



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) ELEITORAL, EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

RECURSO ELEITORAL Nº 256-24.2012.6.21.0132 (RE)
PROCEDÊNCIA: SEBERI – RS (132ª ZONA ELEITORAL – SEBERI)
ESPÉCIE: RECURSO ELEITORAL – AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL
ELEITORAL – REPRESENTAÇÃO - CONDUTA VEDADA A
AGENTE PÚBLICO – ABUSO – DE PODER ECONÔMICO –
INELEGIBILIDADE – CARGO – PREFEITO – VICE-PREFEITO –
VEREADOR – MULTA – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE
INELEGIBILIDADE
RECORRENTES: UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO
PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR (PP – PPS - PSB)
MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
RECORRIDOS: UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO
PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR (PP – PPS - PSB)
MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO
LUIZ JOÃO QUEIROZ
ADILSON ADAM BALESTRIN
RELATOR: DR. JORGE ALBERTO ZUGNO.

PARECER

RECURSO ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. OCORRÊNCIA. PROVA INEQUÍVOCA. GRAVIDADE DAS CIRCUNSTÂNCIAS. MULTA. CASSAÇÃO DO REGISTRO OU DIPLOMA. INELEGIBILIDADE 1. Caso concreto em que as provas que acompanham a vestibular são suficientes para o julgamento procedente da representação. 2. ***Parecer pelo provimento do recurso do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e do recurso da UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR e pelo desprovimento do recurso de MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO.***

I. - RELATÓRIO

Trata-se de recursos eleitorais interpostos pela UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA SOCIALISTA E POPULAR, MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL (fls. 198-210, 212-215 e 224-227) em face da sentença (fls. 229-231) que julgou parcialmente procedente a ação ajuizada pela UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA SOCIALISTA E POPULAR, condenando os representados ao pagamento de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Com contrarrazões (fls. 216-222 e 230-234), os autos subiram ao Egrégio Tribunal Regional Eleitoral e vieram a esta Procuradoria Regional Eleitoral para análise e parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I - PRELIMINARMENTE

II.I.I – Da tempestividade

Preliminarmente, verifica-se que os recursos são tempestivos. Os recursos interpostos pela UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA SOCIALISTA E POPULAR, MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO e MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL respeitaram o tríduo legal, visto que os recorrentes foram intimados da sentença, respectivamente, em 20/12/2012 (fl. 193 v.), 27/12/2012 (fl. 93, verso) e 14/01/2013 (fl. 223, verso) vindo a interpor os recursos em 21/12/2012 (fl. 197), em 03/01/2013 (fl. 211) e em 17/01/2012 (fl. 224).

Merecem, assim, ser conhecidos os recursos.

Passo, então, à análise do mérito.

II.II – DO MÉRITO

II.II. Quanto ao recurso da UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR (PP-PPS-PSB)

A UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR recorre da sentença de fls. 189-193 objetivando a inelegibilidade e cassação dos candidatos, além da majoração da multa.

Assiste razão à recorrente.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Primeiramente, no que respeita à conformação da conduta vedada descrita na letra “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei n.º 9.504/97, a leitura dos autos e o exame das provas produzidas demonstram, com segurança, que a Prefeitura Municipal de Seberi efetivamente veiculou propaganda institucional na rádio nos dias **07/7/2012, 14/07/2012, 21/07/2012, 28/07/2012, 04/08/2012, 11/08/2012, 18/08/2012, 25/08/2012, 01/09/2012, 08/09/2012, 15/09/2012** e em **22/09/2012**, isto é, no período vedado pela legislação, o que por si só configura a afronta ao dispositivo legal, a seguir transcrito :

“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;”

No que concerne à alegação de que a publicidade teria potencialidade de desequilibrar a disputa eleitoral, importa referir que o resultado do pleito é indiferente à incidência da norma, pois o que importa é que as condutas sejam “tendentes” a afetar a igualdade entre os candidatos: o legislador presume que as condutas previstas no art. 73 da Lei n.º 9.504/97 desigualam os candidatos, em afronta ao princípio isonômico.

O argumento merece crédito. Com efeito, o bem jurídico protegido pelo art. 73 da Lei n.º 9.504/97 não é o resultado das eleições e, sim, a igualdade de condições entre os candidatos que disputam o pleito. Nas palavras de José Jairo Gomes:

Tendo em vista que o bem jurídico protegido é a igualdade no certame, a isonomia nas disputas, não se exige que as condutas proibidas ostentem aptidão ou potencialidade para desequilibrar o pleito. E seria mesmo descabida essa exigência, porquanto, sendo de extração constitucional, constitui ela requisito de outro ilícito, qual seja: o abuso de poder previsto no artigo 14, § 9º, da Lei Maior, e nos artigos 1º, I, d e h, e 19, ambos da Lei de Inelegibilidades. O que se impõe para a perfeição da conduta vedada é que o evento considerado tenha aptidão para lesionar o bem jurídico protegido pelo tipo em foco, no caso, a igualdade na disputa, e não propriamente as eleições como um todo ou os seus resultados. (...)¹ (grifou-se)

¹Gomes, José Jairo. *Op cit.*, p. 512.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No caso, a veiculação de propaganda institucional em programa de rádio, custeado pelo poder público do município e enaltecimento dos feitos administrativos, garantiu aos candidatos beneficiados uma vantagem não extensível ao seu oponente, que, por não ser prefeito municipal e nem participar da administração local, não pôde servir-se da máquina pública para beneficiar a própria campanha.

Conquanto o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral já tenha decidido que “para a caracterização do ilícito eleitoral previsto no art. 73 da Lei n.º 9.504/97, é essencial a demonstração de potencialidade lesiva do fato para desequilibrar o resultado certame” (RO nº 1516, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, DJE 01/06/2009), esse entendimento vai de encontro à interpretação sistemática do Direito Eleitoral e foi superado dentro da própria Corte Superior.

Como alerta José Jairo Gomes:

O problema é que essa interpretação não se harmoniza nem com a norma legal nem com a racionalidade ínsita no sistema jurídico. Até mesmo para a configuração do abuso de poder previsto na Lei de Inelegibilidades é irrelevante que o evento tenha potencialidade para “alterar o resultado da eleição” (LC n.º 64/90, art. 22, XVI), contendando-se com “a gravidade das circunstâncias”. Deveras, exigir – para a caracterização da conduta vedada – que o fato considerado tenha potencialidade para desequilibrar o pleito e seu resultado é acrescentar requisito não previsto pelo legislador, que elegeu a igualdade de oportunidades entre os candidatos como bem jurídico a ser salvaguardado. Tal exegese não leva em conta que no Direito Público vige o princípio da legalidade estrita. Ademais, confunde a caracterização formal (ou a estruturação) da conduta vedada com os efeitos emanados de sua perfeição. Ora, o fato de uma conduta ser vedada a agente estatal não significa que sempre e necessariamente leve à cassação de diploma, pois nessa seara incide o princípio da proporcionalidade, pelo qual a sanção deve ser sempre ponderada em função da lesão perpetrada ao bem jurídico. Em tese, uma conduta vedada pode ser sancionada com multa, com a só determinação de cessação ou mesmo com a invalidação do ato inquinado.²

Exemplificam a posição atual da Corte as seguintes decisões, que dão relevo à igualdade de oportunidades entre os candidatos e não ao resultado do certame, *verbis*:

ELEIÇÕES 2010. CONDOTA VEDADA. USO DE BENS E SERVIÇOS. MULTA.

²Gomes, José Jairo. *Op. cit.*, p. 513.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

1. O exame das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições deve ser feito em dois momentos. Primeiro, verifica-se se o fato se enquadra nas hipóteses previstas, que, por definição legal, são "tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais". Nesse momento, não cabe indagar sobre a potencialidade do fato.

2. Caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei 9.504/97, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado, na forma do § 5º do referido artigo.

3. Representação julgada procedente.

(Representação nº 295986, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJE 17/11/2010 – grifou-se)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. ART. 73, VI, b, LEI Nº 9.504/97. MULTA. INTUITO ELEITOREIRO. DESNECESSIDADE. DESPROVIMENTO.

1. A Corte Regional constatou a ocorrência de veiculação de publicidade institucional em período vedado, o que afeta, por presunção legal, a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. É desnecessária a verificação de intuito eleitoreiro. 2. Não se evidencia a divergência jurisprudencial, ante a ausência de similitude fática entre as hipóteses confrontadas. 3. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 71990, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, DJE 22/08/2011 – grifou-se)

(...) 4. Existe presunção de dano à regularidade das eleições relativamente às condutas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 (RO 2.232/AM, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11.12.2009; AgR-AI 11.488/PR, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 30.11.2009). 5. A fim de se averiguar a potencialidade, verifica-se a capacidade de o fato apurado como irregular desequilibrar a igualdade de condições dos candidatos à disputa do pleito, ou seja, de as apontadas irregularidades impulsionarem e emprestarem força desproporcional à candidatura de determinado candidato de maneira ilegítima. (...) 7. Agravo regimental não provido. (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 12028, Relator(a) Min. ALDIR GUIMARÃES PASSARINHO JUNIOR, DJE 17/05/2010 – grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Prospera a alegação de ser necessária a cassação do registro dos candidatos demandados, cabendo destacar que a penalidade do § 5º do art. 73 da Lei das Eleições é aplicável às práticas de condutas vedadas revestidas de maior gravidade, como se verifica no caso vertente, haja vista o conteúdo veiculado, que veio a enaltecer os feitos da administração atual, em programa de rádio custeado pelos cofres públicos.

De outro vértice, sobre ser insuficiente a aplicação de sanção meramente pecuniária à espécie, em razão da intensidade com que vulnerado o bem jurídico tutelado pela Lei das Eleições - a igualdade formal entre os concorrentes -, vale lembrar que a simples imposição de multa, cujo pagamento pode ser diferido no tempo mediante a concessão de parcelamento, revela-se apedagógica como resposta jurídica estatal, eventualmente até indutora de uma lógica de custo/benefício na ponderação do uso da máquina pública e de recursos públicos por candidatos à eleição na majoritária: ou seja, se é possível usar a máquina pública para beneficiar alguns candidatos, desequilibrando o certame e logrando vantagem em relação aos demais candidatos, sendo que a única sanção aplicada é a de simples multa pecuniária, como se de mera propaganda irregular se tratasse, por que não fazê-lo? o que temer?

Ainda, a caracterização do abuso de poder de autoridade restou demonstrado. A análise do conteúdo da entrevista reflete que a matéria promoveu e enalteceu a figura do vice-prefeito e candidato ao cargo majoritário nas eleições de 2012, o que configura a propaganda eleitoral subliminar mediante o uso indevido do veículo de comunicação. Como sublinhou o nobre Promotor de piso: “O *compact disc* acostado na fl.48 comprova a divulgação do chamado 'programa informativo da Prefeitura Municipal de Seberi, uma forma simples e objetiva de prestar contas dos trabalhos que estão sendo, desenvolvidos pela Administração Municipal. Trata-se, evidentemente, de publicidade institucional, pois há a divulgação dos programas em andamento, dos atos realizados, das conquistas efetivadas e das ações a serem tomadas no futuro.”, fl. 177 verso.

A própria defesa acostada aos autos faz registro da promoção pessoal do candidato:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Verifica-se que tudo o que o prefeito falou no programa do dia 01/09/2012 diz respeito ao interesse coletivo e dos trabalhos desenvolvido pela Administração Municipal na semana anterior, como uma forma de prestação de contas a população, nas quais citamos:

Viagem a Porto Alegre na data de 03/09/2012 - atendendo convite do Governador considerações de fls._da inicial; prestou contas ao governador dos valores recebidos do Badesul Falou sobre o sistema de iluminação da cidade que é do interesse de todos os moradores; **Fez a divulgação da aquisição do caminhão equipado para atender esta finalidade...**- Viajem a Florianópolis - encontro da Eletrosul: falou sobre o projeto de geração de energia; programa aquisição de alimentos - projeto apresentado aos prefeitos da AMZOP - o Prefeito relatou da importância do projeto que será desenvolvido em 15 municípios de abrangência da AMZOP; **Falou da vinda de uma agência da Caixa Econômica Federal; falou da aquisição de uma camioneta para a saúde e sobre os veículos que atendem a saúde;** falou da necessidade de profissionais para a saúde: **falou sobre as obras do centro administrativo; novo parque de máquinas; falou sobre o andamento do projeto da Perimetral** entre outros...

Ocorreu claramente promoção pessoal indevida, com a exaltação dos feitos da Prefeitura, colando-os à imagem do Prefeito. Não era meramente informativo como tenta insinuar a defesa; pelo contrário, teve o condão de transmitir, através de programa pago pelos recursos municipais, conteúdo de nítido caráter eleitoral. Destaca-se os trechos da forma como o “Locutor” elaborava as perguntas:

“prefeito, aproveitando um gancho em relação à parte elétrica da cidade, **um grande trabalho vem sendo feito** por essa equipe iluminando a toda a cidade de Seberi e também o interior.”, fl.47.

“Muito bem é **uma obra grandiosa é um projeto pro futuro** mas que está se dando passo a passo nesse momento **prefeito.**”, fl. 35.

“E destacando também que é um **projeto pioneiro no Brasil** também prefeito.”, fl.35.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

“Muito bem, prefeito esteve também em contato com a caixa econômica federal prefeito um importante assunto com a caixa econômica federal que **é a possibilidade as tratativas da vida de uma agência da caixa econômica federal para o nosso município.**”, fl.37.

“Passamos ao próximo assunto, **saúde, novas aquisições, muito se avançou na área de saúde** mas muitas coisas precisam ainda ser conquistadas nesta área prefeito.”, fl.38.

“E deixar bem claro que é um problema de toda a região, todos os municípios passam por essa dificuldade, nosso tempo passa rapidamente prefeito, temos várias assuntos ainda pela frente, muitas obras em andamento, e muitas obras virão ainda para o município de Seberi o seu mandato, nós temos a praça da boca, o centro administrativo, academia da saúde, reformas do ginásio, novo parque de máquinas vem aí pela frente, tem a questão da labema, a escola Maria Amália, são inúmeras obras na sua administração.”, fl.40.

Ou seja, o “locutor” conduziu todo o programa, através de suas perguntas, exaltando as obras de governo. Não foi nem sutil em seus comentários. Nesse último trecho, inclusive, atribui os problemas de saúde a uma conjuntura, sofrida por todos os municípios da região, descartando eventual responsabilidade a ser assumida pela administração de Seberi. Em todo instante, anunciava as novas obras, em um autêntico jogral ensaiado com o Prefeito.

Salienta-se ainda que a recente alteração trazida pela Lei Complementar n.º 135/2010, que acrescentou o inciso XVI ao art. 22 da Lei n.º 64/90, afastou a ideia de que o abuso de poder pressupõe inexoravelmente um nexo de causalidade direto entre a conduta praticada e o resultado da eleição, a potencialidade lesiva.

Eis a redação do novel inciso:

“XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.” (grifou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assim, atualmente, a análise da potencialidade do ato quanto a sua influência direta no resultado do pleito cedeu relevância como elemento definidor do abuso, que, em consonância com o princípio da proporcionalidade, deve-se conformar a partir da própria gravidade das circunstâncias que caracterizam o ato dito abusivo, tendo em vista o bem jurídico protegido na AIJE, qual seja, a lisura e normalidade da eleição.

A respeito da evolução legislativa em tela, leia-se o magistério de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves³

“Na prática, muitas vezes se reconhecia uma conduta vedada aos funcionários públicos, ou um abuso do poder econômico, de autoridade ou dos meios de comunicação social, mas, por falta de potencialidade lesiva, se deixava de aplicar a sanção aos responsáveis.

Perfilhávamos, sempre, orientação diversa, já reconhecida pelo TSE – Agr. Reg. no Respe 27.897-SP, Rel. Min. Felix Fischer, j. 8-10-2009: ‘A configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei. Precedentes [...]’ - de que o importante não era a ‘potencialidade lesiva’, mas a gravidade do ato ilícito, de modo a permitir a dosimetria da sanção e evitar a desproporcionalidade. A cassação do registro, diploma ou mandato, a sanção mais rigorosa do Direito Eleitoral, só deveria ser praticada diante de irregularidades graves. Outras irregularidades, quando reconhecidas, deveriam receber sanções menos fortes.

Temos que a inovação da Lei da Ficha Limpa deve ser adotada como parâmetro de interpretação não apenas das Investigações Judiciais Eleitorais, mais sim de todas as ações eleitorais, substituindo a indefinível ‘potencialidade lesiva’ pelo mais concreto e direto conceito de gravidade do ato ilícito.”

Considerada a ausência de uma definição taxativa na Lei Complementar n.º 64/90 sobre quais práticas configuram os abusos genéricos de poder, cabe ao aplicador do direito, a partir da prova produzida acerca dos fatos praticados, analisar todas as suas circunstâncias provadas, como por exemplo: a repercussão sobre os eleitores, a relevância e abrangência dos meios utilizados e os valores utilizados na prática apontada como abusiva, entre outros.

³GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 214.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No caso em apreço, não se trata de publicidade com baixa eficácia eleitoral, bem ao contrário, está-se diante de um programa de rádio com grande abrangência na região de Seberi, ademais a publicidade contratada não gerou nenhum custo aos candidatos, uma vez que os custos foram suportados pelo erário municipal, em flagrante desvio de finalidade.

Logo, diante da gravidade das circunstâncias dos fatos relatados na petição inicial e reconhecidos como verdadeiros na sentença, amparada em prova documental, resta demonstrada a ocorrência do abuso de poder de autoridade e do uso indevido de veículo de comunicação, conformeda a gravidade das circunstâncias a que se refere o inciso XVI do art. 22 da Lei Complementar n.º 64/90.

Deve ser aplicada a sanção de cassação do registro ou de decretação de inelegibilidade dos candidatos, pois no caso dos autos existe potencialidade lesiva para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito.

Nesse sentido, o entendimento deste egrégio Tribunal:

Recursos. Ação de investigação judicial eleitoral cumulada com representação por condutas vedadas. Eleições 2012. Confecção e distribuição de anuário municipal contendo propaganda política subliminar do então candidato à reeleição ao cargo de prefeito. Parcial procedência da ação no juízo originário, ao entendimento de restar comprovada a ocorrência de abuso de poder econômico e de autoridade, bem como uso indevido de meio de comunicação social. Aplicação das penalidades de cassação dos registros dos recorrentes candidatos à reeleição majoritária, declaração de inelegibilidade, cominação de multa e exclusão dos partidos componentes da coligação representada da distribuição dos recursos do Fundo Partidário.

Matéria preliminar afastada. A postulação de atribuição de efeito suspensivo aos recursos resta prejudicada diante do julgamento de mérito. Legitimidade passiva do sócio-administrador da empresa que organizou e publicou o material impugnado para integrar a lide, em face do disposto no inciso XIV do artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90. Na mesma linha, também não prosperam as alegações de nulidade. Inexistência de óbice na cumulação das ações, em face da peculiaridade dos fatos. Ilícitude que transcende a tipificação única e recai em instrumentos que podem ser manejados em conjunto, todos processados sob o rito da ação de investigação judicial, que oportuniza maior amplitude de defesa, ausente na espécie, qualquer inovação ou cerceamento às partes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Publicação que transbordou os parâmetros permitidos, ultrapassando o caráter meramente informativo para caracterizar o desvirtuamento de propaganda institucional, delimitada pelo artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. Conteúdo com estrita vinculação à imagem do prefeito, candidato à reeleição, sugerindo, dissimuladamente, a ideia de continuidade da administração.

Distribuição e divulgação em período expressamente vedado, caracterizando a conduta disposta no artigo 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97. O resultado do pleito não obstrui a incidência da norma, bastando para esta que a conduta seja tendente a afetar a igualdade entre os candidatos, sendo despciendo a indagação sobre a potencialidade do fato.

Percuciente exame do conjunto probatório para entender conformadas as circunstâncias com gravosidade suficiente à configuração de abuso de poder político e econômico nas condutas examinadas.

Reforma da sentença para afastar a penalidade de multa aplicada ao administrador da empresa jornalística, atribuindo-lhe, outrossim, a declaração de inelegibilidade para as eleições que se realizarem nos oito anos subsequentes ao ano da eleição corrente.

Provimento parcial aos recursos do Ministério Público Eleitoral e do representado sócio da empresa responsável pela confecção do material impugnado.

Provimento negado aos apelos remanescentes.

(Recurso Eleitoral nº 56153, Acórdão de 29/11/2012, Relator(a) DESA. ELAINE HARZHEIM MACEDO, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 234, Data 05/12/2012, Página 5)

Ademais, quanto à alegação de majoração da multa aplicada aos candidatos, assiste razão à UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR. Todavia, o valor da multa será objeto de análise posterior, por ocasião do exame do recurso do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL.

II.II.I Quanto ao recurso de MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO

A controvérsia cinge-se na ocorrência ou não da conduta vedada do artigo 73, inciso VI, letra "b", da Lei das Eleições, tendo em vista que propagandas institucionais da Administração Pública Municipal foram veiculadas em programa radiofônico.

Entendeu o Juízo de primeiro grau ter se configurado a conduta vedada, aplicando a sanção pecuniária do §4º do artigo 50 da Resolução TSE nº 23.370/2012 (fls. 189-193).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Compulsando-se os autos, verifica-se que assiste razão ao magistrado *a quo*.

A legislação que disciplina a matéria eleitoral tende a ponderar e conciliar os princípios da liberdade e da legalidade, tendo em vista o interesse público e social acerca do pleito eleitoral. E, por isso, vigora o princípio da isonomia, o qual pressupõe igualdade – pelo menos, no seu aspecto formal – de oportunidade entre os candidatos, haja vista a impossibilidade de se atingir uma igualdade material.

Portanto, conclui-se que o objetivo da legislação eleitoral é, de fato, a igualdade formal entre os candidatos, agremiações políticas e coligações partidárias, a fim de se coibir condutas que afetem a isonomia do pleito.

Segundo o artigo 73, inciso VI, “b”, da Lei nº 9.504/1997:

“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; (...)” (grifou-se).

Quanto à publicidade institucional, importante distinguir os seus subtipos, conforme ensina Oliver Coneglian⁴:

“A “comunicação institucional por força da lei” é aquela que a administração pública se utiliza como meio para atingir seus fins, ou a que a administração pública utiliza para dar efetividade a seus atos. Essa comunicação se faz ou nos diários oficiais ou em órgãos da imprensa que servem de divulgação dos atos oficiais. (...) Esse tipo de publicidade é obrigatório para a administração pública e se caracteriza como ato da administração. (...)”

⁴CONEGLIAN, Olivar Augusto Robert. Propaganda eleitoral: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97, modificada pelas Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03, 11.300/06 e 12.034/09. Curitiba: Juruá, 2010. 10ª edição. 432p.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

A “comunicação institucional convocatória” também tem caráter oficial, decorrente da necessidade da administração pública e, difere da anterior pelo fato de que se traduz sempre em um chamado, em uma convocação. (...) Dentro desse setor se incluem atos que já beiram as águas da propaganda, tais como: i) convite para a inauguração da ponte; ii) convocação da população para assistir à assinatura do decreto de desapropriação da área para assentamento agrário etc. (...)

A “propaganda institucional”, que consiste em se fazer não a publicidade obrigatória de ato público, mas a propaganda de um ato, de uma obra, de uma realização.

Existe, muitas vezes, certa dificuldade em se conceituar propaganda, e principalmente em diferenciar “propaganda institucional” de “publicidade obrigatória” ou “publicidade convocatória”. Mas se poderia chegar ao seguinte conceito: enquanto a publicidade obrigatória e a publicidade convocatória devem existir no seio da administração pública, de tal forma que a sua ausência provocaria atos nulos ou dificuldade de autorrealização da própria administração, a propaganda institucional é aquela cuja ausência não provoca nenhum colapso, nenhuma falha, nenhum problema para a administração.” (grifou-se)

Portanto, tem-se que a administração pública necessita da publicidade obrigatória e depende da convocatória para tornar certos atos eficazes, mas **não necessita e nem depende da propaganda institucional para a realização dos seus fins.**

A propaganda institucional é capaz de influenciar no pleito, desequilibrando-o, tendo em vista que ela é o meio através do qual a administração pública passa a imagem do seu governo aos cidadãos, ampliando a notícia das suas realizações. E é por isso que ela é vedada nos três meses anteriores ao pleito.

No caso dos autos, conforme a prova documental (fls. 179-188), restou comprovada a realização de publicidade institucional irregular da Prefeitura Municipal de Seberi/RS, visto que a propaganda institucional foi veiculada, na Rádio nos dias **07/7/2012, 14/07/2012, 21/07/2012, 28/07/2012, 04/08/2012, 11/08/2012, 18/08/2012, 25/08/2012, 01/09/2012, 08/09/2012, 15/09/2012** e em **22/09/2012**, isto é, no período vedado pela legislação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Não merece prosperar a alegação do representado de que trata-se de mera informação jornalística, visto que é vedada a publicação nos três meses anteriores ao pleito, independente da finalidade da propaganda. Como já foi dito, tal vedação ocorre a fim de preservar a isonomia do pleito, pois é através da propaganda institucional que a Administração promove seus atos.

Ademais, Corte Superior Eleitoral possui entendimento consolidado no sentido de que a simples veiculação de propaganda institucional em período defeso pela legislação eleitoral já é suficiente para caracterizar a prática da conduta vedada. Neste sentido:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ART. 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. MANUTENÇÃO. PERÍODO VEDADO. RECONHECIMENTO. TEMPESTIVIDADE.

- Configura propaganda institucional vedada a manutenção de placas de obras públicas colocadas anteriormente ao período previsto no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, quando delas constar expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral. Precedentes.

- Embargos declaratórios acolhidos somente para reconhecer a tempestividade dos embargos anteriormente opostos.

(Embargos de Declaração em Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 10783, Acórdão de 15/04/2010, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 18/05/2010, Página 29)(grifou-se).

Conduta vedada. Publicidade institucional.

1. Para modificar a conclusão do Tribunal Regional Eleitoral, que entendeu configurada a conduta vedada do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, consistente na veiculação de placas de publicidade institucional, com o objetivo de divulgar a realização de obras e, assim, enaltecer a figura do prefeito e as realizações de sua administração, seria necessário o reexame do contexto fático-probatório, o que é vedado em sede de recurso especial, a teor da Súmula nº 279 do Supremo Tribunal Federal.

2. A conduta prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 fica caracterizada independentemente do momento em que a publicidade institucional foi inicialmente fixada, bastando que a veiculação tenha permanecido dentro dos três meses que antecedem o pleito.

Agravo regimental não provido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 12046, Acórdão de 01/12/2011, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 30, Data 10/02/2012, Página 32)(grifou-se).

Portanto, a conclusão não poderia ser diferente: a promoção da Administração Pública Municipal atinge diretamente os candidatos Luiz e Adilson.

Sendo assim, nesse ponto, deve ser mantida a decisão de primeiro grau.

II.II.III Quanto ao recurso do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL interpôs recurso insurgindo-se contra o valor de R\$ 2.000,00 referente à multa aplicada aos candidatos.

A sentença do juízo *a quo* assim decidiu:

(...) Na hipótese, a multa a ser aplicada deve tomar em conta que somente há prova de que houve conduta vedada em um programa de rádio, que durou cerca de cinquenta minutos, bem como o patamar legal é de cinco a cem mil UFIR.

Assim, considerando o acima, que são três os representados e que a eleição foi vencida pela Coligação autora, fixo a multa em R\$ 2.000,00 para cada um dos requeridos. Embora o Ministério Público tenha sugerido valor maior, tenho que o texto legal fixa o valor mínimo em cinco UFIR e não em cinco mil. (...)

Entretanto, conforme disposição do art. 50, § 4º, da Res. TSE n. 23.370/2012, o valor da multa imposta aos candidatos que veicularem propaganda institucional deverá ser estipulada entre R\$ 5.320,50 (cinco mil trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) e R\$ 106.410,00 (cento e seis mil quatrocentos e dez reais).

Ademais, verifica-se na fl. 179 e seguintes que o Poder Executivo do Município de Seberi veiculou doze programas de rádio, sempre aos sábados, para a divulgação de atos oficiais, avisos e informações da administração, e não apenas um programa de rádio como constou na sentença de primeiro grau.

Sendo assim, assiste razão ao MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, devendo a multa aplicada aos candidatos ser majorada ao patamar mínimo de R\$ 5.320,00.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pelo provimento do recurso do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e da UNIÃO GERA DESENVOLVIMENTO COLIGAÇÃO PROGRESSISTA, SOCIALISTA E POPULAR e pelo desprovimento do recurso de MARCELINO GALVÃO BUENO SOBRINHO.

Porto Alegre, 21 de maio de 2013.

MARCELO VEIGA BECKHAUSEN
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL SUBSTITUTO