



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 365-79.2012.6.13.0158 – CLASSE 32  
– CHALÉ – MINAS GERAIS**

**Relatora originária:** Ministra Luciana Lóssio  
**Redator para o acórdão:** Ministro Dias Toffoli  
**Recorrente:** Ministério Público Eleitoral  
**Recorridos:** Elmir Batista de Melo e outro  
**Advogados:** Mauro Jorge de Paula Bomfim e outros

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL.  
INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA  
LC Nº 64/90. CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER  
POLÍTICO. NÃO CONFIGURAÇÃO.

1. A realização de obras de terraplanagem em propriedades particulares, quando respaldada em norma prevista na Lei Orgânica do Município, atrai a ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504.97.

2. Recurso especial desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em desprover o recurso, nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli.

Brasília, 16 de outubro de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI – REDATOR PARA O ACÓRDÃO

## RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso especial contra julgado do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG), que deu provimento a recurso eleitoral, para reformar sentença, afastando condenação imposta em razão de conduta vedada prevista pelo art. 73, § 10, da LEL.

Eis a ementa do acórdão regional:

**Recurso. Ação de Investigação Judicial Eleitoral.** art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990. Conduta vedada e abuso de poder político. Utilização de equipamentos e bens públicos fazendo terraplanagens e consertando estradas em favor de particulares em período eleitoral. Eleições de 2012. Pedido julgado procedente em 1º grau.

**Preliminares – Inépcia da inicial e sentença *extra-petita*. Rejeitadas.**

Com base nos fatos narrados pela parte na peça inicial, cabe ao juiz atribuir a qualificação jurídica que tenha correspondência à solução do litígio diante do princípio *jura novit curia*, pelo qual se pressupõe o seu conhecimento do direito, cuja relevância reflete postulado de igual matiz: *da mihi factum dabo tibi jus*. Não há ofensa aos arts. 128 e 460 do CPC se a qualificação jurídica dos fatos difere daquela apontada pelos autores. No caso específico, a multa que reclamam os recorrentes de não fazer parte do pedido é inerente ao tipo do art. 73, § 4º, 5º da Lei 9.504/97.

**Mérito.**

Comprovação nos autos dos fatos narrados na inicial de fls. 02/10, já que momento algum os recorrentes negaram que os serviços de terraplanagem em terrenos particulares foram executados por máquinas e servidores públicos.

**Contudo, a conduta dos investigados não viola a legislação eleitoral**, porquanto, amparada na Lei Orgânica do Município e está na exceção prevista no artigo 73, §10, da Lei 9.504/97.

**Recurso a que se dá provimento para reformar a sentença e afastar a condenação imposta aos recorrentes.** (Fl. 278)

O Ministério Público aponta violação aos arts. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90, aduzindo, inicialmente, que não se demanda a análise fática.

Sustenta que a previsão genérica da prestação de determinado serviço público, unicamente, em Lei Orgânica Municipal não preenche os

requisitos excepcionais do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, que exige lei específica para autorizar e regulamentar o programa social. Afirma que a rubrica no orçamento do Município é igualmente genérica, não se enquadrando na exceção legal.

Alega que a ausência de potencialidade para comprometer o equilíbrio e a normalidade do pleito, utilizada para afastar o abuso, não está mais prevista na lei que exige, atualmente, análise quanto à gravidade do fato, conforme disposto no art. 22, XVI, da LC nº 64/90.

Aponta divergência jurisprudencial com julgados do TSE.

Contrarrazões às fls. 330-340.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo provimento do recurso especial (fls. 343-351).

A Coligação Oportunidade, Renovação e Compromisso protocolizou petição, requerendo admissão no feito na qualidade de assistente do Ministério Público (fls. 354-372).

O Ministério Público manifestou-se pelo indeferimento da assistência (fls. 382-384).

Por decisão agravada de fls. 391-399, dei provimento ao recurso especial do Ministério Público, por entender que houve a prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

Seguiu-se interposição de agravo regimental, ao qual dei provimento, em juízo de retratação, para submeter o recurso especial a julgamento colegiado do TSE, porquanto, de fato, não há jurisprudência específica nesta Corte acerca da viabilidade de lei orgânica municipal atender à ressalva constante do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97<sup>1</sup> (fls. 415-418).

É o relatório.



---

<sup>1</sup> Art. 73. [...]

[...]

§ 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.

**VOTO (vencido)**

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, tenho que o recurso especial merece provimento.

Consta do acórdão regional que a conduta apurada nos autos consubstancia-se na utilização de equipamentos e bens públicos para prestação de serviços em benefício de produtores rurais.

No que diz respeito aos fatos ocorridos, colho da moldura fática destacada pela Corte de origem:

Narra-se, neste feito, que os recorrentes, Prefeito e Vice-Prefeito reeleitos no Município de Chalé, utilizaram-se, em período eleitoral, de máquinas e servidores públicos para a realização de obras em propriedades particulares (terraplanagem).

Com efeito, restaram incontroversos nos autos os fatos narrados na exordial de fls. 02/10, já que em momento algum os recorrentes negaram que os serviços de terraplanagem em terrenos particulares foram executados por máquinas e servidores públicos. (Fl. 283)

Quanto ao afastamento da conduta vedada, em razão da existência de lei autorizando o programa de fomento ao pequeno produtor rural, o Tribunal *a quo* assentou:

Cite-se o artigo 191 da Lei Orgânica Municipal, que dispõe:

A política de desenvolvimento rural municipal, estabelecida de conformidade com as diretrizes fixadas em lei tem por objetivo orientar e direcionar a ação do Poder Público Municipal no planejamento e na execução nas atividades de apoio à produção, comercialização, armazenamento, agroindustrialização, transporte e abastecimento de insumos e produtos. Fl. 60.

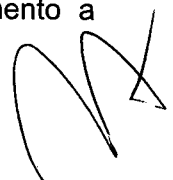
[...]

O art. 203 da lei Orgânica Municipal dispõe expressamente que:

O Município implantará programas de fomento à pequena produção através de recursos orçamentários próprios ou, e preferencialmente, oriundos de verbas específicas da união ou do Estado e de contribuição do setor privado:

I – fornecimento de máquinas e insumos;

II – criação de patrulhas mecanizadas para atendimento a grupo de produtores rurais no preparo da terra;



Há de verificar, todavia, que a possibilidade de a atitude do candidato provocar desequilíbrio na disputa, ou seja, a potencialidade lesiva da conduta, inexistente, haja vista que a conduta dos recorrentes foi toda pautada em dispositivos legais autorizadores para a realização da gestão.

[...]

Os depoimentos revelam tão somente que de fato ocorreram as obras executadas pelo Município, mas, de acordo com os ditames da Lei Orgânica e amparado na execução do artigo 73, § 10, da lei 9.504/90, não tiveram a capacidade de desequilibrar o pleito, já que tais execuções se deram em todos os mandatos dos Prefeitos anteriores, inclusive desde o início do mandato dos recorrentes. (Fls. 284-286)

A despeito do posicionamento do Tribunal de origem, tenho que restou configurada a conduta vedada prescrita no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, em razão da utilização de maquinário e servidores públicos em benefício de produtores rurais.

É que a conduta descrita nos autos não está amparada pela exceção contida no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 que permite a distribuição de benefícios quando decorrente de programa social autorizado em lei ou em execução orçamentária em exercício anterior.

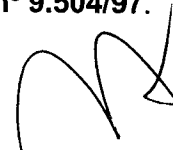
Para a incidência da aludida ressalva, é necessário que os programas sociais estejam previstos em lei específica, diferentemente do entendimento adotado pelo acórdão regional, que considerou suficiente a previsão em Lei Orgânica Municipal.

Neste aspecto, vale ressaltar que a lei orgânica de um município contém apenas diretrizes e normas programáticas, reclamando a regulamentação dos temas por leis específicas.

O tema já está consolidado na jurisprudência deste Tribunal Superior. Confira-se:

Conduta vedada. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

**1. À falta de previsão em lei específica e de execução orçamentária no ano anterior, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, em ano eleitoral, consistente em programa de empréstimo de animais, para fins de utilização e reprodução, caracteriza a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.**



2. A pena de cassação de registro ou diploma só deve ser imposta em caso de gravidade da conduta.

Recurso ordinário provido, em parte, para aplicar a pena de multa ao responsável e aos beneficiários.

(RO nº 149655/AL, Rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJE* de 24.2.2012) (Grifei)

Cumpre esclarecer, ainda, que o bem jurídico protegido pelas condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 é a igualdade na disputa das eleições, cuja prática já pressupõe a aptidão para desequilibrar o pleito. Por essa razão não há que se demonstrar o caráter eleitoreiro da conduta. Nesse sentido:

**AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS EM PERÍODO VEDADO. RESSALVA DO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. REQUISITOS. MULTA. RAZOABILIDADE. AGRAVOS PARCIALMENTE PROVIDOS.**

1. A instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

2. **Para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 não é preciso demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito.** Precedente.

3. Em atenção ao princípio da proporcionalidade e da razoabilidade, deve ser reduzido o quantum da multa aplicada.

4. Agravos regimentais parcialmente providos apenas para reduzir o valor da multa de cem mil para dez mil UFIRs.

(AgR-REspe nº 36026/BA, Min. Aldir Passarinho Junior, *DJE* de 5.5.2011) (Grifei)

Assim, não há como afastar, na espécie, a prática da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, eis que verificada a ilicitude.

Para tanto, considerando as peculiaridades do caso, observo que a multa no valor de 20.000 UFIR para cada recorrido, nos termos dos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/97, atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.



Por outro lado, tenho que a conduta não se revestiu da gravidade suficiente a ensejar a cassação dos mandatos, tendo em vista decorrer de prática reiterada no Município de Chalé, inclusive em mandatos anteriores, conforme consignou o acórdão regional.

Do exposto, dou provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral, para condenar os recorridos ao pagamento de multa no valor de 20.000 UFIR, para cada um, pela prática da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

É como voto.

### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA: Ministra Luciana Lóssio, a lei orgânica é a Constituição do município. Ela deve ser aprovada por *quorum* especial. É uma lei muito mais rígida, portanto. Ao contrário da lei ordinária municipal, a lei orgânica é algo que empresta maior legitimidade aos programas.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: E não tem paternidade.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Eu quero somente fazer menção ao Recurso Especial Eleitoral nº 29714-51, de quem foi relatora a Ministra Cármen Lúcia, e da ementa desse julgado, sobre as eleições de 2008, em que realmente consta que o programa social sem previsão em lei específica trata de conduta vedada. Eu fiquei vencido nesse caso.

Leio a minha manifestação:

Peço vênias a Vossa Excelência e ao Ministro Marco Aurélio para negar provimento ao recurso. E o faço, em primeiro lugar, porque estamos em sede de recurso especial. A ementa do julgado no Regional é a seguinte:



[...]

E fiz a leitura da ementa.

Mais adiante, eu disse, saltando alguns trechos:

Em relação aos municípios, a Constituição não exige a necessidade sequer de estruturação de uma procuradoria municipal ou de uma advocacia pública concursada. Até entendo que o ideal é que exigisse, mas não exige.

Exigir lei específica para todos os municípios, além da exigência de afastar os programas não previstos em lei orçamentária – e o acórdão afirma que esse programa cumpria a lei orçamentária – e da obrigatoriedade de haver lei específica, seria imputar ilícito a todos os prefeitos que estão cumprindo a lei orçamentária. Não posso entender como o cumprimento de um programa autorizado por lei orçamentária, portanto a execução do orçamento, possa gerar um ilícito.

Então esse é o voto que proferi naquele caso.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Senhores Ministros, já adiantando minha posição, peço vênias à eminente relatora, para, no caso, negar provimento ao recurso do Ministério Público, mantendo hígido o acórdão recorrido.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, peço vênias à eminente relatora, mas entendo que é suficiente aquilo que está estabelecido na lei orgânica, tal como o Ministro João Otávio de Noronha havia apontado e Vossa Excelência agora faz.





**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, peço vênua à relatora para acompanhar a divergência.

**VOTO**

O SENHOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA: Senhor Presidente, também peço vênua à Ministra Luciana Lóssio para acompanhar a divergência pelas ponderações apresentadas.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Sua Excelência aplicou uma jurisprudência, inclusive, que acabei de mencionar.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): E trouxe a questão ao debate. Confesso realmente ter ficado em dúvida, e por essa razão, pelas peculiaridades do caso concreto, enfim, apliquei a pena mínima, apenas a título de orientação, inclusive.

**VOTO**

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhor Presidente, também peço vênua à relatora para acompanhar a divergência.



**VOTO**

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:  
Senhor Presidente, acompanho a divergência, e ressalto primeiro que, no recurso especial, o acórdão regional assentou que havia a previsão em lei. É uma lei que não é lei federal, é uma lei municipal, então até para conhecer o recurso teríamos que examinar a legislação municipal, o que não é competência do Tribunal Superior Eleitoral em grau de recurso especial.

Penso ser muito mais importante, como já dito, que a matéria de um programa social esteja numa lei orgânica do município, porque todos os governos adotarão aquele programa, do que em uma lei específica.

Pelos precedentes do Tribunal, eu entendo que, quando se disse sobre a necessidade de lei específica, a conclusão é no sentido de que o programa deve estar especificamente previsto em alguma lei. Não necessariamente numa lei única e exclusivamente para o programa. A especificação pode estar na lei orgânica municipal, na lei orçamentária.

No caso, como a eminente relatora disse, o programa já ocorria há muito tempo no município.

Assim, como o art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97 dispõe apenas a expressão “em lei”, ou seja, há a necessidade do programa social ser previsto em lei e, no caso, há tal previsão na lei orgânica municipal, peço vênias à eminente relatora e acompanho a divergência.



**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 365-79.2012.6.13.0158/MG. Relatora originária: Ministra Luciana Lóssio. Redator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorridos: Elmir Batista de Melo e outro (Advogados: Mauro Jorge de Paula Bomfim e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, desproveu o recurso, nos termos do voto do Ministro Dias Toffoli. Vencida a Ministra Relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 16.10.2014\*.

---

\*Sem revisão das notas de julgamento da Ministra Luciana Lóssio.