

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 1-72.
2009.6.18.0073 – CLASSE 32 – RIBEIRA DO PIAUÍ – PIAUÍ**

Relator: Ministro Gilmar Mendes

Agravantes: Jorge de Araújo da Costa e outro

Advogados: José Norberto Lopes Campelo – OAB nº 2594/PI e outros

Agravada: Coligação A Força que Vem do Povo (PSB/PMDB/PP/PSC/PPS/
PRTB/PSDB/PV/PDT)

Advogado: Luiz José Ulisses Júnior – OAB nº 3729/PI

ELEIÇÕES 2008. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER. CONDOTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENS. PROGRAMA SOCIAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. PROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.

1. O Tribunal Regional Eleitoral assentou que houve a distribuição, em ano eleitoral, de diversos bens a eleitores carentes por meio de programa social não instituído por lei específica, caracterizando abuso de poder político e econômico. Diante das premissas que fundamentam o acórdão, não é possível novo enquadramento jurídico dos fatos.

2. Segundo a jurisprudência do TSE, somente a existência cumulativa da lei de criação do programa social e da previsão orçamentária específica atende à exigência do art. 73, § 10, da Lei das Eleições. Precedentes.

3. Decisão agravada mantida por seus fundamentos. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 16 de novembro de 2016.

MINISTRO GILMAR MENDES – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhores Ministros, trata-se de ação de investigação judicial eleitoral ajuizada pela Coligação A Força que Vem do Povo (PSB/PMDB/PP/PSC/PPS/PRTB/PSDB/PV/PDT) contra a Coligação Amor por Ribeira (PT/PTB/PCdoB), Jorge de Araújo da Costa e Justino João da Costa – eleitos em 2008, respectivamente, prefeito e vice-prefeito do Município de Ribeira do Piauí/PI –, sob a alegação de abuso de poder econômico e político, por meio da captação ilícita de sufrágio, e de prática de condutas vedadas aos agentes públicos.

A coligação representante narra que, em troca de votos, os investigados teriam:

- a) construído estradas nas localidades Tinguís, Espinho e Alto Belo;
- b) construído calçamento e poço tubular, possibilitando o abastecimento de água em propriedade privada;
- c) alugado veículos e motocicletas para transporte de eleitores durante a campanha eleitoral com utilização de recursos financeiros do município;
- d) contratado 40 servidores sem concurso público no período de maio a setembro de 2008;
- e) doado cestas básicas, próteses dentárias e realizado reformas habitacionais em prol de pessoas carentes, totalizando as benesses o valor de R\$20 mil, no mês de julho de 2008;
- f) entregado madeira a eleitor na localidade de Salinas;
- g) desviado recursos de convênios públicos para a campanha mediante a utilização de notas fiscais falsas.



O juiz julgou improcedente o pedido formulado na ação de investigação judicial eleitoral, por entender que as provas eram insubsistentes, extinguindo-a com resolução do mérito (fls. 2.287-2.319).

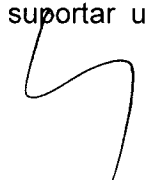
O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí deu provimento ao recurso da Coligação A Força que Vem do Povo, nos termos do acórdão assim ementado (fls. 2.729-2.730):

RECURSO EM INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2008. PREFEITO E VICE-PREFEITO. PRELIMINARES. AUSÊNCIA DE DEGRAVAÇÃO E DE PERÍCIA NA MÍDIA APRESENTADA. DECADÊNCIA DO DIREITO DE INTERPOR AÇÃO COM BASE EM CONDOTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS. REJEIÇÃO. CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS, CALÇAMENTOS E ENCANAMENTOS. PERFURAÇÃO DE POÇO TUBULAR. DOAÇÃO DE MADEIRA. ACRÉSCIMO DE PESSOAL NA FOLHA DE PAGAMENTO. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO TRANSPORTE DE ELEITORES. FATOS NÃO COMPROVADOS. AUXÍLIO A PESSOAS CARENTES. AQUISIÇÃO DE NOTAS FISCAIS PARA COBRIR RECURSOS DESVIADOS PARA A CAMPANHA ELEITORAL. FINALIDADE ELEITORAL CARACTERIZADA PELAS CIRCUNSTÂNCIAS REVELADAS NOS AUTOS - CONFIGURADOS ABUSO DE PODER POLÍTICO ENTRELACADO AO ABUSO DE PODER ECONÔMICO. MULTA. NOVAS ELEIÇÕES. PROVIMENTO.

- Rejeição da preliminar de decadência do direito de interpor ação com base em conduta vedada a agentes públicos. Depreende-se que o ponto central em análise é o abuso de poder, ou seja, o conjunto de ações voltadas a interferir na legitimidade do pleito. Embora alguns dos atos apontados na inicial possam ser caracterizados como conduta vedada, o que se está a questionar nos autos é o possível uso e o reiterado abuso de atos que, em tese, configuram abuso de poder, o qual legitima o ajuizamento de recurso contra expedição de diploma, nos termos do art. 262, IV, 222 e 237 do Código Eleitoral.

- Rejeição da preliminar de ausência de degravação da mídia apresentada, uma vez que do exame dos autos, verifica-se que há uma via de degravação, o que demonstra que, tendo pleno acesso aos autos, também tiveram os recorridos acesso à referida degravação.

- Procedendo-se à análise conjunta de todos os fatos narrados no feito e supostamente caracterizadores de condutas atinentes à captação ilícita de sufrágio eleitoral, quais sejam, construção de estradas em diversas localidades em troca de votos; construção de calçamento e encanamento na zona urbana; perfuração de poço tubular na propriedade de Aderson de Sousa, na localidade "Tinguis" e doação de madeiras ao pastor José Pereira da Silva, na localidade Salinas, observa-se que as provas colacionadas aos autos são frágeis e destituídas de força probante suficiente a suportar uma condenação.



- O acréscimo de pessoal na folha de pagamento do município não ostenta potencialidade para influir na legitimidade do pleito, e a utilização de recursos públicos no transporte de eleitores não tem o condão de configurar abuso de poder econômico.
- Há nos autos elementos de prova a demonstrar a ocorrência de abuso de poder político e econômico e captação ilícita de sufrágio com potencialidade suficiente para influir no resultado do pleito, em Ribeira do Piauí/PI, praticado pelo recorrido Jorge da Costa Araújo, com a finalidade de beneficiar sua candidatura à reeleição.
- Nas circunstâncias descritas nos autos, a distribuição de benesses e a aquisição de notas fiscais frias para cobrir recursos desviados para a campanha eleitoral, configuraram abuso de poder político e econômico, ensejando a cassação dos diplomas dos investigados.
- Considerando-se comprovada a prática de captação ilícita de sufrágio, a medida que se impõe é a cassação dos diplomas conferidos aos recorridos e a anulação dos votos a eles atribuídos, em face de terem sido auferidos por meio vedado por lei, conforme estabelece o art. 222 do Código Eleitoral.
- Necessidade de realização de novas eleições, nos termos do art. 224 do Código Eleitoral, tendo em vista que os recorridos foram eleitos com 100% dos votos.
- Provimento.

Opostos embargos de declaração (fls. 2.789-2.795), foram eles rejeitados (fls. 2.818-2.821).

Jorge de Araújo da Costa e Justino João da Costa interuseram recurso especial (fls. 2.836-2.858) com fundamento no art. 276, inciso I, alíneas *a* e *b*, do Código Eleitoral e no art. 121, § 4º, incisos I e II, da Constituição Federal, no qual alegaram, em síntese:

- a) ofensa aos arts. 245 e 535, inciso II, do CPC, em razão de o Regional não se ter manifestado sobre a suposta ilicitude da prova que fundamentou o reconhecimento de abuso de poder por utilização de notas fiscais “frias” para financiamento da campanha eleitoral, consistente em gravação de conversa sem autoria conhecida. Quanto ao ponto, acrescentaram que a matéria poderia “ser conhecida de ofício pelo juízo, haja vista se tratar de nulidade absoluta, uma vez que a prova ilícita em comento avilta direito fundamental à privacidade” (fls. 2.853-2.854);



- b) ser intempestiva a ação de investigação judicial eleitoral baseada em prática de conduta vedada aos agentes públicos, tendo em vista que o prazo final para a propositura seria a data das eleições e a ação ter sido apresentada após a diplomação dos eleitos. Citaram o REspe nº 28.469/PE como paradigma da divergência jurisprudencial;
- c) a execução de programa social de doação de bens e valores à população carente, sem finalidade eleitoral, quando em continuação de programa há muito tempo executado não configuraria abuso de poder, mencionando nesse sentido decisões do TRE/RJ e do TSE;
- d) “o Regional presumiu a ‘gratidão’, e não o intuito eleitoreiro de programa há anos executado. Aliás, não poderia mesmo cogitar de intuito eleitoreiro pois foi enfático na inexistência até mesmo de pedido de votos” (fl. 2.847), tampouco haveria notícia do aumento do número de doações no ano eleitoral (fl. 2.845);
- e) estar o programa de assistência social devidamente amparado pelo ato normativo próprio, qual seja, previsão em lei orçamentária do ano anterior ao pleito, sendo desnecessária sua criação por lei específica, como ficou consignado no acórdão regional. Para corroborar sua tese, citaram julgado do TRE/RJ;
- f) não ficou demonstrado o especial fim de agir da distribuição de bens, isto é, o intuito de obter o voto do eleitor, para caracterização do ilícito descrito no art. 41-A da Lei nº 9.504/1997;
- g) impossibilidade de cassar os diplomas dos recorrentes com base em ação de investigação judicial fundamentada em prática de conduta vedada ajuizada após a diplomação dos eleitos, conforme julgado no REspe nº 35.923/SP;



- h) fragilidade do conjunto probatório, o que afastaria a configuração do abuso de poder;
- i) inaplicabilidade do prazo de inelegibilidade de oito anos, previsto nas LC nº 135/2010, às eleições 2008.

O presidente do TRE/PI admitiu o recurso especial (fls. 2.992-2.999).

O então relator, Ministro Marco Aurélio, por considerar que os embargos de declaração suspendem o prazo recursal, assentou a intempestividade do recurso especial (fl. 3.010).

Jorge de Araújo da Costa e Justino João da Costa interpuseram agravo regimental, em que pleitearam a reconsideração da decisão agravada sob o argumento de que os embargos de declaração, em vez de suspender, interrompem o prazo recursal (fls. 3.012-3.013).

O TSE deu-lhe provimento (fls. 3.019-3.024).

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso e, no mérito, eventualmente, pelo parcial provimento (fls. 3.034-3.046).

Os autos foram-me redistribuídos e, em 28.2.2014, recebidos no gabinete (fl. 3.048).

Em decisão de 1º.2.2016, neguei seguimento ao recurso, tendo em vista que, com base nas premissas que fundamentam o acórdão Regional, ficou caracterizado o abuso de poder político e econômico – mediante a distribuição de diversas benesses a eleitores por meio de programa social instituído sem amparo legal – com potencialidade lesiva para macular o resultado do pleito e ferir a legitimidade e normalidade das eleições (fls. 3.049-3.061).

Jorge de Araújo da Costa e Justino João da Costa interpõem o agravo regimental (fls. 3.070-3.073) em que postulam a reforma da decisão sob o seguinte argumento:

Da leitura do dispositivo acima [art. 73, § 10, da Lei das Eleições], observa-se que o texto legal utiliza apenas a palavra “lei”, em nada



dispondo se esta seria uma lei específica ou se bastaria a previsão do programa na Lei Orçamentária.

No presente caso, a distribuição de benesses era praticada desde 2005 e estava prevista na Lei Orçamentária, ou seja, as duas exigências do texto legal foram preenchidas, o que afasta a configuração de conduta vedada, e, por consequência, o abuso de poder político/econômico. (fl. 3.072)

Para reforçar sua tese, mencionam que, no julgamento do AgR-REspe nº 36.026/BA, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho Junior, ficou consignado que “a previsão específica dos programas em Lei Orçamentária seria condição de enquadramento nas exceções do art. 73, § 10, da Lei nº. 9.504/97” (fl. 3.072), não se exigindo a existência de lei específica.

Por fim, requerem a reconsideração da decisão agravada ou sua submissão ao Plenário, a fim de reformar a decisão agravada, provendo o recurso especial para julgar improcedentes os pedidos formulados na inicial.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Senhores Ministros, mantenho a decisão agravada por seus fundamentos, *verbis*:

A matéria controvertida neste recurso restringe-se a saber se os fatos indicados no acórdão recorrido referentes à captação ilícita de sufrágio e à prática de conduta vedada são suficientes para a configuração de abuso de poder econômico e político.

Conforme venho sustentando desde a minha primeira passagem por este Tribunal, adoto posição restritiva em relação a todo o sistema judicial de impugnações de diplomas, tendo em vista a possibilidade de se verificar uma judicialização extremada do processo político eleitoral, levando-se, mediante vias tecnocráticas ou advocatícias, à subversão do processo democrático de escolha de detentores de mandatos eletivos, desrespeitando-se, portanto, a soberania popular, traduzida nos votos obtidos por aquele que foi escolhido pelo povo.

A vedação à prática de abuso de poder, como se sabe, tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito, no intuito de manter a higidez do processo eleitoral. Contudo, para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras



que indiquem que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma.

Deve-se observar ainda a potencialidade de a conduta influenciar no pleito (prova indiciária da interferência no resultado)¹, nos termos da redação do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº 64/1990, aplicável às eleições 2008.

Nesse sentido, destaco julgado do Tribunal Superior Eleitoral no qual se ressaltou que “o reconhecimento da potencialidade em cada caso concreto implica o exame da gravidade da conduta ilícita, bem como a verificação do comprometimento da normalidade e da legitimidade do pleito, não se vinculando necessariamente apenas à diferença numérica entre os votos ou a efetiva mudança do resultado das urnas, embora essa avaliação possa merecer criterioso exame em cada situação concreta” (RCED nº 661/SE, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 21.9.2010).

O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, cassou os diplomas dos recorrentes com base em dois fundamentos: i) a utilização de recursos financeiros públicos para compra de voto e financiamento de campanha eleitoral; e ii) a distribuição de bens à população em ano eleitoral por meio de programa social instituído sem previsão legal, o que configuraria abuso de poder mediante a prática de conduta vedada e captação ilícita de sufrágio.

Quanto ao fundamento de que houve desvio de recursos públicos a ensejar o abuso de poder político, verifico que o Regional se apoiou unicamente na existência de “fortes indícios de uso de notas fiscais ‘frias’ para acobertar gastos de campanha”, considerando-os relevantes apesar de a prova apresentada a respeito do fato em tela “não se mostrar totalmente clara e incontroversa” (fl. 2.743v.).

Todavia, meros indícios da prática de conduta ilícita não ensejam a configuração de abuso de poder político e, por conseguinte, não se prestam a fundamentar a aplicação da grave pena de cassação de diplomas, exigindo-se, para tanto, a existência de prova robusta. Portanto, afasto esse fundamento decisório.

Confirmam-se os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. VEREADOR. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E ABUSO DO PODER ECONÔMICO. DESPROVIMENTO.

1. Consoante a atual jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a litude da prova colhida mediante interceptação ou gravação ambiental pressupõe a existência de prévia autorização judicial e sua utilização como prova em processo penal.

2. A prova testemunhal também é inviável para a condenação no caso dos autos, tendo em vista que as testemunhas foram

¹ REspe nº 19.571/AC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 9.4.2002.

cooptadas pelos adversários políticos dos agravados para prestarem depoimentos desfavoráveis.

3. As fotografias de fachadas das residências colacionadas aos autos constituem documentos que, isoladamente, são somente indiciários e não possuem a robustez necessária para comprovar os ilícitos.

4. A condenação pela prática de captação ilícita de sufrágio ou de abuso do poder econômico requer provas robustas e incontestas, não podendo se fundar em meras presunções. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 924-40/RN, rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 2.10.2014 – grifo nosso)

INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA LC Nº 64/90. REQUISITOS. NOTICIÁRIO DA IMPRENSA. PROVA TESTEMUNHAL. ENCARGO DA PARTE (INCISO V DA MESMA NORMA). OMISSÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. A Representação Judicial Eleitoral, cogitada no art. 22 da LC nº 64/90, configura-se como ação cognitiva com potencialidade desconstitutiva e declaratória (art. 30-A, § 2º, da Lei nº 9.504/97), mas o seu procedimento segue as normas da referida norma legal, mitigados os poderes instrutórios do juiz (art. 130 do CPC), no que concerne à iniciativa de produção de prova testemunhal (art. 22, V, da LC nº 64/90).

2. Sem prova robusta e inconcussa dos fatos ilícitos imputados aos agentes, descabe o proferimento de decisão judicial de conteúdo condenatório.

3. Se a parte representante deixa de diligenciar o comparecimento de testemunhas à audiência de instrução, como lhe é imposto por Lei (art. 22, V, da LC nº 64/90), não é lícito ao órgão judicial suprir-lhe a omissão, dado ser limitada a iniciativa oficial probatória, a teor do referido dispositivo legal.

4. Representação Eleitoral improcedente.

(Rp nº 1.176/DF, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, julgado em 24.4.2007 – grifo nosso)

Passo à análise do segundo fundamento em que se baseou o TRE para a procedência do pedido formulado na ação de investigação judicial eleitoral, qual seja, a distribuição de bens em período eleitoral por meio de programa social instituído sem previsão legal.

Extraio do acórdão regional (fls. 2.739v.-2.741v.):

Pois bem, analisando a documentação constante dos autos, verifico que **há a comprovação da assistência prestada a pessoas carentes do município, através de ajuda financeira para compra de cestas básicas, passagens rodoviárias, confecção de próteses dentárias, pagamentos de exames médicos, entre outras, demonstradas através de notas de**

empenho, recibos e notas fiscais (fls. 1.172/1.587, Volumes 6 a 8), além de demonstrativos fiscais nos quais se afere que as despesas com programas sociais realmente ocorriam desde o ano de 2005.

No entanto, não consta dos autos comprovação de legislação autorizadora da instituição de programas de assistência social no município de Ribeira do Piauí.

Assim, em que pese o argumento dos recorridos de que o fornecimento de cestas básicas e outros bens e serviços a famílias carentes ocorria desde o ano de 2005, ou seja, que já era executado em anos anteriores, não se comprovou que o programa social estaria autorizado em lei.

Relevante também asseverar que os recorridos limitaram-se a alegar a existência do referido programa, colacionando aos autos apenas cópias dos Orçamentos-Programa do município e das notas de empenho, notas fiscais e recibos.

Desse modo, se não há lei autorizadora do programa, não pode o Prefeito, sob o argumento de que o programa já era executado há alguns anos, mantê-lo. Se isso fosse possível, o § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/97 restaria letra morta, pois o mandatário, sem previsão legal expressa, poderia desvirtuar o sentido do programa social conforme instituído em lei. Se o legislador não fez essa opção, não pode fazê-la o Chefe do Executivo, que não tem função legislativa; a regra de previsão legal decorre exatamente da necessidade de impedir a manipulação eleitoreira de programas sociais pelos detentores do poder. [...]

Ademais, ainda que existisse lei autorizada, nesse ponto, cumpre perquirir acerca da licitude da distribuição de tais benesses e a possível configuração de abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico (CE, art. 262, IV, 222 e 237).

A Lei n. 9.504/97, no seu art. 73, § 10, exatamente com o intuito de preservar a paridade de armas entre os candidatos, prescreve, como regra, a proibição taxativa de distribuição de qualquer benesse no ano da eleição, salvas as hipóteses de calamidade pública, estado de emergência e programa social instituído em lei e em execução no ano anterior. [...]

A conduta vedada, na hipótese, é inequívoca, cumprindo perquirir se a conduta dos recorridos também é configuradora de abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico. [...]

Pois bem. **Constam dos autos elementos de convicção suficientes para formar o entendimento de que houve, inequivocamente, abuso de poder político entrelaçado ao abuso de poder econômico por parte dos recorridos, na medida em que as condutas da Administração Municipal, de caráter assistencialista, realizadas inclusive durante o período eleitoral, para uma grande quantidade de pessoas e sem amparo legal, vinculam os eleitores beneficiados,**



por gratidão, ao gestor candidato, independentemente de haver pedido de votos.

[...]

Ademais, entendo que a distribuição de benesse, no período eleitoral, sob o pretexto de dar efetividade a suposto programa social, não amparado em lei, configura captação ilícita de sufrágio.

Ressalto, ainda, conforme já foi destacado no voto de Fronteiras e aqui repetido, o efeito multiplicador dessas espécies de benesses. Nesses casos toda a família do beneficiado fica, obviamente, agradecida pela benesse recebida, e a tendência é de que todos, sensibilizados com o apoio da Prefeitura, votem no candidato.

Então, eu entendo que, essa distribuição de dentaduras, de cestas básicas e outras benesses, em pleno ano eleitoral, inclusive dentro do período vedado, configura captação ilícita de sufrágio.

[...]

Assim, como se vê, não é necessário o pedido expresso de votos para caracterizar corrupção eleitoral, bastando que fique evidenciado o especial fim de agir, caracterizado, a meu ver, com a doação de bens e vantagens dentro do período eleitoral, o que está comprovado nos autos (fls. 1091 a 1601 da AIJE, e fls. 699/704, 708/709, 714/715 do RCED, inclusive no dia 30 de julho também). (grifo nosso)

O Tribunal Regional Eleitoral do Piauí, ao analisar as provas dos autos, concluiu que houve patente abuso de poder político e econômico mediante a distribuição de diversas benesses aos eleitores a pretexto da existência de programa de cunho social há muito praticado, mas, como bem ressaltou o Regional, sem nenhum amparo legal.

Pois bem. Da moldura fática do acórdão regional depreende-se que, de fato, sobressai a finalidade eleitoral da conduta ante a natureza assistencialista do programa social, mediante o qual se efetuou a **entrega de diversos bens a grande quantidade de munícipes em situação de vulnerabilidade social, no contexto da campanha eleitoral**, caracterizando, notadamente pela ausência de previsão do programa em lei, a prática de abuso de poder econômico e político.

Do contexto fático probatório extrai-se ainda a potencialidade lesiva dos fatos, tendo em vista que a distribuição de benesses ao eleitor, em regra, vicia sua vontade eletiva e macula a legitimidade e normalidade do processo eleitoral. Além disso, a "análise da potencialidade deve considerar não apenas a aptidão para influenciar a vontade dos próprios beneficiários dos bens e serviços, mas também, seu efeito multiplicativo. Tratando-se de pessoas inegavelmente carentes é evidente o impacto desta ação sobre sua família e seu círculo de convivência" (RO nº 1.445/RS, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 6.8.2009).



Ademais, ao contrário do que alegam os recorrentes, esta Corte já se posicionou no sentido de que não afasta a ilicitude da conduta a mera previsão do programa social em lei orçamentária, sendo imprescindível sua instituição por lei própria.

Confira-se o seguinte julgado:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONDUTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENEFÍCIOS SOCIAIS EM PERÍODO VEDADO. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. PROGRAMAS SOCIAIS NÃO CRIADOS POR LEI.

1. A instituição de programa social mediante decreto não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.
2. A mera previsão na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas não tem o condão de legitimar sua criação.
3. Agravo regimental não provido.

(AgR-AI nº 1169-67/RJ, rel. Min. Nancy Andrichi, julgado em 30.6.2011)

De fato, o art. 73, § 10, da Lei das Eleições proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública no ano das eleições, por ser conduta tendente a afetar a igualdade de oportunidades dos concorrentes ao pleito. Apenas excepcionalmente a lei eleitoral admite a entrega dos bens, por exemplo, por meio de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Conquanto os agravantes aleguem ser suficiente a previsão orçamentária dos gastos para o enquadramento da hipótese na permissão legal, ressalto que a jurisprudência do TSE é pacífica no sentido de ser necessária a lei específica que institua o programa social, além de sua execução orçamentária no ano anterior às eleições, porquanto apenas à lei cabe inovar no ordenamento jurídico (art. 5º, inciso II, da CF/1988).

Confiram-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 1496-55/AL, rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 13.12.2011 – Grifo nosso)

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2006. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO E ABUSO DE PODER POLÍTICO COM CONTEÚDO ECONÔMICO. POTENCIALIDADE DA CONDUTA. INFLUÊNCIA NO RESULTADO DAS ELEIÇÕES. ELEIÇÕES DISPUTADAS EM SEGUNDO TURNO. NÃO APLICAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 224 DO CE. MANTIDA A CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS DO GOVERNADOR E DE SEU VICE. PRELIMINARES: RECURSO CABÍVEL, TEMPESTIVIDADE, JUNTADA DE DOCUMENTOS, VÍCIO EM LAUDO PERICIAL, SUSPEIÇÃO DE PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL, TEMPO E ORDEM DE SUSTENTAÇÃO ORAL, ILEGITIMIDADE DE PARTE. RECURSOS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

[...]

9. Ausência de previsão legal e orçamentária para distribuição dos cheques; violação do disposto no artigo 73, §10, da Lei n. 9.504/97.

[...]

Recursos a que se nega provimento.

(RO nº 1.497/PB, rel. Min. Eros Grau, julgado em 20.11.2008)

Observo ainda que, no precedente mencionado pelos agravantes (AgR-REspe nº 36.026/BA, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 31.3.2011), ao contrário do que afirmam, ficou consignado que somente a existência cumulativa de lei de criação do programa social e de previsão orçamentária específica atende à exigência do art. 73, § 10, da Lei das Eleições. Transcrevo, no que interessa, trechos do respectivo acórdão do TSE:

A moldura fática delimitada no v. acórdão regional – criação de programa social mediante decreto – não foi alterada pela decisão agravada, que somente emprestou-lhe nova qualificação jurídica para concluir que não se amoldava à ressalva legal do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97.

[...]

Dessa forma, não foram cumpridos os dois requisitos previstos na ressalva do mencionado art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97:

autorização em lei e execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral.

Ressalto, por fim, que a conduta vedada imputada aos recorrentes foi analisada sob a ótica do abuso de poder e o pedido foi julgado procedente, porquanto o TRE/PI assentou que houve, em ano eleitoral, a distribuição sem amparo na lei de diversos bens a eleitores carentes maculando a normalidade e legitimidade do pleito. Assim, correto o enquadramento jurídico dos fatos.

Nas razões do recurso, os agravantes não trouxeram nenhum argumento capaz de alterar a decisão agravada. Incide na espécie a Súmula nº 182/STJ. Nesse sentido:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL INADMITIDO. DECISÃO AGRAVADA. FUNDAMENTOS NÃO INFIRMADOS. SÚMULA 182/STJ. NÃO PROVIMENTO.

1. A agravante não infirmou os fundamentos da decisão agravada, quais sejam, a impossibilidade de conhecimento do recurso especial por demandar o reexame fático-probatório e a ausência de demonstração do suposto dissídio jurisprudencial. Desse modo, incide o disposto na Súmula 182/STJ.

2. Agravo regimental não provido.

(AgR-AI nº 1714-80/SP, rel. Min. Castro Meira, julgado em 11.6.2013 – grifo nosso)

Agravo regimental. Recurso especial. Representação por doação acima dos limites legais. Decadência. Inocorrência. Sanção. Multa. Intenção de doação. Irrelevância.

1. O TSE já pacificou entendimento de que se a representação eleitoral, por não observância de limite legal de doação, foi proposta dentro do prazo de 180 dias da diplomação, a posterior modificação de jurisprudência - no que tange à competência - não enseja o reconhecimento da decadência. Precedentes: AgR-AI nº 137-33, rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 1º.7.2013; AgR-REspe nº 265-32, rel. Min. Castro Meira, DJE de 7.8.2013.

[...]

3. Nega-se provimento ao agravo regimental que não infirma os fundamentos da decisão agravada.

Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 21-12/RO, rel. Min. Henrique Neves da Silva, julgado em 29.8.2013 – grifo nosso)

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.



EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 1-72.2009.6.18.0073/PI. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Agravantes: Jorge de Araújo da Costa e outro (Advogados: José Norberto Lopes Campelo – OAB nº 2594/PI e outros). Agravada: Coligação A Força que Vem do Povo (PSB/PMDB/PP/PSC/PPS/PRTB/PSDB/PV/PDT) (Advogado: Luiz José Ulisses Júnior – OAB nº 3729/PI).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 16.11.2016.

A large, stylized handwritten mark or signature, possibly representing the name 'S' or a similar character, located in the lower right quadrant of the page.