso de poder). A configuração do abuso de poder político e econômico exige prova robusta e inequívoca da gravidade das circunstâncias, nos termos do art. 22, XVI, da LC nº 64/1990. No caso, as provas orais e documentais não foram suficientes para comprovar a utilização de servidores públicos em horário de expediente, o aumento ilegal da folha de pagamento ou a distribuição irregular de combustível. A ausência de demonstração de gravidade qualificada, capaz de comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, impede a imposição das severas sanções de cassação e inelegibilidade, devendo prevalecer o princípio *in dubio pro suffragio*.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso conhecido e provido. Julgada improcedente a ação. Cassadas a sentença e as sanções de inelegibilidade, cassação de diploma e multa.

Tese de julgamento: "1. É inadmissível, por decadência, o aditamento da petição inicial da AIJE para inclusão de fatos novos e autônomos após a diplomação dos eleitos. 2. A distribuição de benefícios de programas sociais autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior, com redução de gastos no ano eleitoral, não configura a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. 3. A ausência de prova robusta e inequívoca da gravidade das circunstâncias impede a configuração do abuso de poder político e econômico para fins de cassação de mandato e inelegibilidade."

Dispositivos relevantes citados: LC nº 64/1990, art. 22; Lei nº 9.504/1997, arts. 73, § 10, e 73, V; CPC, art. 487, II.

Jurisprudência relevante citada: TSE, AgR-AREspEl nº 060367971/GO, Rel. Min. André Mendonça, j. 26.9.2024; TSE, AgR-RO-El nº 060165936/AP, Rel. Min. André Mendonça, j. 19.9.2024; TSE, REspEl nº 060095611/CE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 17.11.2023; TSE, AREspEl nº 060098479/MG, Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, j. 9.5.2024; TSE, RO nº 621334/MS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 27.2.2014.

Acordam os Desembargadores do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, à unanimidade de votos, em ACOLHER A PREJUDICIAL DE MÉRITO para reconhecer a decadência quanto ao aditamento à petição inicial protocolado em 09/01/2025 (ID 10422644), extinguindo o feito com resolução de mérito em relação à conduta de demissão de servidores temporários (art. 73, V, da Lei nº 9.504/97), nos termos do art. 487, II, do CPC; b) DAR PROVIMENTO aos recursos eleitorais interpostos por JARBAS PEREIRA RICARDO e JARIA PEREIRA RICARDO para reformar integralmente a sentença recorrida e julgar IMPROCEDENTES os pedidos formulados na presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE); c) AFASTAR as sanções de cassação dos diplomas e dos mandatos eletivos, bem como as declarações de inelegibilidade e a condenação ao pagamento de multa impostas aos recorrentes; d) DETERMINAR o imediato levantamento de qualquer restrição decorrente da decisão de primeiro grau, comunicando-se ao Juízo da 51ª Zona Eleitoral para as providências de estilo, nos termos do voto do Relator. O Presidente proferiu voto. Sustentações orais dos causídicos Dagoberto Costa Silva de Omena e José Romário Rodrigues Pereira.

Maceió, 18/08/2026

RELATÓRIO

Trata-se de recursos eleitorais interpostos por JARBAS PEREIRA RICARDO e JARIA PEREIRA RICARDO em face da sentença proferida pelo Juízo da 51ª Zona Eleitoral, que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ajuizada por JOSÉ ROMÁRIO RODRIGUES PEREIRA, reconhecendo a configuração de conduta vedada e abuso de poder político e econômico na distribuição de bens e valores, bem como na demissão de servidores temporários no período vedado. Em consequência, decretou a inelegibilidade de JARBAS PEREIRA RICARDO por 8 (oito) anos, cassou os diplomas de ambos os investigados/recorrentes e aplicou multa de R\$ 106.410,00 ao primeiro investigado.

Na petição inicial, o investigador imputou aos recorrentes, então candidatos à reeleição aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeita, a prática de abuso de poder político e econômico, bem como de condutas vedadas a agentes públicos nas Eleições Municipais de 2024. A causa de pedir original sustentou que a Administração Municipal teria utilizado a máquina administrativa para ampliar e direcionar benefícios sociais, notadamente a distribuição de cestas básicas, vale-gás e auxílios financeiros (material de construção), sem critérios objetivos e com finalidade eleitoreira. Além disso, alegou-se o uso indevido de servidores públicos (locutores) e de logística municipal (combustível e veículos) em benefício da campanha dos investigados.

Posteriormente à diplomação dos eleitos, ocorrida em 18/12/2024, o autor apresentou aditamento à exordial em 09/01/2025 (ID 10422644), para incluir fatos novos relativos à rescisão unilateral de contratos de servidores temporários em dezembro de 2024, enquadrando a conduta no art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997.

O Juízo Eleitoral considerou que a entrega de cestas básicas, botijões de gás e materiais de construção em 2024 violou a Lei das Eleições, rejeitando a justificativa de que tais atos eram baseados na Lei Municipal nº 641/2017, ao argumento de que a norma era muito genérica, funcionando como um "cheque em branco" para o administrador, sem critérios objetivos ou cronograma. Além disso, entendeu-se que teria ficado comprovado que a prefeitura rescindiu unilateralmente todos os contratos de mão de obra temporária em dezembro de 2024, antes da posse dos eleitos, prática que, para Sua Excelência, objetivou aumentar a capilaridade política durante as eleições e punir ou descartar servidores após o pleito. Ademais, o magistrado considerou que não houve provas suficientes para condenar os réus por uso indevido de servidores públicos (locutores) em horário de expediente; aumento ilegal da folha de pagamento via parcerias com o IBDS; ou distribuição irregular de combustível em eventos institucionais.

Em suas razões (ID 10422952), o recorrente JARBAS PEREIRA RICARDO defende a legalidade dos programas sociais, amparados na Lei Municipal nº 641/2017 e em execução orçamentária anterior, destacando que houve redução de gastos no ano eleitoral de 2024. Quanto à rescisão dos contratos temporários, sustenta a existência de justa causa decorrente da necessidade de adequação fiscal aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando documentos contábeis que demonstrariam a insuficiência

de saldo bancário para cobertura de restos a pagar sem a referida economia.

Por sua vez, em suas razões (ID 10422957), a recorrente JARIA PEREIRA RICARDO, reitera os argumentos de mérito e insurge-se contra a multa aplicada em sede de embargos de declaração, alegando o exercício regular do direito de defesa.

O recorrido apresentou contrarrazões (ID 10422960), pugnando pela manutenção integral da sentença condenatória.

Instada a se manifestar, a Procuradoria Regional Eleitoral suscitou, preliminarmente, a decadência quanto ao aditamento realizado após a diplomação, por envolver fatos novos autônomos. No mérito, opinou pela improcedência total da AIJE, acolhendo as teses defensivas de que a execução dos programas sociais seguiu a exceção legal e que não houve prova de gravidade ou desvio de finalidade.

Era o que havia de importante para relatar.

VOTO

Senhoras Desembargadoras, Senhores Desembargadores, verifico que os recursos preenchem os requisitos objetivos e subjetivos de admissibilidade, razão pela qual deles conheço, passando ao exame das matérias suscitadas.

1. PREJUDICIAL DE MÉRITO: DECADÊNCIA DO ADITAMENTO

Antes de adentrar ao mérito propriamente dito, impõe-se a análise de relevante prejudicial de mérito suscitada pela Procuradoria Regional Eleitoral e reforçada pela defesa em sede de chamamento do feito à ordem (ID 10428998), qual seja, a decadência do aditamento à petição inicial quanto aos fatos relativos à rescisão de contratos temporários (art. 73, V, da Lei nº 9.504/97).

O ordenamento jurídico eleitoral estabelece que o prazo final para o ajuizamento da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) é a data da diplomação dos eleitos. Esse marco temporal é decadencial e visa conferir segurança jurídica e estabilidade às relações processuais que podem resultar na desconstituição de mandatos eletivos.

No caso concreto, a diplomação dos eleitos no Município de São José da Tapera ocorreu em 18/12/2024. Ocorre que o investigador protocolou aditamento à petição inicial apenas em 09/01/2025 (ID 10422644), oportunidade em que incluiu causa de pedir inteiramente nova e autônoma, qual seja, a suposta demissão irregular de servidores temporários realizada através do Decreto Municipal nº 062/2024.

A jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de que, embora se admita o aditamento da petição inicial da AIJE, tal faculdade processual está estritamente limitada ao prazo de ajuizamento da ação, ou seja, até a diplomação. Após esse marco, torna-se inadmissível a inclusão de fatos novos que não guardem relação de acessoriedade ou simples desdobramento dos fatos narrados na exordial original (TSE, AREspEI nº 060099458/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgamento em 20.4.2023, Publicação: DJe de 28.4.2023).

Nesse sentido, a jurisprudência da Corte Superior Eleitoral reconhece a impossibilidade de ampliação objetiva da demanda após o prazo decadencial, sob pena de violação ao devido processo legal e à estabilização da lide. A inclusão de conduta tipificada no art. 73, V, da Lei das Eleições, quando amparada em atos administrativos distintos daqueles narrados na inicial, configura inovação fática que não pode ser admitida após a diplomação.

No caso sub examine, a sentença recorrida não apenas admitiu o aditamento intempestivo, como o utilizou como fundamento central para a condenação e imposição das sanções de cassação e inelegibilidade, conforme se observa no item II.2.2.2 da decisão combatida.

Ora, se o fato novo foi trazido aos autos em 09/01/2025, quase um mês após a diplomação, operou-se de forma inexorável a decadência do direito de investigar tal conduta específica no bojo desta AIJE. Não se trata de mera emenda para correção de vícios formais, mas de inserção de suporte fático autônomo com pedido de produção probatória própria.

Portanto, acompanhando o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, impõe-se o reconhecimento da decadência quanto ao aditamento ID 10422644.

Por tais razões, acolho a prejudicial de mérito para declarar a decadência quanto à conduta de demissão de servidores temporários (art. 73, V, da Lei nº 9.504/97), extinguindo o feito com resolução de mérito em relação a este capítulo específico da demanda, nos termos do art. 487, II, do CPC.

2. MÉRITO

2.1 CONDUTA VEDADA E ABUSO DE PODER

Superada a questão prejudicial, ingresso no exame meritório das demais condutas imputadas aos investigados, as quais serviram de lastro para o decreto condenatório de primeiro grau. A controvérsia central reside na aferição da legalidade da execução de programas sociais de assistência direta à população durante o ano eleitoral de 2024, sob a ótica das vedações impostas pela Lei das Eleições e pela Lei Complementar nº 64/90.

O regime jurídico das condutas vedadas a agentes públicos em período de campanha eleitoral, estabelecido nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97, visa a resguardar o postulado da isonomia entre os concorrentes, impedindo que a máquina administrativa seja utilizada como instrumento de captação de votos.

Em relação às condutas vedadas descritas na Lei das Eleições, o professor José Jairo Gomes (Direito Eleitoral. 2016, p. 742 e 743) esclarece:

"O que se impõe para a perfeição da conduta vedada é que o evento considerado tenha aptidão para lesionar o bem jurídico protegido pelo tipo em foco, no caso, a igualdade na disputa, e não propriamente as eleições como um todo ou os seus resultados.

(i)

À consideração de que as hipóteses legais de conduta vedada constituem espécie do gênero 'abuso de poder político', o fato que as concretize também pode ser apreciado como abuso de poder - político ou de autoridade - coibido pelos artigos 19 e 22, XIV, da LC nº 64/90. Para que isso ocorra, será mister que a conduta vedada, além de afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, também seja de tal magnitude que fira a normalidade ou o equilíbrio do pleito. Assim, o mesmo evento atinge dois bens juridicamente protegidos."

Com efeito, como dito, o bem jurídico tutelado é a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, de modo a evitar o benefício de candidaturas, causando desequilíbrio injustificado em relação aos demais candidatos. Precisamente, visou o legislador, de forma salutar, conter o uso da máquina administrativa em prol de candidaturas a cargos eletivos.

O que se quer, em verdade, é zelar pelo interesse público, prestigiando o postulado constitucional da impessoalidade da administração e dos serviços públicos, posto que estes (serviços) não devem sofrer solução de continuidade e devem ser prestados à população com qualidade adequada ao atendimento dos misteres básicos.

Especificamente no que tange à distribuição de benefícios sociais, o art. 73, § 10, da referida lei, estabelece uma proibição geral, mitigada por exceções taxativas, dispondo que *"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"*.

A jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral é rigorosa ao exigir o preenchimento cumulativo de dois requisitos fundamentais para que a continuidade de um programa assistencial no ano do pleito seja considerada lícita: (i) a prévia autorização em lei específica; e (ii) a efetiva execução orçamentária no exercício anterior ao das eleições. A ausência de qualquer um desses elementos retira a conduta do campo das exceções permissivas, atraindo a incidência da vedação legal, que possui natureza objetiva e independe da prova de dolo ou finalidade eleitoreira para a aplicação de multa.

Sobre a necessidade de preenchimento cumulativo desses requisitos, colhe-se o seguinte precedente da Corte Superior:

ELEIÇÕES 2018. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. GOVERNADOR. PRÁTICA DAS CONDUTAS VEDADAS PREVISTAS NO ART. 73, INCISO IV E § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. APLICAÇÃO DE MULTA. PRETENSÃO DE REEXAME DO ACERVO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA-TSE Nº 24. CONFORMIDADE DO ARESTO REGIONAL COM A ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DESTA CORTE SUPERIOR. SÚMULA-TSE Nº 30. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. O Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (TRE/GO) julgou procedente a representação por conduta vedada a agente público, com base no art. 73, inciso IV e § 10, da Lei das Eleições, sob o argumento de que os representados promoveram, em ano eleitoral, por meio da entrega de "cheque moradia" (ato de execução de programa social), grande evento com distribuição massiva de comidas e bebidas à população, com claro uso promocional e personificação da entrega dos benefícios. 2. A instância especial não é vocacionada ao reexame de fatos e provas dos autos. Incidência da Súmula no 24/TSE. 3. A incidência do art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 exige que: (a) o benefício eleitoral decorra da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social; e (b) o uso promocional com fins eleitorais ocorra no momento da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeada ou subvencionada pelo Poder Público. Precedente. Aderência do quadro fático, extraído da moldura do acórdão recorrido, à diretriz jurisprudencial do TSE, a atrair, quanto ao ponto, a incidência da Súmula no 30/TSE. 4. É assente neste Tribunal 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" (AgR-REspE no 1-72/PI, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 2.12.2016). No caso, não se observa mencionada circunstância. 5. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (TSE, AgR-AREspEI nº 060367971/GO, Rel. Min. André Mendonça, julgamento em 26.9.2024, Publicação: DJE de 4.10.2024). (Grifei).

Contudo, para que a conduta vedada transborde para o campo do abuso de poder político e econômico, tipificado no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, exige-se um plus qualitativo e quantitativo. Enquanto a conduta vedada se aperfeiçoa com a mera subsunção do fato à norma proibitiva (princípio da legalidade estrita), o abuso de poder demanda a demonstração inequívoca de gravidade das circunstâncias, apta a comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, nos termos do art. 22, inciso XVI, da LC 64/90, segundo o qual *"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"*.

Nesse contexto, a caracterização do abuso de poder exige prova robusta, contundente e indene de dúvidas, não se admitindo condenações baseadas em meras presunções, conjecturas ou na análise isolada da evolução global de gastos, sem a demonstração de desvio de finalidade ou uso promocional em favor de candidatura. Logo, o magistrado eleitoral deve atuar com cautela, evitando que a fiscalização da legalidade administrativa se transforme em ingerência indevida na continuidade das políticas públicas essenciais, sobretudo em regiões marcadas por profunda vulnerabilidade socioeconômica. Trago à baila um importante precedente do TSE nesse sentido:

ELEIÇÕES 2022. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ABUSO DOS PODERES POLÍTICO E ECONÔMICO. CANDIDATA AO CARGO DE DEPUTADO ESTADUAL. SUPERFATURAMENTO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. Na decisão monocrática, negou-se seguimento ao recurso ordinário interposto contra acórdão unânime em que o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá (TRE/AP) julgou improcedentes os pedidos formulados em Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) em decorrência de falta de provas da prática do abuso dos poderes

político e econômico. 2. Para fins de julgamento da AIJE, é imprescindível a prática de abusos com gravidade suficiente para malferir os bens jurídicos tutelados pelas normas eleitorais que a regulamentam, em especial a legitimidade e normalidade das eleições. Além disso, para a configuração do abuso dos poderes político e econômico, a firme jurisprudência desta Corte Superior entende que há a necessidade da existência de prova contundente, inviabilizada qualquer pretensão com respaldo em conjecturas e presunções. Precedente. 3. Tendo como vetor interpretativo a jurisprudência desta Corte, não merece reparos o acórdão unânime da Corte Regional pelo qual julgada improcedente a ação, notadamente porque, no caso, o conjunto probatório é demasiado frágil à comprovação do ilícito. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento. (TSE, AgR-RO-El nº 060165936/AP, Rel. Min. André Mendonça, julgamento em 19.9.2024, DJE de 26.9.2024). (Grifei).

Portanto, a análise que se segue deve observar se as ações sociais empreendidas pela municipalidade de São José da Tapera no exercício de 2024 estavam amparadas nas exceções legais mencionadas e se, na sua execução material, houve elementos de gravidade suficientes para justificar a severa sanção de cassação de mandato e inelegibilidade.

2.2 ANÁLISE DO CASO CONCRETO (PROGRAMAS SOCIAIS)

Adianto que, após uma análise detida do acervo probatório, penso que as ações de assistência social empreendidas pelo Município de São José da Tapera no exercício de 2024 não configuram conduta vedada nem abuso de poder. Diferentemente do que assentou a sentença recorrida, a execução dos programas de distribuição de cestas básicas, auxílio-gás e material de construção encontra-se plenamente amparada pela exceção prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, uma vez que tais políticas públicas possuem lastro na Lei Municipal nº 641/2017 e demonstram continuidade administrativa em exercícios anteriores ao pleito.

A Lei Municipal nº 641/2017 estabeleceu as diretrizes para a criação de programas assistenciais e culturais no município, delimitando como público-alvo as pessoas em situação de vulnerabilidade social. Embora o Juízo de origem tenha rotulado a norma como genérica, verifica-se que ela cumpre o requisito de autorização legislativa formal, conferindo à Administração o dever-poder de atuar na mitigação da pobreza local. A validade de uma política pública assistencial em ano eleitoral não exige que a lei preveja minúcias operacionais exaustivas, mas sim que o programa seja preexistente e dotado de dotação orçamentária própria, o que restou demonstrado nos autos.

No que tange à execução orçamentária, os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social no ofício ID 10422811 são reveladores. O histórico financeiro dos programas evidencia que a distribuição de benefícios não foi uma inovação oportunista do ano eleitoral. Pelo contrário, o comparativo entre os exercícios de 2023 e 2024 demonstra uma redução expressiva e incontestável nos gastos. No programa de cestas básicas, o dispêndio caiu de R\$ 3.591.420,69 em 2023 para R\$ 1.881.278,78 em 2024. No auxílio-gás, a redução foi de R\$ 1.423.784,30 para R\$ 918.848,00. Já no programa de material de construção (Programa Moradia Digna), os valores baixaram de R\$ 2.844.042,00 para R\$ 1.466.897,35.

Essa retração orçamentária no ano do pleito esvazia por completo a tese de abuso de poder econômico. Seria contraditório admitir que o gestor público estivesse utilizando a máquina administrativa para captar votos de forma ilícita se, justamente no período eleitoral, ele reduziu o volume de recursos destinados à assistência

social em quase 50% em relação ao ano anterior.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento, em casos análogos, de que a manutenção de programas sociais com execução orçamentária anterior não configura ilícito eleitoral quando ausente o intuito promocional. Sobre a regularidade de programas sociais preexistentes, colhe-se o seguinte precedente daquela Corte Superior:

ELEIÇÕES 2010. RECURSO ORDINÁRIO. IMPROCEDÊNCIA. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. AUSÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PRECLUSÃO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO E CORRUPÇÃO ELEITORAL. MANUTENÇÃO DE PROGRAMA SOCIAL NO PERÍODO ELEITORAL. PEDIDO DE VOTOS. FRAGILIDADE DA PROVA. MATÉRIAS JORNALÍSTICAS FAVORÁVEIS AOS CANDIDATOS. AUSÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. RECURSO DESPROVIDO. 1. (...). 4. A manutenção, no período eleitoral, de programa social criado por lei e em execução orçamentária no exercício anterior encontra amparo no disposto no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97. 5. A divulgação pela imprensa escrita de matérias jornalísticas favoráveis ao Governo Estadual, então chefiado pelos candidatos à reeleição, não configura, diante das peculiaridades do caso, abuso do poder econômico apto a ensejar a cassação dos mandatos, uma vez ausente o potencial lesivo da conduta. 6. Também inviável a procedência da AIME por corrupção eleitoral, tendo em vista a fragilidade dos dois depoimentos testemunhais e da falta de potencialidade lesiva. 7. Recurso ordinário a que se nega provimento. (TSE, RO nº 621334/MS, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 27.2.2014, Publicação: DJE de 24.3.2014). (Grifei).

A garantia da impessoalidade na seleção dos beneficiários também restou comprovada. A Administração Municipal demonstrou que a escolha das famílias assistidas não ocorria de forma discricionária ou por critérios políticos, mas sim mediante a vinculação obrigatória ao cadastro do CadÚnico do Governo Federal. O uso de um sistema nacional de identificação de baixa renda confere objetividade e transparência ao processo de concessão, afastando a pecha de "assistencialismo casuístico" apontada na sentença. Se o beneficiário preenche os requisitos técnicos federais de hipossuficiência, a sua inclusão no programa municipal constitui cumprimento de dever institucional, e não favorecimento eleitoral.

Ademais, não há nos autos prova robusta de que tenha ocorrido uso promocional dos benefícios ou pedido de voto vinculado às entregas. O investigador não logrou êxito em colacionar vídeos, fotos ou depoimentos que demonstrassem o candidato Jarbas Pereira Ricardo realizando a entrega pessoal de bens com discursos de campanha ou distribuição de material publicitário durante os atos de assistência. A mera divulgação institucional de ações de governo, sem menção ao pleito ou à candidatura, insere-se no dever de publicidade da Administração.

A sentença valorou negativamente o fato de o programa ter sido suspenso nos três meses que antecederam as eleições, interpretando tal conduta como uma confissão de que não se tratava de um programa social real. Todavia, tal conclusão é equivocada. A suspensão temporária das entregas revela, em verdade, uma medida de extrema cautela e prudência jurídica por parte dos recorrentes, visando precisamente evitar que a continuidade legítima do serviço público fosse instrumentalizada pela oposição como suposta promoção pessoal. Punir o gestor pela adoção de uma postura preventiva e respeitosa ao período de maior sensibilidade eleitoral configuraria uma inversão desarrazoada de valores.

A jurisprudência do TSE exige prova incontestada da gravidade para a cassação de mandatos, o que não se verifica quando a conduta do agente público está amparada em lei e apresenta redução de gastos no ano eleitoral. Observe-se um importante precedente nesse sentido:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. CONFIGURAÇÃO. SANÇÕES PECUNIÁRIAS. INEXISTÊNCIA DE GRAVIDADE DAS CONDUTAS. ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO NÃO CONFIGURADO. INCIDÊNCIA DOS VERBETES SUMULARES 24 E 30 DO TSE. NÃO PROVIMENTO. SÍNTESE DO CASO 1. (...) .6. O TRE/MG, por unanimidade, entendeu, assim como decidiu o Juízo Eleitoral, que - apesar de comprovadas as condutas vedadas proibidas aos agentes públicos em campanha, com imposição de multas - não ficou configurado o abuso de poder capaz de atrair a incidência das penalidades previstas no inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, porquanto não ficou demonstrada gravidade suficiente apta a configurar o abuso de poder. 7. A revisão do entendimento da instância ordinária, soberana no exame de fatos e provas, para entender que ficou demonstrada a gravidade dos fatos, de forma a interferir na legitimidade e na normalidade do pleito de 2020, demandaria a reincursão no contexto fático-probatório, providência vedada em sede extraordinária, a teor do verbe sumular 24 do TSE. Incidência da Súmula 30 do TSE. Adequação à jurisprudência do TSE 8. Conforme assentado pela Corte de origem, não há na espécie prova robusta que demonstre a configuração do abuso de poder, porquanto, embora esteja comprovado nos autos que os candidatos se utilizaram da máquina pública para divulgar sua candidatura, não ficou demonstrada a repercussão das condutas (ainda que em seu conjunto) no âmbito do pleito e sua influência perante o eleitorado, para fins de albergar a imposição das graves sanções de cassação de diploma e de inelegibilidade. 9. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, a configuração do abuso de poder demanda a existência de prova inequívoca de fatos que tenham a dimensão bastante para desigular a disputa eleitoral, haja vista que não se admite reconhecer o abuso de poder com fundamento em meras presunções acerca do encadeamento dos fatos imputados aos investigados. Precedentes. 10. O Tribunal Superior Eleitoral exige, para a caracterização do abuso de poder, que a gravidade dos fatos seja comprovada de forma robusta e segura a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo). Nesse sentido: AIJE 0600814-85, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 2.8.2023; REspEl 0600840-72, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, DJE de 2.2.2024; e AIJE 0601779-05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021. CONCLUSÃO Agravo em recurso especial eleitoral a que se nega provimento. (TSE, AREspEl nº 060098479/MG, Rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, julgamento em 9.5.2024, Publicação: DJE de 31.5.2024).

Nas lições de Rodrigo López Zilio (Direito Eleitoral. 9 ed., rev., amp. e at., São Paulo: JusPodivm, 2023, p. 777-778), não há ilicitude quando constatada a presença de programa social previsto em lei e em prévia execução orçamentária, notadamente diante da exceção prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Veja-se:

"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."

Dessa forma, constatado que os programas assistenciais possuem amparo na Lei Municipal nº 641/2017, que foram executados em anos anteriores e que sofreram redução orçamentária em 2024, não resta configurada a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, nem o abuso de poder político e econômico, impondo-se a reforma da sentença neste ponto.

2.3 DEMAIS CONDUTAS E AUSÊNCIA DE GRAVIDADE

No que concerne à acusação de utilização indevida de servidores públicos em benefício da campanha eleitoral, tipificada no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97, a análise do conjunto probatório não autoriza a manutenção do decreto condenatório. O investigador sustentou que os servidores Marcos Pereira Oliveira e Damião Santos de Melo Júnior teriam sido afastados de suas funções habituais para atuarem como locutores e apoiadores da campanha dos recorrentes. Todavia, a prova oral colhida em audiência de instrução caminha em sentido oposto.

A testemunha Marcos Pereira Oliveira, embora formalmente ocupante do cargo de professor, esclareceu que exerce a atividade de locutor de forma autônoma e que sua participação em eventos de campanha ocorreu exclusivamente fora do horário de expediente, em finais de semana ou no período noturno. Não há nos autos nenhum registro de frequência ou prova documental que demonstre o abandono do posto de trabalho ou a percepção de remuneração pública para o exercício de atividades político-partidárias. De igual modo, em relação ao servidor Damião Santos de Melo Júnior, não restou comprovado que sua presença em atos de campanha tenha ocorrido mediante sacrifício de suas atribuições na Secretaria de Assistência Social.

A proibição contida na legislação eleitoral é específica, vedando-se o uso de servidores "durante o horário de expediente normal". Fora desse lapso, o servidor público, como qualquer cidadão, goza de plena liberdade para manifestar suas preferências políticas e colaborar com candidaturas, desde que não utilize recursos da repartição. Ausente a prova do nexo temporal com a jornada de trabalho, a conduta é atípica sob o prisma eleitoral.

Quanto à alegada distribuição de combustível e uso de veículos para transporte de eleitores em evento realizado em 09/05/2024, as provas são igualmente frágeis. O Secretário de Educação, Renildo Oliveira Pereira, e o de Transporte, Rodrigo Ramos Pereira, prestaram esclarecimentos técnicos que justificam a logística empregada como apoio institucional a um evento de natureza governamental (visita do Presidente da República), sem qualquer conotação de propaganda eleitoral antecipada. Além disso, o ofício ID 10422823 confirmou que não houve incremento atípico nas despesas de abastecimento da frota municipal no período, o que desconstitui a tese de distribuição massiva de combustível a particulares.

Para a configuração do abuso de poder e a aplicação das gravíssimas sanções de cassação de diploma e inelegibilidade, a jurisprudência do TSE exige a demonstração de fatos dotados de gravidade qualificada,

capazes de comprometer a legitimidade do pleito (TSE, AgR-RO-El nº 060165936/AP, Rel. Min. André Mendonça, julgamento em 19.9.2024, Publicação: DJE de 26.9.2024). Logo, pequenas irregularidades administrativas, desprovidas de potencialidade para desequilibrar a disputa, não autorizam a intervenção da Justiça Eleitoral no resultado das urnas. Além disso, no presente caso, a diferença de votação foi expressiva e o recorrente obteve 11.679 votos contra 5.248 votos do segundo colocado e o que reforça a necessidade de prova robusta para anular a vontade popular.

Diante da ausência de elementos que comprovem o desvio de finalidade ou o uso promocional da máquina pública, deve prevalecer o princípio *in dubio pro suffragio*, resguardando-se o mandato conferido pelo eleitorado de São José da Tapera/AL, ante a inexistência de gravidade suficiente para caracterizar os ilícitos apontados.

3. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO

Firmado o entendimento de que os programas assistenciais questionados se tratam de ações sociais promovidas em programas que efetivamente já estavam todos implementados e em execução antes do ano do pleito, afasta-se a configuração da conduta vedada noticiada, ante a incidência da ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

De mais a mais, conforme esclarecido, entendo que também não restou configurado o abuso de poder alegado, pelo que não cabe qualquer condenação na hipótese, haja vista a exigência de provas sólidas e cabais, sob pena de interferir inadequadamente na soberania popular manifestada nas urnas. Nesse sentido trago à baila importante precedente do colendo TSE. Veja-se:

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. 1. (...). 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. (...). 6. Recurso especial a que se nega provimento. (TSE, REspEl nº 060095611/CE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgamento em 17.11.2023, Publicação: DJE de 6.12.2023). (Grifei).

Desse modo, entendo que não há elementos aptos a provar as alegações constantes da petição inicial, sendo o acervo probatório insuficiente para ensejar um decreto condenatório, porquanto não se evidencia a prática de conduta vedada a agente público em período eleitoral nem o abuso de poder noticiados.

Ante o exposto, em harmonia com o parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, voto no sentido de:

a) ACOLHER A PREJUDICIAL DE MÉRITO para reconhecer a decadência quanto ao aditamento à petição inicial protocolado em 09/01/2025 (ID 10422644), extinguindo o feito com resolução de mérito em relação à conduta de demissão de servidores temporários (art. 73, V, da Lei nº 9.504/97), nos termos do art. 487, II, do CPC;

b) DAR PROVIMENTO aos recursos eleitorais interpostos por JARBAS PEREIRA RICARDO e JARIA PEREIRA RICARDO para reformar integralmente a sentença recorrida e julgar IMPROCEDENTES os pedidos formulados na presente Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE);

c) AFASTAR as sanções de cassação dos diplomas e dos mandatos eletivos, bem como as declarações de inelegibilidade e a condenação ao pagamento de multa impostas aos recorrentes;

d) DETERMINAR o imediato levantamento de qualquer restrição decorrente da decisão de primeiro grau, comunicando-se ao Juízo da 51ª Zona Eleitoral para as providências de estilo.

É como voto.

Desembargador NEY COSTA ALCANTARA DE OLIVEIRA

Relator