



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0600108-91.2018.6.27.0000 – PALMAS – TOCANTINS

Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

Recorrente: Ministério Público Eleitoral

Recorridos: Mauro Carlesse e outro

Advogados: Marcus Vinicius Furtado Coêlho – OAB: 2525/PI e outros

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. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. EXTINÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS. PERÍODO PROIBIDO. CONDUTAS VEDADAS CARACTERIZADAS. 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) 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, ante a ausência de provas lícitas, robustas e incontestes da efetiva prática de abuso de poder.

2. Na inicial, a investigante, após relatar que Mauro Carlesse, quando governador interino do Estado do Tocantins, teria praticado diversas condutas vedadas, com evidente intuito eleitoreiro, requereu a condenação dos investigados pela prática de abuso de poder político e econômico, em conformidade com o art. 22, XIV e XVI, da LC 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, alega que o primeiro recorrido teria (i) realizado publicidade institucional, em período vedado, com nítido caráter de promoção de sua candidatura, (ii)



exonerado e nomeado diversos servidores ocupantes de cargos de assessoramento especial, com evidente intuito eleitoreiro; e (iii) rescindido contratos temporários, sem justa causa, no período eleitoral.

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. Da realização de publicidade institucional em período vedado

6.1. A Corte de origem assentou que, nas eleições suplementares, as vedações constantes do art. 73 da Lei nº 9.504/97 devem ser aplicáveis apenas a partir da divulgação dos atos normativos que as designam, uma vez que somente nesse momento é que a data de realização do pleito torna-se de conhecimento público.

6.2. Na espécie, a data de realização do pleito suplementar foi conhecida a partir da publicação da Resolução TRE/TO nº 405/2018, 20.4.2018, que marcou “*para o dia 3 de junho de 2018 a realização de Eleições Suplementares para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Tocantins*” (art. 1º).

6.3. Consoante assinalou o Tribunal *a quo*, “*a incerteza e a imprevisibilidade quanto à efetivação de novo pleito recomendam a extraordinária mitigação de prazos que norteiam o processo eleitoral, adaptando-os à realidade, na perspectiva da prevalência do critério da razoabilidade*” (RO nº 0600086-33/TO, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 29.5.2018).

6.4. A data fixada pelo acórdão regional para início da incidência das vedações constantes do art. 73, V e VI, da Lei nº 9.504/97 – 20.4.2018 – mostra-se a melhor solução jurídica a ser considerada no presente caso, já que corresponde ao dia posterior à publicação do acórdão dos embargos de declaração opostos no RO nº 1220-86/TO, data em que se tornou definitiva a cassação dos mandatos do governador e da vice-governadora eleitos em 2014 e a determinação de realização de novo pleito.



6.5. Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, salvo as hipóteses autorizadas em lei, a permanência de propaganda institucional durante o período vedado é suficiente para que se aplique a multa do art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, sendo irrelevante que a peça publicitária tenha sido autorizada e afixada em momento anterior.

6.6. A manutenção de publicidade institucional no sítio eletrônico do governo estadual no período vedado, por si só, configura o ilícito eleitoral previsto no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada a cada um dos recorridos 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).

6.7. 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).

6.8. Conquanto caracterizada a conduta vedada estabelecida no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, a conclusão do TRE/TO quanto à ausência de gravidade deve ser mantida. As referidas publicidades, por terem ficado disponíveis por exíguo prazo – entre os dias 20 e 24 de abril de 2018 –, não têm gravidade necessária para que, de acordo com os precedentes desta Casa, seja reconhecido o abuso do poder político/autoridade, ou melhor, não tiveram o condão de abalar a normalidade e a legitimidade do pleito suplementar.

7. Da exoneração e nomeação de servidores públicos (assessores especiais) em período vedado

7.1. Cinge-se a controvérsia em saber se os cargos de denominação “assessor especial”, previstos no art. 10 da Lei Estadual nº 2.986/2015, vigente à época das eleições suplementares, nos seus diversos níveis, exercem tão somente atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos estritos parâmetros estabelecidos pela Magna Carta, e, a partir disso, investigar a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, VI, da Lei nº 9.504/97, bem como se, com essa prática, houve abuso de poder apto a macular o pleito suplementar de 2018.

7.2. O dispositivo que regulamenta os referidos cargos, a pretexto de utilizar a terminologia “*cargos de provimento em comissão*”, possibilita que o Estado do Tocantins, por meio de seus gestores, realize contratações de pessoas, sem a necessidade de concurso público, para exercerem tarefas indefinidas, ou seja, o art. 10 da citada lei, de forma bastante clara, não trata dos cargos em comissão previstos no art. 37, V, da Constituição Federal, os quais, diferentemente, se destinam somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

7.3. Como se observa do documento inserido no ID nº 22311838, encaminhado com o ofício da Procuradoria-Geral do Estado nº 3529/2018, entre os dias 19 e 27 de abril de 2018, foram



exonerados 771 (setecentos e setenta e um) assessores especiais e nomeados 44 (quarenta e quatro) assessores especiais – atos publicados entre os dias 20 e 27 de abril de 2018 no Diário Oficial do Estado do Tocantins (DOETO).

7.4. Além disso, entre os dias 3 e 18 de maio de 2018, de acordo com o documento anexado no ID nº 22315288 (abrange nomeações do dia 27.4.2018, as quais já foram contabilizadas), foram nomeadas aproximadamente 190 (cento e noventa) pessoas para ocupar cargos de assessoria especial.

7.5. Delineado esse quadro, não há dúvida de que o governador interino praticou a conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada ao primeiro recorrido, responsável pela conduta, e ao segundo recorrido, mero beneficiário, multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), respectivamente, nos termos do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97.

7.6. Conquanto configurada a conduta vedada em questão – nomeações e exonerações dos servidores públicos ocupantes do cargo de assessor especial, nos seus diversos níveis –, não há como reconhecer o alegado abuso de poder, porquanto não está devidamente comprovado que o gestor interino, valendo-se de sua condição funcional, atuou em benefício eleitoral próprio, de modo a comprometer o pleito suplementar.

8. Da extinção de contratos temporários em período vedado

8.1. No que concerne à alegação de que servidores temporários foram “demitidos” sem justa causa em período vedado, pertinente apenas o Ato Declaratório nº 139, inserido no Diário Oficial do Estado do Tocantins (DOETO) nº 5.098, de 24.4.2018, que, com fundamento no art. 6º da Lei Estadual nº 1.978/2008, a partir de 25.5.2018, extinguiu “*Termos de Compromisso de Serviço Público de Caráter Temporário firmado*” (ID nº 22309238, fl. 14) com 1.929 (mil novecentos e vinte e nove) profissionais.

8.2. A terminologia “justa causa” prevista no art. 73, V, da Lei das Eleições foi empregada pelo legislador eleitoral de forma equivalente à prevista na legislação trabalhista, ou seja, só estará caracterizada se o “empregador” comprovar que o servidor público, em sentido amplo, praticou ato grave ou gravíssimo incompatível com o serviço público.

8.3. Ainda que o conceito de justa causa fosse amplo, o argumento de que as demissões dos servidores temporários objetivaram a readequação das contas aos limites estatuidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal é insuficiente para comprovar o justo motivo, pois inexistem provas irrefutáveis de que as referidas demissões eram imprescindíveis para adequar as despesas de pessoal, ou melhor, devido à proximidade com a eleição



excepcional, cabia aos recorridos exibir todo o plano de readequação das despesas aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a comprovar que não havia alternativa que não desrespeitasse a legislação eleitoral.

8.4. Tendo em vista que os recorridos não fizeram prova de nenhuma das hipóteses previstas no art. 157 da Lei Estadual nº 1.818/2007, nem de que as demissões eram imprescindíveis para a readequação das despesas com pessoal aos limites mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal, está caracterizado novamente o ilícito eleitoral previsto no art. 73, V, da Lei das Eleições, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada aos recorridos a sanção pecuniária prevista no art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), respectivamente.

8.5. Não obstante a caracterização da conduta vedada em tela, inviável certificar o abuso de poder, pois, também aqui, não se comprovou que Mauro Carlesse, utilizando-se de sua condição funcional, agiu em benefício eleitoral próprio, de modo a embarçar a eleição suplementar.

8.6. Conforme assentou a Corte de origem, a configuração do abuso do poder político depende da demonstração de gravidade das circunstâncias para afetar o pleito, bem como da violação do princípio da isonomia entre os concorrentes, o que não ocorreu no caso *sub judice*.

9. Recurso ordinário parcialmente provido para, reconhecida a prática das condutas vedadas previstas no art. 73, V e VI, *b*, da Lei das Eleições, condenar Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro à pena de multa no valor total de **R\$ 65.320,50** (sessenta e cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) e de **R\$ 15.961,50 (quinze mil, novecentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos)**, respectivamente.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar parcial provimento ao recurso ordinário para, reconhecida a prática das condutas vedadas, condenar Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro à pena de multa no valor total de R\$ 65.320,50 (sessenta e cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) e de R\$ 15.961,50 (quinze mil, novecentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos), respectivamente, nos termos do voto do relator.

Brasília, 6 de maio de 2021.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

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) 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, ante a ausência de provas lícitas, robustas e incontestas da efetiva prática de abuso de poder.

Consta na inicial (ID nº 22326338) que o primeiro investigado, quando governador interino do Estado do Tocantins, teria praticado as seguintes condutas: (i) utilização de recursos públicos – divulgação de matérias em páginas oficiais do governo na internet – para promoção pessoal, em total afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal; (ii) exoneração, após a edição das normas para o pleito suplementar, de mais de mil servidores ocupantes de cargos em comissão de assessoramento especial, bem como nomeações de novos servidores, com evidente caráter eleitoreiro; (iii) extinção de 1.971 (mil, novecentos e setenta e um) contratos temporários no período eleitoral; (iv) autorização para contratação de operação de crédito com a Caixa Econômica Federal para financiamento de ações de saúde, educação, segurança pública, gestão e infraestrutura para o desenvolvimento do estado, com claro intuito de comprar apoio político de prefeitos, vereadores e demais lideranças; (v) publicação de decreto, após o protocolo dos pedidos de registro, determinando a criação de unidade hospitalar no Município de Colinas/TO, visando obter dividendos eleitoreiros de políticos daquela região; e (vi) pagamento a prestadores de serviços e fornecedores, referentes a dívidas antigas não quitadas pela administração, com objetivo de arrecadar ilicitamente receita para sua campanha eleitoral.

Ao final, a investigante requereu “*sejam os investigados condenados pela prática de abuso de poder político e econômico, em conformidade com o art. 22, XIV e XVI da LC 64/90, com a declaração de inelegibilidade e cassação do registro ou diploma, bem como, caso entenda aplicável, seja [sic] aplicadas as sanções previstas nos §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97, tudo em conformidade com os fundamentos acima reproduzidos*” (ID nº 22308788, fl. 32).

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 22326338), julgou improcedente a AIJE.

Eis a ementa do acórdão regional:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA PROMOÇÃO PESSOAL DOS REPRESENTADOS E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. EXONERAÇÃO E NOMEAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS. EXTINÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS EM PERÍODO VEDADO PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO, NEGOCIAÇÃO EM TROCA DE APOIO POLÍTICO E DO PAGAMENTO IRREGULAR DE FORNECEDORES, PARA FINS ELEITOREIROS. CASSAÇÃO DE REGISTRO OU DIPLOMA. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PROVAS LÍCITAS, ROBUSTAS E INCONTTESTES DA EFETIVA PRÁTICA DE ABUSO DE PODER. IMPROCEDÊNCIA.

1. 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 progressiva 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.



2. 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.

3. 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

4. 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.

5. 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.

6. 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. Precedente: TSE: Recurso Especial Eleitoral nº 41863, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Data 23/09/2016, Página 49-50.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA PROMOÇÃO PESSOAL DOS REPRESENTADOS E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO

7. A Constituição Federal, em seu art. 37, § 1º, estabelece que a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos**”.

8. O art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997), **veda aos agentes públicos**, servidores ou não, condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos **nos três meses que antecedem o pleito eleitoral**, dentre as quais a de **autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta**, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, e em caso de propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

9. O art. 74 da Lei das Eleições estabelece que “configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma”.

10. Das normas supramencionadas, extrai-se que a publicidade institucional dos órgãos e entidades de direito público, no que se refere ao conteúdo, além de ostentar caráter educativo, informativo ou de orientação social,



não pode ser utilizada como instrumento de promoção pessoal de agentes públicos, sejam eles servidores ou não. É imperativo que tal publicidade também não seja autorizada (exibida, veiculada, exposta) nos três meses que antecedem a realização das eleições, dada proibição expressa da legislação de regência.

11. Para o Tribunal Superior Eleitoral, “a *ratio essendi* da conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições consiste em evitar a utilização oblíqua de propagandas ou publicidades subvencionadas pelo Poder Público, que, verdadeiramente, objetivam divulgar subliminarmente informações favoráveis a *players* determinados, de sorte a vulnerar a igualdade de chances e a macular a higidez da competição eleitoral” (AgR-AI nº 95281, Rel. Luiz Fux, DJE 04/09/2015)

12. Em pleito suplementar, como é o caso dos autos, **os prazos previstos no Código Eleitoral e na Lei das Eleições não podem ser transportados integralmente com a finalidade de reger o novo pleito, hipótese na qual deve prevalecer o critério da razoabilidade**, na esteira dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE: MS nº 171236, Rel. Ministro Marco Aurélio, DJE de 25.5.2012). Assim, tratando-se de eleições suplementares, caracterizadas pela imprevisibilidade, deve ser observado o postulado constitucional da razoabilidade para o fim de compatibilizar os prazos das condutas vedadas com a regra inserta no art. 224 do Código Eleitoral, que determina que o Tribunal aponte o dia do novo pleito no prazo de prazo de 20 a 40 dias, após constatar a necessidade de renovação das eleições.

13. As regras relativas às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997 devem ser aplicáveis às eleições suplementares, mas apenas a partir da divulgação dos atos normativos que as designam, uma vez que somente a partir de então é que a data de realização do pleito torna-se de conhecimento público. Precedente: **TRE/PR. RECURSO ELEITORAL n 1368, ACÓRDÃO nº 53220 de 24/07/2017, Relator(a) NICOLAU KONKEL JÚNIOR, Publicação: DJ – Diário de justiça, Data 27/07/2017 REPDJ – Republicado no Diário de Justiça, Data 31/07/2017.**

14. Na hipótese vertente, a data de realização do pleito suplementar somente foi conhecida a partir da publicação da Resolução TRE-TO nº 405/2018, em 20 de abril de 2018 (DJe-TRE-TO nº 068, de 20.4.2018, p. 3-13), que marcou “para o dia 3 de junho de 2018 a realização de Eleições Suplementares para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Tocantins” (art. 1º).

15. O referido ato normativo editado pelo TRE-TO nada dispôs acerca do período de incidência das vedações constantes do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, nas Eleições Suplementares 2018, tendo se limitado ao estabelecimento de disposição genérica no sentido de ser aplicáveis, no que couber, “os dispositivos da legislação eleitoral vigente” (art. 2º da Resolução TRE-TO nº 405/2018).

16. A questão referente ao prazo previsto no art. 73, VI, da Lei das Eleições deve ser enfrentada à luz do critério da razoabilidade, levando-se também em conta que a suposta prática de conduta vedada, no bojo de ação de investigação judicial fundada no art. 22 da LC nº 64, de 1990 (**AIJE pura**), demanda uma análise sob o prisma do abuso de poder, cuja gravidade das circunstâncias constitui elemento central à sua caracterização.

17. O suposto uso indevido de publicidade institucional e sua veiculação em período vedado restou fundamentado nos autos pela juntada de 3 (três) *prints* de páginas oficiais do Estado do Tocantins na rede mundial de computadores (ID 21351, p. 2-4), excluídas dos sites oficiais do Estado do Tocantins entre os dias 20.4.2018 (sexta-feira) e 23.4.2018 (segunda-feira), conforme se extrai de matéria jornalística trazida aos autos pela própria coligação representante (ID 21320), veiculada no site “Conexão Tocantins” em 24.4.2018, que informou que o conteúdo jornalístico de todos os sites foi retirado do ar”.

18. A **manutenção da publicidade em questão nos sites oficiais do governo do Estado do Tocantins ocorreu em curto espaço de tempo após a incidência da norma do art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições, que**



compreendeu o fim de semana que se seguiu a publicação da Resolução TRE-TO nº 405/2018. A referida resolução foi publicada numa sexta-feira (20.4.2018), tendo a retirada do conteúdo da publicidade institucional dos sites do Estado do Tocantins ocorrido no primeiro dia útil subsequente, ou seja, na segunda-feira, dia 23.4.2019, segundo o que consta dos autos.

19. Considerando as peculiaridades e circunstâncias adstritas ao caso em concreto, analisadas sob o enfoque do abuso de poder, gênero do qual as condutas vedadas são espécie, não vislumbro gravidade suficiente a autorizar o enquadramento dos fatos na hipótese de abuso de poder político ou de autoridade, que afeta a isonomia entre os candidatos e compromete a lisura e normalidade das eleições.

20. Não se pode cominar aos agentes públicos representados as graves reprimendas previstas para o ilícito de abuso de poder em virtude da manutenção da publicidade institucional em sites do Governo do Tocantins nos **quatro primeiros dias** que se seguiram à publicação da Resolução TRE-TO nº 405/2018, sob pena de descon siderar o postulado constitucional da razoabilidade.

21. A gravidade exigida no art. 22 da LC nº 64, d 1990, somente fica evidenciada se a mensagem for efetivamente hábil para interferir na consciência do eleitor, situação essa que não se verificou na hipótese dos autos. Logo, **a veiculação da publicidade institucional em tela não teve gravidade para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, razão pela qual não configurou abuso de poder político, não cabendo aplicação de multa, pois, em sede de AIJE, não há que se falar em aplicação de multa, visto que inexistente previsão legal nesse sentido.** Precedentes: Recurso Ordinário nº 105277, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 233, Data 01/12/2017, Página 81/82; Recurso Especial Eleitoral nº 783205/RJ, Acórdão de 24/6/2014, Relator(a) Min. João Otávio de Noronha, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 144, Página 85; e, **TRE-AM.** Ação de Investigação Judicial Eleitoral n 100467, ACÓRDÃO nº 963 de 09/12/2015, Relator JOÃO MAURO BESSA, Publicação: DJEAM – Diário de Justiça Eletrônico, Data 15/12/2015).

22. No que tange à promoção pessoal na publicidade institucional, é incontroversa que a reprodução do nome e imagem do representado Mauro Carlesse foi efetivamente reproduzida nos sites oficiais do Governo do Tocantins. Com efeito, observa-se até mesmo no título das notícias institucionais a menção reiterada do nome do mencionado representado, a época Governador Interino do Tocantins, acompanhado de reprodução de sua imagem. **Todavia,** pelos mesmos argumentos já declinados em relação à conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504, de 1997, **não observo gravidade** – requisito do art. 22, XVI, da LC nº 64, de 1990 – **para imposição das graves sanções de cassação de diplomas e declaração de inelegibilidade.** Precedente: TSE, Recurso Especial Eleitoral n. 1627021, Acórdão de 30.11.2016, Relator Min. GILMAR MENDES, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Data 20.3.2017, Página 90.

23. Não resta demonstrada a mínima vantagem de natureza eleitoral em razão da questionada publicidade institucional, uma vez que não houve menção às eleições ou às candidaturas dos representados. Portanto, com espeque na fundamentação já declinada, não se verificou a gravidade nas condutas perpetradas, o que torna inviável a sua caracterização como abuso de poder político.

24. Não é possível a aplicação de pena multa aos representados em razão deste fato. Diferentemente das representações por infração à Lei nº 9.504, de 1997, cujas sanções vão desde a cassação do registro ou do diploma e multa, ou apenas a aplicação de multa aos infratores, com base no juízo de proporcionalidade, **na Ação de Investigação Judicial Eleitoral por abuso de poder (art. 22 da LC nº 64, de 1990) a aplicação de multa não é possível em face da inexistência de previsão legal.** Ou seja, em sede de AIJE por abuso de poder ou se cassa o mandado e aplica a sanção de inelegibilidade ou se julga improcedente a ação.



EXONERAÇÃO E NOMEAÇÃO DE SERVIDORES COMISSIONADOS

25. A Constituição Federal, em seu art. 37, II, dispõe tanto da nomeação – dispensada da necessidade de submissão a concurso público – quanto da exoneração dos cargos em comissão (livre nomeação e exoneração), a critério do agente público, uma vez que a permanência nestes cargos/funções depende do atendimento às expectativas programadas e da confiança do gestor.

26. A teor do disposto no art. 73, V, *a e d*, da Lei nº 9.504, de 1997, a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, como também a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, estão ressalvadas da vedação estabelecida na legislação eleitoral.

27. Inexiste vedação temporal à dispensa de servidores de cargos em comissão ou de função de confiança, podendo ser efetivada a qualquer tempo, e de ofício, uma vez que os ocupantes de tais cargos não gozam de estabilidade, consoante expressamente prevê o dispositivo legal acima mencionado. Precedente TRE/PR: RE 17-52.2017.6.16.0045, Rel. Desembargador Gilberto Ferreira, julgado em 23.4.2018, publicado no *DJe* do dia 4.5.2018).

28. Não obstante a coligação representante questione a natureza dos cargos de “Assessor Especial”, Níveis I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, Símbolo AE-1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, objeto do mencionado ato de exoneração, não cabe a esta Justiça Especializada, como quer a representante, adentrar no mérito da atribuição desses cargos para aferir se eram ou não tipicamente de direção, chefia e assessoramento, uma vez que, além de inexistir provimento judicial acerca da inconstitucionalidade das Leis que criam e reorganizam os cargos em comissão sem definição de atribuições no Estado do Tocantins, a prova testemunhal produzida nestes autos é no sentido de que os cargos de Assessor Especial (AE), de fato, possuem atribuições de assessoramento à direção e chefia dentro da estrutura de pessoal do Estado do Tocantins.

29. Na hipótese dos autos, em cumprimento à determinação constante da Decisão ID 21667, o Estado do Tocantins, por meio da Procuradoria Geral, informou no ID 23506 que entre os dias 19 (data da posse do Governador Interino) e 27 de abril de 2018 (data da decisão de ID 21667), o representado Mauro Carlesse exonerou cerca de 1.045 (mil e quarenta e cinco) servidores, dos quais cerca de 771 eram Assessores Especiais e, à exceção do Procurador do Estado Nivair Vieira Borges – que foi exonerado do cargo de Subprocurador Administrativo em 19.4.2018 (DOE-TO nº 5.095) –, todas as exonerações respectivas foram publicadas na Imprensa Ofício do Estado do Tocantins (DOE-TO) no período de 20 a 27 de abril de 2018. No mesmo período, informa o documento de ID 23511, foram efetivadas 258 (duzentos e cinquenta e oito) nomeações. Entretanto, destas, somente 44 (quarenta e quatro) eram para os cargos de Assessor Especial (AE).

30. Nesse contexto, observa-se que, após o deferimento de medida liminar para obstar a nomeação de servidores por parte dos representados (Decisão ID 21667), entre os dias 27 de abril de 2018 e 18 de maio de 2018, foram nomeados aproximadamente 260 (duzentos e sessenta) servidores para os cargos de assessor especial, os quais se encontravam albergados, como já dito anteriormente, na exceção prevista na Lei das Eleições (art. 73, V, *a*), número que, quando comparado com o universo de servidores estaduais, não é apto, nem de longe, para configurar abuso de poder político e ensejar a aplicação das gravosas sanções de cassação de registro ou diploma e a declaração de inelegibilidade.

31. A **exoneração de servidores comissionados em número bem superior ao de novas nomeações**, além de estar albergada pela exceção legal, **é medida que não gera dividendos políticos a beneficiar candidatura do agente político, ao contrário, esse tipo de conduta apresenta maior probabilidade de ocasionar a perda de intenção de votos, ou seja, sua influência, neste caso, se dá de forma negativa perante o eleitor.**



32. No contexto da alegação de favorecimento de lideranças políticas apoiadoras da campanha eleitoral dos representados, a coligação representante questiona a nomeação de Nathallya Bezerra Almeida para o cargo de Assessora Especial X (AE-10), com lotação na Secretaria Geral de Governo e Articulação Política, chamando atenção para o fato desta ser filha da vice-prefeita do município de São Bento-TO e estudar medicina no Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos (ITPAC-Palmas), curso que é ofertado em tempo integral (ID 31550, p. 3 e 4).

33. O fato de a servidora ser estudante de medicina e filha da Vice-Prefeita do município de São Bento do Tocantins-TO não autoriza, por si, a conclusão de que sua nomeação se deu em troca do apoio político à campanha eleitoral dos representados. Isso porque não há nos autos qualquer elemento de prova neste sentido, tampouco existe prova de que a servidora em questão não esteja exercendo os deveres inerentes ao cargo para o qual foi nomeada, já que, na condição de estudante, pode exercer as atribuições de seu cargo em horário especial.

34. À míngua de prova, não restou caracterizada a prática de conduta vedada, espécie do gênero abuso de poder. Além disso, conforme já repisado, em se tratando de AIJE proposta com fundamento no art. 22 da LC nº 64, de 1990, a conduta vedada somente configura abuso de poder quando revestida de gravidade, com potencial lesivo, o que, a toda evidência, não se verifica em apenas um único ato de nomeação.

35. Ausência de demonstração, nos autos, de que os atos de exoneração e nomeação de servidores foram motivados por interesse eleitoral ou por perseguição política. Na espécie, observo que tais atos foram confirmados e justificados pelos representados na necessidade de ajuste das despesas ao limite de gastos com pessoal a fim de reestabelecer o equilíbrio fiscal do Estado do Tocantins, o que se mostra plausível e aceitável, uma vez que o gestor deve prezar pelo respeito aos limites de gastos estabelecidos na LC nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dando-lhes integral cumprimento.

36. Das provas colhidas nos autos, conclui-se que os atos de nomeação ou exoneração do Governo Interino do Tocantins não foram motivados pelo pleito eleitoral suplementar. Para se chegar a conclusão diversa, haveria de ter sido evidenciado o nexo de causalidade, com provas contundentes a esse respeito, de modo a provar que tais atos ensejaram algum proveito eleitoral para os representados, o que, no caso em exame, não se verificou.

EXTINÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS EM PERÍODO VEDADO PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

37. A finalidade da norma eleitoral é frear o abuso de poder político e o desequilíbrio do pleito, como também proteger a liberdade do voto através da proibição aos agentes políticos de condutas capazes de manipular o eleitor no exercício constitucional do direito de sufrágio.

38. A dispensa de servidores contratados de forma temporária não estaria abrangida pelas nas cláusulas de exceção previstas em seu inciso V, uma vez que a ressalva constante da alínea “d” estabelece apenas a possibilidade de “nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais”, entretanto, a redação do art. 73, V, da Lei das Eleições, interpretada a contrário sensu, autoriza a conclusão de que é possível, em tese, promover a demissão de servidor no período vedado pela legislação eleitoral, **desde que fundamentada em justa causa.**

39. No caso dos autos, é incontroverso o fato de que ocorreram rescisões de contratos temporários durante período vedado pela legislação eleitoral. A questão que se coloca, no entanto, reside em verificar, a partir da análise do acervo fático-probatório dos autos, se está presente ou não a justa causa que afasta a caracterização da conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504, de 1997, e, conseqüentemente, o denunciado abuso de poder político, causa de pedir desta AIJE.



40. Durante a instrução da AIJE não ficou demonstrado que a extinção dos contratos temporários se deu com base em motivação eleitoreira, ou seja, no intuito de punir qualquer servidor por sua preferência política, ao contrário, os documentos que compõe o conjunto probatório dos autos (nota técnica, pareceres ID 23506) vão ao encontro da afirmação dos representados de que as rescisões dos contratos temporários foram levadas a cabo **com a finalidade precípua de promover o equilíbrio fiscal das contas do Estado, no que tange às despesas com pessoal.**

41. Na hipótese dos autos, restou comprovada que a extinção dos contratos temporários por determinação do representado Mauro Carlesse, na condição de Governador Interino do Tocantins, não violou o disposto no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que comprovada a justa causa para tanto, consubstanciada no dever constitucional e legal de se buscar a readequação das contas aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

42. A não eliminação do percentual excedente aos limites fixados dentro do prazo estabelecido traz consequências tanto para o ente federado – que ficará impedido, enquanto perdurar o excesso, de receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (art. 23, § 3º, I, II e III, da LC nº 101, de 2000) –, quanto para o gestor responsável pelas contas, que poderá ser responsabilizado pessoalmente e ser sancionado com a perda do cargo, inabilitação para emprego público, multa e prisão (art. 73 da LC nº 101, de 2000)

43. As circunstâncias fáticas e o conjunto probatório dos autos levam à conclusão de que a extinção de contratos temporários não configurou a conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que presente a justa causa. Por conseguinte, também não há falar em abuso de poder político por parte dos representados no contexto das Eleições Suplementares 2018, realizada em 3 de junho de 2018, tendo vista que a configuração do abuso de poder político depende da demonstração de gravidade das circunstâncias para afetar o pleito, bem como da violação do princípio da isonomia entre os concorrentes, o que não ocorreu no caso *sub judice*.

CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO, NEGOCIAÇÃO EM TROCA DE APOIO POLÍTICO E DO PAGAMENTO IRREGULAR DE FORNECEDORES, PARA FINS ELEITÓREIOS

44. No que tange à operação de crédito com a Caixa Econômica Federal, tal como informado pelos representados, embora o representado Mauro Carlesse tenha atuado no sentido de viabilizar a conclusão dessa operação, as provas produzidas nestes autos não autorizam a conclusão de que os atos por ele praticados tiveram conotação eleitoreira e/ou que incorreram em violação às normas eleitorais, notadamente aquela inserta no art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504, de 1997. Isso porque não se comprovou ter havido transferência voluntária de recursos do Estado do Tocantins aos seus 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”, durante o período vedado que, no caso, teve início com a publicação da Resolução TRE-TO nº 405/2018, em 20 de abril de 2018.

45. No que se refere à estadualização do Hospital Municipal de Colinas do Tocantins-TO, a publicação, por si só, do Decreto nº 5.806, de 20 de abril 2018, no Diário Oficial do Estado do Tocantins, desacompanhada de provas contundentes de sua utilização na campanha eleitoral dos representados, não se presta à caracterização do abuso de poder, cuja gravidade das circunstâncias da prática compromete a normalidade e legitimidade e a paridade de armas entre os candidatos em disputa.

46. Em relação ao pagamento de dívidas antigas de fornecedores com o objetivo de levantar recursos à campanha eleitoral dos representados, **como bem ressaltou a Procuradoria Regional Eleitoral, o conjunto**



fático-probatório dos autos é insuficiente para demonstrar a ocorrência dos ilícitos eleitorais descritos no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 ou conduta vedada prevista no art. 73 da Lei nº 9.504/97 que pudesse configurar o denunciado abuso de poder, uma vez que as ações do governo estadual foram de modo a evitar que houvesse a interrupção no fornecimento de serviços públicos essenciais à população tocaninense, que não poderia aguardar o término do período eleitoral, tampouco a assunção de um novo governo.

47. 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. Ausência de elementos que comprovem a ocorrência das práticas abusivas imputadas aos representados. Improcedência dos pedidos elencados na inicial. (ID nº 22326538 – grifos no original)

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

a) o cenário apurado torna evidente a utilização da administração pública pelo primeiro investigado, por meio das páginas oficiais do órgão, para veicular e propagar ações políticas realizadas durante sua gestão como chefe do Executivo, com nítido caráter de promoção de sua candidatura;

b) *“ainda que não se possa exigir que não seja realizada publicidade institucional nos três meses antes da eleição suplementar, é certo que as vedações constantes do inciso VI do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 devem incidir a partir da determinação da realização de eleições suplementares, ou seja, no caso dos autos, a partir de 27 de março de 2018”* (ID nº 22326738, fl. 16);

c) *“as vedações constantes do art. 73 da Lei das Eleições se dirigem a todos os agentes públicos, não somente aos que são candidatos, não merecendo guarida o argumento de que após a convenção as páginas institucionais do Governo do Estado tiveram seus conteúdos retirados do ar e por isso não houve conduta vedada”* (ID nº 22326738, fl. 16);

d) *“as circunstâncias em que se deram as reiteradas propagandas institucionais veiculadas no sítio eletrônico oficial do Governo do Estado, em período desautorizado pela legislação de regência, permitem concluir pelo abuso de poder político praticado pelo investigado, que se valeu de sua condição de gestor estadual para, em patente desvio de finalidade, promover atos em favor de sua própria candidatura”* (ID nº 22326738, fl. 16);

e) *“conforme informado pelo Estado do Tocantins (ID 23511), entre os dias 19 e 27 de abril de 2018, após a publicação da Resolução/TRE-TO n. 405/2018, que fixa data e estabelece instruções para a realização das Eleições Suplementares, o investigado Mauro Carlesse exonerou aproximadamente 1.050 servidores. No mesmo período, teriam sido efetivadas 258 nomeações. De fato, no dia 20 de abril de 2018 foram exonerados **todos** os ocupantes dos cargos de assessor especial (DOE n. 5096, ID 21322). Este ato foi tomado sem efeito em 24 de abril de 2018 (DOE n. 5098, ID 21324), oportunidade em que foram exonerados 769 servidores ocupantes de cargos dessa natureza”* (ID nº 22326738, fl. 17);

f) *“mesmo após ter sido deferida liminar que obstava a nomeação de servidores por parte dos investigados, entre os dias 27 de abril de 2018 e 18 de maio de 2018 foram nomeados aproximadamente 260 servidores para cargos de assessor especial. Neste ponto, cumpre destacar que os cargos de assessor especial, criados por meio da Lei Estadual n. 2.986/2015 não tem atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do inciso V do art. 37 da Constituição da República, não se amoldando, portanto, à exceção legal prevista no art. 73, inciso V, alínea “a” da Lei n. 9.504/1997”* (ID nº 22326738, fl. 17);

g) *“é apenas aparente a legalidade que reveste a exoneração e posterior nomeação de servidores para ocupar cargos que não sejam substancialmente em comissão em pleno período eleitoral, incidindo na vedação estampada no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97”* (ID nº 22326738, fl. 19);

h) ficou *“demonstrado nos autos que o investigado exonerou e nomeou servidores com o intuito exclusivo de perseguir ou de favorecer lideranças políticas que prestaram apoio à campanha do investigado”* (ID nº 22326738, fl. 21);

i) *“O abuso de poder político ou de autoridade consiste em ação ímproba do administrador com o objetivo de influenciar o pleito de forma ilícita, usando indevidamente do cargo ou da função pública para beneficiar determinada candidatura, o que restou caracterizada pela demissão e nomeação em massa de*



servidores estaduais em pleno período vedado, sem critério de políticas públicas e com desvio de finalidade, resultando em um desequilíbrio entre os concorrentes” (ID nº 22326738, fl. 25);

j) “em que pese a vedação legal, o Diário Oficial nº 5.098, publicado no dia 24/04/2018, tornou pública a extinção de 1.971 Termos de Compromisso de Serviço Público de Caráter Temporário (Ato Declaratório nº 139 e Ato Declaratório nº 140, ID 21324, p. 14/32). Mais grave ainda, foi demonstrada a extinção de contratos temporários por mero expediente (OFÍCIO/SEINF/GASEC n. 347/2018, ID 26379), **sem a devida publicação no órgão de imprensa oficial**, e ainda após a decisão em que foi determinado ao Governador interino do Estado do Tocantins que se abstinhasse de efetuar rescisões de contratos temporários, **sem qualquer exceção**, sendo permitida apenas as contratações necessárias à instalação ou ao funcionamento inadiável dos serviços públicos essenciais” (ID nº 22326738, fl. 28);

k) “os serviços públicos considerados essenciais são aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim entendidas as que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, saúde ou a segurança da população, o que não foi observado no caso dos autos, em que houve demissões e contratações sem qualquer justificativa” (ID nº 22326738, fl. 29);

l) a conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, dispositivo flagrantemente violado, “pode ser apurada sob a ótica do abuso de poder sempre que a movimentação de pessoal pela Administração Pública for realizada com desvio de finalidade, de modo a afetar a legitimidade e a normalidade do pleito” (ID nº 22326738, fl. 31); e

m) as provas produzidas nos autos demonstram que a demissão/contratação de servidores temporários ocorreu com clara e expressa motivação política, afetando a igualdade entre os candidatos de forma suficientemente grave, apta a ferir a normalidade e a legitimidade do pleito, o que configura abuso de poder.

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 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.

Em contrarrazões (ID nº 22326938), Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro alegam, preliminarmente, que o *Parquet* se limitou a reiterar os argumentos expostos na petição inicial, sem apresentar elementos hábeis a reverter a decisão agravada, razão pela qual afirmam incidir na espécie a Súmula nº 26 /TSE.

No mérito, aduzem que o acervo probatório dos autos permite concluir que os supostos atos abusivos não se revestem de gravidade suficiente a autorizar o enquadramento dos fatos nas hipóteses de conduta vedada ou abuso de poder e, conseqüentemente, desestabilizar a disputa eleitoral e macular o pleito suplementar. Para tanto, alegam que:

a) “a propaganda institucional veiculada no período permitido atendeu rigorosamente aos critérios legais e constitucionais, sem apresentar nenhum liame com a candidatura do investigado ao cargo de governador do Estado do Tocantins” (ID nº 22326938, fl. 15);

b) “não se pode cominar aos agentes públicos representados as graves reprimendas previstas para o ilícito de abuso de poder em virtude da manutenção da publicidade institucional em sites do Governo do Tocantins nos quatro primeiros dias que se seguiram à publicação da Resolução TRE-TO nº 405/2018, sob pena de desconsiderar o postulado constitucional da razoabilidade” (ID nº 22326938, fl. 17);

c) “não houve vantagem de natureza eleitoral em razão da questionada publicidade institucional, uma vez que não houve menção às eleições ou às candidaturas dos recorridos, tornando inviável a sua caracterização como abuso de poder político” (ID nº 22326938, fl. 17);

d) os atos de exoneração e nomeação de servidores foram praticados devido a “necessidade de ajuste das despesas ao limite de gastos com pessoal a fim de reestabelecer o equilíbrio fiscal do Estado do Tocantins, o que se mostra plausível e aceitável, uma vez que o gestor deve prezar pelo respeito aos limites de gastos estabelecidos na LC nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dando-lhes integral cumprimento” (ID nº 22326938, fl. 25); e

e) “a extinção dos contratos temporários por determinação do representado Mauro Carlesse, na condição de Governador Interino do Tocantins, não violou o disposto no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que comprovada a justa causa para tanto, consubstanciada no dever constitucional e legal de se buscar a readequação das contas aos limites estatuídos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas



com pessoal, que posteriormente veio a se confirmar com o sucesso da empreitada, fulminando qualquer questionamento quanto a essa medida' (ID nº 22326938, fl. 27).

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

ELEIÇÕES SUPLEMENTARES DE 2018. RECURSO ORDINÁRIO. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. POSSIBILIDADE DE APURAÇÃO NOS MESMOS AUTOS. REALIZAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGOS QUE NÃO ERAM, EM ESSÊNCIA, COMISSIONADOS. ART. 37, V, DA CONSTITUIÇÃO. NOMEAÇÃO DE SERVIDORES TERCEIRIZADOS. PERÍODO VEDADO. DECISÃO VEDANDO NOVAS NOMEAÇÕES. MOEDA DE TROCA. OBTENÇÃO DE APOIO POLÍTICO. GRAVIDADE.

1. 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.

2. Uma vez constatada a prática de conduta vedada, consubstanciada na realização de publicidade institucional em período vedado, a aplicação de sanção pecuniária é medida que se impõe.

3. A exoneração e posterior nomeação de servidores para ocupar cargos de "assessor especial", que não preenchem os requisitos estampados no art. 37, V, da Constituição Federal, incidem na vedação estampada no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97.

4. Não prospera o argumento de que a exoneração de servidores comissionados e a demissão de servidores temporários buscavam resguardar o equilíbrio fiscal do Estado de Tocantins, uma vez que se constatou a ocorrência de novas contratações para o preenchimento de tais cargos, embora houvesse decisão judicial vedando tal providência.

5. A configuração da gravidade dos fatos, conforme assentado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, estará presente sempre que houver ofensa aos "cânones fundamentais da igualdade de chances e da legitimidade e normalidade do prélio eleitoral".

6. A utilização da máquina pública para a concessão de benesses a lideranças políticas regionais e locais, em troca de seu apoio político, ostenta aptidão para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito.

– Parecer pelo provimento do recurso ordinário. (ID nº 27638888).

As mídias que contêm os depoimentos testemunhais, após determinação de juntada (ID nº 29875988), foram devidamente anexadas aos ID nº 30360388, nº 30369438 e nº 30372438.

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, afasto 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 27638888, 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, 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.

Final, 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 higidez 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 três condutas imputadas aos recorridos, objeto de insurgência no recurso ordinário.

I. Da realização de publicidade institucional em período vedado



Inicialmente, quanto ao momento de incidência, nas eleições suplementares, das regras relativas às condutas vedadas do art. 73, VI, da Lei nº 9.504/97, é importante reproduzir a fundamentação adotada pelo Tribunal de origem:

Imperioso destacar, nesse tocante, que **em se tratando de pleito suplementar, como é o caso dos autos, os prazos previstos no Código Eleitoral e na Lei das Eleições não podem ser transportados integralmente com a finalidade de reger o novo pleito, hipótese na qual deve prevalecer o critério da razoabilidade**, na esteira dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE: MS nº 171236, Rel. Ministro Marco Aurélio. Publicação no Diário da Justiça Eletrônico de 25.5.2012).

Ora, **não se afigura razoável exigir dos agentes públicos, por exemplo, o cumprimento do prazo de três meses a que se refere o art. 73, VI, da Lei nº 9.504, de 1997, mormente porque, em se tratando de eleição suplementar, eles não têm como antever a data de realização do novo pleito realizado em período excepcional.**

Assim, no caso de eleições suplementares, entendo que imputar responsabilidade a agentes públicos por publicidade institucional publicada nos três meses que antecedem as eleições constitui medida absolutamente desarrazoada e desproporcional.

Com efeito, os prazos legais constantes dos dispositivos que tratam das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais foram estabelecidos levando em conta o calendário fixo das eleições ordinárias (arts. 28; 29, I e II; 77, da Constituição Federal). Por essa razão, compreendo que, **em se tratando de eleições suplementares, caracterizadas pela imprevisibilidade, deve ser observado o postulado constitucional da razoabilidade para o fim de compatibilizar os prazos das condutas vedadas com a regra inserta no art. 224 do Código Eleitoral**, que determina que o Tribunal aponte o dia do novo pleito no prazo de prazo de 20 a 40 dias, após constatar a necessidade de renovação das eleições.

Nesse contexto, cumpre alertar que, não obstante o curto espaço de tempo em que se desenvolvem os pleitos suplementares, não se pode prescindir de normas tão relevantes para assegurar a proteção da lisura, da transparência e da igualdade de chances entre os candidatos em disputa. A meu ver, no entanto, cabe aplicar em casos tais uma interpretação razoável para a incidência da regra, levando em conta a lógica temporal, de modo a possibilitar aos agentes públicos atuar de acordo com seus parâmetros.

Dito isso, **entendo que as regras relativas às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997 devem ser aplicáveis às eleições suplementares, mas apenas a partir da divulgação dos atos normativos que as designam, uma vez que somente a partir de então é que a data de realização do pleito torna-se de conhecimento público.**

Na hipótese vertente, a data de realização do pleito suplementar somente foi conhecida a partir da publicação da Resolução TRE-TO nº 405/2018, em 20 de abril de 2018 (DJe-TRE-TO nº 068, de 20.4.2018, p. 3-13), que marcou “para o dia 3 de junho de 2018 a realização de Eleições Suplementares para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Tocantins” (art. 1º).

Consigne-se, por oportuno, que o referido ato normativo editado pelo TRE-TO nada dispôs acerca do período de incidência das vedações constantes do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, nas Eleições Suplementares 2018, tendo se limitado ao estabelecimento de disposição genérica no sentido de ser aplicáveis, no que couber, “os dispositivos da legislação eleitoral vigente” (art. 2º da Resolução TRE-TO nº 405/2018).



Destarte, **torna-se salutar que essa questão referente ao prazo previsto no art. 73, VI, da Lei das Eleições seja enfrentada à luz do critério da razoabilidade**, levando-se também em conta que a suposta prática de conduta vedada, no bojo de ação de investigação judicial fundada no art. 22 da LC nº 64, de 1990 (AIJE pura), demanda uma análise sob o prisma do abuso de poder, cuja gravidade das circunstâncias constitui elemento central à sua caracterização.

Como se depreende do trecho do acórdão acima transcrito, a Corte de origem assentou que, nas eleições suplementares, as vedações constantes do art. 73 da Lei nº 9.504/97 devem ser aplicáveis apenas a partir da divulgação dos atos normativos que as designam, uma vez que somente nesse momento é que a data de realização do pleito torna-se de conhecimento público.

Na espécie, a data de realização do pleito suplementar foi conhecida a partir da publicação da Resolução TRE/TO nº 405/2018, em 20.4.2018, que marcou “*para o dia 3 de junho de 2018 a realização de Eleições Suplementares para os cargos de Governador e Vice-Governador do Estado do Tocantins*” (art. 1º).

O recorrente defende que tais regras devem incidir a partir de 27.3.2018, data em que publicado o acórdão do julgamento, pelo TSE, do Recurso Ordinário nº 1220-86.2014.6.27.0000, pelo qual foram determinadas: (i) a cassação dos diplomas de governador e de vice-governadora, outorgados, respectivamente, a Marcelo de Carvalho Miranda e Cláudia Teles de Menezes Pires Martins Lélis, nas eleições de 2014; e (ii) a realização de novas eleições diretas para o governo do Estado do Tocantins, na forma do art. 224, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral.

Com efeito, consoante assinalou o Tribunal *a quo*, “*a incerteza e a imprevisibilidade quanto à efetivação de novo pleito recomendam a extraordinária mitigação de prazos que norteiam o processo eleitoral, adaptando-os à realidade, na perspectiva da prevalência do critério da razoabilidade*” (RO nº 0600086-33/TO, de minha relatoria, DJe de 29.5.2018). Por pertinente, extraio do voto por mim proferido no referido julgado o seguinte excerto:

Embora esteja o pleito suplementar previsto no ordenamento jurídico pátrio, trata-se de evento anômalo que tem caráter absolutamente excepcional porque sua ocorrência pressupõe a anulação de sufrágio anterior, elaborado com a observância de todos os prazos e garantias previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional – “*concebidos para a realização de eleições normais, preparadas com larga antecedência pela Justiça Eleitoral*” (GOMES, José Jairo, in *Direito Eleitoral*, 12ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 850) –, com o objetivo precípuo de resguardar a normalidade e a legitimidade das eleições.

Assim, na eventualidade de ser necessária a convocação de eleição complementar, deve-se atentar para a premissa de que **o caráter excepcional de sua ocorrência conduz à relativa imprevisibilidade quanto ao momento de sua efetiva realização, de forma que os prazos e outras formalidades, por imperativo de lógica, devem ser adaptados ao contexto de singularidade que transitoriamente se impõe.**

Feitas essas considerações, passo à **descrição da conjuntura que culminou com a designação de eleição suplementar para preenchimento do cargo de governador do Estado do Tocantins.**

Especificamente no caso dos autos, como já registrado, **a eleição suplementar foi impulsionada pelo acórdão proferido pelo TSE no RO nº 1220-86/TO, que resultou na cassação de Marcelo Carvalho de Miranda e Cláudia Telles de Menezes Pires Martins Lélis** e na conseqüente determinação do pleito complementar, a teor do que dispõe o art. 224, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral.

Na origem, a Corte Regional julgou improcedentes os pedidos veiculados nas representações por abuso de poder econômico decorrente de captação ilícita de recursos de campanha que pesava contra os candidatos eleitos, assentando, em suma, a ausência de prova robusta das acusações.



Iniciado, em 28 de março de 2017, o julgamento dos apelos endereçados a esta Corte Superior, a e. relatora, Ministra Luciana Lóssio, proferiu voto no sentido de não conhecer dos recursos ordinários interpostos pela Coligação Reage Tocantins e por Sandoval Lobo Cardoso e de negar provimento aos recursos interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pela Coligação A Mudança que a Gente Vê, posicionando-se, portanto, pela improcedência das acusações.

Seguiu-se o pedido de vista do e. Ministro Luiz Fux, que devolveu o feito a julgamento **no dia 27 de março deste ano**. Na assentada, o **Tribunal, por maioria, deu provimento ao recurso ordinário** interposto pelo Ministério Público Eleitoral e parcial provimento ao recurso ordinário interposto pela Coligação A Mudança que a Gente Vê, determinando a cassação dos diplomas de governador e de vice-governadora outorgados aos candidatos eleitos no ano de 2014.

Não obstante, em 6.4.2018, o e. Ministro Gilmar Mendes, na Petição nº 7.551/TO, ajuizada no STF pelo candidato cassado, deferiu o pedido de liminar para suspender a execução do referido julgado até a publicação do acórdão dos embargos de declaração opostos, ocorrida em 19.4.2018.

O contexto fático verificado no julgamento do RO nº 1220-86/TO demonstra a incerteza e a imprevisibilidade que marcaram a determinação de realização de novas eleições no Estado do Tocantins.

Como se vê, a eleição suplementar tratada nos presentes autos foi impulsionada pelo acórdão proferido pelo TSE no RO nº 1220-86/TO, que resultou na cassação de Marcelo Carvalho de Miranda e Cláudia Telles de Menezes Pires Martins Lélis e na consequente determinação de novo pleito, a teor do que dispõe o art. 224, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral.

Todavia, a despeito de tal julgado ter sido publicado no dia 27.3.2018, seus efeitos práticos, nos termos da decisão do Ministro Gilmar Mendes na Petição nº 7.551/TO, ajuizada no STF pelo candidato cassado, somente foram produzidos a partir de 19.4.2018, data em que publicado o acórdão dos aclaratórios.

Assim, a data fixada pelo acórdão regional para início da incidência das vedações constantes do art. 73, V e VI, da Lei nº 9.504/97 – 20.4.2018 – mostra-se a melhor solução jurídica a ser considerada no presente caso, já que corresponde ao dia posterior à publicação do acórdão dos embargos de declaração opostos no RO nº 1220-86/TO, data em que se tornaram definitivas a cassação dos mandatos do governador e da vice-governadora eleitos em 2014 e a determinação de realização de novo pleito.

Sobre a apuração da conduta em exame, colhe-se da exordial (ID nº 22308788, fls. 2-4) que a coligação autora utilizou-se de 3 (três) *prints* de telas para comprovar o uso indevido da publicidade institucional e sua veiculação em período vedado.

Verifica-se, de início, que são irrelevantes as telas inseridas nas fls. 2 e 3 da petição inicial. A primeira porque, como se constata da sua URL, as publicidades lá inseridas foram propagadas no dia 19.4.2018, ou seja, precede, como já explicitado, o período vedado. A segunda porque não é possível abstrair em que data as notícias lá incluídas foram publicadas. Vale ressaltar que não há provas de que as publicidades inseridas em ambas as telas permaneceram disponíveis durante o hiato proibido.

Por outro lado, a tela colada na fl. 4 é passível de análise, uma vez que, embora não seja possível precisar as datas das publicações, as notícias nela inseridas (parcialmente exibidas com detalhes no ID nº 22308938) estavam disponíveis no dia 20.4.2018, como se vê do *link* que permitia realizar o *download* do Diário Oficial do Estado do Tocantins (DOE-TO) nº 5096. Tais publicidades, como se pode inferir das fls. 1-2 do documento anexado ao ID nº 22308938, somente foram retiradas dos *sítes* entre os dias 20 e 24 de abril de 2018.

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

Apesar de não ser possível identificar a data em que as publicidades a que se refere o terceiro *print* foram inseridas/divulgadas no site do Diário Oficial do Estado do Tocantins (DOE-TO), é possível concluir que elas já se encontravam disponibilizadas para acesso em 20.4.2018 (sexta-feira), data em que foi publicada a Resolução TRE-TO nº 405/2018, que fixou data e estabeleceu instruções para a realização das Eleições



Suplementares e constituiu marco à incidência da norma relativa a conduta vedada pelo art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504, de 1997.

A propósito, essa é a informação que se extrai do *print* do site do DOE-TO, que no seu canto superior esquerdo apresenta o ícone de acesso à última publicação do órgão oficial na data em que o *print* da página foi realizado, qual seja, a referente ao caderno DOE-TO nº 5096, publicado em 20.4.2018.

Ressalto, ainda, que **tais publicidades institucionais foram retiradas dos sites oficiais do Estado do Tocantins entre os dias 20.4.2018 (sexta-feira) e 23.4.2018 (segunda-feira)**. Uma matéria jornalística trazida aos autos pela própria coligação representante (ID 21320), veiculada no site “Conexão Tocantins” em 24.4.2018, corrobora esta conclusão. De acordo com o texto desta matéria jornalística “os leitores das páginas oficiais na internet das secretarias e órgãos públicos do Governo do Estado foram pegos de surpresa na manhã desta terça-feira, 24, com todas as páginas vazias. O conteúdo jornalístico de todos os sites foi retirado do ar”.

Tem-se, portanto, que **a manutenção da publicidade em questão nos sites oficiais do governo do Estado do Tocantins ocorreu em curto espaço de tempo após a incidência da norma do art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições, que compreendeu o fim de semana que se seguiu a publicação da Resolução TRE-TO nº 405 /2018**. A referida resolução foi publicada numa sexta-feira (20.4.2018), tendo a retirada do conteúdo da publicidade institucional dos sites do Estado do Tocantins ocorrido no primeiro dia útil subsequente, ou seja, na segunda-feira, dia 23.4.2019, segundo o que consta dos autos.

Considerando **as peculiaridades e circunstâncias adstritas ao caso em concreto, analisadas sob o enfoque do abuso de poder, gênero do qual as condutas vedadas são espécie, não vislumbro gravidade suficiente a autorizar o enquadramento dos fatos na hipótese de abuso de poder político ou de autoridade**, que afeta a isonomia entre os candidatos e compromete a lisura e normalidade das eleições.

Entendo, nesse toar, que não se pode cominar aos agentes públicos representados as graves reprimendas previstas para o ilícito de abuso de poder em virtude da manutenção da publicidade institucional em sites do Governo do Tocantins nos **quatro primeiros dias** que se seguiram à publicação da Resolução TRE-TO nº 405 /2018, sob pena de desconsiderar o postulado constitucional da razoabilidade.

Digo isso por constatar que, quando comparada aos demais meios de comunicação, a internet ainda é o que possui menor alcance. Soma-se a isso o fato de inexistir dados concretos acerca do quantitativos de acessos às notícias dos sites oficiais do Governo, circunstância esta que torna dificultosa a aferição da repercussão perante o eleitorado.

Ora, a gravidade exigida no art. 22 da LC nº 64, de 1990, somente fica evidenciada se a mensagem for efetivamente hábil para interferir na consciência do eleitor, situação essa que não se verificou na hipótese dos autos.

Logo, **a veiculação da publicidade institucional em tela não teve gravidade para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, razão pela qual não configurou abuso de poder político**.

Nesse sentido, trago à colação julgados do Colendo TSE e do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas:

[...]



No que tange à promoção pessoal na publicidade institucional, o panorama é semelhante. No caso vertente, **é incontroversa que a reprodução do nome e imagem do representado Mauro Carlesse foi efetivamente reproduzida nos sites oficiais do Governo do Tocantins.**

Com efeito, observa-se até mesmo no título das notícias institucionais a menção reiterada do nome do mencionado representado, a época Governador Interino do Tocantins, acompanhado de reprodução de sua imagem. Todavia, pelos mesmos argumentos já declinados em relação à conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504, de 1997, não observo gravidade – requisito do art. 22, XVI, da LC nº 64, de 1990 – para imposição das graves sanções de cassação de diplomas e declaração de inelegibilidade. Aliás, é este o entendimento firmado na jurisprudência do TSE. Confira-se:

[...]

Frise-se, por conseguinte, que não restou demonstrada a mínima vantagem de natureza eleitoral em razão da questionada publicidade institucional, uma vez que não houve menção às eleições ou às candidaturas dos representados. Portanto, com espeque na fundamentação já declinada, **não se verificou a gravidade nas condutas perpetradas, o que torna inviável a sua caracterização como abuso de poder político.**

Registro, ademais, não ser possível a aplicação de pena multa aos representados em razão deste fato. Diferentemente das representações por infração à Lei nº 9.504, de 1997, cujas sanções vão desde a cassação do registro ou do diploma e multa, ou apenas a aplicação de multa aos infratores, com base no juízo de proporcionalidade, na Ação de Investigação Judicial Eleitoral por abuso de poder (art. 22 da LC nº 64, de 1990) a aplicação de multa não é possível em face da inexistência de previsão legal. Ou seja, em sede de AIJE por abuso de poder ou se cassa o mandado e aplica a sanção de inelegibilidade ou se julga improcedente a ação. (ID nº 22326338 – grifei)

Como se vê, o voto condutor do acórdão recorrido, apesar de reconhecer que a veiculação da publicidade institucional em questão não teve gravidade para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, afastou a aplicação de multa por entender que, em sede de AIJE, não existe previsão legal nesse sentido.

Nesse ponto, constato que a Corte de origem não deu a correta aplicação ao dispositivo em comento. Consoante já assentado nas considerações iniciais, os supostos ilícitos eleitorais narrados, diferentemente do que realizado pelo Tribunal tocantinense, serão examinados sob duas perspectivas, quais sejam, da conduta vedada e do abuso de poder.

Nos termos do entendimento firmado nesta Corte, “*o art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 proscree, nos três meses que antecedem ao pleito, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, a autorização de publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral*” (AgR-AI nº 853-68/RS, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 21.10.2019).

Ademais, “*Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, salvo as hipóteses autorizadas em lei, a permanência de propaganda institucional durante o período vedado é suficiente para que se aplique a multa do art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, sendo irrelevante que a peça publicitária tenha sido autorizada e afixada em momento anterior*” (AgR-REspe nº 618-72/MG, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 27.10.2014 – grifei).

Cumprе salientar que, além de constituir ilícito de natureza objetiva, a divulgação de publicidade institucional em período vedado independe de conteúdo eleitoral. Confira-se:



2. A permanência dessa publicidade nos três meses que antecedem o pleito caracteriza conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97, irrelevantes termo inicial de veiculação e **falta de caráter eleitoral**, devendo as sanções cabíveis – multa e cassação de diploma – observar o princípio da proporcionalidade. [...] (RO nº 3783-75 /RJ, Rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* de 6.6.2016 – sem destaque no original)

Assim, a manutenção de 5 (cinco) matérias no sítio eletrônico do governo estadual no período vedado, por si só, configura o ilícito eleitoral previsto no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada a cada um dos recorridos 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, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, deve ser mantida a conclusão do TRE/TO quanto à ausência de gravidade. Com efeito, as referidas publicidades, por terem ficado disponíveis por exíguo prazo entre os dias 20 e 24 de abril de 2018-, não têm gravidade necessária para que, de acordo com os precedentes desta Casa, seja reconhecido o abuso do poder político/autoridade, ou melhor, não tiveram o condão de abalar a normalidade e a legitimidade do pleito suplementar.

II. Da exoneração e nomeação de servidores em período vedado

Neste ponto, cinge-se a controvérsia em saber se os cargos de denominação “assessor especial”, previstos no art. 10 da Lei Estadual nº 2.986/2015, vigente à época das eleições suplementares, nos seus diversos níveis, exercem tão somente atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos estritos parâmetros estabelecidos pela Magna Carta, e, a partir disso, investigar a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, VI, da Lei nº 9.504/97, bem como se, com essa prática, houve abuso de poder apto a macular o pleito suplementar de 2018.

A Corte de origem examinou a questão da seguinte forma:

A teor do disposto no art. 73, V, *a e d*, da Lei nº 9.504, de 1997, a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, como também a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, estão ressalvadas da vedação estabelecida na legislação eleitoral.

Inexiste, por conseguinte, vedação temporal à dispensa de servidores de cargos em comissão ou de função de confiança, podendo ser efetivada a qualquer tempo, e de ofício, uma vez que os ocupantes de tais cargos não gozam de estabilidade, consoante expressamente prevê o dispositivo legal acima mencionado.

[...]

A própria Constituição Federal, em seu art. 37, II, dispõe tanto da nomeação – dispensada da necessidade de submissão a concurso público – quanto da exoneração dos cargos em comissão (livre nomeação e exoneração), a critério do agente público, uma vez que a permanência nestes cargos/funções depende do atendimento às expectativas programadas e da confiança do gestor.

No caso dos autos, tornou-se público e notório, através da mídia e da documentação acostada à inicial, que o representado Mauro Carlesse, na condição de Governador Interino do Estado do Tocantins, procedeu exoneração e nomeação de servidores.



[...]

Conforme se observa do Ato nº 590 – EX, de 20 de abril de 2018, o representado Mauro Carlesse, então Governador Interino do Estado do Tocantins, decidiu exonerar, a partir de 20 de abril de 2018, os servidores que, à época, ocupavam os “**cargos em comissão de assessoramento especial dos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta** do Poder Executivo do Estado do Tocantins, **denominados ‘Assessor Especial’, Níveis I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, Símbolo AE-1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12**. Este ato de exoneração, todavia, não alcançou os servidores que se encontravam “em fruição de licença para tratamento da própria saúde, de licença por motivo de doença em pessoa da família, de licença maternidade ou por adoção, ou em estado de gravidez”.

A coligação representante, no entanto, questiona a natureza dos cargos de ‘Assessor Especial’, Níveis I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, Símbolo AE-1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12, objeto do mencionado ato de exoneração, sob a alegação de que estes não constituem cargos ou funções comissionadas, já que não teriam atribuições relacionadas a direção, chefia e assessoramento. Por essa razão, argumenta que estes não poderiam ter sido objeto do Ato nº 590, de 20 de abril de 2018, inexistindo “justificativa para a exoneração de mais de 1.350 servidores (com possibilidade de se chegar a 8.000) senão para, no decorrer do pleito, retorná-los ao cargo a troco do apoio político e voto”, em nítido abuso de poder político.

Por seu turno, o Estado do Tocantins, na condição de terceiro interessado, defende a legalidade e higidez dos atos de exoneração levados a cabo pelo Governo Interino, ressaltando que os cargos de ‘Assessor Especial’ (AE, I a XII) integram a estrutura da Secretaria da Administração, porém são destinados legalmente, por meio de lotação específica, à composição dos órgãos estruturais da Administração Pública direta e indireta do Estado do Tocantins. Tratam-se de cargos exclusivamente comissionados e de estrita confiança do gestor, na forma de direção, assessoramento e chefia dos órgãos estaduais (ID 27274).

No mesmo sentido, os representados argumentam que a Lei Estadual nº 2.986, de 2015 (art. 10), estabelece que os cargos em questão têm natureza comissionada, cuja expressão legal “de mão de obra específica para prestação de serviço público”, ao contrário da alegação da representante, nem de longe tem o condão de desnaturar sua atribuição de chefia, assessoramento e direção. O termo “mão de obra específica” refere-se à exigência do órgão quanto à sua utilização em uma das características comissionadas, à luz do disposto no inciso V do art. 37 da Constituição da República (ID 342408).

Pois bem. No que concerne aos cargos em comissão denominados ‘Assessor Especial’, Símbolo AE, o art. 8º da Lei Estadual nº 2.986, de 2015, vigente à época das Eleições Suplementares 2018, disciplinava que:

Art. 8º Os cargos de provimento em comissão dos dirigentes máximos, superintendentes, diretores, gerentes e demais chefes, assessores ou titulares dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, todos de livre nomeação e exoneração por parte do Chefe do Poder Executivo e remunerados exclusivamente por subsídios, são os especificados no Anexo II desta Lei, com os respectivos símbolos e quantitativos.

Já o art. 10 da mesma Lei regulamentava as atribuições dos cargos em comissão de natureza especial, nos seguintes termos:

Art. 10. Os cargos de provimento em comissão constantes do Anexo IV a esta Lei serão destinados ao atendimento dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, de acordo com as suas necessidades de mão de obra específica para prestação de serviço público.



§ 1º Os cargos especificados no caput deste artigo integram, primitivamente, a estrutura operacional da Secretaria da Administração, podendo ser redistribuídos, por ato do Chefe do Poder Executivo, aos demais órgãos e entidades.

§ 2º Incumbe à Casa Civil controlar a movimentação de pessoal autorizada no §1º deste artigo.

O Anexo IV, mencionado no artigo 10 da Lei nº 2.986/2015, com redação determinada pela Lei 3.190, de 22.2.2017, é o seguinte:

ANEXO IV À LEI 2.986, DE 13 DE JULHO DE 2015. TABELA DE SÍMBOLOS, QUANTITATIVOS E VALORES DOS SUBSÍDIOS DOS CARGOS EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO ESPECIAL

Denominação e Nível dos Cargos	Símbolo	Quantitativo	Subsídio
Assessor Especial I	AE-1	87	1.000,00
Assessor Especial II	AE-2	82	1.100,00
Assessor Especial III	AE-3	105	1.200,00
Assessor Especial IV	AE-4	239	1.500,00
Assessor Especial V	AE-5	245	1.800,00
Assessor Especial VI	AE-6	147	2.100,00
Assessor Especial VII	AE-7	325	2.400,00
Assessor Especial VIII	AE-8	111	2.700,00
Assessor Especial IX	AE-9	36	3.000,00
Assessor Especial X	AE-10	211	3.300,00



Assessor Especial XI	AE-11	73	3.600,00
Assessor Especial XII	AE-12	90	4.200,00

Registro que referida Lei Estadual nº 2.986, de 13 de julho de 2015, foi alterada pelas Leis nºs 3.190, de 2017, e 3.404, de 2018, e revogada pela Lei nº 3.421, de 8 de março de 2019.

Logo, a Lei Estadual que organizava a administração direta e indireta do Estado do Tocantins distinguia os cargos de provimento em comissão destinados a dirigentes máximos, superintendentes, diretores, gerentes e demais chefes, assessores ou titulares dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, dos cargos destinados aos Assessores Especiais (AE), sem, contudo, mudar sua natureza de cargo de provimento em comissão, não cabendo a esta Justiça Especializada, como quer a representante, adentrar no mérito da atribuição desses cargos para aferir se eram ou não tipicamente de direção, chefia e assessoramento.

O próprio Secretário-Chefe da Casa Civil do Estado do Tocantins informou, em ofício direcionado ao Procurador-Geral do Estado, juntado aos autos no ID 27275, que compete aos Assessores Especiais "a sensível execução das tarefas que lhes fixarem os Secretários de Estado, Presidentes de Autarquia, Superintendentes, Diretores e Gerentes, em uma dinâmica variável de atribuições de Pasta para Pasta, imbuídos da confiança discricionária emanada do Governador do Estado, ao que em nada usurpam as atividades que são típicas do exercício de cargos efetivos".

Nesse ponto, o depoimento da testemunha Alessandro de Almeida Campos, Diretor de Assuntos Administrativos da Casa Civil do Estado do Tocantins, arrolada pelos representados, esclarece que:

(...) O assessoramento especial é um cargo de conhecimento técnico, especializado, que é dado ao servidor, ou de carreira ou com a atribuição específica ou o diploma, para exercer aquela função que não é de diretor. Certo?! Até porque já tem o cargo de diretor, de gerente e superintendente. Só que é um cargo de nível técnico especializado. Que seria... isso a meu ver, um nível superior, entendeu, dentro como se fosse um cargo efetivo, só que como se trata de cargo comissionado, a gente não faz distinção. (...) Nós temos dois tipos de cargos pra efetivo, que é o cargo comissionado, que é aquele que serve pra todo mundo e também pros efetivos, que eles optam por 40% do salário do comissionado, da gratificação do comissionado, e o FC, só que o FC quando foi criada, foi criada em quantidades pequenas, e o nosso quantitativo de efetivo é muito grande, e às vezes precisa da pessoa ficar até mais tarde, aquela coisa toda, a gente tem que dá uma gratificação porque senão realmente as coisas não acontecem, então chegou ao limite, nós usamos o FC, a gente passa pelo comissionado; ou às vezes o cargo do efetivo, ele passou no concurso agora, é baixinho, 1.200,00, a gente dá um cargo comissionado, por exemplo, de 3.000, porque vai receber cheio, se eu der um FC12, por exemplo, 1.600, já não chega aos 3.000, então é tudo uma questão de valores, o que seria o justo pra ele ganhar exercendo aquela função. (...) exonerados, mais ou menos 620 pessoas, e nomeados, acho que uns 300 e poucos. (...) desses 300 existia efetivos ou que já eram servidores. (...) os AEs são cargos em comissão de confiança. (...) a diferença básica é o seguinte: tanto o cargo de diretor, quanto o de gerente, que a gente fala DAS e DAI, ele é específico do órgão, quer dizer, se ele é da estrutura da Articulação Política, ele só pode ser nomeado lá (...) se precisar desse cargo lá na Secad, não tem o que fazer, vai ter que nomear um assessor especial e dá uma designação, uma nomeação, pra ele poder exercer essa função. O assessor especial do gabinete, aquele



*que você falou... você tá falando o seguinte: porque tem o assessor especial AE e o assessor especial DAS... o assessor especial DAS ele é um cargo de estrutura dentro da articulação política com valor de direção assessoramento superior... que se não me engano, é de 5.500 até 10.500... que é o nível de gerente até o nível de secretário, de presidente de autarquia. O assessoramento superior ele é, ele foi criado uma tabela dentro do quadro geral, que ele permite uma realocação em qualquer órgão. (...) não tem diferença de atribuição, só de mobilidade. (...) o assessoramento especial ele é comissionado, mas ele pode ser alocado pra qualquer departamento, em qualquer órgão, dependendo da função. (...) quando o órgão manda o ofício, não manda os currículos em anexo... normalmente a gente usa isso, mas a lei ela não diz que a pessoa tem que ter, por exemplo, um nível superior para ter um cargo de AE-12. (...) tanto a Saúde quanto Educação nós trabalhamos muito mais com substituição do que novas nomeações, acho que praticamente 80% da Educação e da Saúde foi remanejamento de funções... porque muda secretária e ele vai fazer a equipe dele de acordo com a confiança e a competência de cada um. (...) (pergunta: ... mas o senhor sabe se dentro dessa dinâmica houve algum tipo de tensão, de manobra, para captação de apoio político) ... eu sou muito por fora disso aí, entendeu?! **Mas pelo resultado que a gente viu, de que o quantitativo de nomeados foi menor que o de exonerados, fica até sem lógica pensar nisso.** Meu ponto de vista (...).*

No mesmo sentido, o testemunho de Flávia dos Passos Rodrigues – servidora da Universidade Federal cedida para Casa Civil há 12 anos, e na ocasião da colheita de seu depoimento ocupava o cargo de superintendente de Assuntos Legislativos, desde 2015 –, corrobora a afirmação de que os cargos de Assessor Especial têm atribuições de assessoramento e são subordinados aos cargos de direção, como também esclarece que a exoneração de servidores constitui prática rotineira quando o Estado se vê à margem do limite da despesa com pessoal estabelecido na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

*(...) nós estamos diante de uma estrutura que, em alguns pontos, ela não é condizente com a realidade praticada nos órgãos. **Se nós formos, por exemplo, verificar o que dispõem os artigos 8º, 9º e 10 desta lei (nº 2986), nós vamos perceber que os cargos em comissão estão divididos em três blocos, o primeiro bloco, que é o do artigo 8º, ele vai dispor sobre os cargos de direção, chefia e assessoramento superior, e vincula todos esses cargos a um anexo, que é o anexo II da lei. Aí o artigo 9º faz uma remissão ao anexo 3º, que é onde vai estar a relação de valores desses cargos; e o artigo 10 vai fazer referência aos AEs, como se eles fossem, pela dicção dos artigos, como se eles fossem cargos que estão estranhos à natureza de direção, chefia e assessoramento. E esses AEs estão postos no anexo IV da 2986. Só que quando a gente vai pros anexos, a gente percebe que o comando dos artigos ele não é compatível assim, a realidade mesmo ela está posta nos anexos. (...)** O anexo 2º ele vai tratar do que a gente chama de arcabouço diretivo. Então toda a parte diretiva da estrutura está posta no anexo II, **mas quem vai cuidar do assessoramento... você tem a chefia e você tem os chefados, no anexo IV, esses assessores aparecem ali na forma de AE.** (...) (Em relação à questão dos AEs, a senhora mencionou que todos eles foram exonerados no dia 24 de abril...) sim, um ato coletivo. (...) historicamente falando... sempre que superado... **quando a gente tava com problemas com relação ao percentual da LFR, o Estado promovia exonerações em massa. Isso aconteceu no governo Siqueira, no governo Gaguim, depois no governo Marcelo, Sandoval, todos eles assim agiram. (...)** Não participei da decisão, mas a movimentação que eu vi, que eu percebi, **é que havia um quantitativo de 1.751 AEs providos, e nesse ato coletivo houve um esvaziamento para a partir de então a Administração pudesse definir aquilo que era essencial, que era imprescindível pro funcionamento.** (...) (Juiz: ...e por que às vezes torna sem efeito, por que às vezes nomeia, por que às vezes exonera?) (...) o tornar sem efeito é porque a gente evita o evento da posse, é um trabalho a menos para a Secretaria da Administração, é a mesma pessoa, com o mesmo dossiê, com os mesmos documentos (...)"*



Não desconheço a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5618, proposta contra a criação e reorganização de cargos em comissão sem definição de atribuições no Estado do Tocantins, ainda pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal.

No entanto, além de inexistir provimento judicial acerca da inconstitucionalidade das Leis nºs 2.734, de 2013, e 2.844, de 2014, e dos arts. 8º e 10, § 1º, da Lei nº 2.986, de 2015, observo que a prova testemunhal produzida nestes autos é no sentido de que os cargos de Assessor Especial (AE), de fato, possuem atribuições de assessoramento à direção e chefia dentro da estrutura de pessoal do Estado do Tocantins.

Dito isso, observo que a Lei nº 2.986, de 2015, classificou o assessoramento em duas vias de atuação ao dispor sobre os cargos de Assessor DAS (Chefia, Direção e Assessoramento Superior) e DAI (Chefia, Direção e Assessoramento Intermediário), constantes do Anexo II, e de Assessor Especial – AE, constantes do Anexo IV, sendo todos de provimento em comissão, em conformidade com o art. 37, II e V, da Constituição Federal, que assim dispõe:

[...]

A Lei nº 3.421/2019, que atualmente dispõe sobre a organização da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual no Tocantins, trata de forma conjunta os cargos comissionados, tendo dado ao seu art. 18, § 1º, redação semelhante a constante do art. 10 da Lei nº 2.986, de 2015, por ela revogada. Confira-se:

[...]

Nesse contexto, em cumprimento à determinação constante da Decisão ID 21667, o Estado do Tocantins, por meio da Procuradoria Geral, informou no ID 23506 que entre os dias 19 (data da posse do Governador Interino) e 27 de abril de 2018 (data da decisão de ID 21667), o representado Mauro Carlesse exonerou cerca de 1.045 (mil e quarenta e cinco) servidores, dos quais cerca de 771 eram Assessores Especiais e, à exceção do Procurador do Estado Nivair Vieira Borges – que foi exonerado do cargo de Subprocurador Administrativo em 19.4.2018 (DOE-TO nº 5.095) –, todas as exonerações respectivas foram publicadas na Imprensa Oficial do Estado do Tocantins (DOE-TO) no período de 20 a 27 de abril de 2018.

No mesmo período, informa o documento de ID 23511, foram efetivadas 258 (duzentos e cinquenta e oito) nomeações. Entretanto, destas, somente 44 (quarenta e quatro) eram para os cargos de Assessor Especial (AE).

De fato, no dia 20 de abril de 2018, foram exonerados todos os ocupantes dos cargos de assessor especial (ATO Nº 590 - EX, DOE nº 5096 - ID 21322). Este ato foi tornado sem efeito em 24 de abril de 2018 (ATO Nº 623, DOE nº 5098 - ID 21324), oportunidade em que foram exonerados 769 (setecentos e sessenta e nove) servidores ocupantes de cargos dessa natureza. Veja-se:

ATO Nº 590 - EX.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso X, da Constituição do Estado, resolve



E X O N E R A R, a partir de 20 de abril de 2018, os atuais **ocupantes dos cargos em comissão de assessoramento especial** dos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Tocantins, **denominados "Assessor Especial", Níveis I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, Símbolo AE-1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12.**

Parágrafo único. O disposto neste inciso não se aplica aos servidores que se encontrem em fruição de licença para tratamento da própria saúde, de licença por motivo de doença em pessoa da família, de licença maternidade ou por adoção, ou em estado de gravidez.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 20 dias do mês de abril de 2018; 197º da Independência, 130º da República e 30º do Estado. MAURO CARLESSE Governador do Estado, em exercício.

Rolf Costa Vidal Secretário-Chefe da Casa Civil.

ATO Nº 623.

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, NO EXERCÍCIO DO CARGO DE GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso da atribuição que lhe confere o art. 40, inciso X, da Constituição do Estado,

CONSIDERANDO ser imprescindível a manutenção de determinado quantitativo de pessoal no desempenho de funções públicas para a realização de atividades entendidas como essenciais, em cumprimento ao dever constitucional de assegurar a prestação dos serviços públicos, destacadamente quanto ao atendimento das necessidades inadiáveis da população, sem se descuidar, por outro lado, do disposto no Decreto 5.805, de 20 de abril de 2018, publicado na edição 5.096 do Diário Oficial do Estado, que estabelece medidas de austeridade para a redução e o controle das despesas de custeio e de pessoal, na conformidade da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000);

CONSIDERANDO que se associam às metas constantes do Decreto 5.805/2018 as providências enunciadas pelo Programa de Ajuste Fiscal e Adequação Econômica (Ajusto), reiterando os esforços para a redução de gastos da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual;

CONSIDERANDO o direito do servidor público, inclusive do comissionado, de ter resguardada a fruição de licença para tratamento da própria saúde, de licença por motivo de doença em pessoa da família, de licença maternidade ou por adoção, ou em estado de gravidez, enquanto durar o benefício, resolve:

I – **TORNAR SEM EFEITO o Ato no 590 - EX, de 20 de abril de 2018**, publicado na edição 5.096 do Diário Oficial do Estado;

II – **EXONERAR, a partir de 23 de abril de 2018, das funções dos cargos em comissão especificados os profissionais indicados no Anexo Único a este Ato**, excetuando-se, dentre estes, aqueles que se encontrem em fruição de licença para tratamento da própria saúde, de licença por motivo de doença em pessoa da família, de licença maternidade ou por adoção, ou em estado de gravidez, enquanto durar o benefício.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos 24 dias do mês de abril de 2018; 197º da Independência, 130º da República e 30º do Estado.



MAURO CARLESSE Governador do Estado, em exercício.

Rolf Costa Vidal Secretário-Chefe da Casa Civil. (Original sem grifos).

O Anexo Único ao Ato nº 623, de 24 de abril de 2018, como dito alhures, relacionou o nome de 769 servidores que foram exonerados dos cargos de Assessor Especial.

Não obstante isso, ao examinar o quadro de nomeações feitas com data retroativa ao dia 23 de abril de 2018, verifiquei dele constar os nomes de servidores que haviam sido exonerados pelo referido Ato nº 623.

Registro, nesse contexto, que após o deferimento de medida liminar para obstar a nomeação de servidores por parte dos representados (Decisão ID 21667), entre os dias 27 de abril de 2018 e 18 de maio de 2018, foram nomeados aproximadamente 260 (duzentos e sessenta) servidores para os cargos de assessor especial, os quais se encontravam albergados, como já dito anteriormente, na exceção prevista na Lei das Eleições (art. 73, V, a).

Evidentemente, esse número de nomeações, quando comparado com o universo de servidores estaduais, não é apto, nem de longe, para configurar abuso de poder político e ensejar a aplicação das gravosas sanções de cassação de registro ou diploma e a declaração de inelegibilidade.

[...]

No caso em apreço, **a exoneração de servidores comissionados em número bem superior ao de novas nomeações**, além de estar albergada pela exceção legal, **é medida que não gera dividendos políticos a beneficiar candidatura do agente político. Aliás, esse tipo de conduta apresenta maior probabilidade de ocasionar a perda de intenção de votos, ou seja, sua influência, neste caso, se dá de forma negativa perante o eleitor.**

No tocante à alegação de que o representado Mauro Carlesse exonerou e nomeou servidores com o intuito exclusivo de perseguir ou favorecer lideranças políticas que prestaram apoio à sua campanha, a testemunha arrolada pelos representados Vaglêia Montelo Camarço, servidora lotada na Secretaria da Administração há 24 anos, e atual Diretora da Folha de Pagamentos, esclarece em seu depoimento que:

(...) as contratações seguem o ritmo da lei. o órgão solicita, expõe a necessidade pro governo, mediante justificativa depois da gestão Carlesse, as contratações foram feitas mais os cargos essenciais, que são da área da educação e da saúde, teve alguns brigadistas e tudo mais. Depois da ação tinham contratos em andamento, mas depois que chegou a notificação que estava sendo impedido de fazer as contratações, os contratos foram suspensos, inclusive de quem tava com processo em andamento (...) Nós tínhamos até levantamento, fomos impedidos de excluir servidores para atingir o limite, que a nossa ordem era tentar adequar a folha de pagamento à Lei de Responsabilidade Fiscal... então o governo fez justamente essa ação, que era pra reduzir. Quando a gente tava no meio desse processo nós fomos impedidos. (...) foi orientado aos órgãos para levantar realmente a necessidade do que precisava, do que não precisava, se as pessoas que estavam trabalhando atendiam a necessidade... lá na SECAD mesmo nós fomos impedidos, quando fizemos o levantamento que entregamos, chegou a liminar que não podia mais exonerar (...) todo contrato é um processo individual, autuado com toda a documentação, com o pedido do órgão justificando, autorização do governador, dotação orçamentária e tudo mais (...) Vamos separar nomeações e contratações. As nomeações, se a gente fazer um levantamento, foram poucas. E todas, a



partir da decisão, todas... tem no próprio ato de nomeação a justificativa... no ato de nomeação já justifica a essencialidade... (...) teve decreto do próprio governador estabelecendo medidas de redução... (...)

No contexto da alegação de favorecimento de lideranças políticas apoiadoras da campanha eleitoral dos representados, a coligação representante questiona a nomeação de Nathallya Bezerra Almeida para o cargo de Assessora Especial X (AE-10), com lotação na Secretaria Geral de Governo e Articulação Política, chamando atenção para o fato desta ser filha da vice-prefeita do município de São Bento-TO e estudar medicina no Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos (ITPAC-Palmas), curso que é ofertado em tempo integral (ID 31550, p. 3 e 4).

Após intimado para prestar esclarecimentos, o Secretário-Chefe da Casa Civil encaminhou documentos que comprovam a nomeação e exoneração da servidora Nathallya Bezerra Almeida, matrícula funcional n. 11540788-2, do cargo de Assessora Especial X (AE 10) com lotação na Superintendência de Articulação Política, ocasião em que apresentou nomeações/exonerações da referida servidora em governo anterior, inclusive (ID35354).

De fato, a referida servidora foi exonerada no Ato nº 623, de 24 de abril de 2018, publicado no DOE-TO nº 5.098. No entanto, observo ter sido novamente nomeada para exercer o cargo em comissão AE-10 – o mesmo cargo para o qual havia sido nomeada anteriormente – por meio da edição do Ato nº 799-NM, de 9 de maio de 2018, publicado no DOE-TO nº 5.108.

De acordo com a documentação juntada no ID 35354, a servidora em questão já vinha exercendo tal cargo desde a gestão do ex-governador Marcelo Miranda, tendo sido nomeada pelo Ato nº 757 – NM, de 10 de junho de 2016, publicado no DOE-TO nº 4.637, e exonerada pela Portaria CCI nº 332 – EX, de 2 de abril de 2018, publicada no DOE-TO nº 5.081; e novamente nomeada pelo Ato nº 513-NM, de 13 de abril de 2018, publicado no DOE-TO nº 5.091.

O fato de a servidora ser estudante de medicina e filha da Vice-Prefeita do município de São Bento do Tocantins-TO não autoriza, por si, a conclusão de que sua nomeação se deu em troca do apoio político à campanha eleitoral dos representados. Isso porque não há nos autos qualquer elemento de prova neste sentido, tampouco existe prova de que a servidora em questão não esteja exercendo os deveres inerentes ao cargo para o qual foi nomeada, já que, na condição de estudante, pode exercer as atribuições de seu cargo em horário especial.

Assim, à míngua de prova, não vislumbro caracterizada a prática de conduta vedada, espécie do gênero abuso de poder. Além disso, conforme já repisado, em se tratando de AIJE proposta com fundamento no art. 22 da LC nº 64, de 1990, a conduta vedada somente configura abuso de poder quando revestida de gravidade, com potencial lesivo, o que, a toda evidência, não se verifica em apenas um único ato de nomeação.

[...]

De mais a mais, os representados lograram êxito em comprovar as justificativas quanto às nomeações de servidores para cargos em comissão ocorridas após a Decisão ID 21667, realizadas com base na necessidade demonstrada pelos gestores de cada pasta do Estado do Tocantins. Neste sentido, transcrevo o depoimento da testemunha Alessandro Almeida Campos:

“(...) eu estou no Estado desde 95, eu participei praticamente de todas as eleições, essa foi a primeira que foi proibido o Governo nomear nesse período de eleição. (...) aí foi imposto a nós que só fizessemos nomeações se fosse extremamente necessário, o que que nós verificamos, não tem condições da Casa Civil saber quantos funcionários estão precisando na Saúde, Educação, (...) então nós fizemos um ofício falando pra que quem tivesse necessidade de nomear, fizesse mediante justificativa. Aí e foi nomeações que nós fizemos foi



mediante justificativa da necessidade do órgão naquele momento. (...) **esse procedimento é totalmente normal, na troca de Governo. O Governo chega e exonera o pessoal, porque se trata de cargo de confiança, cargo em comissão, o Governo exonera e nomeia, até as mesmas pessoas.** (...) é aquela famosa questão: deixar o cargo à disposição do próximo gestor para ele ter tranquilidade de montar a equipe (...) normalmente é todos, (...) motorista, todos, de comissionados, do menor salário até o superintendente, até secretários, subsecretários, são todos exonerados. (...) não a justificativa foi a partir do momento que a Dra. Ângela instaurou um processo... a exoneração foi anterior a isso... **exoneramos e nomeamos igual a gente fazia normalmente. A partir do momento que ela determinou que a gente só fazia em caso de extrema necessidade, e com fundamentação, com justificativa,** nós cobramos dos órgãos pra nos mandar esses ofícios e aí a gente tava fazendo mediante a justificativa de cada órgão. (...) a Casa Civil não trabalha com contratação de pessoal, lá é só cargo comissionado e efetivo, quando é mandado judicial, só, esses de contratação ou é direto no órgão, no caso da Educação e Saúde, ou com a Secad. (...)"

A prova testemunhal corrobora as alegações dos representados e do Estado do Tocantins, na condição de terceiro interessado, de que o procedimento de nomeações e exonerações é rotineiro por ocasião da troca de Governo. Logo, **essas nomeações e exonerações efetivadas pelo Governador Interino, já dentro do período eleitoral suplementar e após a edição das resoluções do TRE-TO que regulamentaram o referido pleito, não afrontaram a legislação de regência, uma vez que albergadas na exceção prevista no art. 73, V, "a", da Lei nº 9.504/97, de sorte que não configuram conduta vedada, tampouco caracterizam o abuso de poder político disciplinado na Lei Complementar nº 64, de 1990.** Este, aliás, é o entendimento da jurisprudência eleitoral:

[...]

Outrossim, não ficou demonstrado nos autos que os atos de exoneração e nomeação de servidores foram motivados por interesse eleitoral ou por perseguição política. Na espécie, observo que tais atos foram confirmados e justificados pelos representados na necessidade de ajuste das despesas ao limite de gastos com pessoal a fim de reestabelecer o equilíbrio fiscal do Estado do Tocantins, o que se mostra plausível e aceitável, uma vez que o gestor deve prezar pelo respeito aos limites de gastos estabelecidos na LC nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dando-lhes integral cumprimento.

[...]

Do cotejo do acervo probatório dos autos, constituído de provas documental e testemunhal, verifico que as nomeações e exonerações praticadas durante o período das Eleições Suplementares 2018 consistiram em atos administrativos corriqueiros e ocorreram sob o pálio do ordenamento jurídico, resguardados pela ressalva constante do art. 73, V, a, da Lei nº 9.504, de 1997.

Dessa forma, forçoso concluir que os atos de nomeação ou exoneração do Governo Interino do Tocantins não foram motivados pelo pleito eleitoral suplementar. Para se chegar a conclusão diversa, haveria de ter sido evidenciado o nexo de causalidade, com provas contundentes a esse respeito, de modo a provar que tais atos ensejaram algum proveito eleitoral para os representados, o que, no caso em exame, não se verificou. (ID nº 22326338 – grifei)

Como se observa, o Tribunal de origem assentou que não cabe à Justiça Eleitoral adentrar no mérito da atribuição dos cargos destinados aos assessores especiais para aferir se eram ou não tipicamente de direção, chefia e assessoramento. Afirmou que, além de inexistir provimento judicial acerca da inconstitucionalidade das Leis nº 2.734, de 2013, e nº 2.844, de 2014, e dos arts. 8º e 10, § 1º, da Lei nº 2.986, de 2015, a prova testemunhal produzida nos autos é no sentido de que os cargos de assessor especial, de fato, têm atribuições de assessoramento à direção e chefia na estrutura de pessoal do Estado do Tocantins.



Todavia, a meu ver, o dispositivo que regulamenta os referidos cargos, a pretexto de utilizar a terminologia “*cargos de provimento em comissão*”, possibilita que o Estado do Tocantins, por meio de seus gestores, realize contratações de pessoas, sem a necessidade de concurso público, para exercerem tarefas indefinidas – os ocupantes dos cargos em comissão descritos no art. 8º da Lei Estadual nº 2.986/2015 é que as definem (ampla discricionariedade), segundo o documento anexado ao ID nº 22316238, assinado pelo secretário-chefe da Casa Civil do Estado de Tocantins –, ou seja, **o art. 10 da citada lei, de forma bastante clara, não trata dos cargos em comissão previstos no art. 37, V, da Constituição Federal, os quais, diferentemente, se destinam somente às atribuições de direção, chefia e assessoramento.**

É nesse sentido o parecer ministerial:

Contudo, como bem pontuou o recorrente, o cargo de “assessor especial” não possui atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do inciso V do art. 37 da Constituição da República²⁶, razão pela qual não se amolda à referida exceção prevista no art. 73, V, “a”, da Lei das eleições.

Ao tratar de cargos de provimento em comissão, a Lei Estadual nº 2.986/2015 dispôs que:

Art. 8º Os cargos de provimento em comissão dos dirigentes máximos, superintendentes, diretores, gerentes e demais chefes, assessores ou titulares dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, todos de livre nomeação e exoneração por parte do Chefe do Poder Executivo e remunerados exclusivamente por subsídios, são os especificados no Anexo II desta Lei, com os respectivos símbolos e quantitativos.

Art. 10. Os cargos de provimento em comissão constantes do Anexo IV a esta Lei serão destinados ao atendimento dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, de acordo com as suas necessidades de mão de obra específica para prestação de serviço público.

§ 1º Os cargos especificados no caput deste artigo integram, primitivamente, a estrutura operacional da Secretaria da Administração, podendo ser redistribuídos, por ato do Chefe do Poder Executivo, aos demais órgãos e entidades.

§ 2º Incumbe à Casa Civil controlar a movimentação de pessoal autorizada no § 1º deste artigo.

O anexo IV da Lei nº 2.986/2015, mencionado em seu art. 10, escalona doze classes do cargo de “assessor especial”.

Da análise dos dispositivos em questão, é possível notar que os cargos existentes na estrutura administrativa do Estado do Tocantins que atendem ao disposto no art. 37, V, da Constituição Federal são aqueles a que se referem o art. 8º, que têm atribuições de direção (dirigentes máximos, superintendentes e diretores ou titulares dos órgãos e entidades), chefia (gerentes e demais chefes) e assessoramento (assessores).

Os cargos aos quais alude o art. 10 da Lei nº 2.986/2015 – Assessores Especiais – têm por atribuição a execução de tarefas fixadas pelos detentores dos cargos em comissão constantes do art. 8º da Lei Estadual, ou seja, são cargos de mera assistência da estrutura administrativa e não se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

[...]

Por fim, importante mencionar que o Procurador-Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, impugnando os art. 8º e 10º, § 1º, da Lei Estadual nº 2.986/2015, uma vez que as normas em questão “*não delimitam as atribuições dos cargos por elas*



criados e reorganizados, o que lhes evidencia inconstitucionalidade material. Favorecem, assim, nociva tradição de clientelismo e de aparelhamento desqualificado da máquina administrativa, em detrimento da profissionalização do serviço público, com afronta direta aos princípios da finalidade, da eficiência, da moralidade e de exigência de concurso público”.

Assim, e como bem destacou o recorrente, **é apenas aparente a legalidade da exoneração e posterior nomeação de servidores para ocupar cargos de “assessor especial”, já que não se tratam de cargos substancialmente em comissão, nos termos do art. 37, V, da Constituição Federal [...].** (ID nº 27638888 – grifei)

Ademais, verifico que o conteúdo do depoimento de Alessandro de Almeida Campos, arrolado pelos recorridos, comprova, de forma inequívoca, que os detentores do cargo **denominado “assessor especial”, níveis I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, símbolo AE-1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12,** exercem atribuições distintas das previstas no art. 37, V, da Constituição Federal, vejamos:

Advogada: pra que tipo de tarefa que é nomeado o assessor especial, principalmente esses assessor especial 1, 2, que o salário é de 1.000, 1.200?

Testemunha: normalmente é para área meio, é recursos humanos, é financeiro, atendimento de secretaria, de secretário de gabinete, atendimento ao público...

Advogada: tipo assistente administrativo?

Testemunha: sim, seria um assistente administrativo. (...) se ele faz uma função de assistente administrativo, mas aí a gente teria que abrir concurso e isso demanda tempo e aí a função vai ficar prejudicada. Se a gente tem um cargo comissionado que foi autorizado pelo legislativo, aí a gente usa de acordo com (...).

Magistrado: Esses cargos não teriam que ser por concurso?

Testemunha: Se a gente tivesse o cargo de concurso, o servidor de concurso, seria melhor, né?! Mas às vezes a gente não tem esse efetivo, não pode deixar o órgão descoberto, a máquina parar, e a gente tem que usar esse comissionado. Mas o senhor tem razão. Já tem muito tempo... apesar de que, já passou governo, entrou governo, o nosso limite fiscal sempre em cima, e muito por culpa dos... os efetivos estão com salário muito alto... pouco com salário alto, quer dizer, não dá conta de fazer o serviço e tá recebendo por 3 ou 4... a curto prazo não tem outra alternativa a não ser usar os comissionados.

Advogada: A gente pode dizer que esses cargos de assessor especial são usados para cobrir esse déficit de servidor efetivo em funções de assistente administrativo, em funções operacionais? Esses cargos são direcionados pra isso?

Testemunha: não são direcionados, mas a gente sabe que são usados pra isso. (ID nº 30373888)

Cumprе registrar que a referida Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5618 foi julgada prejudicada ante a perda superveniente de objeto, pois as citadas Leis nº 2.734/2013, nº 2.844/2014 e nº 2.986/2015 foram expressamente revogadas pela Lei nº 3.421/2019 (decisão publicada no *DJe* de 3.6.2020).

Tendo em vista, pelos motivos expostos, que o cargo de assessor especial não está contido na exceção prevista no art. 73, V, *a*, da Lei das Eleições, passo a descrever os principais atos praticados, em período vedado, pelo governador interino.

Como se observa do documento inserido no ID nº 22311838, encaminhado com o ofício da Procuradoria-Geral do Estado nº 3529/2018, entre os dias 19 e 27 de abril de 2018, foram exonerados 771



(setecentos e setenta e um) assessores especiais e nomeados 44 (quarenta e quatro) assessores especiais – atos publicados entre os dias 20 e 27 de abril de 2018 no Diário Oficial do Estado do Tocantins (DOETO).

Realmente, do DOETO nº 5.096, publicado em 20 de abril de 2018, o governador interino, por meio do Ato nº 590 – EX, **exonerou, “a partir de 20 de abril de 2018, os atuais ocupantes dos cargos em comissão de assessoramento especial dos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Tocantins, denominados “Assessor Especial”, Níveis I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e XII, Símbolo AE-1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12. Parágrafo único. O disposto neste inciso não se aplica aos servidores que se encontrem em fruição de licença para tratamento da própria saúde, de licença por motivo de doença em pessoa da família, de licença maternidade ou por adoção, ou em estado de gravidez”** (ID nº 22309088 – grifei). Essa determinação, entretanto, segundo o Ato nº 623, inserido no DOETO nº 5.098, de 24 de abril de 2018, foi tornada sem efeito, oportunidade em que foram exonerados 769 (setecentos e sessenta e nove) assessores especiais.

Além disso, entre os dias 3 e 18 de maio de 2018, após a concessão parcial da tutela de urgência (ID nº 22310788), portanto, de acordo com o documento anexado no ID nº 22315288 (abrange nomeações do dia 27.4.2018, as quais já foram contabilizadas), foram nomeadas aproximadamente 190 (cento e noventa) pessoas para ocupar cargo de assessor especial.

Delineado esse quadro, não há dúvida de que Mauro Carlesse praticou a conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser aplicada ao primeiro recorrido, responsável pela conduta, e ao segundo recorrido, mero beneficiário, multa de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), respectivamente, nos termos do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97.

Todavia, é infrutífera a alegação de que essas nomeações e exonerações, bem como aquelas referentes ao cargo de direção e assessoramento intermediário (DAI) – acobertados pela exceção prevista no art. 73, V, *a*, da Lei das Eleições –, foram utilizadas pelo então gestor interino para ter vantagem no pleito suplementar, pelos motivos abaixo expostos.

No que se refere a Marcos Vinicius Costa de Oliveira, nomeado por meio do Ato nº 855-M, publicado no DOETO de 11.5.2018, para o cargo em comissão denominado “Gerente de Inclusão e Reinserção do Jovem – DAI-1”, os documentos anexados nas petições de ID nº 22315088, nº 22315088 e nº 22315788, por não apresentarem datas e horários precisos, são insuficientes para demonstrar que o referido servidor se furtou do serviço público para tão somente apoiar a campanha dos recorridos, razão pela qual não há falar em benefício eleitoral.

Relativamente aos servidores comissionados (DAI) do Instituto de Desenvolvimento Rural do Estado do Tocantins (Ruraltins), apesar da proximidade entre a data da reunião (16.5.2018) realizada por eles e o candidato Vicentinho Alves e a data em que foram exonerados (Portaria CCI nº 768 – EX, publicada no DOETO nº 5.114 de 17.5.2018), não há provas de que apoiaram politicamente o citado concorrente – os *prints* de tela colacionados à fl. 10 da petição inserida no ID nº 22315138 demonstram apenas um encontro –, tampouco de que o motivo da exoneração foi retaliação do então governador interino, o qual, pela natureza do cargo, podia exonerar livremente, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal.

Quanto à servidora Nathallya Bezerra Almeida, exonerada do cargo de assessor especial X pelo Ato nº 623, inserido no DOETO nº 5.098, de 24.4.2018, mas posteriormente nomeada por meio do Ato nº 799 – NM do DOE nº 5.108, de 9.5.2018, “para exercer o cargo de provimento em comissão de Assessor Especial X – AE-10, da Secretaria da Administração” (ID nº 22320188, p. 2), filha da vice-prefeita do Município de São Bento /TO, embora evidente a incompatibilidade entre o exercício do serviço público e a graduação em medicina, cursada por ela no Instituto Tocantinense Presidente Antônio Carlos (ITPAC-Palmas) em tempo integral, parcas são as provas de que a referida nomeação só ocorreu devido a interesses políticos, o que não autoriza o reconhecimento do abuso de poder.

Diante desse quadro, conquanto configurada a conduta vedada em questão – nomeações e exonerações dos servidores públicos ocupantes do cargo de assessor especial nos seus diversos níveis –, não há como reconhecer o alegado abuso de poder, porquanto não está devidamente comprovado que Mauro Carlesse, valendo-se de sua condição funcional, atuou em benefício eleitoral próprio, de modo a comprometer o pleito suplementar.



Ademais, consoante concluiu o TRE/TO, a exoneração de servidores comissionados em número bem superior ao de novas nomeações é medida que não gera dividendos políticos a beneficiar candidatura do agente político.

III. Da extinção de contratos temporários em período vedado.

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

Com relação a extinção de contratos temporários, os representados não apenas confirmam tal fato como também justificam que sua ocorrência se deu não por motivação eleitoral, mas sim pela necessidade de se promover o equilíbrio fiscal do Estado do Tocantins, destacando que, para tanto, foi feito estudo prévio que levantou a quantidade mínima de servidores comissionados e de contratos temporários necessários ao bom funcionamento de todas as pastas.

Argumentam, nesse contexto, existir justa causa à extinção dos contratos temporários, exceção prevista expressamente no inciso V do artigo 73 da Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que representado Mauro Carlesse teria atuado em cumprimento de seu dever legal, enquanto gestor do Executivo Estadual, de atender ao limite de gastos com pessoal estabelecido no art. 169 da Constituição Federal c/c os arts. 18 a 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca da matéria, a Lei das Eleições estabelece que:

[...]

A partir de uma leitura singela e literal do dispositivo legal em comento, observa-se que a dispensa de servidores contratados de forma temporária não estaria abrangida pelas nas cláusulas de exceção previstas em seu inciso V, uma vez que a ressalva constante da alínea “d” estabelece apenas a possibilidade de “nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais”, nada dispondo acerca da dispensa dos contratos a termo firmados para atender excepcional interesse da Administração Pública.

Não obstante, importa pontuar que a redação do art. 73, V, da Lei das Eleições, interpretada a contrário sensu, autoriza a conclusão de que é possível, em tese, promover a demissão de servidor no período vedado pela legislação eleitoral, **desde que fundamentada em justa causa**.

Veja-se que a norma em questão fala em “servidor” em seu sentido amplo, expressão empregada para designar todas as pessoas físicas que prestam serviço ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos, a compreender os **servidores estatutários**, sujeitos ao regime estatutário e ocupantes de cargos públicos; os **empregados públicos**, contratados sob o regime legislação trabalhista e ocupantes de empregos públicos; os **servidores temporários**, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição Federal), que exercem função sem estarem vinculados a qualquer cargo ou emprego público.

No caso dos autos, é incontroverso o fato de que ocorreram rescisões de contratos temporários durante período vedado pela legislação eleitoral. A questão que se coloca, no entanto, reside em verificar, a partir da análise do acervo fático-probatório dos autos, se está presente ou não a justa causa que afasta a caracterização da conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504, de 1997, e, conseqüentemente, o denunciado abuso de poder político, causa de pedir desta AIJE.



Pois bem. Após a edição das resoluções das Eleições Suplementares 2018, o Governo Interino do Estado do Tocantins editou os Atos Declaratórios nºs 139 e 140, de 24 de abril de 2018 (DOE-TO nº 5098) – ID 21324, os quais declararam extintos os Termos de Compromisso de Serviço Público de Caráter Temporário firmados com amparo na Lei Estadual nº 1.978, de 18 de novembro de 2008 – que dispõe sobre a contratação temporária de pessoal no serviço público do Poder Executivo –, por conveniência administrativa e término do prazo de contratação.

Pelo Ato Declaratório nº 139, o Governo do Tocantins extinguiu os contratos temporários de 1.929 servidores, a partir de 25 de abril de 2018, com fundamento na conveniência administrativa (art. 6º da Lei nº 1.978, de 2008).

Já por meio do Ato Declaratório nº 140, de 24 de abril de 2018 (DOE-TO nº 5098) – ID 21324, foram declarados extintos 42 (quarenta e dois) Termos de Compromisso de Serviço Público de Caráter Temporário, em virtude de seus termos respectivos, consoante determina o art. 2º, III, § 2º, da Lei nº 1.978, de 2008.

Durante a instrução da AIJE não ficou demonstrado que a extinção dos contratos temporários se deu com base em motivação eleitoreira, ou seja, no intuito de punir qualquer servidor por sua preferência política.

Por outro lado, os documentos que compõe o conjunto probatório dos autos (nota técnica, pareceres ID 23506) vão ao encontro da afirmação dos representados de que as rescisões dos contratos temporários foram levadas a cabo com a finalidade precípua de promover o equilíbrio fiscal das contas do Estado, no que tange às despesas com pessoal.

Ficou evidenciado nos autos que, ao assumir interinamente o Governo do Tocantins, em virtude da vacância dos cargos de Governador e Vice-Governador, decorrente da cassação dos mandatos de Marcelo Miranda e Cláudia Lélis pelo TSE, o representado Mauro Carlesse, à época presidente do Legislativo Estadual, constatou que o limite de gastos com pessoal havia alcançado o percentual de 55% (cinquenta e cinco por cento) da Receita Corrente Líquida no terceiro quadrimestre de 2017, quando deveria estar adstrito ao limite máximo de 49% (quarenta e nove por cento) estabelecido na LC nº 101, de 2000, razão pela qual, por força do dever constitucional, teve de adotar medidas consideradas impopulares, como a exoneração de servidores, a fim de se reestabelecer o equilíbrio fiscal (ID 23506).

A Nota Técnica inserta no ID 23506, aliada às Declarações dos Quadros de Despesas com Pessoal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público, assinadas pelo então governador cassado pelo TSE, Marcelo de Carvalho Miranda, e pelo secretário do Planejamento e Orçamento, David Siffert Torres, é elucidativa quanto à situação crítica por que passavam as contas do Estado do Tocantins. Veja-se:

1. A LRF determina para Estados e Municípios que a Despesa Total com Pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% da RCL, distribuindo esse percentual entre os órgãos dos Poderes e o Ministério Público, na forma seguinte:

a) na esfera estadual:

a.1) 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

a.2) 6% para o Judiciário;

a.3) 49% para o Executivo;

a.4) 2% para o Ministério Público;



2. Conforme prevê o art. 22 da LRF, a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos será realizada ao final de cada quadrimestre;

3. As despesas com pessoal do Estado do Tocantins, no último quadrimestre de 2016, encontravam-se dentro do limite estabelecido no art. 20, inciso II, da LRF, comparado com a Receita Corrente Líquida — RCL, representado da seguinte maneira: Poder Executivo 48,34% não excedendo o limite de 49%; Poder Legislativo 2,73% não excedendo o limite de 3%; Poder Judiciário 5,29% não excedendo o limite de 6%; e Ministério Público 1,66%, não excedendo o limite de 2%; representando no total 58,01%, da Receita Corrente Líquida do Estado, não excedendo o limite estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF;

4. Já no 1º Quadrimestre até abril de 2017, os gastos com pessoal do Poder Executivo Estadual atingiu o limite de 49,31% da RCL, acima do limite máximo legal em 0,31%. Já em comparação ao limite prudencial (46,55%) recomendado pela LRF, ficou acima da margem 1,76%;

5. No 2º Quadrimestre até agosto de 2017, o percentual correspondeu a 50,27% da Receita Corrente Líquida, novamente acima do limite máximo legal, superando em 1,27%. Em comparação ao limite prudencial (46,55%), recomendado pela LRF, ficou acima da margem 3,72%;

6. Do 3º Quadrimestre até dezembro de 2017, as despesas com pessoal corresponderam a 54,99% da Receita Corrente Líquida. Novamente acima do limite máximo legal, ultrapassou 5,99% o limite máximo que é de 49%. Comparando-se com o limite prudencial (46,55%), recomendado pela LRF, ficou com margem superior em 8,44% (Quadro em anexo);

(...)

13. Neste contexto, considerando que a economia brasileira está em um processo de saída de recessão, se o Estado tivesse adotado medidas de retorno naquela época estava amparado pelo art., 66, § 1º, da LRF, conforme segue: o ente que exceder o limite **não sofrerá as restrições do art. 23 no quadrimestre seguinte, mas tão somente após duas apurações quadrimestrais seguintes**, caso não tenha conseguido eliminar o excesso de no mínimo 1/3 nesse período, ou em até quatro apurações quadrimestrais seguintes, caso não tenha conseguido eliminar o restante excedente;

14. É oportuno ainda observar a regra contida no § 4º do art. 23 que **preceitua que as restrições serão aplicadas imediatamente, se verificar o descumprimento do limite no demonstrativo publicado referente ao primeiro quadrimestre do último ano de mandato do titular do Poder ou Órgão**;

15. Portanto, analisando os dados que demonstram a evolução do PIB Nacional nos últimos 04 trimestres, os gastos com pessoal do Poder Executivo Estadual nos 04 últimos quadrimestres e a regra do art. 66, § 1º, da LRF, **conclui-se que o Estado do Tocantins vem sofrendo a restrição imposta pelo art. 23 da LRF desde a publicação dos dados referentes ao último quadrimestre encerrado em 31.12.2017**; (Original sem grifos).

O equilíbrio das contas públicas integra a arquitetura constitucional do Estado brasileiro, dada a sua relevância à efetividade e eficiência das políticas públicas estatais.

Sobre o assunto, a Lei Fundamental de 1988 (art. 169), estabelece que:

[...]



Com o objetivo de dar cumprimento a este mandamento, o legislador ordinário editou Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que, nos seus arts. 18 a 24, fixou limites de gastos com pessoal para cada ente da federação, em termos globais e setoriais, e as correspondentes exceções, além de criar medidas de controle das despesas, quando da aproximação ou transgressão dos limites estabelecidos.

A expressão “**não poderá exceder**”, constante do art. 169 da Constituição Federal, conjugada com o caráter nacional da lei complementar ali mencionada, assentam a noção de marco negativo, imposto a todos os entes federados (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), no sentido de que os parâmetros de controle de gastos ali estabelecidos não podem ser ultrapassados, sob pena de se atentar contra o princípio do equilíbrio das contas públicas consagrado na norma.

Assim, **em caso de superação dos limites fixados na LC nº 101, de 2000**, o § 3º do art. 169 da Constituição Federal estabelece providências que os entes federados adotarão para o restabelecimento do equilíbrio das contas, dentre as quais a **redução, em pelo menos vinte por cento, as despesas com cargos em comissão e funções de confiança**; e, **exonera-se servidores não estáveis**.

Perceba que a expressão “adotarão”, constante do § 3º do art. 169 da Constituição Federal, deixa evidente que o emprego das providências que visem o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas não constitui mera faculdade, mas uma obrigação imposta à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Caso a adoção destas providências não sejam suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a própria Constituição Federal autoriza até mesmo a dispensa do servidor estável, desde que por ato normativo motivado por cada um dos Poderes que especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal (art. 169, § 4º).

É de se notar, como já dito anteriormente, que o conceito de servidor abrangido pelo preceito em questão alcança estatutários, empregados públicos e servidores temporários, estes últimos compreendidos como aqueles contratados pela Administração, por tempo determinado, para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

Como se vê, a Constituição Federal não poupa sequer os servidores estáveis quando se trata do equilíbrio das contas públicas, porém estes apenas são atingidos quando esgotadas as providências atinentes aos servidores precários, como os contratados de forma temporária, que não gozam de estabilidade e estão na linha de frente do contingenciamento.

A meu ver, a extinção dos contratos temporários por determinação do representado Mauro Carlesse, na condição de Governador Interino do Tocantins, não violou o disposto no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que comprovada a justa causa para tanto, consubstanciada no dever constitucional e legal de se buscar a readequação das contas aos limites estatuídos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal.

A propósito, o art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelecer que:

[...]

Frise, nesse contexto, que a não eliminação do percentual excedente aos limites fixados dentro do prazo estabelecido traz consequências tanto para o ente federado – que ficará impedido, enquanto perdurar o excesso, de receber transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das



despesas com pessoal (art. 23, § 3º, I, II e III, da LC nº 101, de 2000) –, quanto para o gestor responsável pelas contas, que poderá ser responsabilizado pessoalmente e ser sancionado com a perda do cargo, inabilitação para emprego público, multa e prisão (art. 73 da LC nº 101, de 2000).

Nesse sentido, esclarecedora a tabela com resumo com as sanções e penalidades aplicadas a infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal, constante da página do Tesouro Nacional na internet (link: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/infracoes-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-e-suas-penalidades>).

Conclui-se, desse modo, que uma vez ultrapassados os limites do Estado com despesa de pessoal, era obrigação do gestor tomar medidas necessárias para o retorno dessa despesa aos limites impostos pela LC nº 101, de 2000.

A extinção de contratos temporários pelo Governo Interino do Tocantins, além de não ter constituído medida eleitoreira – uma vez que não foram produzidas provas neste sentido –, mostrou-se salutar e indispensável à continuidade da gestão, sendo os servidores precários, via de regra, os primeiros a perderem seus cargos, em virtude de sua própria condição de instabilidade.

Portanto, não me parece razoável apegar-se à interpretação literal das regras eleitorais para exigir que o gestor descumpra a Lei de Responsabilidade Fiscal, e a própria Constituição Federal, razão pela qual entendo que deve prevalecer no caso em apreço uma interpretação harmonizadora, que reforce a unidade, harmonia e completude do ordenamento jurídico.

De acordo com a jurisprudência eleitoral, o juízo de procedência da Ação de Investigação Judicial Eleitoral exige a imprescindível demonstração de dois elementos. O primeiro é a gravidade das condutas tidas por ilegais, capazes de comprometer a normalidade e legitimidade das eleições e ocasionar o desequilíbrio da disputa entre os candidatos (TSE: REspe nº 1175/RN, Rel. Ministro Luiz Fux. Julgado em 25.5.2017). A gravidade caracteriza-se pelas circunstâncias do ato praticado, sendo desnecessário perquirir acerca de sua potencialidade para alterar o resultado das eleições (art. 22, XVI, da LC nº 64, de 1990). Para a configuração do abuso do poder político, hipótese versada nestes autos, o entendimento firmado no âmbito das cortes eleitorais é no sentido de ser necessário a comprovação de que o agente público, valendo-se desta condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, tenha atuado em benefício próprio ou de candidato nas eleições, de modo a macular a legitimidade do pleito e a paridade de armas entre candidatos (REspe nº 15135/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 24.05.2016).

O segundo elemento, por sua vez, 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 06.03.2018). Em sede de AIJE não se exige a comprovação da participação direta ou indireta do candidato beneficiado, seu consentimento, conhecimento ou anuência quanto aos ilícitos praticados. Em todo caso, o juízo de procedência da AIJE exige prova robusta e incontestada da prática de atos abusivos para o fim de impor aos responsáveis as graves sanções previstas na legislação de regência.

Com efeito, considerando as circunstâncias fáticas e o conjunto probatório dos autos, entendo que a extinção de contratos temporários não configurou a conduta vedada do art. 73, V, da Lei nº 9.504, de 1997, uma vez que presente a justa causa. Por conseguinte, também não há falar em abuso de poder político por parte dos representados no contexto das Eleições Suplementares 2018, realizada em 3 de junho de 2018, tendo vista que, como já dito anteriormente, a configuração do abuso de poder político depende da demonstração de gravidade das circunstâncias para afetar o pleito, bem como da violação do princípio da isonomia entre os concorrentes, o que não ocorreu no caso *sub judice*. (ID nº 22326338 – grifei)



Preliminarmente, no que concerne à alegação de que servidores temporários foram “demitidos” sem justa causa em período vedado, pertinente apenas o Ato Declaratório nº 139, inserido no DOETO nº 5.098, de 24.4.2018, que, com fundamento no art. 6º da Lei Estadual nº 1.978/2008, a partir de 25.5.2018, extinguiu “*Termos de Compromisso de Serviço Público de Caráter Temporário firmado*” (ID nº 22309238, fl. 14) com 1.929 (mil, novecentos e vinte e nove) profissionais.

Os demais atos citados no apelo ordinário, para fins de apuração de conduta vedada e abuso de poder, são irrelevantes, pois: (i) o Ato Declaratório nº 140, publicado no mesmo DOE, trata da **extinção de compromissos por término do prazo máximo de duração** (art. 2º, III, § 2º, da Lei Estadual nº 1.978/2008); e (ii) o Ofício/Seinf/Gasec nº 347/2018, juntado no ID nº 22315488, datado do dia 26.4.2018, um dia antes da concessão parcial da tutela de urgência (ID nº 22310788), trata **apenas de solicitação de extinção de contratos temporários, não tendo o recorrente indicado documento comprobatório de que as “demissões” de fato ocorreram.**

Como se vê do mencionado Ato nº 139, não resta dúvida de que, em período proibido, foram “demitidos” 1.929 (mil, novecentos e vinte e nove) servidores temporários – compromissos regulados pela Lei Estadual nº 1.978/2008 –, motivo pelo qual, neste momento, a fim de verificar se foi praticada a conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei das Eleições, deve-se examinar se houve ou não justa causa para essas demissões.

Ao interpretar a norma proibitiva supracitada, a terminologia “justa causa”, a meu ver, foi empregada pelo legislador eleitoral de forma equivalente à prevista na legislação trabalhista, ou seja, só estará caracterizada se o “empregador” comprovar que o servidor público (em sentido amplo) praticou ato grave ou gravíssimo incompatível com o serviço público.

Em vista disso e da redação do art. 2º, § 1º, da Lei Estadual nº 1.978/2008, a solução jurídica mais adequada é compreender que o governador interino, para demonstrar o justo motivo, deveria ter comprovado uma das hipóteses previstas no art. 157 da Lei Estadual nº 1.818/2007, *in verbis*:

Art. 157. A demissão é aplicada nos seguintes casos:

- I – crime contra a Administração Pública;
- II – abandono de cargo;
- III – inassiduidade habitual;
- IV – improbidade administrativa;
- V – insubordinação grave em serviço;
- VI – ofensa física, em serviço, a servidor ou a particular, salvo em legítima defesa, própria ou de terceiro;
- VII – aplicação irregular do erário público;
- VIII – revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo;
- IX – lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio estadual ou nacional;
- X – corrupção ativa ou passiva;
- XI – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;
- XII – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de terceiro, em detrimento da dignidade da função pública;



XIII – participar de gerência ou administração de empresa privada, de sociedade civil ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, quotista ou comanditário;

XIV – atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de cônjuge ou companheiro e de parentes até o 2º grau;

XV – receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições; XVI- aceitar comissão, emprego ou pensão de estado estrangeiro;

XVII – praticar usura sob qualquer de suas formas;

XVIII – proceder com desídia;

XIX – utilizar pessoal ou recursos materiais da repartição em serviços ou atividades particulares;

XX – cometer a outro servidor atribuições estranhas ao cargo que ocupa, exceto em situações de emergência e transitórias;

XXI – exercer quaisquer atividades que sejam incompatíveis com o exercício do cargo ou função e com o horário de trabalho;

XXII – destruir, subtrair ou queimar documentos do serviço público; XXIII- auto-intitular-se oralmente ou por escrito como autoridade ou chefe de qualquer órgão ou entidade sem que o seja;

XXIV – assédio moral no trabalho;

XXV – incontinência de conduta.

Ainda que o conceito de justa causa fosse amplo, o argumento alicerçado, principalmente, nos documentos anexados ao ID nº 22311738 de que as demissões dos servidores temporários objetivaram “a readequação das contas aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal” (ID nº 22326938, fl. 27) é insuficiente para comprovar o justo motivo, pois inexistem provas irrefutáveis de que as referidas demissões eram imprescindíveis para adequar as despesas de pessoal, ou melhor, devido à proximidade com a eleição excepcional, cabia aos recorridos exibir todo o plano de readequação das despesas aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a comprovar que não havia alternativa que não desrespeitasse a legislação eleitoral.

Diante desse quadro, qual seja, de que os recorridos não fizeram prova de nenhuma das hipóteses previstas no art. 157 da Lei Estadual nº 1.818/2007, nem de que as demissões eram imprescindíveis para a readequação das despesas com pessoal aos limites mencionados na Lei de Responsabilidade Fiscal, está caracterizado novamente o ilícito eleitoral previsto no art. 73, V, da Lei das Eleições, razão pela qual, observado o princípio da proporcionalidade, deve ser novamente aplicada aos recorridos a sanção pecuniária prevista no art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) e de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), respectivamente.

Finalmente, não obstante a caracterização da conduta vedada, inviável certificar o abuso de poder, pois também aqui não se comprovou que Mauro Carlesse, utilizando-se de sua condição funcional, agiu em benefício eleitoral próprio, de modo a embarçar a eleição suplementar.

Conforme assentou a Corte de origem, a configuração do abuso do poder político depende da demonstração de gravidade das circunstâncias para afetar o pleito, bem como da violação do princípio da isonomia entre os concorrentes, o que não ocorreu no caso *sub judice*.

Ante o exposto, **dou parcial provimento ao recurso ordinário** para, reconhecida a prática das condutas vedadas previstas no art. 73, V e VI, *b*, da Lei das Eleições, condenar:



a) Mauro Carlesse à pena de multa no valor total de **R\$ 65.320,50** (sessenta e cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), correspondente a **R\$ 5.320,50** (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), pela divulgação de propagandas institucionais no sítio eletrônico oficial do governo do estado, em período desautorizado pela legislação de regência; **R\$ 30.000,00** (trinta mil reais), em virtude da exoneração e nomeação de servidores públicos em período vedado; e **R\$ 30.000,00** (trinta mil reais), em razão da extinção de contratos temporários, sem justa causa, em período não autorizado; e

b) Wanderlei Barbosa Castro, na condição de beneficiário, à pena de multa no valor total de **R\$ 15.961,50** (quinze mil, novecentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos), correspondente a **R\$ 5.320,50** (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) por cada uma das condutas.

É como voto.

<https://www.facebook.com/photo.php?fbid=834152553448591&set=pcb.834152586781921&type=3>

Art. 2º. A contratação de que trata esta Lei depende de autorização dada pelo Chefe do Poder Executivo e obedece aos seguintes critérios:

[...]

§ 1º. O regime jurídico dos contratos temporários sujeita-se às normas de direito público, aplicando-se, ao pessoal contratado, além das cláusulas estabelecidas no respectivo contrato, **as disposições do Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis que não sejam exclusivas de servidores titulares de cargos de provimento efetivo ou que não contrariem o caráter temporário e transitório da contratação.**

EXTRATO DA ATA

RO-EI nº 0600108-91.2018.6.27.0000/TO. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorridos: Mauro Carlesse e outro (Advogados: Marcus Vinicius Furtado Coêlho – OAB: 2525/PI e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso ordinário para, reconhecida a prática das condutas vedadas, condenar Mauro Carlesse e Wanderlei Barbosa Castro à pena de multa no valor total de R\$ 65.320,50 (sessenta e cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) e de R\$ 15.961,50 (quinze mil, novecentos e sessenta e um reais e cinquenta centavos), respectivamente, 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.



