



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL
REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Recurso Eleitoral n.º 272-79.2016.6.21.0150

Procedência: CAPÃO DA CANOA – RS (150ª ZONA ELEITORAL – CAPÃO
DA CANOA)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - CONDUTA
VEDADA A AGENTE PÚBLICO - PROPAGANDA
INSTITUCIONAL - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA -
PROCEDENTE

Agravante: JOEL DE MATOS NOVASKI

Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relatora: DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE
GONZALEZ

O MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, por meio do agente
firmatário, nos autos em epígrafe, vem, com fulcro no artigo 279, § 3º, do Código
Eleitoral, apresentar as anexas

**C O N T R A R R A Z Õ E S A O A G R A V O
E M R E C U R S O E S P E C I A L**

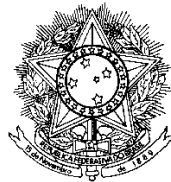
Interposto pelo PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO
(PMDB) – Diretório Estadual do Rio Grande do Sul (fls. 66-74), requerendo sejam
remetidas ao Tribunal Superior Eleitoral, para o devido processamento e
julgamento.

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2017.

**Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

**EGRÉGIO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE
EMÉRITOS JULGADORES, EXMO. SR. MINISTRO RELATOR.**

Recurso Eleitoral n.º 272-79.2016.6.21.0150

Procedência: CAPÃO DA CANOA – RS (150ª ZONA ELEITORAL – CAPÃO DA CANOA)

Assunto: RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - PROPAGANDA INSTITUCIONAL - PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA - PROCEDENTE

Agravante: JOEL DE MATOS NOVASKI

Agravado: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relatora: DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ

Em cumprimento ao artigo 279, § 3º, do Código Eleitoral, bem como em atenção ao despacho da fl. 146, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para contrarrazões ao agravo interposto contra negativa de seguimento de recurso especial.

Apresentam-se as contrarrazões nos seguintes termos:

I – RELATÓRIO

A controvérsia paira sobre a prática de conduta vedada, consistente na realização de despesas com publicidade da Câmara de Vereadores de Capão da Canoa/RS, no primeiro semestre de 2016, em montante superior à média dos primeiros semestres dos três anos imediatamente anteriores (2013, 2014 e 2015), contrariando, assim, o artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

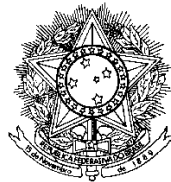
A representação foi ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face de JOEL DE MATOS NOVASKI, Presidente da Câmara de Vereadores de Capão da Canoa/RS, com base nas informações que instruíram o PA 00949.0056/2016, prestadas pelo próprio Legislativo Municipal (fls. 04-13), aduzindo, no essencial, que as despesas com publicidade naquele órgão, no primeiro semestre de 2016, somaram R\$ 51.784,94, excedendo a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecederam o pleito, cujo valor apontou ter sido de R\$ 64.809,29, o que configuraria a prática da conduta vedada contida no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/1997.

A sentença de primeiro grau julgou procedente a representação, encontrando gastos, no 1º semestre do ano eleitoral de 2016, com excesso de 16% em relação à média dos três primeiros semestres anteriores. Assim, condenou o ora agravante ao pagamento de multa, no valor de R\$ 5.320,50, com fulcro no artigo 73, inciso VII, § 4º, da Lei nº 9.504/97.

Ao julgar o recurso eleitoral interposto pelo ora recorrente, o Tribunal Regional confirmou a sentença, por seus próprios fundamentos. Consignou ter sido correta a sentença, ao incluir nos gastos com publicidade institucional, todas as despesas empenhadas, ainda que não pagas integralmente, bem como ser desnecessária a aferição com base em valores monetariamente corrigidos, por ausência de disposição expressa nesse sentido.

O acórdão local restou assim ementado:

Recurso. Representação. Conduta vedada. Propaganda institucional. Procedência. Art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2016. 1. São proibidos aos agentes públicos realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade institucional que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito. Para a configuração da prática irregular descabe indagar-se acerca do seu potencial de influenciar no pleito, sendo suficiente a adequação típica do fato à norma. 2. Identificados gastos com publicidade institucional acima da média dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Para o cálculo das despesas com publicidade, devem ser considerados todos os valores empenhados, ainda que não pagos. Matéria já enfrentada por esta Corte. 3. Perícia contábil requerida desnecessária, pois a seara eleitoral trata as questões atinentes aos gastos com publicidade institucional sob viés próprio, para fins de aferição da prática de conduta vedada. Provimento negado.

Inconformado com a decisão, o recorrente interpôs recurso especial (fls. 119-128). Em suas razões recursais, sustentou cerceamento de defesa, decorrente do indeferimento da prova pericial, que fora requerida com a finalidade de realizar o cotejo com base em valores devidamente atualizados. No mérito, apontou não ter havido violação ao artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97, contestando os números apresentados no acórdão. Aduziu que a despesa do primeiro semestre de 2016 foi de R\$ 75.981,39, excedendo apenas R\$ 453,79 da média dos três primeiros semestres anteriores, que alcançou R\$ 75.527,60, considerando-se, nesses números, a liquidação da publicidade institucional (da conta 123), excluindo-se, portanto, empenhos, pagamentos e publicidade legal (da conta 122). Diante do ínfimo valor superado, que, segundo argumentou, de forma alguma poderia influenciar ou alterar o equilíbrio do processo eleitoral, pugnou pela aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, para que seja descaracterizada a conduta vedada. Por fim, apontou como ficariam os valores caso a análise fosse feita com os números atualizados pelo IGP-M/FGV, concluindo que não houve excesso. Pediu, assim, a reforma do acórdão local, para o fim de ser julgada improcedente a representação.

Contudo, o recurso especial não foi admitido pela Presidência do TRE/RS, que verificou a presença dos seguintes óbices (fl. 130):

JOEL DE MATOS NOVASKI, por seu advogado, interpõe recurso especial (fls. 119-128) contra acórdão deste Tribunal (fls. 110-116v) que, nos autos do processo em epígrafe, por unanimidade, negou provimento ao recurso, mantendo a sentença que julgou procedente a representação do Ministério Público Eleitoral, condenando-o ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.320,50, pela prática de conduta vedada (art. 73, inc. VII e §4º, ambos da Lei 9.504/97).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Nas suas razões, o apelante requer a anulação ou a reforma da decisão vergastada, utilizando-se de argumentos de negativa de caracterização de conduta vedada, bem como colacionando a ementa do REspe n.º 67994 do TSE.

Presentes os pressupostos de admissibilidade dos recursos em geral: parte legitimada, irresignação regular e aforada tempestivamente, eis que o acórdão foi publicado na sessão de julgamento de 24.11.2016 (fl. 116v) e o apelo foi protocolado em 28.11.2016 (fl. 119).

A súplica, todavia, não apresenta condições de prosperar.

Inicialmente, observo que o apelante deixou de fundamentar sua irresignação em algum dos permissivos legais e/ou constitucionais cabíveis à espécie, que se encontram no art. 276 do Código Eleitoral e no art. 121, § 4.º, da Constituição Federal.

In casu, verifico que o insurgente deixou de demonstrar expressa e objetivamente a qual dispositivo constitucional ou lei federal o acórdão vergastado teria afrontado ou negado vigência.

O suplicante limitou-se a arguir teses já abordadas e apreciadas no julgamento do feito, em estilo redacional estranho aos recursos excepcionais, o que conduz à pretensão de reexame do conjunto fático-probatório, defeso em sede de recurso especial, conforme proclama o enunciado da Súmula n.º 24/TSE.

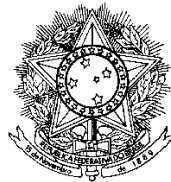
Quanto ao dissídio jurisprudencial, tenho que o recorrente também não logrou êxito em demonstrá-lo, uma vez que deixou de apresentar divergência jurisprudencial entre dois ou mais tribunais regionais, não sendo suficiente a mera citação de ementa de decisão do TSE sem o devido cotejo analítico, restando absolutamente inviável a abertura da via especial.

Por fim, não há que se falar em cerceamento de defesa, uma vez que, como bem definiu a douta Relatora à fl. 115v, A perícia contábil requerida seria desnecessária, inútil até, pois a seara eleitoral trata as questões atinentes aos gastos com publicidade institucional sob viés próprio, para fins de aferição da prática de conduta vedada.

Ante o exposto, não admito o recurso especial.

Pelo exposto, não admito o presente recurso.

Contra essa decisão, o recorrente interpôs agravo, repisando os argumentos que veiculara no recurso especial não admitido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para apresentação de contrarrazões ao agravo.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.I. PRELIMINARMENTE:

II.I.I. Inadmissibilidade do agravo em face da previsão do artigo 932, inciso III, do CPC:

O agravo não apresenta condição para conhecimento, pois se restringe a reproduzir fundamentos do recurso especial não admitido.

Verifica-se, assim, que o agravante deixou de apresentar fundamentação específica, o que é causa de inadmissão dos agravos.

A situação ora apontada atrai a incidência da situação do artigo 932, inciso III, do Código de Processo Civil, que assim dispõe:

Art. 932. Incumbe ao relator:

I - dirigir e ordenar o processo no tribunal, inclusive em relação à produção de prova, bem como, quando for o caso, homologar autocomposição das partes;

II - apreciar o pedido de tutela provisória nos recursos e nos processos de competência originária do tribunal;

III - **não conhecer de recurso inadmissível, prejudicado ou que não tenha impugnado especificamente os fundamentos da decisão recorrida;** (grifamos)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ademais, a não impugnação específica dos fundamentos do decisum atacado, limitando-se a repetir as razões expostas no recurso especial, atrai a incidência da Súmula 182 do Superior Tribunal de Justiça. Neste sentido: *"Os fundamentos da decisão agravada devem ser especificamente infirmados, não sendo suficiente a mera reiteração das alegações recursais"*.

Para ilustrar a aplicação da regra processual e do referido Enunciado pelo Tribunal Superior Eleitoral, seguem os seguintes julgados, que especificam não ser suficiente a mera repetição das razões trazidas no recurso especial, como ocorreu no presente caso. Vejamos:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. INSERÇÕES REGIONAIS. PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA.

1. **O agravante não impugnou especificamente os fundamentos do decisum atacado, limitando-se a repetir as razões expostas no recurso especial, razão pela qual não há como alterar a conclusão da decisão agravada, por aplicação da Súmula 182 do Superior Tribunal de Justiça.**

2. A regra do art. 45, IV, da Lei nº 9.096/95, que trata do tempo mínimo destinado à promoção e divulgação da participação política feminina, independe de deliberação do órgão nacional de direção partidária sobre o tema. Precedente.

3. Conquanto a posição deste Tribunal Superior, assentada no REspe nº 126-37, da relatoria da Ministra Luciana Lóssio, julgado em 20.9.2016, seja no sentido de que, para o cálculo da sanção prevista no art. 45, § 2º, II, da Lei nº 9.096/95, deve ser considerada a integralidade do tempo que deveria ser destinado pelo partido à difusão da participação política feminina, ainda que o descumprimento tenha sido parcial, não é possível alterar no presente caso a decisão da Corte Regional Eleitoral em face do princípio *non reformatio in pejus*.

4. Conforme definido no mencionado precedente, o tempo cassado deve ser utilizado pela Justiça Eleitoral para promover propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política, e o tempo da cassação não deve influir na aferição da reserva legal no exercício seguinte. Ressalva de entendimento do relator.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 100506, Acórdão de 20/09/2016, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, Data 11/10/2016, Página 72)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPRESENTAÇÃO. DEBATE POLÍTICO. ELEIÇÕES 2012. ACUSAÇÕES QUE SUPOSTAMENTE CONFIGURAM CALÚNIA E DIFAMAÇÃO. PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA NÃO PREVISTA NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO.

INCURSÃO DO JUÍZO PRIMEIRO DE ADMISSIBILIDADE NO MÉRITO. NÃO PRECLUSÃO DO SEGUNDO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. PRECEDENTES. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO (SÚMULA Nº 182/STJ). DESPROVIMENTO.

(...)

2. Para afastar a decisão agravada, é necessário que seus fundamentos sejam especificamente impugnados, não sendo suficiente a mera repetição das razões trazidas no recurso especial (Súmula nº 182/STJ). (grifamos)

(...)"

(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 71481, Acórdão de 22/04/2014, Relator(a) Min. JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 91, Data 19/05/2014, Página 90-91)

Assim, carecendo de impugnação específica os fundamentos da decisão agravada, tem-se que o **agravo é manifestamente inadmissível**.

II.II. MÉRITO

Caso vencido o óbice acima suscitado, o que realmente não se espera, não deve ser provido o agravo, consoante razões que se passa a expor.

A controvérsia paira sobre a prática de conduta vedada, consistente na realização de despesas com publicidade da Câmara de Vereadores de Capão da Canoa/RS, no primeiro semestre de 2016, em montante superior à média dos primeiros semestres dos três anos imediatamente anteriores (2013, 2014 e 2015), contrariando, assim, o artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

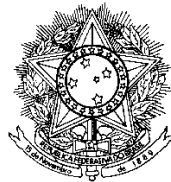
A representação foi ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face de JOEL DE MATOS NOVASKI, Presidente da Câmara de Vereadores de Capão da Canoa/RS, com base nas informações que instruíram o PA 00949.0056/2016, prestadas pelo próprio Legislativo Municipal (fls. 04-13), aduzindo, no essencial, que as despesas com publicidade naquele órgão, no primeiro semestre de 2016, somaram R\$ 51.784,94, excedendo a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecederam o pleito, cujo valor apontou ter sido de R\$ 64.809,29, o que configuraria a prática da conduta vedada contida no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/1997.

A sentença de primeiro grau julgou procedente a representação, encontrando gastos, no 1º semestre do ano eleitoral de 2016, com excesso de 16% em relação à média dos três primeiros semestres anteriores.

Ao julgar o recurso eleitoral interposto pelo ora recorrente, o Tribunal Regional confirmou a sentença, por seus próprios fundamentos. Consignou ter sido correta a sentença, ao incluir nos gastos com publicidade institucional, todas as despesas empenhadas, ainda que não pagas integralmente, bem como ser desnecessária a aferição com base em valores monetariamente corrigidos, por ausência de disposição expressa nesse sentido.

Descendo-se à análise do caso, tem-se, inicialmente, que a exegese do ilícito eleitoral em comento compreende as expressões “publicidade”, “realizar despesas” e “gastos”, cujo significado é conferido pela doutrina e pela jurisprudência.

No que tange ao conceito de “publicidade”, em sentido genérico, a publicidade classifica-se em de utilidade pública, institucional, mercadológica e legal (artigo 3º, V, do Decreto nº 6.555/2008). Assim, é necessário caracterizar o tipo de publicidade a que está se referindo o inciso VII do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Conforme bem situado pelo julgado, interessa-nos a análise da publicidade institucional, pois, enquanto a administração pública necessita dos demais subtipos para tornar certos atos eficazes, não necessita e nem depende da propaganda institucional para realizar seus fins.

Por isso, o inciso VII do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 não visa a contemplar os demais subtipos - desde que esses sejam neutros -, uma vez que não beneficiariam diretamente uma possível reeleição. O mesmo, todavia, não pode ser dito quanto à propaganda institucional, pois essa é capaz de influenciar no pleito, desequilibrando-o, tendo em vista ser o meio pelo qual a administração pública passa a imagem do seu governo aos cidadãos, ampliando a notícia das suas realizações.

Tem-se, portanto, com base em tais fundamentos jurídicos, que, para fins de aferição da conduta vedada de que trata o inciso VII do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, deve ser levado em consideração o limite de despesas com a publicidade institucional.

O Tribunal Superior Eleitoral, inclusive, adota o mesmo critério, conforme é possível conferir no precedente em destaque:

Recurso especial. Representação. Conduta vedada. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

(...)

2. O art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 previne que os administradores públicos realizem no primeiro semestre do ano da eleição a divulgação de publicidade que extrapole o valor despendido no último ano ou a média dos três últimos, considerando-se o que for menor. Tal proibição visa essencialmente evitar que no ano da eleição seja realizada **publicidade institucional**, como meio de divulgar os atos e ações dos governantes, em escala anual maior do que a habitual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

3. A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição - para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade -, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado - independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal.

(...)

(REspe nº 679-94/SP, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 19.12.2013) (grifado)

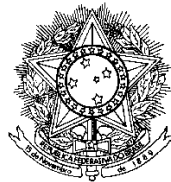
Por essa razão, é correto proceder-se à exclusão da publicidade legal (referente à conta 122), constante dos relatórios às fls. 28, 29, 32, 35, 36 e 39, centrando a análise da conduta vedada nas despesas sob a rubrica “publicidade institucional” (lançadas na conta 123), consolidadas nos relatórios às fls. 30, 31, 33, 34, 37, 38 e 40, tal como fez a sentença de primeiro grau, inteiramente confirmada pelo TRE/RS.

O pressuposto seguinte para aferir se houve desvirtuamento dos gastos com publicidade institucional determina a conceituação das expressões “realizar despesas” e “gastos”.

Segundo a doutrina de GOMES¹, estas expressões referem-se a valores “liquidados”. Confira-se:

Sabe-se, porém, que *despesa* é termo genérico, denotando os procedimentos de empenho, liquidação e pagamento. Pelo *empenho*, é autorizada a contratação de uma obrigação e a realização de uma despesa, indicando-se no orçamento montante pecuniário bastante para o seu adimplemento. Já pela *liquidação* se afere a certeza da obrigação, apurando-se sua existência e determinando-se o seu conteúdo ou o *quantum* de seu objeto. Nesse sentido, dispõe o artigo 63 da Lei nº 4.320/64 que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Assim, é no procedimento de liquidação que se apura se o serviço foi prestado, se a obra foi realizada, se os produtos foram entregues.

¹ Obra citada. pp. 763-764.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Feita a liquidação, é expedida ordem para pagamento do credor. Na definição do art. 64 da Lei nº 4.320/64: “A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. Por óbvio, o pagamento – ou o adimplemento do credor – depende da existência de recursos financeiros (=dinheiro) no órgão público contratante.

Diante disso, qual o exato significado das expressões “realizar despesas” e “gastos” no enfocado inciso VII do artigo 73 da LE? Certamente não significa *empenho*, pois esse é apenas uma previsão de despesa no orçamento público. O só *empenho* da despesa não implica a realização da obrigação respectiva, podendo aquele ato vir a ser desfeito posteriormente. Tampouco pode significar *pagamento*, pois este depende da existência de disponibilidade financeira no órgão; de sorte que, embora a parte contratada cumpra a obrigação, esta pode não ser adimplida pelo órgão público contratante. Em tal quadro, o inciso VII do artigo 73 da LE só pode se referir às *despesas liquidadas*, ou seja, às obrigações já adimplidas pela parte contratada, a qual tem direito subjetivo ao pagamento.

Ao discorrer sobre a nova redação do dispositivo (dada pela Lei nº 13.165/2015), o mesmo autor² ainda complementa que “*Para se calcular a média semestral, basta dividir por três o montante dos gastos havidos nos três primeiros semestres anteriores*”.

Calha referir que na configuração do ilícito as Cortes Eleitorais, incluindo o Tribunal Superior Eleitoral, têm levado em conta a fixação da média com base nos valores liquidados, como exemplificam os seguintes julgados:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/197. DESPESAS COM PUBLICIDADE DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL SUPERIOR À MÉDIA DOS GASTOS REALIZADOS NOS TRÊS ANOS QUE ANTECEDERAM O PLEITO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO.

² GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 762.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

1. O tecnicismo a que alude o agravante, pretendendo a aplicação rigorosa dos conceitos próprios do direito financeiro, não resulta na interpretação do disposto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1979 mais consentânea com os princípios constitucionais da razoabilidade e da moralidade, não sendo possível utilizar-se a expressão "despesas" no sentido pretendido, quando o espírito da lei é combater o excesso de dispêndio com publicidade dos órgãos públicos ou respectivas entidades da administração indireta em anos eleitorais. 2. Fundamento não infirmado (Súmula nº 182/STJ). 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(...)

VOTO

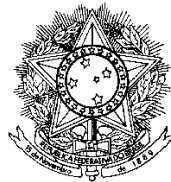
(...)

Sobre o referido inciso comenta Adriano Soares da Costa, em Instituição de Direito Eleitoral, 6 ed., Belo Horizonte: Dei-Rey, 2006, p. 878):

"Não se pode aqui fazer confusão entre despesas realizadas e pagamento. Como é consabido, as despesas públicas seguem um procedimento desdobrado em três momentos distintos: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato administrativo que reserva, no orçamento, parcela dos recursos públicos para vinculá-la à realização de uma determinada despesa.

Tem duas finalidades: a primeira, de apenas permitir a realização de gastos públicos se houver disponibilidade orçamentária (que não se confunde com a disponibilidade financeira); a segunda, para vincular parcela dos recursos orçamentários para aquele gasto público concreto, garantindo seu pagamento. E o empenho uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais.

O pagamento da despesa apenas será efetuado quando ordenado após a sua liquidação, ou seja, quando se verificar o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, consoante prescrevem os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. Comprovada a prestação de serviço ou fornecimento de material, expede a autoridade administrativa a ordem de pagamento, determinando a tesouraria que a despesa seja paga (art. 64 da Lei nº 4.320/1964).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O pagamento é realizado quando há disponibilidade financeira, é dizer, quando haja dinheiro (caixa) para se realizar efetivamente o adimplemento com o credor".

[...]

Feitas essas considerações, cumpre destacar julgamento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina em que essa questão é tratada. Veja-se trecho do julgado (Processo nº 1.424, Relator Juiz Sebastião Ogê Muniz, PSESS em 131912004, fonte: *síte* do TSE na internet, consultado em 2/3/2010):

"Em síntese, o empenho é realizado para assegurar que existe dotação orçamentária específica para cobrir determinada despesa. A liquidação é a realizada para comprovar que foi feita a entrega do bem ou do serviço adquirido e que este foi aceito pela administração. E o pagamento só pode ser efetuado após a liquidação do empenho. Ademais, é comum, na administração pública, a antecipação de empenhos, como objetivo de permitir que o administrador tenha uma visão mais clara de suas reais disponibilidades (...)

Pouco importa que uma parte dessa despesa não tenha sido paga, pois a despesa se considera realizada tanto que seja liquidada, ainda que não tenha sido paga".

A norma visa coibir a realização de ampla publicidade no ano da eleição em detrimento de anos anteriores, ou seja, se a Administração Pública não fez uso de tal publicidade em anos anteriores, não o poderia fazer em amplitude no ano do pleito, de modo a ferir a igualdade de oportunidades entre candidatos em uma disputa eleitoral.

Destaque-se que se a despesa foi paga, deve ser utilizada a data da efetivação do pagamento como parâmetro; não sendo paga, considera-se a data da liquidação. (grifou-se)
(...)

(TSE - AgR-REspe nº 1761-14.2010.6.00.0000/MG. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Data do acórdão: 26/05/2011)

Recurso eleitoral. Representação. Conduta vedada. Despesas com publicidade superiores à media dos três anos anteriores ao pleito. Eleições 2008. Procedência. Aplicação de multa. (...) **MÉRITO. A alegação de que o critério adotado para cálculo é a data da realização, ou seja, da geração da despesa e não o momento de sua quitação não procede. Pouco importa que uma parte da despesa não tenha sido paga, pois a despesa se considera realizada quando liquidada, ainda que não tenha sido paga.**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Se a despesa foi paga, deve-se levar em consideração o momento de sua quitação. (grifou-se).

Se a média de gastos com publicidade, nos três meses anteriores ao pleito, for inferior às despesas com publicidade ocorridas no primeiro semestre no ano da eleição, deve-se aplicar as sanções legais previstas, conforme disposto no art. 73, VII, da Lei das Eleições.

Recurso não provido.

(RECURSO ELEITORAL nº 8798, Acórdão de 06/04/2010, Relator(a) MAURÍCIO TORRES SOARES, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 12/04/2010 RDJ - Revista de Doutrina e Jurisprudência do TRE-MG, Tomo 22, Data 05/04/2011, Página 300)

Assim, por este fator, verifica-se se a despesa foi paga ou, não o sendo, se foi liquidada. Não basta, portanto, o empenho da despesa, havendo necessidade, pelo menos, da liquidação, que é o instante em que se comprova que o bem ou o serviço foi entregue à Administração, surgindo o direito do credor ao pagamento.

Sob tais critérios - ou, dito de outra maneira, sob a consideração dos critérios envolvendo publicidade institucional com valores liquidados -, ficou caracterizado nos autos que o excesso no primeiro semestre de 2016 não foi mínimo, mas superior à média dos três primeiros semestres anteriores em 16%. Assim, vale ressaltar, entendeu a sentença e foi confirmado pelo Tribunal local.

Importa evidenciar que, no caso concreto, a fim de calcular os gastos do município com publicidade, o Juízo Eleitoral considerou a publicidade institucional e os valores liquidados no primeiro semestre (ou, no máximo, até o terceiro dia do mês de julho, mas, neste caso, somente quando essa despesa fosse correspondente à publicidade levada a efeito no primeiro semestre), tendo chegado ao valor de R\$ 88.832,09, no primeiro semestre de 2016, e à média de R\$ 76.116,61 (resultado da soma dos valores de R\$ 75.528,00, R\$ 66.719,35 e R\$ 86.102,48, correspondentes ao primeiro semestre, respectivamente, dos anos de 2013, 2014 e 2015, depois tal somatório dividido por três).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No parecer Ministerial exarado às fls. 91-103, foi acrescentada uma observação quanto ao cálculo do primeiro semestre de 2015: em relação a esse período, a sentença de incluir uma despesa de R\$ 3.975,00 (*"19/05/2015, Liquidação de Empenho, 2015000247, Produção, filmagem evento Medalha Amigo de CC, cfe. nf. 334, (3.975,00) D"* - fl. 37). Com o acréscimo da despesa em tela, o valor do primeiro semestre de 2015 passaria a ser de R\$ 90.077,48; consequentemente, a média passa para R\$ 77.441,61 ($75.528,00 + 66.719,35 + 90.077,48 = 232.324,83 / 3 = 77.441,61$). Ocorre que, mesmo neste caso, a configuração da conduta vedada não se alteraria, porquanto o valor despendido no primeiro semestre de 2016 continuaria maior do que a média dos três semestres passados.

Em tais condições, caracterizada está na espécie a conduta vedada prevista no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

A título de argumentação, cumpre, também, mencionar que os gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 permaneceriam superiores à média, mesmo se retirados do cálculo as despesas liquidadas nos primeiros dias do mês de julho de 2013, 2014 e 2015. Veja-se.

Na hipótese, para o primeiro semestre de 2013, o valor liquidado em vez de R\$ 75.528,00 seria de R\$ 65.508,00 (pela subtração das despesas de R\$ 700,00 e 9.320,00, do dia 1º/07/2013); até 30/06/2014, em vez de R\$ 66.719,35 seria R\$ 66.019,35 (pela subtração da despesa de R\$ 700,00, empenho liquidado no dia 02/07/2014); até 30/06/2015, em vez de R\$ 90.077,48 seria R\$ 89.377,48 (pela subtração da despesa de R\$ 700,00, empenho liquidado no dia 03/07/2016). A média, então, seria de R\$ 73.634,94 ($R\$ 65.508,00 + 66.019,35 + 89.377,48 = 220.904,83 / 3 = 73.634,94$). Já em 2016, a liquidação dos lançamentos na conta 123, até 30/06/2016 (fl. 40), somaria R\$ 74.290,09.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL**

A conclusão, conforme se pode constatar, é que este valor continua sendo superior à média dos semestres anteriores. Mas, convém chamar atenção ao fato de que, mesmo neste caso - ao contrário do que é sustentado pelo recorrente - o excesso “ínfimo” não afasta a tipicidade da conduta vedada. Caso afastada, estar-se-ia interpretando extensivamente norma restritiva de direito (condutas vedadas), tornando-a inconsistente.

Nesse contexto, em que os números estão bem definidos e prontos para cálculo, consoante demonstrado acima, não se aplicando correção monetária, por falta de previsão legal e nos termos da jurisprudência (Recurso Eleitoral nº 72496, Acórdão de 01/04/2014, Relator(a) DR. HAMILTON LANGARO DIPP, Publicação: DEJERS - Tomo 59, Data 03/04/2014, Página 5), não há falar em cerceamento da defesa devido ao processo não ter sido submetido à perícia contábil requerida, alegação esta vindicada pelo recorrente.

Dessa forma, no mérito, o agravo não reúne condições para prosperar, devendo ser mantida, *in totum*, a decisão regional, ante ter ficado caracterizada a conduta vedada prevista no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

III – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral requer o não conhecimento do agravo; caso eventualmente conhecido, requer, no mérito, o seu desprovemento.

Porto Alegre, 21 de fevereiro de 2017.

**Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**

C:\conversor\tmp\4j8rc64et234tu9ghmqv76558624528954053170221230008.odt