



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0600384-25.2018.6.27.0000 – PALMAS – TOCANTINS

Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto
Recorrente: Ministério Público Eleitoral
Recorrido: Mauro Carlesse
Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros
Recorrido: Wanderlei Barbosa Castro
Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros
Recorrido: Jackson Soares Marinho
Advogado: Fernando Fragoso de Noronha Pereira – OAB: 4265/TO
Recorrida: Roberta Maria Pereira Castro
Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros
Recorrido: Claudinei Aparecido Quaresemin
Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros
Recorrido: Sandro Henrique Armando
Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros
Recorrido: Wagner Coelho de Souza Amaral Monteiro
Advogado: Carlos Víctor Almeida Cardoso Júnior – OAB: 2180/TO

ELEIÇÕES SUPLEMENTARES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. APURAÇÃO CONCOMITANTE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. COMPRA DE APOIO POLÍTICO POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES E CONVÊNIOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO. UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS MÓVEIS E IMÓVEIS NA CAMPANHA ELEITORAL. AUSÊNCIA DE PROVAS. USO PROMOCIONAL DE SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL. CONDUTA VEDADA CARACTERIZADA. MULTA. APLICAÇÃO. RAZOABILIDADE. ABUSO DE PODER. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL NÃO PROVADO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. *In casu*, o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, por maioria, julgou improcedentes os pedidos veiculados na ação de investigação judicial eleitoral ajuizada pela Coligação A Vez dos Tocantinenses (PR/PPL/PROS/SD/PMB) e Vicente Alves de Oliveira em face de Mauro



Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, candidatos eleitos, respectivamente, aos cargos de governador e vice-governador do Estado do Tocantins, nas eleições suplementares realizadas em junho de 2018, de Jackson Soares Marinho, prefeito do Município de Darcinópolis/TO, Roberta Maria Pereira Castro, presidente da Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), Claudinei Aparecido Quaresemin, secretário de Infraestrutura do Estado do Tocantins, Sandro Henrique Armando, secretário da Fazenda do Estado do Tocantins, e Wagner Coelho de Souza Amaral Monteiro, presidente da Fundação Radiodifusão Educativa do Estado do Tocantins.

2. Na inicial, os investigadores, após relatarem que Mauro Carlesse, primeiro investigado, à época governador interino e candidato ao cargo de governador do Estado do Tocantins nas eleições suplementares de 2018, com auxílio de agentes públicos, teria praticado diversas condutas vedadas, requereram a condenação dos investigados pela prática de abuso dos poderes político e econômico, em conformidade com o art. 22, XIV e XVI da LC nº 64/90, bem como a aplicação das sanções previstas nos §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

3. No presente recurso, o Ministério Público Eleitoral, irresignado com o julgamento de improcedência da ação, imputa aos recorridos – Mauro Carlesse, Wanderlei Barbosa Castro e Roberta Maria Pereira Castro – as seguintes condutas: (i) compra de apoio político por meio de emendas parlamentares e convênios; (ii) utilização de bens públicos móveis e imóveis na campanha eleitoral; e (iii) uso promocional de serviços de caráter social custeados pelo poder público em benefício da candidatura.

4. O recorrente requer o provimento do recurso ordinário a fim de reformar o acórdão regional para, reconhecendo-se a prática de abuso dos poderes político e econômico, aplicar aos recorridos as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC nº 64/90 e, cumulativamente, reconhecendo-se a prática de conduta vedada, aplicar as penalidades do art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.504/97.

5. Há muito é assente nesta Corte Superior o entendimento de que “*não há óbice a que haja cumulação de pedidos na AIJE, apurando-se concomitantemente a prática de abuso de poder e a infração ao art. 73 da Lei nº 9.504/97, seguindo-se o rito do art. 22 da LC nº 64/90*” (AgR-AI nº 11.359/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 15.6.2011).

6. Compra de apoio político por meio de emendas parlamentares e convênios

6.1. Na linha da jurisprudência firmada nesta Corte Superior, “*A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita previsto*



no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições' (RO nº 33-32/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 5.6.2012).

6.2. Assim como concluiu o Tribunal *a quo*, a liberação de emendas parlamentares não se enquadra na proibição legal, dado o seu caráter impositivo e ao fato de não consistir em transferência direta aos municípios, o que afasta a incidência da vedação contida no art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97.

6.3. Na espécie, conforme ressaltado no voto condutor do acórdão regional, não é possível extrair, apenas dos elementos juntados aos autos, a demonstração clara e segura de que as declarações de apoio de prefeitos e lideranças regionais estavam condicionadas à liberação ou promessa de liberação de recursos financeiros.

7. Da utilização de bens públicos móveis e imóveis na campanha eleitoral dos recorridos

7.1. Para a comprovação da conduta prevista no art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, exige-se o uso efetivo, real, de bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública em benefício de determinada candidatura e em detrimento das demais.

7.2. Na hipótese, os elementos probatórios não demonstram, de forma cabal, que as reuniões promovidas na sede do governo do estado tiveram motivação de cunho eleitoreiro e que os veículos à disposição da administração pública foram efetivamente utilizados em atos de campanha.

7.3. Delineado esse quadro, não há como afastar a conclusão do acórdão regional quanto à ausência de configuração da alegada conduta ilícita, haja vista a inexistência de provas robustas de que houve a efetiva utilização do aparato estatal em benefício da campanha eleitoral dos recorridos nas eleições suplementares de 2018.

8. Do uso promocional de serviços de caráter social custeados pelo poder público em benefício das candidaturas de Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro

8.1. O *Parquet* narra que consta dos autos um vídeo gravado no Município de Couto Magalhães /TO em que a presidente da Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), Roberta Castro, ora recorrida, aparece acompanhada de lideranças políticas locais e de servidores do órgão devidamente uniformizados, "inaugurando" um poço artesiano perfurado pelo estado.



8.2. Conforme assentado no próprio acórdão recorrido, nos termos do entendimento firmado nesta Corte, “a infração esculpida no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, requesta que se faça promoção eleitoral durante a distribuição de bens e serviços custeados ou subvencionados pelo Poder Público” (Rp nº 848-90, de minha relatoria, DJe de 11.10.2014).

8.3. No caso, como se observa do teor da mensagem veiculada no mencionado vídeo, a presidente da ATS, no momento da inauguração do poço artesiano que teria sido perfurado com recursos estatais, faz claro uso promocional do evento em favor do candidato Mauro Carlesse.

8.4. Não há dúvida de que a presidente da ATS praticou a conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada a cada um dos recorridos – Roberta Castro, Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro – a sanção pecuniária prevista no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, no valor mínimo de **R\$ 5.320,50** (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos).

8.5. Na linha da jurisprudência desta Corte, “o regime de responsabilidade delineado no microsistema jurídico das condutas vedadas atinge tanto **os responsáveis quanto os beneficiários** (art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97)” (AgR-REspe nº 0000609-49/MS, de minha relatoria, DJe de 6.6.2020).

8.6. Conquanto caracterizada a conduta vedada estabelecida no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, deve ser mantida a conclusão do TRE/TO quanto à ausência de gravidade. Com efeito, uma gravação de obra realizada em um pequeno município do Estado do Tocantins, acompanhada da promessa de realizações de mais obras públicas de mesmo porte, não tem gravidade suficiente para afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos a governador do Estado nas eleições suplementares de 2018.

9. Recurso ordinário parcialmente provido para, reconhecida a prática da conduta vedada prevista no art. 73, IV *b*, da Lei das Eleições, condenar a responsável pelo ilícito, Roberta Castro, e os beneficiários, Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, à pena de multa no valor individual de **R\$ 5.320,50** (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos).

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso ordinário para, reconhecida a prática da conduta vedada, condenar a responsável pelo ilícito, Roberta Castro, e os beneficiários, Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, à pena de multa no valor individual de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), nos termos do voto do relator.

Brasília, 6 de maio de 2021.



RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, cuida-se de recurso ordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO) pelo qual, por maioria, foram julgados improcedentes os pedidos veiculados na ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) ajuizada pela Coligação A Vez dos Tocantinenses (PR/PPL/PROS/SD /PMB) e por Vicente Alves de Oliveira em face de Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, candidatos eleitos, respectivamente, aos cargos de governador e vice-governador do Estado do Tocantins, nas eleições suplementares realizadas em junho de 2018, de Jackson Soares Marinho, prefeito do Município de Darcinópolis /TO, Roberta Maria Pereira Castro, presidente da Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), Claudinei Aparecido Quaresemin, secretário de Infraestrutura do Estado do Tocantins, Sandro Henrique Armando, secretário da Fazenda do Estado do Tocantins e Wagner Coelho de Souza Amaral Monteiro, presidente da Fundação Radiodifusão Educativa do Estado do Tocantins.

Consta na inicial (ID nº 22140138) que Mauro Carlesse, primeiro investigado, à época governador interino e candidato ao cargo de governador do Estado do Tocantins nas eleições suplementares de 2018, com auxílio de agentes públicos, teria praticado as seguintes condutas:

a) realização de transferência voluntária de recursos públicos para municípios, por meio de entidades privadas, com o intuito de obter apoio político de prefeitos, vereadores e lideranças políticas em todos os municípios do estado;

b) pagamento de dívidas de exercícios anteriores, visando arrecadar recursos financeiros ilicitamente;

c) uso de bens públicos móveis e imóveis pertencentes ao estado e de servidores públicos, em horário de expediente, na campanha eleitoral; e

d) uso promocional de serviços de caráter social custeados pelo poder público em benefício de sua candidatura.

Ao final, os investigadores requereram “a procedência da presente ação de Investigação Judicial Eleitoral, para cassar os registros e/ou diplomas dos investigados, nos termos do art. 22, XIV e XVI da LC nº 64 /90 e art. 73, § 5º e art. 30-A da Lei nº 9.504/97, bem como a aplicação de multa, nos termos do art. 73, § 4º da mesma Lei das Eleições” (ID nº 22140138, fl. 45).

O TRE/TO, após assentar que “a atuação do Corregedor Regional Eleitoral limitar-se-á na análise da ocorrência ou não do noticiado abuso do poder político”, o que “significa dizer que as condutas descritas na inicial serão analisadas sob o prisma do abuso do poder político, cujas sanções aplicáveis são aquelas estabelecidas no inciso XIV do art. 22 da Lei das Inelegibilidades” (ID nº 22171738), julgou improcedente a AIJE ante a ausência de provas lícitas, robustas e incontestes da efetiva prática do ato abusivo.

Eis a ementa do acórdão regional:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL. REJEIÇÃO. REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTARIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA MUNICÍPIOS. EMENDAS PARLAMENTARES DE NATUREZA IMPOSITIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE CONDUTA VEDADA OU ABUSO DE PODER. PAGAMENTO DE DÍVIDAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES. ATIVIDADES DE NATUREZA PRIORITÁRIA. AUSÊNCIA DE PROVAS DE FAVORECIMENTO ELEITORAL. UTILIZAÇÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS PARA CAMPANHA ELEITORAL. UTILIZAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS EM CAMPANHA ELEITORAL. AUSÊNCIA DE PROVAS. CASSAÇÃO DE REGISTRO OU DIPLOMA. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PROVAS LÍCITAS, ROBUSTAS E INCONTESTES DA EFETIVA PRÁTICA DE ABUSO DE PODER. IMPROCEDÊNCIA.



Preliminar de ilegitimidade passiva:

1. Alegação de ilegitimidade passiva dos representados Claudinei Aparecido Quaresemin e Sandro Henrique Armando sob o argumento de que a narrativa inicial não atribui a eles a prática de quaisquer das condutas ilícitas denunciadas.

2. Segundo a teoria da asserção, a análise acerca da legitimidade das partes deve ser feita unicamente com base nas informações constantes da petição inicial (*in status assertionis*), ou seja, no estado em que são apresentadas pelo autor da ação.

3. No caso em exame, na narrativa formulada na inicial foram apontados fatos, circunstâncias e indícios de condutas supostamente abusivas, que teriam contado com a participação dos investigados, o que autoriza a abertura de Ação de Investigação Judicial Eleitoral para que estas alegações sejam esclarecidas. A participação ou não do representado supramencionado na prática do alegado ato abusivo, por sua vez, dependerá da análise das provas dos autos, a ser realizada quando da apreciação do mérito da demanda.

4. As condições da ação (legitimidade passiva, no caso), segundo a Teoria da Asserção, devem ser aferidas em abstrato, sem exame de provas, em consonância com as (simples) alegações postas na inicial": Precedente do TSE: RP nº 665-22/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* de 1º.10.2014.

5. Preliminar rejeitada.

Preliminar de inépcia da inicial:

6. Na espécie, a inicial que subsidiou o ajuizamento da AIJE atendeu aos requisitos prescritos em ambas regras supramencionadas, uma vez que trouxe indícios e circunstâncias suficientes para dar início às investigações sobre os fatos narrados, possibilitando às partes investigadas o efetivo exercício do direito de defesa e do contraditório.

7. Da narrativa dos fatos decorre, logicamente, a conclusão pela cassação dos registros ou diploma e a declaração de inelegibilidade de todos os investigados sob o fundamento de suposta prática do abuso de poder (art. 22 da LC nº 64, de 1990), sendo estes os pedidos certos e lógicos formulados na peça vestibular.

8. Por fim, é de interesse público a elucidação de fatos que, em tese, podem configurar ato abusivo. Não por outro motivo, a LC nº 64, de 1990 (art. 22), estabelece que basta a petição inicial descrever os fatos e apontar provas, indícios e circunstâncias acerca da eventual prática da conduta abusiva para que seja autorizada a abertura de investigação judicial eleitoral.

9. Preliminar de inépcia rejeitada.

Mérito:

10. A Ação de Investigação Judicial Eleitoral é instrumento 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, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições, nos termos do § 9º do art. 14 da Constituição Federal c/c art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.



11. A Constituição Federal estatui a normalidade e a higidez do pleito eleitoral como valores essenciais, evidenciando preocupação com a preservação da vontade do eleitor, de modo a garantir que o voto por ele depositado na urna corresponda exatamente à sua manifestação de vontade, que não pode ser desvirtuada ou perturbada.

12. A regularidade e legitimidade das eleições são princípios fundamentais do processo eleitoral que devem ser observados por todos os partícipes do prélio eleitoral, a fim de garantir que a disputa pelo acesso ao poder político se desenvolva de forma legítima, hígida e transparente

13. Por abuso do poder, compreende-se o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas, com objeto de exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição.

14. Para o Tribunal Superior Eleitoral, 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 os candidatos. De outra parte, abuso do poder econômico caracteriza-se por emprego desproporcional de recurso patrimoniais, públicos ou de fonte privada, de forma a também afetar os referidos postulados. Precedentes: Recurso Especial Eleitoral nº 46822, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 25, Tomo 2, Data 27/05/2014, Página 321; e, Recurso Especial Eleitoral nº 94181, Acórdão, Relator(a) Min. Maria Thereza de Assis Moura, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 45, Data 07/03/2016, Página 51.

15. Nada impede que o mesmo fato descrito como conduta vedada, nos termos do art. 73 da Lei nº 9.504/97, seja também apurado em AIJE sob a perspectiva do abuso, hipótese em que, se provada a gravidade das circunstâncias, é de rigor a aplicação de sanção de inelegibilidade por oito anos, nos termos do art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

16. A atuação do Corregedor Regional Eleitoral limitar-se-á na análise da ocorrência ou não do noticiado abuso do poder político. Isso significa dizer que as condutas descritas na inicial serão analisadas sob o prisma do abuso do poder político, cujas sanções aplicáveis são aquelas estabelecidas no inciso XIV do art. 22 da Lei das Inelegibilidades. Dessa forma, para a procedência do pedido em ação de investigação judicial eleitoral pela prática do abuso de poder político e econômico, os fatos devem possuir gravidade suficiente para violar o bem jurídico protegido pela norma do art. 22 da LC nº 64/1990, qual seja: a lisura e a normalidade do pleito.

REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA MUNICÍPIOS, ATRAVÉS DE ENTIDADES PRIVADAS, COM O OBJETIVO DE OBTER APOIO POLÍTICO DE PREFEITOS VEREADORES E LIDERANÇAS POLÍTICAS MUNICIPAIS

17. A lei eleitoral visa garantir a igualdade de oportunidades entres os concorrentes, estabelece uma série de condutas que são vedadas aos agentes públicos no período de campanha eleitoral. Dentre estas condutas, destaca-se a proibição de realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública (art. 73, IV da Lei nº 9.504/97).

18. 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 (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 4.2.2016).



19. A liberação de emendas parlamentares não constituiu, por si, prática ilegal e apta a caracterizar ato abusivo, pois não está adstrita à discricionariedade da Chefia do Executivo, uma vez que consiste em ato impositivo (obrigatório) por força de disposição expressa da Constituição do Estado do Tocantins.

20. Na hipótese dos autos, não houve transferência de recursos entre as unidades da federação, mas sim entre a administração pública e organizações da sociedade civil, por meio de parcerias firmadas nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que instituiu o denominado Marco Regulatório do Terceiro Setor.

21. A proibição de transferência voluntária de recursos no trimestre anterior ao pleito só ocorre entre os entes federados assinalados. Assim, inexistente óbice legal ao repasse de verbas públicas a entidades privadas, como associações e fundações.

22. A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Precedentes do TSE.

23. Com efeito, a liberação de emendas parlamentares não se enquadra dentro da proibição legal, dado o seu caráter impositivo aliado ao fato de não consistirem em transferência direta aos Municípios, o que afasta a incidência da vedação contida no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504, de 1997.

24. Em que pese a grande quantidade de documentos juntados aos autos, inexistente prova robusta e incontestada da prática de abuso de poder político e/ou econômico mediante a liberação de emendas parlamentares com finalidade eleitoral e em desacordo com a legislação eleitoral.

25. Nos termos da jurisprudência do TSE, "para a procedência de ação de investigação judicial eleitoral com fundamento no art. 22 da LC nº 64/90, exige-se prova robusta da ocorrência de abuso de poder, com finalidade eleitoral" (RESPE nº 576-26/SE, Rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, DJe de 02.08.2018).

26. Não foram apresentados quaisquer elementos que pudessem evidenciar que o então Governo interino estivesse criando empecilhos para a liberação de verbas para parlamentares opositoristas ou que estivesse dando preferência à liberação de recursos de Deputados que declararam apoio à sua candidatura.

27. Em relação ao suposto apoio político após o recebimento de recursos proveniente dos termos de cooperação e convênio originários das emendas parlamentares, não restou evidenciado nos autos a demonstração clara e segura de que o apoio manifestado pelos gestores acima mencionados estava condicionado à liberação de verba pública aos seus municípios.

28. É evidente que declarações de apoio político trazem benefícios eleitorais aos candidatos. No entanto, não se pode deslembrar que tais manifestações são práticas corriqueiras, e amplamente aceitas no contexto das campanhas eleitorais, que fazem parte da dinâmica político-partidária.

29. A busca de apoio político não encerra per se abuso de poder econômico ou compra de votos. Sobressai, portanto, a ilicitude eleitoral, a merecer a censura por parte desta Justiça Especializada, a cooptação de eventual candidato para compor ou apoiar determinada chapa mediante a promessa de vantagens econômicas, em especial quando, desse acordo, resultar a possibilidade real de amealhar mais eleitores com ofensa à liberdade de voto dos cidadãos. Entretanto, não se deve "interditar a pactuação de acordos políticos (e.g., promessa de



nomeação a cargos na qualidade de agentes políticos), postura que evidencia um agir estratégico legítimo à luz das regras do jogo político-democrático" (Precedentes do TSE: REspe 458-67/PI, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 15/2/2018).

30. Ausência de prova robusta e incontroversa de que os apoios políticos angariados pelos candidatos investigados tenham sido contraídos em troca de contrapartida financeira. Abuso de poder afastado.

PAGAMENTO DE DÍVIDAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES VISANDO ARRECADAR VALORES ILICITAMENTE

31. O decreto condenatório da AIJE por abuso de poder deve amparar-se em prova robusta e incontestável, não apenas da prática do ato ilícito, mas também de sua gravidade e do liame entre a prática do ato e o comprometimento da lisura e da normalidade do pleito.

32. Apresentação de documentos que justificam a classificação das despesas supostamente irregulares como prioritárias, uma vez que guardam consonância com as metas e prioridades da Administração Pública previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Tocantins para o exercício 2018 (Lei Estadual nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017).

33. Ausência de provas de favorecimento de determinados municípios em detrimento de outros quando dos pagamentos de verbas destinadas aos serviços essenciais de saúde pública, a ensejar a conclusão de que houve abuso de poder político a deslegitimar o resultado do pleito suplementar.

34. No tocante a alegada desobediência a decisão liminar deferida na AIJE nº 0600108-91.2018.6.27.0000 (ID 21667), não restou demonstrado que os pagamentos feitos não constituíam em pagamentos prioritários e indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços públicos. Desse modo, não há como afirmar que houve descumprimento de ordem judicial, uma vez que a referida decisão liminar autorizava o pagamento de despesas tidas como prioritárias.

35. A ausência de provas do favorecimento eleitoral dos investigados Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa nos pagamentos de despesas de exercícios anteriores ou na transferência de verbas da saúde para os Fundos Municipais impede o juízo de procedência da AIJE e, por conseguinte, a aplicação das gravosas sanções do art. 22, XIV, da LC nº 64, de 1990.

A UTILIZAÇÃO DE BENS MOVEIS E IMÓVEIS PERTENCENTES AO ESTADO NA CAMPANHA ELEITORAL DOS INVESTIGADOS

36. Embora incontroverso o recebimento de Prefeitos e lideranças políticas pelo então Governador interino, na sede do Governo do Estado, não há como provar, de forma inconcussa, que as reuniões promovidas tiveram motivação de cunho eleitoral, como alegam os autores, ou institucional, como defendem os investigados, apenas com base em fotografias e matérias jornalísticas.

37. À míngua de outros meios de provas que possam corroborar o teor das matérias jornalísticas e fotografias que instruem a inicial é imperativo o reconhecimento da ausência de provas quanto à utilização de bem público (Palácio Araguaia) em campanha eleitoral no pleito suplementar.

38. Em relação à utilização de 2 (dois) carros locados pelo Governo Estadual na campanha eleitoral do representado, a Polícia Federal constatou que tais veículos foram disponibilizados pela locadora ARAGUAIA



LTDA.-ME ao Governo do Estado do Tocantins nos dias 2.3.2018 e 3.6.2018 (dois dias), sendo contratados da mesma locadora para serem utilizados na campanha eleitoral dos investigados no período de 19.5.2018 a 7.6.2018.

39. Não obstante tais veículos estarem formalmente locados à Administração Pública estadual e à campanha eleitoral do candidato que ocupava o cargo de Governador interino, não foram produzidas provas que demonstrem que houve a real utilização destes veículos em atos de campanha no mesmo período em que eles estavam à disposição da Administração Pública.

40. Para a comprovação da conduta vedada prevista no art. 73, I, da Lei 9.504/97, exige-se o efetivo uso, em benefício de candidato, partido político ou coligação, de bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública direta ou indireta. Precedentes do TSE.

41. Absoluta falta de provas de que houve o efetivo emprego de veículos ou bens públicos em benefício da campanha eleitoral dos investigados nas eleições suplementares de 2018. Afastamento da suposta prática de conduta ilícita.

UTILIZAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS NA CAMPANHA DOS INVESTIGADOS EM HORÁRIO DE EXPEDIENTE.

42. Ausência de provas que comprovem a utilização de servidores públicos na campanha eleitoral, durante o horário de expediente. Alegação de suposta irregularidade afastada.

USO PROMOCIONAL DE SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL CUSTEADOS PELO PODER PÚBLICO EM BENEFÍCIO DAS CANDIDATURAS DOS REQUERIDOS MAURO CARLESSE E WANDERLEI BARBOSA CASTRO.

43. Para a configuração desta conduta vedada exige-se o uso promocional da distribuição gratuita de bens e serviços custeados pelo poder público para fazer propaganda para determinado candidato, partido ou coligação.

44. Na linha de precedentes do TSE “a infração esculpida no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, requista que se faça promoção eleitoral durante a distribuição de bens e serviços custeados ou subvencionados pelo Poder Público” (Rp nº 848-90, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho, DJE de 11.10.2014).

45. A gravação de vídeo enaltecendo o Governador pela construção de obra não se amolda na descrição típica do IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, uma vez que, para a configuração desta conduta vedada, é necessário que haja ato de propaganda ou uso promocional da candidatura no momento da distribuição do benefício público.

46. No caso em exame, não se está diante da distribuição de qualquer benefício ou programa social, já que não foram produzidas nenhuma prova que ateste que se tratava de uma inauguração de obra pública.

47. No caso dos autos, uma gravação de uma obra realizada em um pequeno município do Estado do Tocantins, acompanhada da promessa de realizações de mais obras públicas de mesmo porte, não possui gravidade suficiente para afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos a Governador do Estado nas Eleições Suplementares 2018.

48. Conduta vedada não caracterizada. Abuso de poder não comprovado.



49. Para a imposição das graves sanções previstas no art. 22 da LC nº 64, de 1990, é necessária a comprovação, por meio de provas lícitas, robustas e incontestas da efetiva prática de abuso de poder. Ausência de elementos que comprovem a ocorrência das práticas abusivas imputadas aos representados. Improcedência dos pedidos elencados na inicial. (ID nº 22171888)

Irresignado, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso ordinário no qual articula, em síntese, as seguintes razões:

a) *“os atos praticados pelo então Governador interino e candidato a Governador, Mauro Carlesse, e demais investigados, durante o processo eleitoral referente às Eleições Suplementares de 2018, evidenciam a prática de ilícitos eleitorais em benefício de sua campanha, afetando, sobretudo, o tratamento isonômico conferido aos candidatos envolvidos no pleito e, por via de consequência, comprometendo a higidez do processo eleitoral ao desequilibrar a disputa aos cargos do Executivo Estadual pleiteados naquela oportunidade”* (ID nº 22172088, fls. 10-11);

b) *“embora impedido de praticar ato que promovesse a oneração dos cofres públicos do Estado do Tocantins, consoante decisão liminar proferida na AIJE n. 0600108-91.2018.6.27.0000, o então Governador interino e candidato a Governador, Mauro Carlesse, ofereceu a diversos Prefeitos Municipais o pagamento de emendas parlamentares para realização de festas, shows e eventos, bem como levar benefícios aos municípios através de transferências voluntárias, a fim de obter apoio político para sua candidatura ao Governo do Estado na Eleição Suplementar”* (ID nº 22172088, fl. 12);

c) *“a mera promessa de pagamento, consubstanciada no empenho e na assinatura do instrumento de convênio ou termo de colaboração foi suficiente para desequilibrar o pleito eleitoral, favorecendo os investigados Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro”* (ID nº 22172088, fl. 15);

d) *“A tentativa espúria de cooptar o apoio político de Deputados Estaduais e Prefeitos Municipais, mediante a liberação de recursos provenientes de emendas parlamentares para a realização de eventos nos municípios, constitui ato atentatório à normalidade e à legitimidade do pleito eleitoral, podendo também assumir as vestes de abuso de poder político e econômico, nos termos da mais recente jurisprudência do Colendo Tribunal Superior Eleitoral”* (ID nº 22172088, fl. 15);

e) *“Conforme demonstrado nos autos (id 31271 e prints de notícias e redes sociais constantes da inicial), os investigados Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa utilizaram as dependências do Palácio Araguaia, sede do Governo do Estado, para realização de diversas reuniões de campanha”* (ID nº 22172088, fl. 21);

f) *“tem-se que o fato relatado constitui inequívoca prática abuso de poder político e de conduta vedada, prescrita na forma do art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97, com gravidade suficiente para macular a legitimidade e normalidade do pleito”* (ID nº 22172088, fl. 23);

g) *“Da análise dos documentos apreendidos foi possível verificar que os veículos SIENA, Placas OLM 2341 e QKA 8807, disponibilizados pela locadora ARAGUAIA LTDA – ME ao Governo do Estado do Tocantins nas datas de 02/03/2018 e 06/03/2018, respectivamente, estavam entre os veículos utilizados na campanha no período de 19/05/2018 a 07/06/2018 (Relatório de Análise – id 34628)”* (ID nº 22172088, fl. 23);

h) *“o vídeo que circulou pela rede social denominada whatsapp não apenas tenta vincular o serviço de perfuração do poço artesiano ao Governo interino, como também busca levar aos interlocutores a mensagem de que o candidato a Governador requerido tem o compromisso de perfurar mais poços no ano seguinte, ou seja, em gestões futuras”* (ID nº 22172088, fl. 25); e

i) *“embora não se trate de uma inauguração propriamente dita, houve promoção de uma obra pública de [sic] social, feita pelo poder público estadual e que tinha como objetivo fazer propaganda da candidatura do requerido Mauro Carlesse, tentando passar a ideia de que ele seria o mais apto a administrar o Estado nas próximas gestões”* (ID nº 22172088, fl. 25), o que configura violação ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97.

Ao final, o recorrente requer o provimento do recurso ordinário a fim de reformar o acórdão regional para, reconhecendo-se a prática de abuso dos poderes político e econômico, aplicar aos recorridos Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC nº 64/90 e, cumulativamente, reconhecer a prática de conduta vedada, aplicando-se as penalidades do art. 73, §§ 4º e 5º da Lei nº 9.504/97. Requereu, ainda, a condenação de Roberta Maria Pereira Castro pela prática da conduta



vedada descrita no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, aplicando-se as sanções previstas no art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.504/97.

Em contrarrazões (ID nº 22172288), os recorridos alegam, preliminarmente, que o *Parquet* se limitou a reiterar os argumentos expostos na petição inicial, não trazendo à fundamentação do recurso ordinário nenhuma nova tese ou argumentação, razão pela qual incide, na espécie, a Súmula nº 26/TSE.

No mérito aduzem, em suma, que:

a) *“Na hipótese dos autos, não houve transferência de recursos entre as unidades da federação, mas sim entre a administração pública e organizações da sociedade civil, por meio de parcerias firmadas nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que instituiu o denominado Marco Regulatório do Terceiro Setor”* (ID nº 22172288, fl. 12);

b) *“Não obstante o TRE/TO tenha já reconhecido a estrita licitude das transferências ora questionadas, importa esclarecer que, conforme se demonstrou no caso, a simples existência de empenho nos processos não implica em afirmar que os recorridos tenham efetivado o pagamento dos valores, em descumprimento à decisão liminar, conceitos esses que não se confundem, motivo pelo qual a irrisignação apresentada não prospera”* (ID nº 22172288, fl. 12);

c) *“apesar do grande número de documentos juntados aos autos, não há prova robusta e incontestada da prática de abuso de poder político e/ou econômico mediante a liberação de emendas parlamentares com finalidade eleitoreira e em desacordo com a legislação eleitoral.”* (ID nº 22172288, fl. 15);

d) embora tenha o primeiro recorrido realmente recebido prefeitos e lideranças nas dependências do palácio onde exercia (e exerce) seu labor, a mera juntada de matérias jornalísticas não tem o condão de especificar se tais reuniões tiveram ou não cunho eleitoreiro;

e) *“O simples fato de se estar em período de campanha eleitoral não implica em vedação de reuniões com políticos, muito menos o direito do gestor/candidato proibir a utilização de adesivos em quaisquer órgãos públicos, tampouco vedar o registro fotográfico e divulgação na imprensa desses momentos”* (ID nº 22172288, fl. 19);

f) não foram produzidas provas que demonstrem a real utilização dos veículos referidos pelo recorrente em atos de campanha, como exige o art. 73, I, da Lei nº 9.504/97;

g) *“No caso em exame, não se está diante da distribuição de qualquer benefício ou programa social, já que não foram produzidas provas que atestem que se tratava de uma inauguração de obra pública”* (ID nº 22172288, fl. 25);

h) *“uma gravação feita por um morador, de uma obra realizada em um pequeno município do Estado do Tocantins, acompanhada da promessa de realizações de mais obras públicas de mesmo porte, não possui gravidade suficiente para afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos a Governador do Estado, não estando configurada a conduta vedada, tampouco, abuso de poder político, no ato praticado pela servidora da ATS Roberta Castro”* (ID nº 22172288, fl. 25); e

i) *“para a imposição das graves sanções previstas no art. 22 da LC nº 64, de 1990, é necessária a comprovação, por meio de provas lícitas, robustas e incontestes da efetiva prática de abuso de poder, o que não se verificou no caso em apreço, razão pela qual manutenção da improcedência dos pedidos é medida que se impõe”* (ID nº 22172288, fl. 25).

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo provimento do recurso ordinário em parecer assim ementado:

ELEIÇÕES SUPLEMENTARES. GOVERNADOR. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA E ABUSO DE PODER POLÍTICO. POSSIBILIDADE DE APURAÇÃO NOS MESMOS AUTOS. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS EM TROCA DE APOIO POLÍTICO. CONFIGURAÇÃO DE ABUSO DE PODER. USO DA RESIDÊNCIA OFICIAL PARA PROMOVER, PUBLICAMENTE, REUNIÕES DE CAMPANHA. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS OFICIAIS. PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA. ENTREGA DE POÇO ARTESIANO. DESVIRTUAMENTO. BEM DE CARÁTER SOCIAL. SUBSUNÇÃO À HIPÓTESE DESCRITA NO INCISO IV DO ART. 73 DA LEI DAS ELEIÇÕES.



1. É possível o ajuizamento de ação de investigação judicial eleitoral cumulada com representação por conduta vedada, dada a convergência dos respectivos ritos processuais, dos bens jurídicos tutelados e do órgão julgador.
2. Impulsionamento e incentivo à transferência voluntária de recursos públicos em favor de prefeitos — para a realização de eventos festivos — com o inequívoco intuito de obter, em contrapartida, o apoio público à candidatura do Governador interino do Estado.
3. A utilização da máquina pública para a concessão de emendas parlamentares a lideranças políticas regionais e locais, em troca de seu apoio, ostenta aptidão para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito.
4. O uso da residência oficial para a realização de reuniões de campanha, seguida da ampla divulgação desse fato nos meios de comunicação social, configura a conduta vedada descrita no inciso I do art. 73 da Lei nº 9.504/97.
4. Da mesma forma, a utilização de veículos oficiais em campanha amolda-se ao referido comportamento proscrito aos agentes públicos em campanha.
5. A vedação contida no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, não se restringe ao uso promocional de programas de feição assistencialista, isto é, que se destinam a prover apenas os mais necessitados com o fornecimento de produtos e serviços básicos.
6. Referido dispositivo legal deve ser compreendido na plenitude de seus fins sociais, de tal modo que venha a ser aplicável a todos os casos que comprometam a integridade do duplo valor jurídico por ele tutelado, a saber, as eleições e a seguridade social.
7. A promoção do nome do candidato em solenidade de entrega de um poço artesiano caracteriza a prática da conduta vedada prevista no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

— Parecer pelo provimento do recurso ordinário. (ID nº 29288288)

Em 18.3.2021, o Ministério Público Eleitoral peticiona nos autos, requerendo prioridade no julgamento do presente recurso (ID nº 120550988).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, inicialmente, cumpre registrar que o presente apelo ordinário, além de tempestivo e cabível à hipótese (Súmula nº 36/TSE), contém argumentos apoiados nas provas produzidas que, se acolhidos, são aptos a reverter a decisão regional, ou seja, foi fielmente observado o princípio da dialeticidade, o qual exige do recorrente a exposição da fundamentação recursal – impugnação específica – e um pedido.

Desse modo, afastado a alegada incidência da Súmula nº 26/TSE, apontada nas contrarrazões. Passo ao exame das razões recursais.

De início, cabe salientar que há muito é assente nesta Corte Superior o entendimento de que “*não há óbice a que haja cumulação de pedidos na AIJE, apurando-se concomitantemente a prática de abuso de poder e a infração ao art. 73 da Lei nº 9.504/197, seguindo-se o rito do art. 22 da LC nº 64/90*” (AgR-AI nº 11.359/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJe* de 15.6.2011).



É consabido que, em razão do princípio da congruência no processo jurisdicional eleitoral, “*não se exige exata correlação entre o pedido formulado na petição e a sentença. A correlação, aqui, se estabelece entre os fatos narrados na petição inicial e o conteúdo da decisão judicial que aprecia o mérito*” (GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 646).

Nesse sentido, a Súmula nº 62/TSE assim dispõe: “*Os limites do pedido são demarcados pelos fatos imputados na inicial, dos quais a parte se defende, e não pela capitulação legal atribuída pelo autor*”.

Como bem assinalou a Procuradoria-Geral Eleitoral em seu parecer, “*é possível o ajuizamento de ação de investigação judicial eleitoral cumulada com representação por conduta vedada, dada a convergências dos respectivos ritos processuais, dos bens jurídicos tutelados e do órgão julgador*” (ID nº 29288288, fl. 1).

Em sucessivos pronunciamentos, este Tribunal Superior já se defrontou com a cumulação de pedidos em sede de AIJE. A título demonstrativo, cito os seguintes julgados: RO nº 1723-65/DF, Rel. Min. Admar Gonzaga, *DJe* de 27.2.2018; REspe nº 576-11/CE, de minha relatoria, *DJe* de 16.4.2019; REspe nº 294-10/RS, Rel. Min. Og Fernandes, *DJe* de 21.8.2019; e RO nº 1788-49/MT, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 28.3.2019, este assim ementado:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. **AIJE POR ABUSO DO PODER POLITICO CUMULADA COM REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA. ART. 73, III, DA LEI Nº 9.504/1997.** FRAGILIDADE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. DESPROVIMENTO.

HIPÓTESE

1. Recurso ordinário interposto contra acórdão do TRE/MT que afastou a preliminar de ilicitude das provas obtidas por meio da página do candidato no Facebook e julgou improcedente a ação de investigação judicial eleitoral por abuso do poder político cumulada com representação por conduta vedada, em razão da ausência de prova da ocorrência dos ilícitos alegados.

[...]

5. Recurso ordinário desprovido, mantendo-se o acórdão regional de improcedência da ação de investigação judicial eleitoral e da representação por prática de conduta vedada.

Sendo assim, neste momento, os supostos ilícitos eleitorais narrados no recurso ordinário, diferentemente do que realizado pelo Tribunal tocantinense, serão examinados sob duas perspectivas, quais sejam, da conduta vedada e do abuso de poder.

Antes, no entanto, peço licença para, nestes autos, reproduzir as premissas teóricas relativas ao exame das condutas vedadas, assentadas no voto por mim proferido no REspe nº 448-55/MG, de minha relatoria, *DJe* de 11.12.2019, com as quais também aqui balizarei minha convicção:

[...] a primeira premissa teórica que convém estabelecer: enquadrada, objetivamente, a conduta como vedada para fins do art. 73 da LE, o julgador aplicará, a quem couber, a sanção de multa, respeitados os patamares mínimo e máximo previstos no § 4º, segundo juízo valorativo exercido dentro de um balizamento maior, **que é o da proporcionalidade e da razoabilidade**.

Se a reprimenda pecuniária for suficiente para coibir o ato e eficaz para assegurar proteção ao bem jurídico tutelado pela norma, não haverá justo motivo – e, portanto, plausibilidade – na imposição da sanção mais severa (§ 5º), até porque não se trata apenas de cassar o registro / diploma / mandato de quem foi (ou não) ungido pelas urnas, mas de fazer incidir, pelo lapso de 8 (oito) anos, a inelegibilidade prevista na alínea /do inciso I do artigo 1º da LC n. 64/90.

[...]



A segunda premissa teórica exsurge naturalmente como desdobramento da primeira: o magistrado deverá fundamentar, para aplicação da sanção de cassação (indiscutivelmente mais grave do que a de multa), a insuficiência da reprimenda prevista no § 4º do art. 73 da Lei n. 9.504/97, com vistas a estampar, em tintas mais fortes, o panorama qualitativo da gravidade.

Em um Estado de direito, não se pode placitar apriorística afirmação de ser hipótese de cassação. Há de se ter motivação devidamente fundamentada.

[...]

A terceira premissa teórica reside na dosimetria da sanção de multa.

O parâmetro de fixação da pena de multa, respeitados os limites mínimo e máximo do texto normativo (os quais cristalizam opção legislativa), não está adstrito unicamente à aferição da gravidade como conjugação do desvalor e da repercussão social da conduta, na forma e nas especificidades do caso concreto, para fins de incidência do princípio da proporcionalidade, mas, adicionalmente, por um terceiro fator que igualmente deve ser sopesado pelo julgador e que diz respeito à capacidade econômica da parte requerida. Daí por que a conduta vedada, inserida em determinado contexto, poderá alcançar contornos que embasem a percepção de gravidade apta à cassação do registro, sem que isso denote contrassenso com multa aplicada em patamar mínimo.

Afinal, em situações de infrator titular de módico patrimônio, intensificar a multa resultaria, aí, sim, em ofensa ao postulado da razoabilidade, pois, mais do que repreender, a medida teria natureza quase confiscatória.

[...]

A quarta e última premissa teórica é a de que as circunstâncias e peculiaridades do caso podem – e devem – ser consideradas pelo magistrado, pois, embora cogente a multa, se caracterizada a conduta, a fixação do quantum e passo seguinte, a aplicação da sanção de cassação demandam exame conjuntural, o qual deve estar consignado na moldura do *decisum* condenatório.

Com efeito, sempre que a norma estabelecer a possibilidade de gradação da sanção a ser aplicada para determinada conduta, o órgão julgador poderá se valer dos amplos elementos dos autos, desde que idôneos, para formar sua convicção de forma segura e assertiva no tocante à dosagem da reprimenda.

Trata-se de uma régua, não estritamente matemática, que deve guiar a caneta do juiz na passagem gradual de uma tonalidade sancionatória para outra.

Quanto ao abuso de poder, é importante consignar trecho do elucidativo voto do e. Ministro Luís Roberto Barroso, proferido no julgamento do RO nº 1788-49/MT, o qual concretiza o entendimento pacífico desta Corte a respeito do reconhecimento e da punição da mencionada prática ilícita:

5. Já a ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) prevista nos arts. 19 a 22 da LC nº 64/19902 pode ter como fundamentos o uso indevido, o desvio ou o abuso do poder econômico ou do poder de autoridade e a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social. Referida ação tem como bens jurídicos tutelados a legitimidade, a moralidade e a hignidade das eleições. Julgada procedente a ação, ainda que após a proclamação dos eleitos, há duas sanções aplicáveis: (i) a sanção de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que o ato ilícito se verificou tanto para o representado quanto para



aqueles que tenham contribuído para a prática do ato; e (ii) a cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado (art. 22, XIV).

6. Para que seja formulado o juízo de procedência em AIJE, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem entendido que é imprescindível a demonstração de dois elementos. O primeiro elemento é a gravidade das condutas reputadas ilegais, de modo que sejam capazes de abalar a normalidade e a legitimidade das eleições e gerar desequilíbrio na disputa (REspe nº 1175/RN, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 25.5.2017). **Para a configuração do abuso do poder político – hipótese tratada nestes autos –, esta Corte tem entendido que é necessário que o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, atue em benefício eleitoral próprio ou de candidato, de modo a comprometer a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos (REspe nº 15135/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 24.5.2016).**

7. **Para preencher o requisito da gravidade, todavia, é desnecessária a aferição (matemática ou numérica) da alteração do resultado das eleições pela prática do ato**, como preconiza o art. 22, XVI, da LC nº 64/1990. Ademais, conforme jurisprudência desta Corte, **a configuração de abuso de poder independe da circunstância de o ilícito ter sido praticado dentro ou fora do período eleitoral** (AgR-AI nº 514-75, redator para o acórdão Min. João Otávio de Noronha, j. em 28.4.2015; RO nº 1380-69/DF, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 7.2.2017).

8. **Já o segundo elemento é o efetivo benefício ao candidato, isto é, que o candidato tenha sido comprovadamente favorecido pela prática dos atos ilícitos** (RO nº 223037/AP, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 6.3.2018). Não se exige em sede de AIJE a comprovação da participação, direta ou indireta, consentimento, conhecimento, anuência ou mesmo ciência do candidato na prática dos ilícitos. Em todo caso, a gravidade das sanções impostas exige prova robusta e incontestada para que haja condenação (AgR-RO nº 66392/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 21.11.2017). (RO nº 1788-49/MT, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 28.3.2019 – grifei)

É cediço que **o abuso do poder político**, hipótese dos autos, pode ser definido como “*uso indevido do cargo ou de função pública, com a finalidade de obter voto para determinado candidato. Sua gravidade consiste na utilização do múnus público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade*” (COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p.384).

Nesse sentido, o Ministro Félix Fischer, no julgamento do RCED nº 698, publicado no DJe em 12.8.2009, assentou que “*o abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, AgRgRO 718/DF, DJ de 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe 25.074/RS, DJ de 28.10.2005)*”.

O doutrinador José Jairo Gomes (*Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 311) bem pontua que “*o abuso de poder constitui conceito jurídico indeterminado, fluido e aberto, cuja delimitação semântica só pode ser feita na prática, diante das circunstâncias que o evento apresentar. Portanto, em geral, somente as peculiaridades do caso concreto é que permitirão ao intérprete afirmar se esta ou aquela situação real configura ou não abuso*”.

Realizadas essas considerações, passo a examinar, separadamente, as condutas imputadas aos recorridos, objeto de insurgência no recurso ordinário.

Ademais, conforme bem pontuou a Procuradoria-Geral Eleitoral, em seu parecer, “**o recurso sub examine também se limitou a pugnar pela condenação de três dos sete investigados, sendo certo concluir, portanto, que Jackson Soares Marinho, Claudinei Aparecido Quaresemin, Sandro Henrique Armando e Wagner Coelho de Souza Amaral, conquanto tenham subscrito as contrarrazões ora apresentadas, não figuram como recorridos**” (ID nº 29288288, fl. 15 – grifei).



I. Compra de apoio político por meio de emendas parlamentares e convênios

Consoante relatado, o Ministério Público Eleitoral, no presente recurso ordinário, alega que o então governador interino e candidato a governador no pleito suplementar de 2018, Mauro Carlesse, embora impedido de praticar ato que promovesse a oneração dos cofres públicos do Estado do Tocantins, nos termos da decisão liminar proferida na AIJE nº 0600108-91.2018.6.27.0000, utilizou da liberação de recursos provenientes de emendas parlamentares com o fim de obter apoio político para sua candidatura.

Argumenta que foram inúmeros os processos instaurados para o pagamento de emendas parlamentares e, embora a celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos não configure a vedação contida no art. 73, IV, *a*, da Lei nº 9.504/97, a distribuição gratuita de valores pela administração pública, como é o caso dos convênios objeto dos autos, desequilibra o pleito eleitoral.

Por outro lado, os recorridos afirmam que não houve transferência de recursos entre as unidades da Federação, mas, sim, entre a administração pública e organizações da sociedade civil, por meio de parcerias firmadas nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que instituiu o denominado Marco Regulatório do Terceiro Setor.

Aduzem que a simples existência de empenho nos processos não implica afirmar que tenham efetivado o pagamento dos valores, em descumprimento à decisão liminar, conceitos que não se confundem, motivo pelo qual a irresignação apresentada não prospera.

O Tribunal *a quo*, quanto ao ponto, assim concluiu:

No caso dos autos, o cerne da questão consiste em analisar se os investigados Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, na condição de Governador e Vice-Governador Interinos do Tocantins, respectivamente, foram beneficiados ou se utilizaram da liberação das emendas parlamentares como meio de cooptação de apoio político de Prefeitos e lideranças municipais à sua campanha eleitoral no pleito suplementar de 2018.

Pois bem. As emendas parlamentares, no âmbito do Estado do Tocantins, têm caráter impositivo, por força da Emenda Constitucional nº 27, de 15 de outubro de 2014, que alterou os arts. 80 e 81 da Constituição Estadual, e da Emenda Constitucional nº 32, que acrescentou o art. 17-A à mesma Constituição, *in verbis*:

[...]

Por sua vez, a Lei Estadual nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017, que dispôs sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018, estabeleceu em seu Anexo I que não seriam objeto de limitação de empenho as despesas que constituíssem obrigações constitucionais e legais do ente, a saber: I – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais dos servidores públicos Estaduais; II – Gastos com as ações e serviços públicos de Saúde; III – Gastos com as ações e serviços públicos de Educação; IV – Transferências aos Municípios; V – Pagamentos do serviço da dívida, inclusive aquelas destinadas aos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios; VI – Despesas com vinculação de recursos específicos; VII – Contrapartidas de convênios e operações de crédito, nas quais eventuais contingenciamentos possam comprometer a sua execução e o cumprimento de cláusulas contratuais; VIII – Emendas Individuais Parlamentares, observado o disposto no § 8º, do art. 80 e §§ 10 a 18 do art. 81 da Constituição Estadual com redação modificada pela Emenda Constitucional no 27, de 15 de outubro de 2014.

De igual forma, o art. 52 do mesmo diploma legal permite ao Poder Legislativo tanto a apresentação de emendas ao orçamento quanto à execução das emendas individuais, a teor do disposto no seu §1º, assim, configurando a obrigatoriedade da execução das emendas individuais:

[...]



Destaca-se, por fim, que consoante dispõe o art. 28 da Lei nº 3.309, de 2017, "a transferência de recursos a título de auxílios, previstos no § 6º do art. 12 da Lei 4.320/1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos".

No tocante à liberação das emendas parlamentares, o depoimento da testemunha Dilma Caldeira de Moura, Subsecretária da Secretaria da Fazenda, é esclarecedor quanto ao procedimento adotado no âmbito do Estado do Tocantins. Confira-se:

Juiz: A senhora sabe se o Governador Carlesse liberou emendas para as praias?

Dilma: Não.

Juiz: Não sabe ou não liberou?

Dilma: Não. Eu Dilma confirmo pro senhor. Primeiro o Governador Carlesse não libera emenda parlamentar. O Governador não libera emenda parlamentar. Foi criado um fundo de emenda parlamentar pelos próprios deputados em 2016. Então o que que acontece, chega a programação dos valores de emendas de todos os deputados. Essa programação vem no SEFAZ. Chega do SEFAZ, para cada deputado tem uma quantia, que que a gente faz, já libera para este fundo, vai para cada órgão, chega no órgão, cada gestor, cada ordenador de despesa é responsável por aquilo ali. Eu não tenho controle, a SEFAZ não paga emenda parlamentar. Então porque assim... por isso que eu digo, o Governador não é ele que autoriza a emenda parlamentar, já vem uma relação...

Juiz: E quem é que autoriza? Qual é o gestor que libera esta emenda?

Dilma: De cada pasta. Da educação é o gestor da educação. Tanto é...

Juiz: E das praias? Secretário da Indústria e Comércio e Turismo?

Dilma: É é lá. Cultura Indústria e Comércio. É lá. Porque antes... porque que eu sei afirmar pro senhor. Porque antes de 2016 era a SEFAZ que pagava. Os processos iam a gente liberava o financeiro e voltava pra lá e a gente pagava. Em 2016, por ordem deles mesmo criaram este fundo pra não ter este trâmite de vir e, até mesmo pra SEFAZ ser o ordenador de despesa disso, que isso aí quem conhecia do processo era cada gestor, nós não podíamos... a SEFAZ só executa, nós não somos ordenadoras de despesa.

Juiz: Então essa liberação, vamos assim dizer de emenda parlamentar e a liberação pra praias é uma típica emenda parlamentar que nós sabemos, não é?

Dilma: Sim.

Juiz: Ela atende a pedido político de deputado?

Dilma: É... vem a relação, cada deputado já manda a sua relação.

Juiz: Pode ser que naquele ano o deputado não queira liberar aquela emenda? Ou ela é obrigatório você cumprir aquela rubrica?



Dilma: Não. Tem que cumprir. Só não cumpre quando não tem dinheiro. Que é o nosso caso.

Juiz: Já aconteceu caso de devolver dinheiro porque não cumpriu?

Dilma: O dinheiro fica parado lá, mas devolver não.

Juiz: Parado... Mas terminou o ano ele volta pro cofre, né? Ou o fundo fica permanente?

Dilma: O fundo fica lá, depois de 2016.

Juiz: Ele vai se acumulando. Então ao final do ano ele não retorna aos cofres públicos para poder refazer não? Ele fica lá.

Dilma: Fica lá.

Juiz: Então ele entra no orçamento mas já com o saldo daquele ano. Aplicação se for o caso e tudo?

Dilma: É ele fica lá.

Juiz: Mas vamos imaginar que um deputado brigue com sua base numa cidade como a "megalópoles" Nova Olinda (...). Ele briga com o Prefeito lá e não libera esta emenda, é do jogo?

Dilma: Não. O deputado... Esta questão de briga política, Doutor, eu não sei como é que funciona. Eu só que todas as emendas que chegam de deputado independente de partido ou não... nunca teve assim, não este é da base este não é, todos são liberados automáticos, nunca teve essa distinção...

Juiz: Esta aprovação é lá na hora da votação do orçamento.

Dilma: É. Lá no começo já tem o orçamento. Cada deputado tem, vamos supor, um milhão de emenda que ele tem. Aí ele vai no SEPLAN e já leva aqueles planos de trabalho e tudo e já libera o orçamento, os projetos, tal. Aí cada um vai mandando pra cada pasta.

Juiz: Esta liberação dentro deste período eleitoral aconteceu.

Dilma: Não. Assim, se aconteceu nos órgãos eu não sei. Lá na SEFAZ não.

(...)

Assim, forçoso reconhecer que, a **Emenda Constitucional Estadual no 27/2014**, que acrescentou os §§ 10 e 11 ao artigo 81 e o inciso III ao artigo 80, § 8º, ambos da Constituição do Estado do Tocantins, **tornou obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares impositivas individuais, não cabendo tal concessão no juízo de conveniência e oportunidade do gestor executivo.**

Do compulsar dos autos, **verifica-se que não houve transferência de recursos entre as unidades da federação, mas sim entre a administração pública e organizações da sociedade civil, por meio de parcerias firmadas nos termos da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que instituiu o denominado Marco Regulatório do Terceiro Setor.**



Nesse sentido, impende frisar que a proibição de transferência voluntária de recursos no trimestre anterior ao pleito só ocorre entre os entes federados assinalados. Ou seja, a **vedação recai sobre a operação de transferência voluntária da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios.** (ID nº 22171738, fls. 9-14)

Com efeito, na linha da jurisprudência firmada nesta Corte Superior, "*A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições*" (RO nº 33-32/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJe* de 5.6.2012).

Desse modo, assim como concluiu o Tribunal *a quo*, a liberação de emendas parlamentares não se enquadra na proibição legal, dado o seu caráter impositivo e ao fato de não consistir em transferência direta aos municípios, o que afasta a incidência da vedação contida no art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97.

O TRE/TO, ao complementar o exame da conduta em tela, assim assentou:

Na hipótese dos autos, os representantes denunciam que foram realizados repasses de recursos financeiros diretamente aos Municípios de Wanderlândia (R\$ 100.000,00) e Palmeiras do Tocantins (R\$ 200.000,00). Todavia, em relação a esta alegação, não foram produzidas provas no sentido de que se trataram de transferências voluntárias ou em desacordo com os parâmetros legais.

Não obstante isso, embora não configurada a prática de conduta vedada, devem os fatos apurados serem examinados sob a ótica do abuso de poder.

Nesse contexto, releva destacar inicialmente que, por força de decisão liminar proferida nos autos da AIJE nº 0600108-91.2018.6.27.0000, em 27 de abril de 2018, o Governador interino e candidato Mauro Carlesse estava impedido de praticar todo e qualquer ato que promovesse a oneração dos cofres públicos do Estado do Tocantins.

[...]

No dia 26 de maio de 2018, a Coligação "A Vez dos Tocantinenses" (PR/PPL/PROS/SD/PMB) e Vicente Alves de Oliveira ajuizaram a Ação Cautelar nº 0600267-34.2018.6.27.0000 pleiteando providências sob a alegação de que os investigados Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro estariam descumprindo reiteradamente a decisão liminar suso mencionada mediante o impulsionamento de processos de convênios vinculados a emendas parlamentares, que liberariam recursos financeiros como parte de uma promessa feita aos Prefeitos dos Municípios beneficiados.

Em decisão proferida no ID 27745 daqueles autos, o Juiz plantonista, Dr. Ademar Aires, concedeu a liminar pleiteada para determinar:

1. a suspensão as transferências de recursos públicos estaduais em favor dos Municípios e das entidades privadas denominadas Instituto Cultural Amigos da Música – ICAM, Instituto Musical Artístico Tocantinense – MAT, Instituto Prosperar – Cultura Sociedade Meio Ambiente, Instituto Araguaia Tocantins e Instituto Gestão Meio Ambiente e Sociedade, a serem realizadas pela Polícia Federal até o termino da eleição suplementar;
2. a intimação dos demandados para, em 05 dias, exibirem ou manifestarem sobre a exibição dos documentos alusivos aos pagamentos feitos;



3. a busca e apreensão e apreensão dos seguintes documentos em poder da Administração Pública Estadual:

3.1 Processos Administrativos 2018.33000.000131 e 2018.3300.00135, a serem localizados em qualquer Secretaria ou órgão estadual;

3.2. Todos os processos administrativos alusivos a convênio ou termo de parceria, inclusive os referentes a emendas parlamentares, cujo beneficiário/conveniente seja o Instituto Cultural Amigos da Música – ICAM, Instituto Musical Artístico Tocantinense – MAT, Instituto Prosperar – Cultura Sociedade Meio Ambiente, Instituto Araguaia Tocantins e Instituto Gestão Meio Ambiente e Sociedade, em qualquer Secretaria ou órgão estadual.

4. expedição de mandado para intimação dos demandados cumprirem esta decisão, com as advertências de que a recalcitrância poderá ensejar responsabilização pessoal pela prática de crimes, ato improbidade administrativa e pagamento das multas diária de R\$ 1000,00 e por atentado à dignidade da Justiça, esta de até 10 salários mínimos;

5. intimação os demandados para, em 05 dias, manifestarem ou exibirem os documentos, sob pena de presumir provado que as transferências foram efetuadas com abuso de poder e com intuito de beneficiar o candidato requerido;

6. a intimação dos Superintendentes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal para apresentarem as movimentações bancárias do Estado do Tocantins, nos últimos 30 dias;

7. a intimação dos Superintendentes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal para que suspendam qualquer transferência ou pagamento ordenado pelo Estado do Tocantins, seus órgãos ou entidades, em favor de Municípios e das entidades privadas denominadas Instituto Cultural Amigos da Música – ICAM, Instituto Musical Artístico Tocantinense – MAT, Instituto Prosperar – Cultura Sociedade Meio Ambiente, Instituto Araguaia Tocantins e Instituto Gestão Meio Ambiente e Sociedade, a serem realizadas pela Polícia Federal.

No dia 27 de abril de 2018 foi deferida, por esta Corregedoria, medida liminar na AIJE 0600108-91.2018.6.27.0000, para determinar que o Governador Interino, até a posse dos eleitos na eleição suplementar de 3 de junho de 2018, e eventual segundo turno em 24 de junho de 2018, se abstivesse de praticar os seguintes atos:

1. efetuar rescisões de contratos temporários;
2. efetuar exonerações de cargos comissionados, com exceção dos que tenham estrita atribuição de direção, chefia e assessoramento;
3. efetuar novas nomeações para cargos em comissão, com exceção para ocupantes de cargos de serviços essenciais do Estado, especialmente nas áreas de educação, saúde, segurança;



4. praticar todo e qualquer ato que promova a oneração (pagamento de despesas que não detenham a característica de prioritários, aí excepcionados os decorrentes de ordem judicial, de repasses constitucionais aos Poderes, Instituições do Estado e Municípios, de folha de pagamento e transferências obrigatórias ao IGEPREV e despesas de manutenção da máquina – custeio) dos cofres públicos do Estado do Tocantins;

5. efetuar as transferências voluntárias (inclusive aquelas decorrentes de novos financiamentos) aos municípios no decorrer do período eleitoral, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, conforme art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/97 c/c art. 22 da LC nº 64/90;

6. que o Governador Interino, bem como os jornalistas e servidores da Secretaria Estadual de Comunicação Social – SECOM/TO e agências contratadas se abstenham de realizar propaganda institucional no período vedado, pautando-se pelo disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal e art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97.

Após buscas e apreensões feitas por determinação judicial, ao longo da instrução processual, a Polícia Federal produziu um relatório de análise que expôs os seguintes fatos (ID 34624):

1. Entre janeiro e junho de 2018 os Deputados Estaduais do Estado do Tocantins apresentaram 276 emendas parlamentares que somam um total de R\$ 31.857.000,00, todas destinadas a eventos festivos em diversos Municípios do Estado do Tocantins;

2. Foram realizados pagamentos de emendas parlamentares em 2018, porém referentes a exercícios anteriores (2015 a 2017);

3. As instituições que promovem eventos culturais e foram beneficiadas com emendas parlamentares pagas em 2018 receberam um total de R\$ 2.787.800,00 referentes a exercícios anteriores;

4. A maioria das emendas parlamentares apresentadas em 2018 foram objeto de empenho, estabelecendo o compromisso do Governo do Estado do Tocantins em efetivar o pagamento;

5. Foram empenhados R\$ 7.950.000,00 referentes a emendas parlamentares para a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Turismo e Cultura — SEDEM, e especificamente para as instituições alvos da investigação.

Foi destacado ainda, que a grande maioria destas emendas, 97 (noventa e sete) no total, teria sido apresentada entre 6 e 19 de abril de 2018, data esta que coincidiu com o retorno do investigado Mauro Carlesse à Presidência da Assembleia Legislativa depois que o então Governador cassado Marcelo Miranda foi restituído ao cargo por meio de uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal.

Em sede alegações finais, o Ministério Público apresentou exemplos de Prefeitos que teriam “mudado de lado” após o impulsionamento dos processos de repasse de recursos.

Entretanto, apesar do grande número de documentos juntados aos autos, não vislumbro existir prova robusta e inconteste da prática de abuso de poder político e/ou econômico mediante a liberação de emendas parlamentares com finalidade eleitoreira e em desacordo com a legislação eleitoral.



[...]

Como já dito alhures, **a liberação de emendas parlamentares não constituiu, por si, prática ilegal e apta a caracterizar ato abusivo, pois não está adstrita à discricionariedade da Chefia do Executivo, uma vez que consiste em ato impositivo (obrigatório) por força de disposição expressa da Constituição do Estado do Tocantins.**

Nesse contexto, observo que nenhum dos elementos que compõe o acervo probatório dos autos deixa transparecer a ideia de que as declarações de apoio de lideranças municipais à candidatura dos investigados no pleito suplementar estavam condicionadas à liberação de emendas parlamentares aos seus respectivos municípios.

O que depreende dos autos é que haviam [sic] procedimentos de liberação de emendas parlamentares provenientes de praticamente todos os deputados estaduais do Tocantins, apoiadores e opositores aos ora investigados.

Não foram apresentados quaisquer elementos que pudessem evidenciar que o então Governo interino estivesse criando empecilhos para a liberação de verbas para parlamentares opositoristas ou que estivesse dando preferência à liberação de recursos de Deputados que declararam apoio à sua candidatura.

Da mesma forma, observo que mais de 32 municípios do Tocantins teriam sido beneficiados com a promessa de liberação de emendas parlamentares. No entanto, **não há registro nos autos que as liberações de recursos de emendas parlamentares a estas municipalidades estavam condicionadas à declaração de apoio de quem quer que seja à candidatura dos investigados.**

O representante do *parquet* asseverou, em suas derradeiras alegações, que o abuso de poder político ficou evidenciado com a declaração de apoio que prefeitos fizeram aos investigados, supostamente após o recebimento de recursos proveniente dos termos de cooperação e convênio originários das emendas parlamentares.

Todavia, a esse respeito, **não se fez prova da conexão entre as declarações de apoio de prefeitos e lideranças regionais e a liberação ou promessa de liberação de recursos financeiros.**

Do compulsar dos autos, observo que foram apontados apenas dois fatos relacionados a tal finalidade. Um relacionado à Prefeita de Araguacema-TO e o outro ao Prefeito de Darcinópolis-TO, os quais teriam deixado de apoiar o candidato Vicentinho e passado a apoiar os investigados.

No caso da Prefeita de Araguacema-TO nem sequer foi apontado em que momento da campanha ela teria mudado seu apoio político. Já em relação ao Prefeito de Darcinópolis-TO, essa mudança teria ocorrido no início do segundo turno, quando é comum um reordenamento dos apoios políticos diante do novo cenário desenhado com o resultado do primeiro turno.

A página do portal "AF notícias", colacionado nos autos, informa que o Prefeito de Darcinópolis teria mudado de lado pela terceira vez, uma vez que começou a eleição suplementar apoiando o candidato Carlos Amastha (PSB); em meados da campanha passou a apoiar o candidato Vicentinho Alves (PR); e após o resultado do primeiro turno teria passado a declarar apoio ao investigado Mauro Carlesse.



Em ambos os casos, portanto, **não é possível extrair, apenas com os elementos colimados nos autos, a demonstração clara e segura de que o apoio manifestado pelos gestores acima mencionados estava condicionado à liberação de verba pública aos seus municípios.**

É evidente que **declarações de apoio político** trazem benefícios eleitorais aos candidatos. No entanto, não se pode deslembrar que tais manifestações **são práticas corriqueiras, e amplamente aceitas no contexto das campanhas eleitorais, que fazem parte da dinâmica político-partidária.**

[...]

Portanto, **à mingua da prova robusta e incontroversa de que os apoios políticos angariados pelos candidatos investigados tenham sido contraídos em troca de contrapartida financeira, deve ser afastado o alegado abuso de poder.** (ID nº 22171738, fls. 15-20)

Como se vê, os elementos trazidos aos autos foram insuficientes para a comprovação do alegado abuso dos poderes político e econômico.

A propósito, valho-me do entendimento proferido por esta Corte, no julgamento do REspe nº 458-67/PI, DJe de 15.2.2018, de relatoria do Ministro Luiz Fux, também citado nas razões recursais, segundo o qual não se deve *“interditar a pactuação de acordos políticos (e.g., promessa de nomeação a cargos na qualidade de agentes políticos), postura que evidencia um agir estratégico legítimo à luz das regras do jogo político-democrático”* (grifei).

De fato, como acrescenta o eminente relator, *“a busca de apoio político não encerra per si abuso de poder econômico ou compra de votos. Sobressai, portanto, a ilicitude eleitoral, a merecer a censura por parte desta Justiça Especializada, a cooptação de eventual candidato para compor ou apoiar determinada chapa mediante a promessa de vantagens econômicas, em especial quando, desse acordo, resultar a possibilidade real de amealhar mais eleitores com ofensa à liberdade de voto dos cidadãos”* (grifei).

Na espécie, conforme ressaltado no voto condutor do acórdão regional, não é possível extrair, apenas dos elementos juntados aos autos, a demonstração clara e segura de que as declarações de apoio de prefeitos e lideranças regionais estavam condicionadas à liberação ou promessa de liberação de recursos financeiros.

Diante desse quadro, não há como reconhecer a alegada prática de abuso dos poderes político e econômico.

II. Da utilização de bens públicos móveis e imóveis na campanha eleitoral dos recorridos

O recorrente sustenta que, conforme demonstrado nos autos (*prints* de notícias em redes sociais constantes da inicial), os recorridos Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa utilizaram as dependências do Palácio Araguaia, sede do governo do Estado, para realização de diversas reuniões de campanha.

Acrescenta que, durante a realização das diligências determinadas no âmbito da Ação Cautelar nº 0600267-34.2018.6.27.0000, a Polícia Federal apreendeu planilhas em que eram identificados veículos oficiais do Estado do Tocantins supostamente utilizados na campanha eleitoral dos recorridos.

A Corte de origem examinou a questão da seguinte forma:

De acordo com a narrativa inicial, os investigados Mauro Carlesse teriam utilizado as dependências do Palácio Araguaia, sede do Governo do Estado do Tocantins, para praticar atos de campanha, como reuniões políticas para receber prefeitos e lideranças políticas municipais que foram manifestar apoio à sua candidatura, anunciando propostas de campanha em desrespeito ao art. 73, I, da Lei 9.504/97, que veda o uso em prol de candidato, partido político e coligações, de bens móveis ou imóveis pertencentes a administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.



Para o fim de comprovar esta alegação foram juntadas cópia de matérias jornalísticas de portais de notícias, informando a adesão de lideranças políticas à candidatura do então Governador Interino e candidato a Governador, com fotos de reuniões em local que aparenta ser o Palácio Araguaia, sede do Governo Estadual, além de prints do perfil da Deputada Federal Dorinha em rede social que anunciava a realização de reunião com lideranças municipais.

Em sua defesa, os requeridos Mauro Carlesse e Wanderley Barbosa alegam que o recebimento de políticos e lideranças locais no Palácio Araguaia faz parte do exercício das funções institucionais do Governador e que os assuntos tratados nas reuniões também eram de caráter institucional.

Sustentam que a divulgação de mensagem em favor de determinado candidato encontra-se amparado no direito à liberdade de manifestação, não havendo que se falar em abuso de poder político em virtude de tal conduta.

Asseveram, por fim, que não há provas da utilização das dependências do Palácio Araguaia como comitê eleitoral, de modo que não ficou demonstrado qualquer desvio de finalidade com potencial de interferir na legitimidade do processo eleitoral.

Ante o teor da manifestação apresentada pelos investigados, tem-se por incontroverso que o então Governador interino se reuniu com lideranças de municípios tocantinos e parlamentares nas dependências do Palácio Araguaia. O ponto a ser analisado reside na possibilidade jurídica de se enquadrar este fato como abuso de poder político.

Embora incontroverso o recebimento de Prefeitos e lideranças políticas pelo então Governador interino, na sede do Governo do Estado, não há como provar, de forma inconcussa, que as reuniões promovidas tiveram motivação de cunho eleitoral, como alegam os autores, ou institucional, como defendem os investigados, apenas com base em fotografias e matérias jornalísticas.

Destarte, sem amparo em outros meios de provas que possam corroborar o teor das matérias jornalísticas e fotografias que instruem a inicial é imperativo o reconhecimento da ausência de provas quanto à utilização de bem público (Palácio Araguaia) em campanha eleitoral no pleito suplementar.

Ainda nesse ponto, consta dos autos informação trazida pela Polícia Federal dando conta de que, durante a realização das diligências determinadas de busca e apreensão determinadas por esta Corregedoria, teriam sido apreendidas, na Secretaria Estadual de Infraestrutura (Seinfra), planilhas com identificação veículos que supostamente estariam sendo utilizados na campanha eleitoral dos investigados Mauro Carlesse e Wanderley Barbosa Castro, e planilhas de controle de veículos oficiais do Estado do Tocantins.

Com base nas informações constante destas planilhas, **a Polícia Federal constatou a existência de dois veículos locados ao Governo do Estado do Tocantins que estariam sendo utilizados na campanha eleitoral. Os mencionados veículos, ambos da marca Fiat, modelo SIENA, são identificados com as placas OLM 2341 e QKA 8807.**

Segundo o Relatório de Análise da Polícia Federal estes veículos foram disponibilizados pela locadora ARAGUAIA LTDA – ME ao Governo do Estado do Tocantins nos dias 2.3.2018 e 3.6.2018, sendo contratados da mesma locadora para serem utilizados na campanha eleitoral dos investigados no período de 19.5.2018 a 7.6.2018.



Concluiu-se, assim, que os dois veículos estiveram concomitantemente à disposição da campanha eleitoral dos investigados, e do Estado do Tocantins, no período de 2.5.2018 a 29.5.2018.

Instada a prestar esclarecimentos, a Secretaria da Casa Civil do Estado do Tocantins informa que os dois veículos foram devolvidos à locadora no dia 8 de maio de 2018 e que o veículo SIENA, placa OLM 2341, foi abastecido com combustível na garagem central vinculada à Diretoria de Transporte do Poder Executivo por 4 (quatro) vezes, entre os dias 2.5.2018 e 8.5.2018, cujos gastos com abastecimento totalizaram R\$ 516,12 (quinhentos e dezesseis reais e doze centavos). Informou, ainda, que não consta abastecimento para o SIENA, placa QKA 8807 (ID 41251).

A Secretaria Estadual de Infraestrutura (Seinfra) informou que a baixa destes veículos no sistema de gerenciamento de frota da Diretoria de Transporte do Estado somente ocorreu no dia 29.5.2018.

Portanto, constata-se que os veículos estavam formalmente locados à Administração Pública estadual e à campanha eleitoral do candidato que ocupava o cargo de Governador interino.

Todavia, não foram produzidas provas que demonstrem que houve a real utilização destes veículos em atos de campanha no mesmo período em que eles estavam à disposição da Administração Pública. (ID nº 22171738, fls. 25-27)

Como se observa, é incontroverso que: (i) o então governador interino se reuniu com lideranças de municípios tocantinenses e parlamentares nas dependências do Palácio Araguaia; e (ii) os veículos identificados com as placas OLM 2341 e QKA 8807 estavam formalmente locados à administração pública estadual e à campanha eleitoral dos recorridos.

O art. 73, I, da Lei nº 9.504/97 assim estabelece:

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 – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

Com efeito, para a comprovação da conduta em tela, exige-se o uso efetivo, real, de bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública em benefício de determinada candidatura e em detrimento das demais.

Nessa linha, confira-se o seguinte julgado:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO. CANDIDATO BENEFICIÁRIO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, INCISO I, DA LEI 9.504/97. AUSÊNCIA DE PROVAS ROBUSTAS DE QUE DETERMINADA ESCOLA PÚBLICA FOI UTILIZADA PARA FAVORECER CANDIDATURA. INEXPRESSIVIDADE DA SUPOSTA CONDUTA PARA A DISPUTA ELEITORAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. No caso concreto, não há elementos que demonstrem, de forma cabal, que o aparato estatal foi utilizado de forma efetiva para beneficiar determinada candidatura em detrimento das demais, não havendo falar em condenação do suposto beneficiário pela conduta vedada descrita no art. 73, I da Lei das Eleições.



2. Agravo Regimental ao qual se nega provimento.

(AgR-RO nº 8005-91/DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, *DJe* de 16.3.2017)

Na espécie, os elementos probatórios não demonstram, de forma cabal, que as reuniões promovidas na sede do governo do estado tiveram motivação de cunho eleitoreiro e que os veículos à disposição da administração pública foram efetivamente utilizados em atos de campanha.

Delineado esse quadro, não há como afastar a conclusão do acórdão regional quanto à ausência de configuração da alegada conduta ilícita, haja vista a inexistência de provas robustas de que houve a efetiva utilização do aparato estatal em benefício da campanha eleitoral dos recorridos nas eleições suplementares de 2018.

III. Do uso promocional de serviços de caráter social custeados pelo poder público em benefício das candidaturas de Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro

O *Parquet* narra que consta dos autos um vídeo gravado no Município de Couto Magalhães/TO em que a presidente da Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), Roberta Castro, ora recorrida, aparece acompanhada de lideranças políticas locais e de servidores do órgão devidamente uniformizados, “*inaugurando*” um poço artesiano perfurado pelo estado.

Argumenta o recorrente que o vídeo circulou pela rede social WhatsApp e nele se busca não apenas tentar vincular o serviço de perfuração do poço artesiano ao governo interino, como também levar aos interlocutores a mensagem de que o candidato a governador, ora primeiro recorrido, teria o compromisso de perfurar mais poços no ano seguinte, ou seja, em gestão futura.

Quanto ao ponto, extrai-se do acórdão regional a seguinte passagem:

Na inicial, consta que a Presidente da Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), Roberta Castro, gravou um vídeo no dia 5 de junho de 2018, no Município de Couto Magalhães, que foi compartilhado em diversos grupos de WhatsApp, onde ela aparece acompanhada de lideranças políticas locais e de servidores do órgão uniformizados durante a inauguração de um poço artesiano que teria sido perfurado com recursos estaduais.

O mencionado vídeo tem o seguinte teor:

ROBERTA CASTRO: Olá, eu sou a engenheira Roberta Castro! É com muita satisfação que nos encontramos aqui, ao lado dessas pessoas, Heitor, Doutor Gomes, nosso eterno vereador Zé Emídio, meus companheiros aqui da ATS, o Netinho Baiano, comigo e o Paulão. É tão prazeroso, chegar aqui nessa cidade e ter resultado dessa gestão do Carlesse. Nós perfuramos um poço aqui, e já estamos com a bomba dentro do poço, faltando agora a interligação desse poço na rede para aumentar a satisfação das pessoas que aqui residem. Esse poço vai dar mais demanda de água para a cidade e para a população de Couto Magalhães. Esse é só um dos resultados dos milhares que já foram feitos. O nosso governador já autorizou a compra de 8 perfuratizes, significa que ano que vem teremos mais poços, teremos mais rede, teremos mais ligações, teremos o mais o melhor serviço prestado e não só em Couto. O nosso trabalho é o reconhecimento, é o equilíbrio do Tocantins. E esse equilíbrio é com o Governador Carlesse que nós estamos conseguindo.

HEITOR: Roberta, você é a presidente da ATS, em nome da população de Couto Magalhães, eu quero lhe agradecer por esse empenho e a dedicação do Governador Carlesse em resolver o problema da água aqui em Couto Magalhães. Agora eu sei que vai sair do papel.

ROBERTA CASTRO: Com certeza! Em nome de Jesus! A nossa meta é trabalho. O nosso nome é trabalho. Trabalho e compromisso com a população do Estado do Tocantins.



HEITOR: E liga a água aí pro povo ver essa água aí!

ROBERTA CASTRO: Vamos ligar, pessoal! Vamos ligar aí! A água só tá demorando a sair, mas já tá aqui, pessoal!

TODOS: AÉ! Parabéns, Carlesse!

ROBERTA CASTRO: Muito obrigada!

Tal conduta configuraria, em tese, violação ao disposto no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, que assim preceitua:

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;

Contudo, as provas produzidas são frágeis para demonstrar a prática de conduta vedada ou abuso de poder político.

Para a configuração desta conduta vedada exige-se o uso promocional da distribuição gratuita de bens e serviços custeados pelo poder público para fazer propaganda para determinado candidato, partido ou coligação.

Na linha de precedentes do TSE “a infração esculpida no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, requesta que se faça promoção eleitoral durante a distribuição de bens e serviços custeados ou subvencionados pelo Poder Público” (Rp nº 848-90, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho, DJE de 11.10.2014).

A gravação de vídeo enaltecendo o Governador pela construção de obra não se amolda na descrição típica do IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, uma vez que, para a configuração desta conduta vedada, é necessário que haja ato de propaganda ou uso promocional da candidatura no momento da distribuição do benefício público. Neste sentido:

ELEIÇÕES 2012. AÇÕES DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO, VEREADOR E ENTÃO PREFEITO. ABUSO DE PODER, CONDUTAS VEDADAS E CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. (...) 4. Para a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, é necessário que, no momento da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeada ou subvencionada pelo Poder Público, ocorra o uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação. (...) (TSE. Ação Cautelar nº 18510, Relator Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE de 2.5.2016). (Original sem grifos).

No caso em exame, não se está diante da distribuição de qualquer benefício ou programa social, já que não foram produzidas nenhuma prova que ateste que se tratava de uma inauguração de obra pública.

Pelo que se depreende da mensagem gravada, a obra nem sequer estava pronta, tendo em vista que ainda faltava a interligação do poço à rede de distribuição para o regular fornecimento de água naquela municipalidade.



Da mesma maneira, quanto à eventual prática de abuso de poder político, o art. 22, XVI, da LC nº 64, de 1990, estabelece que, para a condenação pela prática do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

No caso dos autos, uma gravação de uma obra realizada em um pequeno município do Estado do Tocantins, acompanhada da promessa de realizações de mais obras públicas de mesmo porte, não possui gravidade suficiente para afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos a Governador do Estado nas Eleições Suplementares 2018.

Desta forma, entendo que não restou configurada a conduta vedada, tampouco, abuso de poder político, no ato praticado pela servidora da ATS Roberta Castro.

Por fim, reafirmo que, para a imposição das graves sanções previstas no art. 22 da LC nº 64, de 1990, é necessária a comprovação, por meio de provas lícitas, robustas e incontestes da efetiva prática de abuso de poder, o que não se verificou no caso em apreço, razão pela qual improcedência dos pedidos é medida que se impõe.

Como se vê, o voto condutor do acórdão recorrido conclui que a gravação de vídeo enaltecendo o governador interino pela construção de obra não se amolda à descrição típica do IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Nesse ponto, constato que a Corte de origem não deu a correta aplicação ao dispositivo em comento. Consoante assentado no próprio acórdão recorrido, nos termos do entendimento firmado nesta Corte, “a infração esculpida no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, *requerida que se faça promoção eleitoral durante a distribuição de bens e serviços custeados ou subvencionados pelo Poder Público*” (Rp nº 848-90, de minha relatoria, DJe de 11.10.2014).

No caso, como se observa do teor da mensagem veiculada no mencionado vídeo, a presidente da ATS, no momento da inauguração do poço artesiano que teria sido perfurado com recursos estatais, faz claro uso promocional do evento em favor do candidato Mauro Carlesse. Confira-se:

Nós perfuramos um poço aqui, e já estamos com a bomba dentro do poço, faltando agora a interligação desse poço na rede para aumentar a satisfação das pessoas que aqui residem. Esse poço vai dar mais demanda de água para a cidade e para a população de Couto Magalhães. Esse é só um dos resultados dos milhares que já foram feitos. O nosso governador já autorizou a compra de 8 perfuratrizes, significa que ano que vem teremos mais poços, teremos mais rede, teremos mais ligações, teremos o mais o melhor serviço prestado e não só em Couto. O nosso trabalho é o reconhecimento, é o equilíbrio do Tocantins. E esse equilíbrio é com o Governador Carlesse que nós estamos conseguindo. (Grifei)

O fato de ainda faltar a interligação do poço à rede de distribuição para o regular fornecimento de água naquela municipalidade não desconfigura o ilícito.

Delineado esse quadro, não há dúvida de que a presidente da ATS praticou a conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada a cada um dos recorridos – Roberta Castro, Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro – a sanção pecuniária prevista no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, no valor mínimo de **R\$ 5.320,50** (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos).

Vale ressaltar que, na linha da jurisprudência desta Corte, “o regime de responsabilidade delineado no microsistema jurídico das condutas vedadas atinge tanto **os responsáveis quanto os beneficiários** (art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97)” (AgR-REspe nº 0000609-49/MS, de minha relatoria, DJe de 6.6.2020).

Conquanto caracterizada a conduta vedada estabelecida no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, deve ser mantida a conclusão do TRE/TO quanto à ausência de gravidade. Com efeito, uma gravação de obra



realizada em um pequeno município do Estado do Tocantins, acompanhada da promessa de realizações de mais obras públicas de mesmo porte, não tem gravidade suficiente para afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos a governador do Estado nas eleições suplementares de 2018.

Ante o exposto, **dou parcial provimento ao recurso ordinário** para, reconhecida a prática da conduta vedada prevista no art. 73, IV *b*, da Lei das Eleições, condenar a responsável pelo ilícito, Roberta Castro, e os beneficiários, Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, à pena de multa no valor individual de **R\$ 5.320,50** (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos).

É como voto.

EXTRATO DA ATA

RO-EI nº 0600384-25.2018.6.27.0000/TO. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Mauro Carlesse (Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros). Recorrido: Wanderlei Barbosa Castro (Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros). Recorrido: Jackson Soares Marinho (Advogado: Fernando Fragoso de Noronha Pereira – OAB: 4265/TO). Recorrida: Roberta Maria Pereira Castro (Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros). Recorrido: Claudinei Aparecido Quaresemin (Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros). Recorrido: Sandro Henrique Armando (Advogados: Juvenal Klayber Coelho – OAB: 182/TO e outros). Recorrido: Wagner Coelho de Souza Amaral Monteiro (Advogado: Carlos Víctor Almeida Cardoso Júnior – OAB: 2180/TO).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso ordinário para, reconhecida a prática da conduta vedada, condenar a responsável pelo ilícito, Roberta Castro, e os beneficiários, Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro, à pena de multa no valor individual de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), nos termos do voto do relator.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 6.5.2021.

