

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. O presente recurso especial foi interposto por Ednaldo de Lavor Couras e Franklin Bezerra da Costa contra acórdão proferido pelo TRE/CE, que deu provimento ao recurso da Coligação Iguatu Feliz de Novo e reformou o capítulo da sentença que tinha julgado improcedente conduta descrita apenas na ação proposta pelo MPE, para reconhecer o abuso de poder por desvio de finalidade em publicações em sítio oficial e em redes sociais, cassando os diplomas dos recorrentes e declarando a inelegibilidade de Ednaldo de Lavor Couras.

O julgado impugnado, por maioria, vencido o Relator, deu parcial provimento ao recurso eleitoral interposto pelos recorrentes para reduzir a multa de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), resultante da sentença condenatória que reconheceu como único ilícito eleitoral a conduta de contratação de servidores temporários e bolsistas em período vedado, descrita nas Ações de Investigação Judicial Eleitoral n. 0600935-77 e 0601052-68, ajuizadas pelo MPE e pela coligação, respectivamente.

Os recorrentes insurgem-se contra a manutenção dessa condenação, afirmando não terem praticado a conduta descrita no inc. V do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 no período de três meses prévios ao pleito de 2022. Se mantida a condenação, pedem a redução da multa para o mínimo legal.

2. Razão jurídica assiste, em parte, aos recorrentes.

Da preliminar de ilegitimidade e ausência de interesse para recorrer da sentença

3. Os recorrentes sustentam, preliminarmente, em relação à condenação por abuso de poder na Ação de Investigação Judicial Eleitoral n. 0600935-77, a ilegitimidade ativa da coligação Coligação Iguatu Feliz de Novo para apresentação do recurso provido pelo Tribunal regional.

4. No caso, o TRE/CE, por maioria, reconheceu a legitimidade recursal da coligação Iguatu Feliz de Novo para interpor recurso eleitoral contra capítulo da sentença que se refere à alegação de abuso do poder político por fato descrito apenas na ação ajuizada pelo MPE. Esta a ementa do acórdão (ID 158488973):

“Recurso eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral. Eleições 2020. Preliminar de ilegitimidade ativa e inovação recursal. Rejeição. Mérito. Contratação de servidores temporários e bolsistas em período vedado. Conduta vedada. Configuração. Desvirtuamento de propaganda institucional em sites oficiais mediante promoção pessoal. Abuso de autoridade. Configuração. Multa, cassação de diploma e declaração de inelegibilidade.

Sentença parcialmente reformada.

Recurso dos Investigados conhecido e desprovido.

Recurso da Coligação Investigante conhecido e provido.

1. *Cuida-se de recursos eleitorais interpostos em face de sentença prolatada pelo Juízo da 13ª*

Zona Eleitoral do Estado do Ceará, que julgou parcialmente procedentes as Ações de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600935-77.2020.6.06.0013 e 0601052-68.2020.6.06.0013, bem como improcedentes as Ações de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600545-10.2020.6.06.0013 e 0600510-50.2020.6.06.0013.

2. De início, apesar do julgamento conjunto, observa-se que não foi interposto recurso eleitoral nos autos da ação de investigação judicial eleitoral nº 0600510-50.2020.6.06.0013, a qual versava acerca da contratação do Instituto de Gestão e Cidadania para gestão operacional e execução dos serviços de saúde nas Unidades de Pronto Atendimento (UPA), bem como dos serviços de saúde nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), tendo a sentença respectiva transitado em julgado com relação a esta ação em 12 de julho de 2021.

3. A ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600935-77.2020.6.06.0013 foi proposta pela Promotoria Eleitoral em face de Ednaldo de Lavor Couras e Franklin Bezerra da Costa, candidatos eleitos aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito de Iguatu/CE, pleiteando pela cassação de seus diplomas e declaração de suas inelegibilidades, sob o argumento de que estes teriam abusado do poder mediante as seguintes condutas: manutenção de outdoors no período vedado, propaganda antecipada, promoção de eventos causadores de aglomeração, tentativa de realização de showmício, distribuição de combustível, perseguição política, compra de apoio político e uso de cores, imagens e símbolos da campanha de 2016, irregularidade em licitações para realização de obras de recuperação asfáltica em período eleitoral, desvio de finalidade em publicações com promoção pessoal de ações da Prefeitura no facebook, instagram e site oficial, bem como o aumento do número de servidores temporários, bolsistas e cargos comissionados na Prefeitura.

4. Por sua vez, a Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0601052-68.2020.6.06.0013 foi proposta pela Coligação 'Iguatu Feliz de Novo' também em face de Ednaldo de Lavor Couras e Franklin Bezerra da Costa, aduzindo que estes teriam abusado do poder mediante, exclusivamente, o grande aumento do número de servidores temporários, bolsistas e cargos comissionados, pugnando, ao final, pela aplicação de multa aos Investigados, bem como a cassação de seus diplomas e declaração de suas inelegibilidades.

5. Já a Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600545-10.2020.6.06.0013 foi proposta pela Coligação 'Iguatu Feliz de Novo' igualmente em face de Ednaldo de Lavor Couras e Franklin Bezerra da Costa, aduzindo que estes teriam abusado do poder mediante, exclusivamente, a realização de obras de recuperação asfáltica com licitações eivadas de irregularidades em período eleitoral visando benefício eleitoral, pleiteando, ao final, pela cassação do diploma dos Investigados e declaração de suas inelegibilidades.

PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE RECURSAL DA COLIGAÇÃO INVESTIGANTE E INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL

6. Os Investigados alegaram ilegitimidade recursal da Coligação 'Iguatu Feliz de Novo' nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600935-77.2020.6.06.0013, bem como inovação recursal no que tange aos fatos alegados nas ações nº 0601052-68.2020.6.06.0013 e 0600545-10.2020.6.06.0013.

7. Tais alegações decorreram do fato da mencionada Coligação ter aduzido em seu recurso fato suscitado, tão somente, na inicial da ação proposta pela Promotoria Eleitoral de nº 0600935-77.2020.6.06.0013, qual seja, o desvio de finalidade com promoção pessoal em

publicações de ações da Prefeitura no facebook, instagram e site oficiais, realizadas entre 01/01/2020 a 31/05/2020, tendo, inclusive, interposto recurso naqueles autos.

8. Não assiste razão aos Investigados, já que o artigo 96-B da Lei nº 9.504/97 deixa claro que em caso de reunião das ações as partes são integradas à lide principal na função de litisconsorte, podendo, assim, suscitar os fatos ali narrados em relação a possível configuração do abuso de poder.

9. Não bastasse tal fato, é cediço que a apelação devolve ao Tribunal o conhecimento da matéria impugnada, devendo ser objeto de apreciação e julgamento pelo tribunal todas as questões suscitadas e discutidas no processo, ainda que não tenham sido solucionadas, desde que relativas ao capítulo impugnado, nos termos do art. 1013 do Código de Processo Civil, em observância ao efeito devolutivo amplo dos recursos.

10. Os capítulos da sentença referem-se à parte dispositiva desta quando se decide acerca do reconhecimento do abuso de poder, das condutas vedadas perpetradas, dentre outras, e não acerca de cada fato bruto suscitado nos autos, tendo em vista que o abuso de poder pode restar configurado em razão de uma das condutas ou do conjunto destas.

11. Portanto, confirmada a legitimidade da Coligação Recorrente e tendo esta devolvido ao Tribunal a apreciação do abuso de poder, não se pode falar em cerceamento de defesa, violação do contraditório e ampla defesa e muito menos em julgamento ultra ou extra petita, principalmente vislumbrando-se que os Investigados se defenderam amplamente dos todos os fatos suscitados. (...).”

5. Essa decisão está em desacordo com a legislação processual e com o entendimento jurisprudencial firmado sobre o tema, pois o TRE/CE não poderia ter dado provimento a recurso eleitoral que não preencheu os requisitos intrínsecos exigidos para o juízo positivo de admissibilidade, quais sejam: a legitimidade e o interesse recursal.

6. Quanto à possibilidade de julgamento conjunto e formação de litisconsórcio em matéria eleitoral, dispõe-se no art. 96-B da Lei n. 9.504/1997:

“Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#).

§ 1º O ajuizamento de ação eleitoral por candidato ou partido político não impede ação do Ministério Público no mesmo sentido. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#).

§ 2º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão ainda não transitou em julgado, será ela apensada ao processo anterior na instância em que ele se encontrar, figurando a parte como litisconsorte no feito principal. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#). [\(Vide ADI 5507\)](#).

§ 3º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão já tenha transitado em julgado, não será ela conhecida pelo juiz, ressalvada a apresentação de outras ou novas provas. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#).”

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.507, entendeu o

Supremo Tribunal Federal, no que se refere ao art. 96-B da Lei n. 9.504/1997, que “a reforma trazida pela Lei nº 13.165/15, no tocante ao art. 96-B da Lei nº 9.504/97, teve como principal objetivo reproduzir o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de determinar a reunião de ações eleitorais que versem sobre os mesmos fatos, confirmando a celeridade da Justiça Eleitoral e reforçando a segurança jurídica, já que evita decisões contraditórias”, e, quanto ao § 2º, que, “na hipótese de ajuizamento de ações por autores distintos, há que se determinar, sempre que possível, a reunião dos processos, ainda que em instâncias diversas, o que equivaleria a um litisconsórcio ativo facultativo de uma única demanda” (ADI n. 5.507/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 3.10.2022).

Confira-se o trecho do voto do Ministro Relator Dias Toffoli:

“a) Artigo 96-B, caput, da Lei nº 9.504/97

Conforme já explanado, a regra do art. 96-B da Lei nº 9.504/97 determina a reunião de ações para julgamento conjunto quando houver similitude fática. Eis sua dicção:

‘Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira.’

O caput do artigo contempla regra de reunião de processos quando ajuizados por partes diversas sobre os mesmos fatos, medida que, como fartamente elucidado ao longo deste voto, está em harmonia com o atual Código de Processo Civil e com a jurisprudência consolidada do TSE, a qual é anterior ao advento da Lei nº 13.165/15.

Adriano Soares Costa entende que a reunião de ações para julgamento conjunto não diz respeito ao caso de conexão nem de continência. Nesse sentido, o autor aponta que

[a] reunião de ações sobre os mesmos fatos trata-as como fossem elas diferentes ações processuais. A reunião não seria causada pela conexão ou continência, que continuariam a ser institutos estranhos ao direito processual eleitoral. Esse ponto é importante para a compreensão dos dispositivos examinados: os mesmos fatos que seriam a causa dos diferentes remédios processuais são os fatos brutos, a situação da vida que gerou a pretensão das partes em alcançar determinados efeitos jurídicos processuais: os mesmos fatos brutos ocorridos no mundo empírico gerariam múltiplas incidências normativas, fazendo nascer diversos fatos jurídicos ilícitos a ensejar mais de uma ação processual. Os fatos brutos de pedir voto e dar vantagens a eleitores reivindicam, em tese, a incidência da norma da captação ilícita de sufrágio e do abuso de poder econômico, fazendo nascer dois fatos jurídicos ilícitos distintos. Para que haja a reunião não se olhará a causa de pedir remota (o fato jurídico) nem a causa de pedir próxima (a violação de um direito subjetivo ou de um bem da vida tutelado), porém apenas os fatos brutos que estão à base de alguns elementos dos suportes fáticos abstratos daqueles fatos jurídicos ilícitos eleitorais.

A natureza jurídica da reunião de ações sobre os mesmos fatos é diversa, portanto, da conexão e da continência, tendo características próprias, específicas do direito eleitoral. (...) A identidade ou mesmidade dos fatos é que provoca a reunião das ações processuais. Dissemos que um mesmo fato ou conjunto de fatos pode ser elemento do suporte fático de diversas normas jurídicas. São esses fatos brutos, vistos como fatos apenas, que servem à reunião das ações processuais. Se falássemos em conexão, não seria possível reunir as ações cuja causa de pedir seria fatos

jurídicos diferentes, embora com o mesmo estrato fático' (COSTA, Adriano Soares da. A reunião das ações eleitorais sobre os mesmos fatos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4628, 3/3/16. Disponível em: . Acesso em: 16/7/18).

Considerando ou não a aplicação do instituto da conexão ao debate aqui travado, vê-se que essa reforma na legislação eleitoral foi realizada para harmonizar-se com as regras de reunião de processos para julgamento conjunto, respeitando os princípios constitucionais da celeridade, da economia processual e, principalmente, da segurança jurídica.

A reunião das demandas, conforme estabelecida pelo artigo questionado, é medida eficaz, já que possui dupla utilidade: '(a) aproveitamento probatório (sendo desnecessária uma instrução dúplice, por juízes diversos, quando é possível extrair esse resultado de uma única demanda processual); (b) evitar julgamentos contraditórios' (ZILIO, Rodrigo López, p. 198).

Ademais, entendo que a norma impugnada na presente ação se harmoniza com a sistemática prevista no Novo Código de Processo Civil, o qual, no § 3º do art. 55, prevê a reunião de processos para julgamento conjunto a fim de evitar prolação de decisões conflitantes, mesmo que não haja conexão entre eles.

(...)

Trata-se de ponto sensível, a sugerir, em um juízo mais superficial, que a reunião de processos em instâncias distintas poderia encobrir o sacrifício do acesso ao duplo grau de jurisdição ou ao exercício da ampla defesa com todos os meios e recursos a ela inerentes, o que, de fato, estaria em desacordo com as linhas mestras traçadas no texto constitucional.

Verifica-se, ainda, contradição com o texto do § 1º do art. 55 do CPC, segundo o qual 'os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado'. No mesmo sentido, a Súmula nº 235 do STJ dispõe, in verbis: 'A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado'.

Poderíamos cogitar, ainda, o acometimento de prejuízo ao autor da segunda ação caso viesse a ter seu pleito vinculado a uma lide já sentenciada, em grau recursal, inclusive nas instâncias extraordinárias. Esse prejuízo, contudo, somente seria vislumbrado diante de uma leitura apriorística da norma, sem a análise do caso concreto ou das peculiaridades e os princípios estruturantes do processo instrumental eleitoral.

Todavia, não se pode desconsiderar o juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo próprio julgador, que deverá avaliar se a reunião vai causar tumulto processual, violação do contraditório e da ampla defesa, ou se, por outro lado, não seria o caso de se reconhecer até mesmo a litispendência, o que poderia ensejar a extinção do feito ajuizado posteriormente. Os cenários são variáveis e devem ser analisados pelo juízo competente, de modo que, presente a identidade fática e descartados o prejuízo processual ou a ofensa às garantias constitucionais das partes, proceda-se ao apensamento, nos termos do art. 96-B, § 2º, da Lei nº 9.504/97.

A título de exemplo, imaginemos a propositura de uma representação fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 e, em seguida, de AIME baseada nos mesmos fatos, enquadrados como hipótese de corrupção ou abuso do poder econômico. Nesse caso, deverá ser avaliada a possibilidade de se apresentarem novos fatos e provas no feito posterior, faculdade que não pode ser cerceada, sob pena de violação dos princípios do devido processo legal, da inafastabilidade do Poder Judiciário

e do duplo grau de jurisdição, sendo necessário, portanto, o exame da regra no caso concreto, em consonância com os princípios e garantias constitucionais.

A propósito, confirmam-se os seguintes julgados do TSE:

(...)

Assim, a reforma trazida pela Lei nº 13.165/15, no tocante ao art. 96-B da Lei nº 9.504/97, teve como principal objetivo reproduzir o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de determinar a reunião de ações eleitorais que versem sobre os mesmos fatos, confirmando a celeridade da Justiça Eleitoral e reforçando a segurança jurídica, já que evita decisões contraditórias.

Na hipótese de ajuizamento de ações por autores distintos, há que se determinar, sempre que possível, a reunião dos processos, ainda que em instâncias diversas, o que equivaleria a um litisconsórcio ativo facultativo de uma única demanda, o que já é ampla e validamente adotado nos tribunais eleitorais. Em nenhuma hipótese, porém, pode-se privar uma das partes legitimadas para as ações eleitorais do amplo contraditório e da produção de provas, visto que atentaria frontalmente o texto constitucional.” (ADI n. 5.507/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, DJe 3.10.2022)

Do disposto no art. 96-B da Lei n. 9.504/1997 e da interpretação que lhe foi conferida pelo Supremo Tribunal Federal, extrai-se que o objetivo da alteração legislativa foi possibilitar a reunião de processos que tratam dos mesmos fatos, a fim de evitar a ocorrência de decisões contraditórias, ainda que os processos tramitem em instâncias distintas, situação na qual haverá a formação de litisconsórcio ativo facultativo.

7. No presente caso, houve o julgamento conjunto de quatro AIJEs, três propostas pela Coligação Iguatu Feliz de Novo e uma pelo MPE. Nesta última, foram descritos ilícitos eleitorais que não foram narrados nas AIJEs ajuizadas pela coligação.

As AIJEs em trâmite no 13º Juízo Eleitoral de Iguatu/CE compartilhavam apenas parcialmente as causas de pedir. Percebe-se que a AIJE interposta pelo MPE reunia nove fatos, dos quais apenas dois foram objeto das AIJEs propostas pela coligação.

Em relação, especificamente, aos fatos objeto do recurso eleitoral interposto pela coligação, é de se notar que eles compunham exclusivamente a AIJE proposta pelo MPE e não há, portanto, identidade com os fatos narrados nas AIJEs por ela proposta.

8. A coligação recorrente interpôs recurso contra capítulo da sentença que julgou pedido por ela não apresentado, não tendo ocorrido sucumbência em relação às ações por ela ajuizadas. A conduta de abuso do poder político por desvio de finalidade das publicações oficiais foi objeto apenas da AIJE n. 0600935-77, proposta pelo MPE.

9. Extrai-se do acórdão recorrido que o TRE/CE conferiu legitimidade extraordinária para que o proponente de uma das AIJEs conexas interpusse recurso contra capítulo da sentença que julgou pretensão autônoma, sem identidade com as da ação por ele ajuizada.

A recorrente carece, portanto, de legitimidade para recorrer, observada a legislação específica de regência da reunião das ações eleitorais para julgamento conjunto.

A interpretação utilizada pelo Relator do acórdão proferido pelo TRE/CE a justificar a legitimidade recursal extraordinária da coligação para interpor recurso em processo no qual não foi autora destoa do teor da norma e da interpretação que lhe foi conferida pelo Supremo Tribunal Federal.

Confira-se trecho do voto do Relator (ID 158488972, p. 29-31):

“PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE RECURSAL E INOVAÇÃO RECURSAL

Os Investigados alegaram ilegitimidade recursal da Coligação ‘Iguatu Feliz de Novo’ nos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 0600935-77.2020.6.06.0013, bem como inovação recursal no que tange aos fatos mencionados nas ações nº 0601052-68.2020.6.06.0013 e 0600545-10.2020.6.06.0013.

Apontam que referida ilegitimidade decorre do fato da mencionada Coligação ter aduzido em seu recurso o desvio de finalidade com promoção pessoal em publicações de ações da Prefeitura no facebook, instagram e site oficiais, realizadas entre 01/01/2020 a 31/05/2020, o que somente foi suscitado na inicial da ação de n 0600935-77.2020.6.06.0013, proposta pela Promotoria Eleitoral.

Saliente-se, por importante, que não foi interposto recurso pela Promotoria Eleitoral, tendo essa em sede de contrarrazões, ID 17946277 – AIJE nº 0600935-77.2020.6.06.001, aduzido, inclusive, o seguinte: ‘considerando que o único pedido deferido nesta ação foi em relação à contratação ilícita de servidores temporários, incluindo bolsistas, abordaremos apenas este assunto na presente Contrarrazão’.

Durante a tramitação processual, foi exarado despacho pelo Magistrado de 1º grau, ID 17943377 - AIJE nº 0600935-77.2020.6.06.001, registrando que a instrução desta Ação seria realizada em conjunto com os processos nº 0600510-50.2020.6.06.0013, 0600545-10.2020.6.06.0013 e 0601052-68.2020.6.06.0013.

Já na sentença exarada, ID 17945577 – AIJE nº 0600935-77.2020.6.06.001, o Magistrado a quo registrou que haveria ‘comunhão de pedidos e causa de pedir nas ações 0600935-77.2020.6.06.0013, 0601052-68.2020.6.06.0013, 0600510-50.2020.6.06.0013 e 0600545-10.2020.6.06.0013’.

Dessarte, conforme justificado pelo Juiz sentenciante, ‘a fim de alcançar uma unidade de convicção, com harmonia entre os julgados, evitando, assim, decisões conflitantes, e principalmente, atento ao princípio da economia processual’, passou-se ao julgamento das ações de forma conjunta.

Depreende-se, facilmente, inobstante não tenha sido expressamente registrado na decisão, que assim decidiu o Juiz de 1º grau em observância ao disposto no art. 96-B da Lei nº 9.504/97, in verbis:

Art. 96-B. Serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira.

§ 1º O ajuizamento de ação eleitoral por candidato ou partido político não impede ação do

Ministério Público no mesmo sentido.

§ 2º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão ainda não transitou em julgado, será ela apensada ao processo anterior na instância em que ele se encontrar, figurando a parte como litisconsorte no feito principal.

§ 3º Se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão já tenha transitado em julgado, não será ela conhecida pelo juiz, ressalvada a apresentação de outras ou novas provas.

O mencionado artigo não deixa dúvidas que, em caso de reunião das ações, as partes são integradas à lide principal como litisconsorte, condição que confere à parte legitimidade para suscitar quaisquer dos fatos discutidos em todas as ações.

No caso em exame, é de se ressaltar, ainda, ter havido a participação regular das partes envolvidas em todas as fases processuais.

A esse respeito, é importante trazer a lume o escólio do festejado doutrinador José Jairo Gomes, ao tratar da reunião de processos prevista no art. 96-B da Lei nº 9.504/97. Ensina o autor: 'O que este determina é o apensamento do processo anterior, devendo a parte figurar como 'litisconsorte no feito principal'. Aqui, portanto, impôs-se a formação de litisconsórcio ulterior. A situação se assemelha à legitimação extraordinária, em que 'o substituto poderá intervir [no processo] como assistente litisconsorcial'.

Portanto, figurando como litisconsorte, dispõe o assistente de todos os poderes conferidos às partes em uma relação processual, podendo, de acordo com os ensinamentos de NELSON NERY JUNIOR e ROSA MARIA ANDRADE NERY, 'agir com total independência e autonomia relativamente à parte assistida. Sua atividade não está subordinada à do assistido. Ainda que o assistido renuncie, confesse, transija, reconheça o pedido, desista de recurso, pode o assistente litisconsorcial discordar dessas atitudes e defender outros pontos de vista no processo, agindo de forma contrária'.

Assim, ocorrendo a assistência litisconsorcial constata-se a plena autonomia e legitimidade da Coligação Investigante para recorrer, mesmo diante da inércia da Promotoria Eleitoral."

10. Uma das ações tem objeto mais amplo, com a descrição de fatos não narrados pelas outras. Nesse contexto, permanece a regra do interesse recursal, o qual somente surgirá diante da sucumbência da parte recorrente em relação às pretensões por ela apresentadas.

É nesse sentido a jurisprudência deste Tribunal Superior. Cite-se, por exemplo, o seguinte julgado:

"1. Do Pedido de Assistência

O PMDB alega possuir interesse jurídico para integrar o polo ativo da AIJE 1041-06, como assistente simples ou litisconsorcial do Ministério Público, por ser autor das outras duas ações (AIJE 1042-88 e AIME 3-22), cujas causas de pedir são idênticas e contra os mesmos demandados, além de existir pedido de compartilhamento de provas.

Todavia, a eventual procedência dos pedidos na AIJE 1041-06 resultaria na cassação de diplomas de cargos majoritários cujos ocupantes não são seus filiados.

Ademais, haveria novas eleições, nos termos do art. 224, § 3º, do Código Eleitoral. O PMDB possui, desse modo, mera expectativa de direito de vir a concorrer a um novo pleito, interesse de fato que não serve de subsídio para sua intervenção no processo como terceiro interessado. Nessa mesma linha: REspe 266-94/RJ, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 29/5/2018; AgR-Rp 846/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 19/8/2016.

Também não se verificam as hipóteses de assistência litisconsorcial, cujo pressuposto está presente quando o terceiro afirmasse titular da relação jurídica deduzida ou é colegitimado extraordinário à defesa do direito em juízo, consoante lição doutrinária:

A assistência litisconsorcial cabe quando o terceiro alegar a existência de um interesse jurídico imediato na causa. Há interesse jurídico imediato em duas situações: I) O assistente afirma-se titular da relação jurídica discutida. Ele intervém para discutir relação jurídica que já está sendo discutida. [...] II) O assistente afirma-se colegitimado extraordinário à defesa em juízo da relação jurídica que está sendo discutida.

No caso, o PMDB não se afirma titular do direito discutido na AIJE 1041-06, e, nos termos do art. 22 da LC 64/90, o partido possui legitimação ordinária, tanto quanto o Ministério Público, para propor ações impugnativas de diploma eletivo, conforme assim o exerceu, em nome próprio na defesa de seu interesse, ao ajuizar a AIJE 1042-88 e a AIME 3-22.

A coincidência de pedidos e causas de pedir das ações ajuizadas pelo PMDB (AIJE 1042-88 e AIME 3-22) com a AIJE 1041-06 – apontada pelo partido como demonstradora de seu interesse jurídico a viabilizar seu ingresso como assistente neste último feito –, na verdade, caracteriza conexão, liame entre os elementos objetivos da demanda cujo resultado é a reunião dos processos para julgamento conjunto, como já se procedeu na espécie, mas não autoriza, por si só, intervenção de terceiro.

Desse modo, é inadmissível o ingresso do PMDB como assistente na AIJE 1041-06, o que inviabiliza conhecer-se de suas alegações de mérito ante a falta de legitimidade recursal relativa a esse capítulo da decisão.” (REspe n. 1042-88/SP, Relator o Ministro Jorge Mussi, DJe 2.4.2019)

11. No presente caso, houve formação de litisconsórcio entre a coligação e o MPE apenas quanto aos fatos narrados em ambas as ações por eles ajuizadas, quais sejam: a contratação indevida de servidores temporários, bolsistas e de cargos comissionados (AIJEs n. 061052-68 e 0600375-77, fato 7) e irregularidades em licitações para a realização de obras de recuperação asfáltica em período eleitoral (AIJEs n. 0600545-10 e 0600375-77, fato 8).

Quanto ao abuso de poder por desvio de finalidade em publicações oficiais, não se há cogitar de legitimidade recursal da Coligação Iguatu Feliz de Novo, pois não foi por ela ajuizada ação para investigação da ilicitude dessa conduta.

A coligação recorreu de capítulo da sentença em relação ao qual não era sucumbente, pois as AIJEs por ela ajuizadas não tinham por objeto a finalidade de investigar a conduta dos autores de promoção indevida nas redes sociais.

12. Especialmente quanto a esse ponto, assim se pronunciou a PGE em seu parecer

(ID 158786159, p. 12-13):

“(...) O que há nesse caso é a formação de litisconsórcio pela afinidade de várias das questões jurídicas, apontando para a conveniência instrutória da unificação dos feitos. A sentença de mérito que resolve as diferentes situações que animam cada ação será julgada formalmente por uma só sentença, que haverá de conter capítulos específicos, em que delibera sobre as situações referidas por uma das ações apenas, bem como conterà outros capítulos em que resolve as situações que motivaram a demanda por ambas as partes do polo ativo da relação processual. Se assim é, não haverá, com relação a situações que apenas uma das ações reunidas tratou, uma decisão comum para todos os litisconsortes.

Essa precisa realidade foi perspicazmente compreendida pelo voto vencido, que assinalou:

Após a análise individual dos fatos/temas, o magistrado sentenciante proferiu decisão final, ficando o dispositivo nos seguintes termos, onde se destaca o julgamento de cada um dos processos reunidos (...)

O voto também esclareceu:

(...) Houve uma reunião de processos para julgamento conjunto, o que não importa necessariamente em julgamento comum ou único. Uma coisa é o julgamento conjunto e outra é o julgamento único/comum. Importante, desse modo, para esclarecer tal tópico, analisar os conceitos de efeito devolutivo e de capítulos da sentença.

De fato, se assim é, não cabe a uma das partes recorrer do capítulo da sentença que dispôs sobre situação que outra parte suscitou sozinha, não viu o seu pleito atendido e optou por não recorrer. Não cabe à coligação assumir o processo que teve resultado com o qual o Ministério Público, na sua demanda, concordou. Não há previsão legal de a coligação assumir ação que o Ministério Público tenha deixado de levar adiante, preferindo não recorrer da decisão desfavorável. De outra forma, como o recurso especial argumenta, estaria também sendo contornado o prazo de decadência que a Coligação dispunha para propor ação em torno do problema.

Isso o que parece haver antevisto o eminente Ministro Alexandre de Moraes, ao resolver a Tutela Cautelar Antecedente n. 0602029-96, dizendo:

A ação ajuizada pelo MPE detinha causa de pedir mais abrangente em relação às outras duas. Em outras palavras, além dos fatos descritos pela Coligação Recorrente, a ação movida pelo MPE acrescentava outros, todos no sentido da caracterização de abuso do poder político, econômico e de autoridade. Julgadas improcedentes em primeira instância, o TRE, em recurso eleitoral apenas manuseado pela Coligação, deu provimento ao recurso para cassar o diploma dos requerentes. No entanto, o fez adotando como fundamento fato apenas invocado na ação ajuizada pelo MPE, que se conformou com o resultado dado em primeira instância.

Resta, assim, saber se remanesce a legitimidade para a Coligação recorrer, haja vista que, na ação por ela promovida não houve descrição deste fato como causa de pedir.

A conexão e a continência, como fatores modificativos de competência, permitem como regra a reunião dos processos para julgamento simultâneo, evitando futuras decisões conflitantes. No entanto, as ações conexas não são fundidas, sendo que os autores se tornam litisconsortes (art.

96-B, § 2º, da Lei 9504/97) quando os fatos de cada uma das ações são comuns, o que não aconteceu no caso.

Desse modo, há dúvida razoável nas alegações dos autores, pois se a ação da Coligação tivesse sido julgada isoladamente, o resultado, também perante o TRE, importaria na improcedência, com a procedência, apenas, da ação julgada pelo MPE. Daí porque atendido o requisito da plausibilidade do direito.

Assentada a ilegitimidade da coligação para recorrer ao TRE no caso, fica prejudicada a questão da extensão do efeito devolutivo do recurso eleitoral. Mesmo que assim não fosse, porém, não haveria como deixar de concordar com esta argumentação de um dos votos vencidos:

Não é possível ampliar o capítulo da sentença, referente aos processos nº 0601052-68.2020.6.06.0013 e nº 0600545-10.2020.6.06.0013, para abarcar aqueles contidos no processo nº 0600935-77.2020.6.06.0013. A profundidade permite apenas buscar entre os fatos tidos como ilícitos, mas narrados pela parte recorrente, aqueles que possam importar no reconhecimento do argumento da ocorrência do abuso alegado.

A verticalidade do efeito devolutivo permite a análise dos fundamentos da exordial, mesmo quando não presentes na peça recursal, desde que relativos ao mesmo quando não presentes na peça recursal, desde que relativos ao mesmo capítulo. Ocorre que os limites da lide são os impostos com a formação da relação processual, pelo princípio da congruência ou adstrição, previsto no art. 492 do CPC.

A profundidade não pode permitir que se recorra a fatos não narrados pela coligação recorrente, o que se admitiria se houvesse litisconsórcio, o que não ocorreu no caso, pois cuidou apenas da reunião de ações para instrução e julgamento em conjunto.

Concluo, nesse diapasão, ser possível que se reconheça que as condutas relativas ao aumento no número de cargos comissionados ou pelas irregularidades em licitações sejam reconhecidas como abuso do poder, mas não podemos analisar as condutas (os fatos) narradas no processo que a parte recorrente não foi autora e não participou. (...)

O recurso merece provimento para livrar os recorrentes da condenação imposta no TRE a partir de recurso da Coligação Iguatu Feliz de Novo sobre situação por ela não indicada na inicial.”

13. É de se concluir que o acórdão proferido pelo TRE/CE afastou-se do disposto no art. 96 da Lei n. 9.504/1997 e da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral a respeito dos temas acima expostos.

Tem-se, no caso vertente, que, diante da ausência de interposição de recurso eleitoral pelo MPE, adveio o trânsito em julgado do capítulo da sentença que julgou improcedente o pedido de condenação por abuso de poder pelo desvirtuamento de publicações em sítios oficiais e redes sociais.

14. Dou provimento ao recurso especial eleitoral nessa parte, para acolher a preliminar de ausência de legitimidade e interesse recursal para recorrer da sentença e, em consequência, anular o capítulo do acórdão que deu provimento ao recurso eleitoral da coligação ilegítima, determinou o afastamento dos recorrentes aos cargos e cominou a Ednaldo Lavor Couras ilegitimidade.

Do mérito

Da condenação por conduta vedada – inc. V do art. 73 da Lei n. 9.504/1997

15. Os recorrentes afirmam que o acórdão recorrido conferiu interpretação extensiva ao inc. V do art. 73 da Lei n. 9.504/1997, pois “o próprio acórdão reconheceu existir aumento do número de temporários somente até o mês de agosto, nada informando sobre supostas contratações realizadas entre agosto de 2020 e janeiro de 2021, o que impede ser reconhecida a infringência do art. da Lei nº 9.504/97, JÁ QUE NÃO PRATICADA A CONDUTA DESCRITA NO DISPOSTIVO LEGAL DURANTE OS 3 MESES PRÉVIOS AO PLEITO DE 2022, EXCEPCIONALMENTE ADIADO PELA PANDEMIA DA COVID-19” (ID 158489010, p. 60).

O Tribunal de origem pronunciou-se sobre a questão nestes termos, concluindo que o referido ilícito ficou caracterizado (ID 158488972, p. 82-85):

“Contudo, com relação aos servidores temporários e bolsistas, em simples consulta ao portal da transparência do município de Iguatu, constata-se que, em julho de 2020, a Prefeitura contava com 804 (oitocentos e quatro) servidores temporários e 4 (quatro) bolsistas, passando para 872 (oitocentos e setenta e dois) servidores temporários e 144 (cento e quarenta e quatro) bolsistas, no mês de agosto, período já vedado para contratações, conforme art. 73, inciso V, da Lei 9.504/97.

O gasto com servidores temporários saltou de R\$ 1.023.019,30 (um milhão, vinte e três mil, dezenove reais e trinta centavos) para R\$ 1.297.911,51 (um milhão, duzentos e noventa e sete mil, novecentos e onze reais e cinquenta e um centavos) e com bolsistas de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) para R\$ 57.600,00 (cinquenta e sete mil e seiscentos reais).

É de se ter, mais, que os Investigados não comprovaram a essencialidade dos serviços, o que enquadraria as referidas contratações na ressalva prevista na alínea ‘d’, inciso V do art. 73, merecendo tal agir, inclusive, destaque na decisão exarada em 10 de setembro de 2020, nos autos da Ação de Improbidade Administrativa nº 0005992-54.2019.8.06.0091, ID 17946677 – AIJE nº 0601052-68.2020.6.06.0013, vejamos:

Diante do silêncio do prefeito municipal, da ausência de comprovação do excepcional interesse público e da redução do número dos contratos temporários, com aparente violação às decisões deste juízo nos capítulos não atingidos por contraordem da instância superior, abra-se vista dos autos ao Ministério Público e ao Sindicato interveniente para que requeiram o que entender cabível, no prazo de 10 dias.

Destarte, verifica-se assistir razão ao Magistrado quando reconheceu a prática de conduta vedada prevista no art. 73, inciso V, da Lei 9.504/97, já que tanto a contratação originária quanto a renovação de contratos de servidores públicos temporários são proibidas nos três meses que antecedem as eleições, conforme ocorreu no caso em comento.

Essa é a linha de entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e deste Regional, inclusive quando da apreciação de uma única contratação de servidor temporário, vejamos:

(...)

Depreende-se do precedente mencionado que o conceito de serviço público essencial que

excepciona a norma legal, deve ser interpretado de forma restritiva, 'abarcando apenas aqueles relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população. Exclui-se, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação e assistência social'.

Assim, comparando-se o quantitativo de servidores temporários de julho de 2020, ID 17949977 – AIJE nº 0601052-68.2020.6.06.0013, com o de agosto de 2020, ID 17950027 – AIJE nº 0601052-68.2020.6.06.0013, conclui-se que houve aumento de servidores temporários na Secretaria da educação, ciência e ensino superior, Secretaria de Governo, Secretaria de Agricultura e Pecuária, Secretaria de Trabalho, Habitação e Assistência, dentre outras, restando afastado o caráter de essencialidade de tais contratações.

(...)

Contudo, não há nos autos comprovação de que mencionada contratação se deu em março de 2020, tendo, de qualquer forma, as despesas referentes a tais gastos sido incluídas somente em agosto de 2020, conforme se constata no portal da transparência do município.

Ainda que assim não se entendesse, partindo-se do fato de que os bolsistas foram contratados para auxiliar nas aulas virtuais, conforme exposto pela testemunha, também aplica-se ao caso o precedente já mencionado que deixa claro que o conceito de 'serviço público essencial' é interpretado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral de maneira restritiva, excluindo-se, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação.

A jurisprudência pátria reconhece a possibilidade de condenação em conduta vedada em caso de contratações de estagiários, assemelhados a bolsistas, englobando esses no conceito amplo de servidor público, vejamos: (...)."

O TRE/CE assentou ter havido aumento nas contratações no período vedado, conforme reafirmado no voto-vista proferido pelo Desembargador Raimundo Nonato Silva dos Santos ao afastar a omissão apontada nos embargos de declaração (ID 158489001, p. 31-32):

“Desse modo, quanto à omissão na análise do calendário eleitoral das eleições 2020 especificamente no que tange à contratação de servidores temporários e bolsistas, se vê da Resolução TSE nº 23.627/2020 que se estabeleceu o dia 15 de agosto como 'data a partir da qual são vedadas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 73, V e VI, a): I – nomear, contratar ou, de qualquer forma, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, ou, por outros meios, dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito (...)", de forma que a conduta vedada não se aplicaria à espécie, se as referidas contratações tivessem ocorrido até o dia 15/08/2020.

Examinando o curso do processo ainda em primeiro grau, percebo que o magistrado que bem o conduziu, requereu à Secretaria de Recursos Humanos do município de Iguatu informações sobre quantidade de servidores e de bolsistas, existentes em cada secretaria municipal, mês a mês, nos últimos 12 meses, bem como os gastos de remuneração, mês a mês, por secretaria. Contudo, a resposta fornecida pela Secretaria Municipal (a partir do ID 17948477) demonstra o vultoso aumento de contratações do mês de agosto em relação ao mês de julho, sem especificar, entretanto, qualquer data.

Analisando e reanalisando os autos, bem como o Portal da Transparência do município de Iguatu, ao contrário do que afirmou a douta Procuradoria Regional Eleitoral, mais uma vez não encontrei nenhuma comprovação de que as condutas teriam ocorrido antes e não durante o período vedado. Assim, concluo que os Embargantes não se desincumbiram de demonstrar e de trazer aos autos elementos que corroborassem com o alegado.

Notei, ainda, que tal argumento não havia sido trazido em nenhum momento pelos ora Embargantes. Isto é, apenas em sede de embargos de declaração e sem apresentar qualquer comprovação, os investigados afirmam que houve inobservância ao calendário eleitoral e que as contratações teriam sido feitas em fora do período vedado.”

16. As instâncias regionais eleitorais são soberanas na análise do acervo probatório. Rever o que antes decidido para concluir diversamente exigiria o reexame de fatos e provas, vedado em recurso especial, conforme o entendimento consolidado na Súmula n. 24 deste Tribunal Superior, segundo a qual *“não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório”*.

Neste sentido, por exemplo:

“ELEIÇÕES 2020. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA EM PERÍODO ELEITORAL PROIBIDO. ART. 73, V, DA LEI 9.504/1997. NECESSIDADE NÃO DEMOSTRADA. INEXISTÊNCIA DE SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. PREMISSAS FÁTICAS DELINEADAS NO ACÓRDÃO REGIONAL. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A contratação de servidor temporário nos três meses que antecedem o pleito caracteriza conduta vedada, prevista no art. 73, V, da Lei 9.504/1997.

2. A teor da moldura fática delineada no acórdão regional, os investigados não demonstraram a necessidade de contratação de servidor temporário para substituir servidora afastada da execução de serviço público essencial, deixando de preencher os requisitos da excepcionalidade prevista na alínea d do dispositivo de regência.

3. Para se chegar à conclusão diversa daquela alcançada pelo TRE/CE, quanto à necessidade da contratação, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório constante nos autos, o que encontra óbice na Súmula 24/TSE.

4. Agravo a que se nega provimento.” (AgR-AREsp n. 0600515-43, o Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Dje 20.4.2022)

17. Quanto à multa imposta, os recorrentes limitaram-se a postular a redução para o mínimo legal porque o valor de R\$ 50.0000 (cinquenta mil reais) seria de elevado patamar, não tendo apresentado argumentos que justificassem nova redução.

Os recorrentes não infirmaram, especificamente, os fundamentos da decisão recorrida relativos aos critérios utilizados para fixar a multa em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Incide na espécie a Súmula n. 26 deste Tribunal Superior, segundo a qual *“é inadmissível o recurso que deixa de impugnar especificamente fundamento da decisão recorrida que é, por si só, suficiente para a manutenção desta”*.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é firme no sentido de ser *“inviável o conhecimento de recurso que deixa de apresentar argumentos suficientes para infirmar todos os*

fundamentos da decisão recorrida e, assim, permitir a sua reforma, nos termos da Súmula 26/TSE” (AgR-REspEI n. 0600450-18/MT, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 29.8.2022).

18. Pelo exposto, voto no sentido de dar parcial provimento ao recurso especial eleitoral para a) acolher a preliminar de ilegitimidade e ausência de interesse da Coligação Iguatu Feliz de Novo para recorrer da sentença; b) anular o capítulo do acórdão que deu provimento ao recurso eleitoral interposto pela Coligação Iguatu Feliz de Novo e julgou procedente o pedido de condenação por abuso de poder pelo desvio de publicações em sítios oficiais e redes sociais; c) negar seguimento ao recurso especial eleitoral quanto ao mais. Como consequência, reformo o acórdão recorrido no ponto em que cassou os diplomas dos recorrentes e declarou a inelegibilidade de Ednaldo Lavor Couras.

Determino o imediato retorno dos recorrentes aos seus cargos.

Comunique-se o Tribunal Regional Eleitoral de origem.