



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ ELEITORAL RELATOR,
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Recurso Eleitoral n.º 313-93.2012.6.21.0115

Procedência: PANAMBI-RS (115ª ZONA ELEITORAL – PANAMBI)

Relator: DR. HAMILTON LANGARO DIPP

Assunto: RECURSO ELEITORAL – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – CARGO – PREFEITO – ABUSO – DE PODER POLÍTICO/ AUTORIDADE – IMPRENSA ESCRITA – JORNAL/ REVISTA/ TABLÓIDE – BEM PÚBLICO – PREFEITO ABSOLVIDO EM PRIMEIRO GRAU

Recorrente: COLIGAÇÃO UNIDOS PARA PANAMBI AVANÇAR (PT – PDT – PTB – PR – PRB – PSB)
PAULO SÉRGIO RODRIGUES

Recorridos: COLIGAÇÃO O POVO EM PRIMEIRO LUGAR (PP – DEM – PSD – PSDB)
MIGUEL SCHMITT PRYM
JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. PROPAGANDA ELEITORAL. UTILIZAÇÃO DE IMAGENS DE BENS E OBRAS PÚBLICAS. ART. 73, I , DA LEI N.º 9.504/97. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. A simples divulgação de imagens externas de bens e obras públicas realizados pela Administração é prática comum e aceitável entre os candidatos à reeleição, não encontrando vedação na legislação de regência. **2.** Situação diversa, contudo, é a utilização de bens públicos de uso restrito para a realização de propaganda eleitoral em benefício de candidato à reeleição ao Executivo, pois implica a obtenção de vantagem não extensível aos candidatos oponentes. **3.** Não havendo circunstâncias que traduzam repercussão de excessiva gravidade em termos de malferimento à isonomia, cabível apenas a sanção de multa, em atendimento ao princípio da proporcionalidade.
Parecer pelo parcial provimento do recurso.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pela COLIGAÇÃO UNIDOS PARA PANAMBI AVANÇAR e PAULO SÉRGIO RODRIGUES contra sentença (fls. 46/48) proferida pelo Juízo da 115ª Zona Eleitoral, que julgou improcedente a representação, entendendo que a conduta dos representados não caracteriza abuso de poder político, tampouco é vedada pela legislação eleitoral.

Em suas razões de recurso (fls. 53/56), sustenta o recorrente que os representados “*praticaram abuso de poder, consistente no uso de bens públicos para a captação de imagens que foram veiculadas em uma Revista, a título de propaganda eleitoral, amplamente distribuída na cidade, num total de 15 mil exemplares, restando comprovada a conduta vedada*”. Assevera ainda que o Município emitiu Circular, estabelecendo as condutas vedadas no âmbito da Administração Municipal, o que comprovaria que a utilização da estrutura administrativa estaria vedada para todos os efeitos. Requer seja julgada procedente a representação.

Os recorridos apresentaram contrarrazões às fls. 58/63.

Após, subiram os autos ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral e vieram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral (fl. 64), para análise e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, **é tempestiva** a irresignação.

A recorrente foi intimada da sentença no dia 12/11/2012 (fl. 50), vindo a interpor o presente no dia 13/11/2012 (fl. 53). Ou seja, dentro do prazo de três dias previsto pelo art. 73, § 13, da Lei n.º 9.504/97¹.

No **mérito**, o recurso merece parcial provimento.

¹ § 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A COLIGAÇÃO UNIDOS PARA PANAMBI AVANÇAR ajuizou representação, pela prática de abuso de poder, bem como por conduta vedada prevista no art. 73, I da Lei n.º 9.504/97, contra a COLIGAÇÃO O POVO EM PRIMEIRO LUGAR, MIGUEL SCHMITT PRYM e JOSÉ LUIZ DE MELLO ALMEIDA, candidatos a prefeito e vice-prefeito, respectivamente, narrados os fatos no seguintes moldes, no essencial:

“A Coligação representada e seus candidato antes mencionados estão praticando abuso de poder político, consistente no uso de bens públicos para a captação de imagens que estão sendo veiculadas em um Revista, a título de propaganda eleitoral, amplamente distribuída na cidade, num total de 15 mil exemplares (conforme exemplar em anexo).

Na referida revista estão sendo veiculadas imagens de bens públicos, móveis e imóveis, contendo símbolos, frases e imagens, utilizadas pelo gover Municipal, como se pode ver do exemplar em anexo, onde estão sendo estampadas nos veículos propagandeados os símbolos, frases e imagens utilizadas pela Administração Municipal. [...]”

Sustenta o representante, ora recorrente, que os recorridos teriam praticado as condutas vedadas insculpidas no inciso I do art. 73 da Lei das Eleições, *verbis*:

“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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;”

A divulgação de imagens externas de obras e bens públicos realizados na sua Administração é prática comum e aceitável entre os candidatos à reeleição, não encontrando vedação na legislação de regência.

Aliás, há que se destacar que na disputa eleitoral também os candidatos da oposição constantemente utilizam imagens desse tipo, a fim de apontar as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

falhas da administração que intenta a reeleição e de formular críticas e sugestões de melhorias que precisam ser implantadas no Município, não se podendo alegar, portanto, desequilíbrio no pleito eleitoral.

O que a Lei das Eleições veda, com efeito, é que tais imagens sejam obtidas e/ou publicadas com a utilização de verbas públicas, o que, no presente caso, não restou demonstrado. Tampouco se pode falar em publicidade institucional em período vedado, o que incorreria na vedação do inciso VI, 'b', do art. 73.

Assim, a princípio, tal prática é plenamente aceitável. Nesse eixo, colhem-se os precedentes jurisprudenciais a seguir colacionados:

REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. UTILIZAÇÃO DE IMÓVEL PÚBLICO. GRAVAÇÃO DE PROGRAMA ELEITORAL. BIBLIOTECA PÚBLICA. MERA CAPTAÇÃO DE IMAGENS. BENEFÍCIO A CANDIDATURA. NÃO CARACTERIZAÇÃO.

1. Para configuração da conduta vedada descrita no art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, é necessário que a cessão ou utilização de bem público seja feita em benefício de candidato, violando-se a isonomia do pleito.

2. O que a lei veda é o uso efetivo, real, do aparato estatal em prol de campanha, e não a simples captação de imagens de bem público.

3. Ausente o benefício a determinada candidatura, não há como se ter por violada a igualdade entre aqueles que participaram da disputa eleitoral.

4. Representação julgada improcedente.

(Representação nº 326725, Acórdão de 29/03/2012, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 94, Data 21/5/2012, Página 98)

Recurso. Propaganda eleitoral. Eleições 2012. Representação julgada improcedente no juízo eleitoral "a quo" ao entendimento de que a propaganda eleitoral veiculada não apresenta irregularidade. Veiculação de propaganda eleitoral no horário gratuito na televisão, na programação do candidato à majoritária, em que teriam sido utilizadas imagens de bens públicos e a declaração de servidora municipal acerca do ensino público do município. O enfoque dado aos bens e serviços públicos é circunstância inerente ao discurso político dos candidatos, seja para fins de promoção da candidatura, seja como instrumento de críticas em desfavor de adversários da disputa eleitoral. Ademais, não há nos autos prova de que a servidora municipal tenha gravado as imagens em horário de expediente, o que poderia, em tese, configurar conduta vedada. Provimento negado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(Recurso Eleitoral nº 10108, Acórdão de 05/10/2012, Relator(a) DR. ARTUR DOS SANTOS E ALMEIDA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 05/10/2012)

EMENTA. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. NÃO CARACTERIZAÇÃO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. CESSÃO OU UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DE CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO OU COLIGAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. *A utilização de imagens dos prédios e monumentos públicos ou de obras públicas, em campanha eleitoral, não configura as condutas vedadas previstas nos artigos 37, caput e 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97.*

(TRE/PR - RECURSO ELEITORAL nº 6499, Acórdão nº 35.373 de 02/10/2008, Relator(a) MUNIR ABAGGE, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 2/10/2008)

Situação diversa, contudo, é a de utilização de bens públicos de uso restrito para a realização de propaganda eleitoral em benefício de candidato à reeleição ao Executivo, pois implica a obtenção de vantagem não extensível aos candidatos oponentes. A propósito, leia-se o precedente, *verbis*:

ELEIÇÕES 2010 - REPRESENTAÇÃO - INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - LEI N. 9.504/1997, ART. 73, INCISO I - INTEMPESTIVIDADE DA REPRESENTAÇÃO - FALTA DE INTERESSE DE AGIR - INÉPCIA DA INICIAL - ILEGITIMIDADE PASSIVA POR AUSÊNCIA DE PRÉVIO CONHECIMENTO - PRELIMINARES REJEITADAS - CESSÃO DE DEPENDÊNCIAS DE CENTRO CIRÚRGICO DE HOSPITAL PÚBLICO, DE ACESSO RESTRITO, PARA REALIZAÇÃO DE GRAVAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL - USO INDEVIDO DE BEM PÚBLICO PARA GRAVAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL - CONDUTA INCAPAZ DE DESEQUILIBRAR O PLEITO - PROCEDÊNCIA - APLICAÇÃO DA PENA DE MULTA. É lícito o uso, na propaganda eleitoral, de imagens de prédios públicos e servidores no exercício de suas funções rotineiras, até mesmo como forma de possibilitar que o eleitor tenha condições de escolher o candidato mais apto para exercer o cargo eletivo em disputa. O enfoque dado aos bens e serviços públicos é circunstância inerente ao discurso político dos candidatos, seja para fins de promoção da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

candidatura, seja como instrumento de críticas em desfavor de adversários da disputa eleitoral. Contudo, desborda os limites do que se pode considerar mera gravação da rotina e funcionamento ordinário do serviço público, a transformação de sala cirúrgica de acesso restrito em cenário e locação de filmagens para propaganda eleitoral, sobretudo se comprovado a necessidade de especial autorização para uso do local e o manuseio de bens pertencentes à Administração por atores. Verificado, por outro lado, que a conduta não possui gravidade suficiente para justificar a imposição da sanção de cassação do registro ou diploma dos candidatos beneficiados, impõe-se apenas a imposição da penalidade pecuniária.
(TRE/SC - REPRESENTACAO nº 1768936, Acórdão nº 26300 de 10/10/2011, Relator(a) IRINEU JOÃO DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de JE, Tomo 191, Data 17/10/2011, Página 3)

Em relação ao aresto do eg. TRE/SC, assinale-se que traz distinção a ser tomada em consideração, pois diversa é a situação quando os candidatos à reeleição, servindo-se da condição de administradores, utilizam imagens de bens públicos de acesso restrito para a realização de propaganda eleitoral em seu benefício, logrando vantagem não extensível aos candidatos oponentes.

Compulsando-se os autos, verifica-se, no material de propaganda eleitoral impugnado, a profusa utilização pelos recorridos de imagens de bens e serviços públicos que, pela sua própria natureza, evidentemente não são de acesso aberto ao público indistintamente, a saber: consultório e centro de diagnóstico em radiologia (fl. 05); clínica municipal de fisioterapia, inclusive com imagem de atendimento de paciente (fl. 07); imagens internas de central de atendimento de transporte (fl. 08) e de estoques da farmácia municipal (fl. 08); imagens de equipamentos do pronto socorro (fl. 09), imagens internas de centro odontológico e do refeitório da prefeitura municipal de Panambi (fl. 26).

No caso dos autos, a ilegalidade da conduta está centrada no fato de as imagens terem sido gravadas em locais de acesso restrito aos servidores que lá desempenham suas atividades e a particulares eventualmente habilitados, sendo que a mera captação e utilização de imagens de bens públicos de uso comum, de sua vez, é permitida na campanha eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Por não se tratarem de bens ou serviços públicos que se encontram acessíveis a quaisquer pessoas para a realização de fotografias ou gravação de imagens, independentemente de autorização da administração, como evidentemente é o caso, em se cuidando de consultórios, clínicas, centro odontológico e laboratório de radiologia (em tais hipóteses, por óbvio não se pode cogitar da exigência de demonstração da necessidade de autorização, que decorre da própria natureza das atividades ali desenvolvidas), fica patente a quebra do princípio da isonomia, pois certamente os candidatos antagonistas não seriam autorizados a gravar tais imagens, no intuito de crítica aos serviços ali prestados.

Quanto aos argumentos da recorrente acerca da necessidade de cassação do registro ou do diploma dos candidatos demandados, cabe destacar que a penalidade do § 5º do art. 73 da Lei das Eleições só é aplicável no casos mais graves de condutas vedadas.

Nesse eixo, leia-se o comentário de Rodrigo López Zilio²

“Como assentado outrora, havendo adequação típica ocorrerá, de regra, o sancionamento respectivo, o qual deverá observar o princípio da proporcionalidade, ou seja, no caso concreto e com base na prova colhida na instrução processual, o juízo, sempre que possível, velará pela aplicação da sanção, mas com a proibição do excesso sancionatório. Dito de outro modo, a sanção a ser aplicada deve guardar razoabilidade com o ato praticado e com a quebra do bem jurídico tutelado; logo, sendo suficiente a imposição da multa para a reposição do status violado pela conduta vedada, é inadequada a cassação do registro ou do diploma do candidato. Não há mais espaço, assim, para a teoria da reserva legal do possível na seara das condutas vedadas.”

A matéria é pacífica na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, *verbis*:

“Representação. Conduta vedada. Inauguração de obra pública.

1. Este Tribunal Superior já firmou entendimento no sentido de que, quanto às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a sanção de cassação somente deve ser imposta em casos mais graves, cabendo ser aplicado o princípio da proporcionalidade da sanção em relação à conduta.

² ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. Porto Alegre : Verbo Jurídico, 2012, p. 506.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

2. *Com base nos princípios da simetria e da razoabilidade, também deve ser levado em consideração o princípio da proporcionalidade na imposição da sanção pela prática da infração ao art. 77 da Lei das Eleições.*

3. *Afigura-se desproporcional a imposição de sanção de cassação a candidato à reeleição ao cargo de deputado estadual que comparece em uma única inauguração, em determinado município, na qual não houve a presença de quantidade significativa de eleitores e onde a participação do candidato também não foi expressiva.*

Agravo regimental não provido."

(TSE - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 890235, Acórdão de 14/06/2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 160, Data 21/08/2012, Página 38)

Razoável que assim seja, porquanto ainda que descabido exigir-se, em sede de condutas vedadas, qualquer comprovação de potencialidade lesiva dos fatos para influírem sobre o resultado do pleito, a gravidade da conduta ilícita deve se mostrar intensa, com repercussão severa sobre a igualdade de oportunidades entre os candidatos no certame, já que este é o bem jurídico especialmente tutelado, uma vez que a sanção de perda do registro ou do diploma implica cerceamento a direito fundamental do cidadão, restringindo sua capacidade eleitoral passiva.

Sendo assim, e não havendo circunstâncias que traduzam repercussão de excessiva gravidade em termos de malferimento à isonomia ou de benefício eleitoral alcançado pela conduta, apresenta-se desproporcional a pretendida cassação do registro ou diploma dos representados, mostrando-se suficiente como resposta legal à gravidade do ilícito, que, embora presente, não se revela excessiva, a imposição da penalidade pecuniária.

Cumprе esclarecer, ainda, que na Circular emitida pela Prefeitura do Município (fl. 28), não há vedação expressa à divulgação de obras públicas e dos serviços prestados pela Administração nas propagandas eleitorais, de modo que não há se falar em descumprimento da referida Circular.

Por fim, quanto ao uso de símbolos, frases e imagens utilizadas pelo Governo municipal, não merecem guarida as razões do recorrente. Tal conclusão, aliás, é corroborada pelo fato de que, em nenhuma fotografia, a logomarca da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Administração ou o brasão do Município estão claramente identificáveis. Pelo contrário, estão desfocados e praticamente ilegíveis.

Por todo o exposto, merece parcial provimento o recurso, para o fim de ser aplicada a pena de multa, por infração ao art. 73, inc. I, da Lei das Eleições, ante a cedência e uso, em benefício de candidato, de bens públicos móveis e imóveis para a realização de propaganda eleitoral.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina a Procuradoria Regional Eleitoral pelo parcial provimento do recurso, para aplicação da penalidade pecuniária.

Porto Alegre, 3 de Dezembro de 2012.

FÁBIO BENTO ALVES
Procurador Regional Eleitoral