

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 248-40.2012.6.21.0005

Procedência: ALEGRETE - RS (5ª ZONA ELEITORAL - ALEGRETE)

Assunto: RECURSO ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO – ABUSO – USO INDEVIDO DE MEIO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL – PROPAGANDA POLÍTICA – PROPAGANDA INSTITUCIONAL - CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO – PREFEITO ABSOLVIDO EM 1º GRAU - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA – PEDIDO DE CASSAÇÃO DE REGISTRO

Recorrente: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL DE ALEGRETE

Recorridos: ALIANÇA PARA SEGUIR EM FRENTE (PDT – PT – PTB – PMDB – PSB – PV – PC DO B)

ERASMO GUTERRES SILVA (Prefeito de Alegrete)

MARIA DE FATIMA CASTRO MULAZZANI (vice - Prefeito de Alegrete)

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT DE ALEGRETE

PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT DE ALEGRETE

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO – PTB DE ALEGRETE

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB DE ALEGRETE

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB DE ALEGRETE

PARTIDO VERDE – PV DE ALEGRETE

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PC DO B DE ALEGRETE

Relator: DR. LUIS FELIPE PAIM FERNANDES

PARECER

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. ART. 73, VI, b e VII, DA LEI 9.504/97. LIMITE DE GASTOS COM PUBLICIDADE ULTRAPASSADO E REALIZAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. NÃO CONFIGURAÇÃO. 1. O limite de gastos com publicidade em ano eleitoral deve observar a média dos valores gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

eleição. **2.** O valor resultante deverá ser observado tendo como parâmetro o período de um ano, não sendo cabível a apuração dos gastos de maneira proporcional ao período de seis meses. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (AG/SP nº 2.506). **3.** Realização de gastos com publicidade institucional durante os três meses que antecedem o pleito, ausência de provas nesse sentido, ônus que cabia ao recorrente. **Parecer pelo desprovemento do recurso eleitoral.**

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL DE ALEGRETE contra sentença (fls. 725/738v) que julgou improcedente a representação, por inexistir infração ao art. 73, incisos VI e VII da Lei das Eleições.

Em suas razões recursais (fls. 748/759), o recorrente alega que a média de gastos com publicidade deve ser apurada semestralmente, de modo que neste período os representados ultrapassaram as médias aritméticas semestrais dos últimos três anos, tendo o excesso alcançado R\$ 85.161,85 (oitenta mil, cento e sessenta e um reais e oitenta e cinco centavos), bem como a realização de gastos com publicidade institucional durante período vedado.

Apresentadas contrarrazões às fls. 766/772

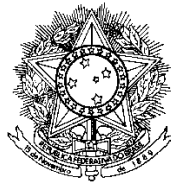
Vieram os autos com vista à Procuradoria Regional Eleitoral.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, o recurso é tempestivo.

O advogado do recorrente foi intimado da sentença no dia 03 de Junho de 2013 (fl. 739) e interpôs o recurso no dia 06 de Junho de 2013 (fl. 748). Portanto, observado o prazo de três dias previsto no artigo 258 do Código Eleitoral¹.

¹“Art. 258. Sempre que a lei não fixar prazo especial, o recurso deverá ser interposto em 3 (três) dias da publicação do ato, resolução ou despacho.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL DE ALEGRETE ajuizou ação de investigação judicial por abuso de poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social contra os representados, narrados os fatos nos seguintes moldes, no essencial:

“Os dois primeiros representados, como Administradores do Município de Alegrete/RS, realizaram no primeiro semestre de 2012 – ano eleitoral – despesas com publicidade dos órgãos públicos municipais que excederam a média dos gastos nos três últimos anos que antecederam o pleito e do último ano imediatamente anterior à eleição de 2012. (...)

Portanto, como se vê, tanto mensal como semestral, no primeiro semestre de 2012 – ano eleitoral – a média das despesas com publicidade do Poder Executivo do Município de Alegrete/RS excedeu a média dos gastos dos últimos três anos que antecederam o pleito e do último ano imediatamente anterior à mesma eleição de 2012, violando, assim, a norma do art. 73, VII, da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições).

(...) os dois primeiros representados, sem autorização da Justiça Eleitoral, autorizaram e pagaram à empresa SILVIO HECTOR BALESTRA (CNPJ 05.150.408/00001-63) – agência licitada -, no período eleitoral de 2012, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), violando, assim, a norma do art. 73, inciso VI, letra ‘b’, da Lei 9.504/97 (...)

Mais, em 05 de setembro de 2012, a Prefeitura de Alegrete, conforme documentos nº 8, 9, 10 em anexo, empenhou (nº empenho: 12.899/2012) R\$95.500 (...)

Parte do valor (...) R\$20.000,00 (vinte mil reais), foi liquidado e pago em 06 de setembro de 2012. Foram confeccionados bunnners e contratada mídia de divulgação do Festival Canto Farroupilha da Canção (...).”

O limite de gastos com publicidade eleitoral encontra-se previsto no art. art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, conforme reproduzo:

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

(...)

VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.”

Conforme extrai-se da norma acima transcrita, as despesas com publicidade realizadas entre os meses de janeiro e junho do ano eleitoral não podem ser superiores à média dos gastos realizados nos três anos anteriores ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Segundo a abalizada doutrina de José Jairo Gomes² “há dois fatores a serem simultaneamente considerados: a) a média dos gastos nos 3 últimos anos que antecedem o ano do pleito, ou, b) os gastos do último ano imediatamente anterior ao da eleição. A disjuntiva “ou” indica que não se pode ultrapassar nem o montante do primeiro valor médio, nem os gastos do ano anterior ao do pleito, devendo sempre ser observado entre um e outro o valor que for menor”.

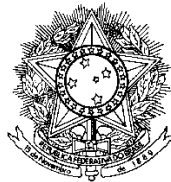
Calha referir que, na configuração do ilícito, não se deve levar em conta como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores ou do último ano imediatamente anterior ao pleito, como requer o recorrente. Tal entendimento, se admitido fosse, tomaria por configurado o ilícito, contanto que os gastos feitos no primeiro semestre do ano da eleição excedessem, proporcionalmente, à média dos três anos anteriores ao pleito ou ao valor despendido no ano anterior a este.

Todavia, tal interpretação, embora pareça a mais lógica, vai de encontro à posição firmada pelo Eg. TSE, consoante adverte Olivar Coneglian, firme no sentido de que, *in casu*, o critério da proporcionalidade não está previsto em lei, não podendo o julgador aumentar as restrições previstas na norma legal³:

“Não é concebível que o agente público seja autorizado a gastar em um semestre a média do que gastou nos três últimos anos ou a média dos gastos do ano anterior. A proibição visa, justamente, a estabelecer um limite de gastos com propaganda oficial, para que a eleição não se desequilibre. O caput do art. 73 tem justamente essa filosofia: proibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

²GOMES. José Jairo. *Direito Eleitoral*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

³CONEGLIAN. Olivar. *Radiografia da Lei das Eleições 2010: Comentários à Lei 9.504/97, com as alterações das Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03, 11.300/06 e 12.034/09*. 6ª ed. Revista e Atualizada, Curitiba: Juruá, 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O texto não é perfeito. Como estabelece um limite para ser utilizado em um semestre (o primeiro semestre do ano da eleição), deveria ter-se referido a isso, estabelecendo talvez uma média mensal, ou declarando que a média anual deveria ser dividida por dois.

Este autor sempre entendeu que a interpretação lógica do texto seria a seguinte: no período de seis meses, ou primeiro semestre do ano, as despesas com publicidade oficial deveriam estar dentro da média dos três últimos anos ou ser iguais a média do último ano, dividida por dois. Toma-se toda despesa dos três últimos anos. Divide-se por três para se obter a média. Essa média se refere a um ano. Metade dessa média é a média de um semestre. No primeiro semestre do ano da eleição, os gastos com a propaganda oficial não poderiam exceder a média desse semestre.

Caso estivesse em cena não a média dos três últimos anos, mas os gastos do último ano, então tomar-se-iam esses gastos globalmente, dividindo-os por dois. O resultado seria igual à média por semestre.

O Tribunal Superior Eleitoral, no entanto, entendeu que essa proporcionalidade não estava prevista em lei, não podendo o julgador aumentar as restrições previstas na norma legal. Pelo entendimento exarado no acórdão, não há necessidade de o agente público fazer a divisão por dois, ou seja, nada impede o ente público de concentrar a propaganda nos primeiros meses do ano.

Lembra-se que nos primeiros três meses do segundo turno (julho, agosto e setembro, até o dia da eleição), a propaganda oficial está completamente vedada. Se houver segundo turno, está vedada durante todo o período entre o primeiro e o segundo. Após a eleição, a propaganda está novamente liberada, e os gastos realizados com a mídia oficial no período pós-eleitoral perdem o interesse eleitoral.”

O autor Rodrigo López Zilio⁴ compartilha do mesmo posicionamento:

“O comando normativo, porém, trabalha como grandezas diversas. Com efeito, a despesa com publicidade, prevista no art. 73, VII, da LE, se refere ao primeiro semestre do pleito (seis meses, portanto), ao passo que o critério limitador adotado pela legislação é de um ano – seja porque se refere à média dos últimos três anos, seja porque se refere ao valor do último ano (doze meses, portanto). Assim, à razoabilidade indica que, uma adequada interpretação da norma, deve dividir pela metade o menor valor obtido pelo critério limitador (média dos últimos três anos ou valor do último ano), pois

⁴ ZILIO. Rodrigo Lopez. Direito Eleitoral. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p.p. 539/540.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

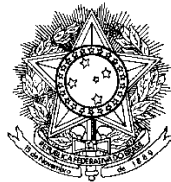
as despesas previstas no art. 73, VII, da LE são calculadas apenas sobre os primeiros seis meses do ano eleitoral. O TSE, contudo, não adotou este critério – assentando a impossibilidade de se aumentar restrição estabelecida pela norma legal, adotando proporcionalidade não prevista em lei – e, reformou decisão de Corte Regional que fixou como valor máximo a ser gasto, no primeiro semestre do ano eleitoral, a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores (Agravado de Instrumento nº 2.506 – Rel. Fernando Neves – j. 12.12.2000).“ (Original sem grifos)

O referido acórdão, afastando interpretação com base na proporcionalidade, está assim ementado:

“Propaganda institucional. Gastos. Limites. Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 1997. Multa. Decisão regional que fixou como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores. Proporcionalidade não prevista em lei. Impossibilidade de se aumentarem restrições estabelecidas na norma legal. 1. A distribuição de publicidade institucional efetuada nos meses permitidos em ano eleitoral deve ser feita no interesse e conveniência da administração pública, desde que observada, como valor máximo, a média de gastos nos três anos anteriores ou do ano imediatamente anterior à eleição. Agravo de instrumento provido. Recurso especial conhecido e provido para tornar insubsistente a multa aplicada. (TSE - AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 2506, Acórdão nº 2506 de 12/12/2000, Relator(a) Min. FERNANDO NEVES DA SILVA, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 27/04/2001, Página 234 RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 12, Tomo 4, Página 133) (Original sem grifos)

No caso em análise, a média dos gastos com publicidade da prefeitura de Alegrete nos últimos três anos (2009 – R\$208.391,61, 2010 – R\$370.826,93 e 2011 – R\$ 674.242,56) resulta em R\$417.820,36 (quatrocentos e dezessete mil, oitocentos e vinte reais e trinta e seis centavos), enquanto no ano que antecedeu o pleito os gastos atingiram R\$ 674.242,56 (seiscentos e setenta e quatro mil, duzentos e quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos).

Assim, tendo os representados despendido com publicidade entre janeiro e julho de 2012 a quantia de R\$ 337.769,63 (trezentos e trinta e sete mil, setecentos e



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

sessenta e nove reais e sessenta e três centavos), não se verifica a alegada extrapolação, nem da média dos últimos três anos, nem dos gastos com publicidade no ano imediatamente anterior.

O recorrente sustenta ainda que os representados autorizaram a realização de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, em afronta ao que prevê o art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97, *in litteris*:

“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:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;”

Acresce estar demonstrado o gasto com o evento tradicionalista pelos relatórios de empenho das fls. 659/665, o qual atinge a quantia de R\$ 23.317,50 (vinte e três mil, trezentos e dezessete reais e cinquenta centavos) que teriam sido pagos à empresa de publicidade SILVIO HECTOR BALESTRA (CNPJ 05.150.408/0001-63) durante os três meses que antecedem o pleito.

Ressalta o recorrente que o referido valor não se confunde com aquele repassado à 4ª Região Tradicionalista, causando estranheza, uma vez que afirma o oposto em sua petição inicial, vejamos:

“(...) montante de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), foi liquidado e pago em 06 de setembro de 2012. Foram confeccionados bunnners e contratada mídia de divulgação do Festival Canto Farroupilha da Canção, nas emissoras de rádio, jornais, através da agência licitada pela Prefeitura Municipal de Alegrete – SILVIO HECTOR BALESTRA (CNPJ 05.150.408/0001-63);”

Nesta senda, a Juíza Eleitoral limitou-se a analisar a matéria conforme aventada na inicial, portanto, analisando se o repasse de valores à 4ª região



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

tradicionalista com o fim de divulgar o “Festival Canto Farroupilha da Canção” configura ou não publicidade institucional, tendo concluído em sentença (fl. 736) que: “(...) o apoio financeiro àquela festividade não se coaduna com a espécie de publicidade institucional.”

Com efeito, da análise de todo o conjunto probatório é de se concluir não ser possível auferir a irregularidade apontada na monta de R\$ 23.317,50 (vinte e três mil, trezentos e dezessete reais e cinquenta centavos), visto que a única prova neste sentido são os relatórios de empenho que não permitem verificar dados importantes como a época em que foi contratada, autorizada ou veiculada a publicidade, bem como seu conteúdo, ou seja, não há nos autos elementos suficientes para que se verifique se realmente houve a realização de publicidade institucional e, em caso afirmativo, se esta ocorreu em período vedado.

Pelo exposto, não se verificando *in casu*, gastos com publicidade em valor maior que o legalmente permitido, nem realização de publicidade institucional em período vedado, conclui-se pela não configuração do uso indevido dos meios de comunicação, devendo ser desprovido o recurso.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina a Procuradoria Regional Eleitoral pelo desprovisionamento do recurso eleitoral.

Porto Alegre, 15 de Julho de 2013.

FÁBIO BENTO ALVES
Procurador Regional Eleitoral