



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 415-69.2012.6.08.0021 – CLASSE 32 – JAGUARÉ – ESPÍRITO SANTO

Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura
Recorrente: Coligação Legislativo Renovado
Advogado: Celso Cimadon
Recorrentes: Domingos Sávio Pinto Martins e outros
Advogados: Everaldo Neves Neto Corteletti e outros
Recorrida: Coligação Legislativo Renovado
Advogado: Celso Cimadon
Recorridos: Domingos Sávio Pinto Martins e outros
Advogados: Leonardo Neves Corteletti e outros



DECISÃO

Trata-se de dois recursos especiais, o primeiro interposto por DOMINGOS SÁVIO PINTO MARTINS, ANGELINA PANSINI CALIMAN e COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA PARA JAGUARÉ CONTINUAR AVANÇANDO, e o segundo pela COLIGAÇÃO LEGISLATIVO RENOVADO, ambos com base no art. 276, inciso I, alíneas a e b, do Código Eleitoral, de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo que deu provimento em parte a recurso eleitoral para reconhecer a prática de conduta vedada, aplicando a sanção pecuniária prevista no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97 em seu mínimo legal.

O acórdão está assim ementado (fl. 284):

RECURSO ELEITORAL - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - ART. 73, § 10, DA LEI DAS ELEIÇÕES - DOAÇÃO DE BEM PÚBLICO - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PERÍODO VEDADO - DESEQUILÍBRIO DO PLEITO - EFEITO MODERADO - PENALIDADE.

1 - A conduta do Chefe do Poder Executivo, consistente em encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo, no período vedado pela legislação eleitoral, solicitando autorização para doar terreno público em favor de entidade privada, ainda que de natureza sindical, tem o condão de afetar, em tese, a igualdade de oportunidade entre os candidatos em pleito eleitoral, constituindo, em tal circunstância, violação ao disposto no art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/97.

11



2 - O fato de a doação pretendida não haver se concretizada, com a edição dos atos respectivos, inobstante aprovado o respectivo projeto de lei, não afasta a aplicação das sanções previstas nos §§ 4º e 5º, do art. 73, da Lei Federal nº 9.504/97.

3 - Nas hipóteses em que a prática de conduta vedada tenha o condão de afetar apenas moderadamente a igualdade de oportunidade entre os candidatos, é suficiente a aplicação da sanção pecuniária prevista no § 4º do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97.

4 - Recurso conhecido e parcialmente provido.

Opostos embargos de declaração pela COLIGAÇÃO LEGISLATIVO RENOVADO, foram eles rejeitados (fls. 421-425).

Nas razões do seu recurso especial (fls. 358-397), DOMINGOS SÁVIO PINTO MARTINS, ANGELINA PANSINI CALIMAN e COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA PARA JAGUARÉ CONTINUAR AVANÇANDO alegam, em suma, que deve ser mantida a sentença de primeiro grau que julgou improcedente a representação, à consideração de que não estaria caracterizado o ilícito previsto no art. 73, § 10, da Lei das Eleições.

Argumentam que:

a) Não há, nos autos, qualquer prova da prática de tal conduta imprecada como ilícita – doação de imóvel em ano eleitoral por agente público –, posto que, efetivamente, não ocorreu a efetivação dessa doação, tendo em vista ausente o Decreto do Poder Executivo (ato administrativo) formalizando a doação, bem como a transferência da titularidade no cartório de registro de imóveis. Quadra registrar que sequer a posse foi transferida ao referido sindicato, conforme auferido através das provas testemunhais.

(fl. 373)

b) [...] a conduta dos representados não se coaduna com o tipo previsto no § 10 do art. 73 e art. 74, cabeça, da Lei 9.504/97. Isso porque, foi aprovada MERA LEI AUTORIZATIVA de doação.

(fl. 373)

c) [...] sendo o § 10 do art. 73 norma restritiva de direitos, há flagrante impossibilidade de sua interpretação extensiva, conforme entendeu o acórdão recorrido. Mais: a norma em comento confere ao termo "distribuição" o sentido de: ato de distribuir, dar, conceder, efetiva e potencialmente, bens, valores ou benefícios.

(fl. 396)

d) [...] na hipótese de multa, somente o agente público responsável poderia ser sancionado. Inadmissivelmente, a decisão guerreada determinou a sua aplicação também à candidata a Vice-Prefeito e à



coligação partidária majoritária, sendo indiscutível a ausência, no caso, de pertinência e legitimidade passiva, matéria de ordem pública que pode ser sacudida pelo Colendo TSE quando de sua apreciação do especial.

(fls. 396-397)

Acrescentam que "a decisão atacada demonstra conflito jurisprudencial com entendimento pretoriano de outros Tribunais" (fl. 396).

Pugnam pela reforma da decisão recorrida, "mantendo-se o entendimento esposado pelo MM. Juiz de Piso, no sentido da ausência de prática de ilícito eleitoral de qualquer ordem" (fl. 397). Caso contrário, requerem seja afastada a multa aplicada à candidata à vice-prefeita e à Coligação.

A COLIGAÇÃO LEGISLATIVO RENOVADO (PHS/PP/PT do B), por sua vez, em suas razões de recurso especial (fls. 428-443), alega que o acórdão recorrido teria afrontado o art. 73, §§ 4º, 5º, 10, e o art. 74 da Lei nº 9.504/97, assim como o art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90, à consideração de que, uma vez tendo a Corte *a quo* reconhecido a caracterização da conduta vedada por parte dos recorridos, deveriam ter sido cassados os registros dos então candidatos, não podendo ser considerada a conduta perpetrada como de baixa gravidade. Assevera, *in verbis*:

a) A conduta do candidato derrotado é gravíssima, foi capaz de afetar a normalidade das eleições e merece severa reprimenda, através da cassação de seu registro – circunstância que fará incidir a Lei da Ficha Limpa.

(fl. 433)

b) [...] a moldura fática do Acórdão Regional revela que a requerida e candidata a vice-prefeita Sra. Angellina Pansini Caliman era a presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jaguaré/ES, o que torna ainda mais GRAVE a situação posta.

(fl. 434)

c) [...] embora tenha sido objetivada a doação de apenas um bem, o benefício da conduta não atingiu apenas um indivíduo, mas toda a comunidade de trabalhadores rurais do Município de Jaguaré/ES, evidenciando a gravidade e relevância jurídica da conduta.

(fl. 436)

Alega divergência jurisprudencial em face de precedentes provenientes do TRE paraense e deste Tribunal Superior.

W



Afirma que teria sido violado, também, o art. 73, § 8º, da Lei nº 9.504/97, pugnando pela aplicação de multa à coligação recorrida, eis que esta também teria se beneficiado com a prática do ato ilícito.

Por fim, requer a majoração da multa aplicada, à consideração de que "o acórdão regional viola disposição expressa prevista no § 4º do art. 73 da lei das Eleições, pois aplicou multa no valor de 2.000 (Duas Mil) Ufirs, quando o limite previsto é de 5.000 (Cinco Mil) a 100.000 (Cem Mil) Ufirs" (fl. 442).

Ainda quanto ao ponto, argui ser desproporcional à conduta praticada o valor fixado e, em respeito aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entende ser necessária "a aplicação da multa em seu patamar máximo" (fl. 442).

As contrarrazões foram apresentadas (fls. 512-551 e 555-575).

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou "pelo provimento do recurso da parte representada, prejudicada a análise do recurso da parte representante" (fls. 580-582).

É o relatório. Decido.

No caso, o juízo de primeira instância entendeu pela improcedência da representação, **à consideração de que não teria se concretizado a doação**, por parte do então Prefeito Municipal e candidato à reeleição DOMINGOS SÁVIO PINTO MARTINS, de um bem imóvel localizado no Município de Jaguaré/ES para a construção da sede do Sindicato dos Trabalhadores Rurais daquela municipalidade, **razão pela qual foi afastada a prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.**

Segundo consta do acórdão da Corte *a quo* – que, por maioria, deu provimento parcial ao recurso –, a referida doação não se concretizou "tanto por ausência de instrumento público ou particular e seu respectivo registro quanto pela não exteriorização por parte do sindicato de quaisquer dos poderes inerentes à propriedade do terreno" (fl. 291).

Concluiu-se, todavia, que (fl. 309):



[...] a conduta de encaminhar projeto de lei ao Poder Legislativo, no período vedado pela legislação eleitoral, solicitando a aprovação de projeto de lei tendente à doação de terreno público para entidade privada e ainda divulgar tal fato em *site* oficial, tem – em tese – o condão de afetar a igualdade da eleição e, via de consequência, favorecer aquele mandatário público que postula a reeleição, configurando, assim, prática de conduta vedada por lei a agente político em ano eleitoral, tal como prevista no art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/97.

O TRE/ES, assim, considerou que, mesmo não tendo sido concretizada no plano fático-jurídico a doação do bem, teria ocorrido a prática da conduta vedada imputada ao então prefeito. Destacou-se no *decisum*, entretanto, que tal conduta teve “efeito moderado sobre os eleitores do Município de Jaguaré, não impondo mácula sobre o resultado do pleito eleitoral”, tendo em vista que o candidato obteve o segundo lugar nas eleições municipais de 2012, razão pela qual aplicou o relator do acórdão somente a sanção de multa aos recorridos, afastando a hipótese de ser declarada a inelegibilidade.

Pois bem. Entendo que merece prosperar o recurso especial interposto por DOMINGOS SÁVIO PINTO MARTINS, ANGELINA PANSINI CALIMAN e COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA PARA JAGUARÉ CONTINUAR AVANÇANDO, devendo ser mantido o entendimento da sentença de primeiro grau que julgou improcedente a representação, por não estar caracterizado o ilícito.

Para melhor compreensão da controvérsia, importa transcrever os dispositivos da Lei nº 9.504/97 que regem a matéria, quanto ao ponto:

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

[...]

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

[...]

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

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado,

✍



agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, **fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

(sem grifos no original)

Não se desconhece que esta Corte Superior possui jurisprudência no sentido de que a efetiva distribuição gratuita de bens – inclusive imóveis – em período vedado, salvo se amparada por alguma das normas permissivas previstas na legislação de regência, é de ser considerada conduta vedada, na forma do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

A propósito:

Representação. Conduta vedada. Art. 73, VI, *b* e § 10, da Lei nº 9.504/97.

[...]

3. Ainda que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoral, incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, visto que **ficou provada a distribuição gratuita de bens sem que se pudesse enquadrar tal entrega de benesses na exceção prevista no dispositivo legal.**

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-AI nº 12.165 [39513-54]/PR, rel. Min. ARNALDO VERSIANI, DJE de 1º.10.2010, sem grifos no original)

RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES 2006. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO.

[...]

14. No caso, configurado abuso de poder pelos seguintes fatos: a) **doação de 4.549 lotes às famílias inscritas no programa Taquari** por meio do Decreto nº 2.749/2006 de 17.5.2006 que regulamentou a Lei nº 1.685/2006; b) **doação de 632 lotes** pelo Decreto nº 2.786 de 30.06.2006 que regulamentou a Lei nº 1.698; c) **doação de lote para o Grande Oriente do Estado de Tocantins** por meio do Decreto nº 2.802, que regulamentou a Lei nº 1.702, de 29.6.2006; d) **doações de lotes autorizadas pela Lei nº 1.711 formalizada por meio do Decreto nº 2.810 de 13.6.2006 e pela Lei**



nº 1.716 formalizada por meio do Decreto nº 2.809 de 13 de julho de 2006, fl. 687, anexo 143); e) 1.447 nomeações para cargos comissionados CAD, em desvio de finalidade, no período vedado (após 1º de julho de 2006); f) concessão de bens e serviços sem execução orçamentária no ano anterior (fotos, alimentos, cestas básicas, óculos, etc. em quantidades elevadíssimas) em 16 municípios, até 29 de junho de 2006, por meio de ações descentralizadas no Governo mais perto de você .

[...]

Recurso a que se dá provimento para cassar os diplomas dos recorridos.

(RCEd nº 698/TO, rel. Min. FELIX FISCHER, DJE de 12.8.2009, sem grifos no original)

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. RECONHECIMENTO, NA ORIGEM, DA PRÁTICA DA CONDUTA VEDADA NO INCISO III DO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/97. PRAZO DECADENCIAL. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, NÃO PROVIDO.

[...]

4. O comprovado uso de programa habitacional do poder público, por agente público, em período eleitoral, com distribuição gratuita de lotes com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando, com pedido expresso de voto, configura abusivo desvio de finalidade do mencionado projeto social, caracterizando conduta vedada pelo inciso III do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

[...]

6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido. Manutenção do acórdão recorrido.

(REspe nº 25.890/GO, rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 31.8.2006, sem grifos no original)

Entretanto, no caso dos autos, faz-se forçoso reconhecer que não houve a necessária subsunção do fato à norma proibitiva, tendo em vista que inexistente notícia nos autos de que o então prefeito municipal, ora recorrente, tenha levado a cabo a **efetiva** distribuição gratuita de lote durante aquela ou qualquer outra ocasião naquele ano eleitoral.

Por pertinente, destaco os seguintes precedentes desta Corte:

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CANDIDATOS A PREFEITO E VICE-PREFEITO. ELEIÇÕES DE 2012. CONDUTA VEDADA. OFENSA AO ART. 275 DO CÓDIGO ELEITORAL. NÃO CONFIGURADA. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE RECURSAL E CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADAS. ART. 73, INCISO IV E §§ 4º, 5º E 10, DA LEI Nº 9.504/97. DOAÇÃO GRATUITA DE

///



BENS DURANTE O ANO ELEITORAL. INEXISTÊNCIA. CONDUTA NÃO CARACTERIZADA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

[...]

5. Estando adequadamente demarcadas as premissas fático-probatórias no acórdão recorrido, é possível promover o reenquadramento jurídico dos fatos e provas.
6. No ano eleitoral, é possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, desde que no bojo de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.
7. As condutas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 se configuram com a mera prática dos atos, os quais, por presunção legal, são tendentes a afetar a isonomia entre os candidatos, sendo desnecessário comprovar a potencialidade lesiva.
8. *In casu*, para concluir se foram perpetradas as condutas vedadas, é imprescindível verificar a ocorrência, ou não, de efetiva doação dos lotes no período vedado.
9. A norma local apenas autorizou a distribuição dos lotes, mas a tradição não foi formalizada de imediato, pois, para tanto, necessário cumprir diversos requisitos, não havendo notícia de que houve efetiva distribuição gratuita de bens durante o ano eleitoral.
10. Não é possível avaliar a gravidade das condutas tendo por esteio a mera presunção de que determinado pronunciamento incutiu "no íntimo de cada eleitor" a certeza de que receberia um dos imóveis.
11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos.

(REspe nº 14-29/PE, rel. Min. LAURITA VAZ, DJE de 11.9.2014; sem grifos no original)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ASSOCIAÇÃO ESPORTIVA. SEDE. ALTERAÇÃO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. INOCORRÊNCIA. CONDUTA VEDADA. DESCARACTERIZAÇÃO. NORMA. DIREITO. RESTRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ESPECIAL FIM DE AGIR. NÃO OCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. *In casu*, houve apenas a disponibilização de um local público, em substituição ao anteriormente utilizado para prática desportiva, não havendo que se falar na prática de conduta vedada, prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, o qual apenas incide quando há "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios".
2. Normas restritivas de direitos devem ser interpretadas estritamente, razão pela qual a substituição da sede de associação esportiva, por motivos alheios à vontade da



Administração Pública e da associação beneficiada, não configura "distribuição gratuita de bens".

3. A captação ilícita de sufrágio somente se configura quando o candidato agir com o fim especial de obter o voto, o que não restou evidenciado na espécie.

4. Agravos regimentais desprovidos.

(REspe nº 532-83/SP, rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, DJE de 5.8.2014; sem grifos no original)

A corroborar a fundamentação antes expendida, trago à colação os termos do parecer proferido pela PGE, *in verbis* (fls. 581-582):

No caso dos autos, restou devidamente comprovada a existência de lei municipal autorizando a doação de bem imóvel público para o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Jaguaré, no Espírito Santo. O mérito do caso, portanto, versa sobre a qualificação jurídica e a gravidade dos fatos.

É Incontroverso nos autos que houve a autorização legislativa para a doação do bem – essa autorização, ao menos do ponto de vista jurídico, como se sabe é ato da Câmara Municipal e não do prefeito, conquanto o acórdão registre que a iniciativa do projeto de lei tenha sido do chefe do Executivo (cf. fl. 307).

Como se trata de mera autorização, a transferência do bem depende de edição de decreto do Poder Executivo municipal, que não se consumou. Mesmo assim, o voto vencedor consignou que "o fato de não ter sido concretizada, no plano fático-jurídico, a doação do bem (imóvel) público, via edição dos atos respectivos, não afasta... a incidência do mencionado § 10º do art. 73, da Lei Federal nº 9.504/97".

Esses são os fatos. Não houve a doação, porque o prefeito não a consumou. Porém, tudo estava preparado para que ela se consumasse, o que, do ponto de vista prático, não alteraria o desvio de finalidade na conduta do Chefe do Executivo para obter a simpatia dos membros do sindicato com a sua candidatura.

Não obstante, se não houve doação não há como se concluir pela incidência do tipo de conduta vedada. [...]

E justamente porque a doação de bem não se consumou não se pode falar em uso promocional da distribuição gratuita de bem, que também pressupõe doação acabada, que não se verificou conforme expressamente registra o acórdão impugnado.

Como o debate na Corte de origem limitou-se à conduta vedada, reconhecidamente sem gravidade para gerar a cassação do registro – o candidato recorrente não se elegeu, não se pode nesta sede, com supressão de instância, se avaliar a conduta sob o aspecto do abuso de poder político – mesmo porque a avaliação da gravidade da conduta demandaria revolvimento da prova.

O certo é que não houve a incidência de nenhum dos tipos de conduta vedada a agente público previstos na Lei 9.504/97, razão



REspe nº 415-69.2012.6.08.0021/ES

10

por que não há como se manter a condenação da parte representada por esses fatos, à sanção de multa.

Ante o exposto, com fundamento no art. 36, § 7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, DOU PROVIMENTO ao recurso especial interposto por DOMINGOS SÁVIO PINTO MARTINS, ANGELINA PANSINI CALIMAN e COLIGAÇÃO MAJORITÁRIA PARA JAGUARÉ CONTINUAR AVANÇANDO para, reformando o acórdão recorrido, restabelecer a sentença de primeiro grau.

Prejudicada, assim, a análise das alegações constantes do recurso especial da COLIGAÇÃO LEGISLATIVO RENOVADO.

À Secretaria para corrigir a autuação.

Publique-se.

Intimem-se.

Brasília, 15 de maio de 2015.


Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
Relatora