



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) ELEITORAL RELATOR(A)
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

Recorrente: JOEL DE MATOS NOVASKI

Recorrido: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Relatora: DRA. MARIA DE LOURDES GALVÃO BRACCINI DE GONZALEZ

PARECER

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. DESPESAS COM PUBLICIDADE. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. LIQUIDAÇÃO. ARTIGO 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97 (COM A REDAÇÃO IMPLEMENTADA PELA LEI Nº 13.165/2015). ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. DESNECESSIDADE DE PERÍCIA PARA ATUALIZAR VALORES. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. CONFIGURAÇÃO DO EXCESSO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL. Parecer pelo *desprovemento* do recurso.

I – RELATÓRIO

Os autos veiculam recurso eleitoral interposto por JOEL DE MATOS NOVASKI (fls. 73-81) em face da sentença do Juiz Eleitoral da 150ª Zona Eleitoral (fls. 62-68), que julgou procedente a representação ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, pelo reconhecimento do excesso de gastos com propaganda institucional, no primeiro semestre do ano eleitoral de 2016, configurando a conduta vedada prevista no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97, sendo o representado condenado à multa, no mínimo legal, de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), com fulcro no artigo § 4º do citado dispositivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em suas razões recursais, o recorrente sustentou prefacial de cerceamento de defesa, decorrente do indeferimento da prova pericial (fls. 50-51), 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 na sentença. 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.

Com as contrarrazões (fls. 86-88), subiram os autos ao TRE/RS e vieram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer (fl. 90).

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARMENTE

II.I.I. Da tempestividade

O recurso é tempestivo. A sentença foi publicada no DEJE-RS em 19/10/2016 (fls. 69/verso e 70/71), e o recurso foi interposto em 20/10/2016 (fl. 73). Dessa forma, tendo observado o tríduo previsto pelo artigo 73, § 13, da Lei nº 9.504/97¹, o recurso merece ser conhecido.

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

II.I.II. Da preliminar de cerceamento de defesa

A preliminar suscitada pelo recorrente, de nulidade da sentença decorrente do cerceamento de prova, confunde-se com a matéria de mérito, pois diz respeito a critério (atualização monetária) a ser ou não considerado para caracterização da conduta vedada. A alegação, portanto, será analisada em conjunto, a seguir.

II.II – MÉRITO

Depreende-se dos autos que o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação 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.

O artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 (com a nova redação dada pela Lei nº 13.165/2015) dispõe que é vedado realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos municipais que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, sob pena de cassação do registro ou do diploma (§ 5º), sem prejuízo da suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e da sujeição dos responsáveis à multa no valor de cinco a cem mil UFIR (§ 4º). *In verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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: (...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) (grifado)

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

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. 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, 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.

Sendo assim, o plano de fundo do dispositivo em comento é evitar a repudiada desigualdade no pleito e resguardar a imprescindível participação “plural”, prevendo que que um gasto exacerbado com publicidade municipal, no ano das eleições, teria o efeito de gerar visibilidade maior daqueles candidatos à reeleição (ocupantes do poder e que já dispõem do aparato estatal), o que culminaria em um desequilíbrio irreparável, em afronta à legislação eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Quanto ao fato em questão, o Juízo de primeiro grau, ao sentenciar o feito, entendeu que houve excesso de despesas com publicidade institucional, julgando procedente a representação, nos seguintes termos:

Merece ser julgada procedente a representação proposta pelo Ministério Público Eleitoral.

A redação do art. 73, inc. VII, da Lei 9.504/97, antes do advento da Lei 13.165/15, previa que:

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:

[...]

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

Logo, o conteúdo anterior da Lei das Eleições trazia a possibilidade de um agente público gastar com publicidade institucional, em um único semestre (o primeiro semestre do ano da eleição), o valor médio dos últimos três anos ou o total gasto durante o ano inteiro imediatamente anterior, caso este fosse menor que o valor médio apurado.

Com a vigência da Lei 13.165/15, porém, a redação atual do texto legal referente à conduta vedada ora em exame é a seguinte:

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:

[...]

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) (grifei)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, a inovação legislativa veio a fim de corrigir a proporcionalidade dos gastos com publicidade realizada pelos agentes públicos no primeiro semestre do último ano de mandato para os quais foram eleitos - e talvez tenham a possibilidade de pleitear a reeleição-, já que, agora, o limite de gastos a ser observado no primeiro semestre do ano da eleição não é mais a média dos últimos três anos (ou o total do gasto apurado durante o ano imediatamente anterior, caso este fosse menor), mas sim a média dos três primeiros semestres dos últimos três anos, devendo o agente público manter a coerência dos gastos com publicidade no primeiro semestre do ano da eleição, em comparação com o que foi gasto nos primeiros semestres dos três anos imediatamente anteriores.

Conforme despacho de fls. 50-51, foram indeferidas as pretensões do representado no sentido da inclusão dos gastos com publicidade legal, correção monetária dos valores e a realização de perícia contábil.

Ressalto, por oportuno, que a classificação e a conceituação dos tipos de publicidade não é pormenorizada pela legislação eleitoral, porém a Instrução Normativa da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM-PR nº 07, de 19 de dezembro de 2014, que regulamenta a matéria no âmbito do Poder Executivo Federal, traz indicativos acerca da classificação, definindo como tipos de publicidade:

Art. 3º As espécies de publicidade de que trata o art. 3º, inciso V, alíneas “a” a “d”, do Decreto nº 6.555/2008 são conceituadas como segue:

I - Publicidade Institucional: destina-se a posicionar e fortalecer as instituições, prestar contas de atos, obras, programas, serviços, metas e resultados das ações do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade e de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

II - Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

III - Publicidade Mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado;

IV - Publicidade Legal: destina-se a divulgar de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Desta forma, não restam dúvidas de que os gastos com publicidade a serem apurados - para fins de verificação da ocorrência ou não da prática de conduta vedada - são os gastos com publicidade institucional, devendo-se apurar os valores obtidos da Conta nº 123 ç Serviços de Publicidade Institucional, pertencente à classificação de despesas da Câmara Municipal de Capão da Canoa, com análise apenas dos documentos de fls. 30, 33, 37 e 40, já que estes são peças orçamentárias extraídas diretamente do Livro Razão, conforme manifestação do representado à fl. 56.

Com efeito, da análise do texto legal, tem-se que a apuração da média de gastos com publicidade institucional dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015 dever ser obtida com a soma do que foi gasto nos referidos semestres, dividindo-se o resultado da soma por três, a fim de comparar com os gastos realizados no primeiro semestre do ano corrente.

Não merece respaldo, portanto, a forma de cálculo para aferição do limite de gastos com publicidade institucional da maneira como requerida pelo representado, pois este pleiteia que seja calculada a média semestral para cada ano e, a partir destas três médias obtidas, que seja calculada uma média semestral para os anos de 2013, 2014 e 2015, resultando em uma “média das médias”, a qual é equivalente à média dos seis semestres anteriores (2013-1, 2013-2, 2014-1, 2014-2, 2015-1 e 2015-2), não tendo este método de cálculo nenhuma previsão legal e nenhuma razão de existir, pois, conforme referido, a atual redação do art. 73, inc. VII, visa manter a coerência de gastos com publicidade institucional dos agentes públicos no primeiro semestre do ano das eleições em comparação com os três primeiros semestres dos anos imediatamente anteriores e não com a média semestral apurada nos seis semestres anteriores.

Questão bastante controversa e debatida pelo representante e representado foi o momento a ser considerado para fins de aferição dos gastos realizados: empenho, liquidação ou pagamento. Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o momento da liquidação serve como uma melhor interpretação para fins de apuração de valores, de modo a verificar o enquadramento ou não na conduta vedada ora em exame. Nesse sentido:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

1. O Tribunal Regional Eleitoral entendeu não configurada a conduta vedada do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, reconhecendo que as despesas com publicidade em Município, efetivamente realizadas em 2012, não ultrapassaram o limite legal. Diante das premissas contidas no voto condutor da decisão recorrida, seria necessário reexaminar os fatos e as provas contidas nos autos para concluir, ao contrário, que foram realizados gastos acima da média legal no ano da eleição. Incidem, no particular, as Súmulas 7 do STJ e 279 do STF.

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.

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.

4. A adoção de tese contrária à esposada pelo acórdão regional geraria possibilidade inversa, essa, sim, perniciosa ao processo eleitoral, de se permitir que a publicidade realizada no ano da eleição não fosse considerada, caso a sua efetiva quitação fosse postergada para o ano seguinte ao da eleição, sob o título de restos a pagar, observados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

(Recurso Especial Eleitoral nº 67994, Acórdão de 24/10/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 242, Data 19/12/2013) (grifei)

Contudo, no que concerne a quais valores serão incluídos para fins de apuração da média, estipulando o parâmetro limitador de gastos com publicidade, bem como o valor resultante a fim de ser comparado com aquela média, é de se ressaltar que a interpretação da redação do art. 73, inc. VII, da Lei das Eleições guarda mais relação com os Princípios Constitucionais da Razoabilidade e da Moralidade do que com os termos técnicos oriundos do Direito Financeiro. Nesse sentido:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. 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.

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 9.504/97 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.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 176114, Acórdão de 26/05/2011, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 25/08/2011, Página 19 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 22, Tomo 3, Data 26/05/2011, Página 156) (grifei)

Em que pese o primeiro julgado do TSE fornecer um indicativo para o cálculo como sendo a liquidação, o segundo julgado deixa claro que o magistrado não fica adstrito aos conceitos estabelecidos no Direito Financeiro, devendo primar pelos Princípios Constitucionais da Razoabilidade e da Moralidade, quando da análise e julgamento de condutas vedadas.

Por exemplo, analisando os gastos com publicidade institucional relativos ao ano de 2013, conforme relatório de fl. 10, o qual arrola apenas um fornecedor:

- há um empenho no valor de R\$ 111.840,00, emitido em 31.01.2013, estando a publicidade perfeitamente passível de ser veiculada, porém não há como se considerar que o gasto com publicidade tenha sido naquele montante no mês de janeiro de 2013, pois trata-se de empenho pelo valor global, nos termos do art. 60, §3º, da Lei 4320/64;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

- não há liquidação nem pagamento ocorrido no mês de janeiro de 2013, pois os primeiros lançamentos dessa natureza são datados de 05.02.2013 e 06.02.2013, liquidação e pagamento respectivamente, porém, não há como considerar que não houve gastos com publicidade no primeiro mês daquele ano, pois, embora a liquidação e o pagamento tenham ocorrido em fevereiro, a descrição da liquidação “15 Serv.radiodifusão jan/13 cfe. Nf:344” é clara ao dispor que o serviço foi prestado no mês de janeiro, com veiculação de publicidade institucional naquele mês;

- da mesma forma, há dois lançamentos de liquidação ocorridos no mês de dezembro de 2013, 02.12.2013 e 18.12.2013, ambos no valor de R\$ 9.320,00, porém não há como se considerar que o gasto com publicidade tenha sido no valor de R\$ 18.640,00, pois, embora as liquidações e os pagamentos tenham ocorrido em dezembro, as descrições das liquidações (“15 Serv.radiodifusão nov/13 cfe. Nf:385” e “15 Serv.radiodifusão dez/13 cfe. Nf:396”) são claras ao disporem que os serviços foram prestados nos meses de novembro e dezembro, com veiculação de publicidade institucional naqueles meses.

Assim, tendo em vista que as condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições têm por finalidade preservar a isonomia entre os candidatos, há critérios a serem seguidos para se aferir o total de gastos com publicidade, sob pena de esvair-se a pretensão legal no sentido de coibir aquelas condutas.

O primeiro critério para aferição das despesas com publicidade, de modo a caracterizar ou não a conduta vedada, é diferenciar as despesas nas quais foram utilizados empenhos globais das despesas que foram utilizados empenhos ordinários, pois neste caso os respectivos valores devem integrar o cálculo para fins de aferição dos limites, tendo como data de ocorrência a data da emissão do empenho, porquanto uma despesa de publicidade empenhada ordinariamente já é passível de veiculação sem que seja necessário qualquer procedimento relativo à liquidação ou pagamento.

Para despesas nas quais foram utilizados empenhos globais, porém, geralmente decorrentes de contrato de prestação continuada, a melhor forma de se aferir os gastos com publicidade, para fins de verificação dos limites impostos pela Lei das Eleições, é considerar a competência ou o período a que se referem as despesas.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Com isso, estabelecidos os critérios para aferição e comparação dos gastos com publicidade institucional, verifico que, nos presentes autos, pela análise dos documentos de fls. 30, 33, 37 e 40, há três fornecedores para os quais foram emitidos empenhos globais: EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA (anos 2013, 2014, 2015 e 2016), C.R. DA VEIGA (anos 2013, 2014 e 2015) e G20 DA VEIGA PRODUÇÃO E PUBLICIDADE LTDA - ME (ano de 2016), devendo os gastos com publicidade para estes fornecedores, considerando os respectivos empenhos globais, serem apurados levando-se em consideração a competência a que se referem.

Ressalte-se que para os fornecedores C.R. DA VEIGA (primeiros semestres dos anos 2013 e 2014) e G20 DA VEIGA PRODUÇÃO E PUBLICIDADE LTDA - ME (primeiro semestre do ano de 2016) foram emitidos empenhos ordinários, sendo os mesmos liquidados e pagos dentro do mesmo semestre.

Feitas estas considerações, tendo em vista que os gastos da Conta nº 123 - Serviços de Publicidade Institucional constam documentos de fls. 30, 33, 37 e 40, passo à verificação dos valores:

No 1º Semestre de 2013 o total é R\$ 75.528,00, discriminado da seguinte maneira de acordo com os seguintes fornecedores:

- C.R. DA VEIGA: janeiro (R\$ 4.700,00), fevereiro (R\$ 700,00), março (R\$ 700,00), abril (R\$ 700,00), maio (R\$ 700,00) e junho (R\$ 700,00), totalizando R\$ 8.200,00 para este fornecedor;

- EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA: janeiro (R\$ 9.320,00), fevereiro (R\$ 9.320,00), março (R\$ 9.320,00), abril (R\$ 9.320,00), maio (R\$ 9.320,00) e junho (R\$ 9.320,00), totalizando R\$ 55.920,00 para este fornecedor;

- CLV & S. EDITORIAL LTDA: abril (R\$ 758,00 + R\$ 2.300,00) totalizando R\$ 3.058,00 para este fornecedor;

- CORREIO DE SANTO ANTONIO LTDA – ME: abril R\$ 400,00;

- RAFAEL DE C. CASTRO-ME: abril R\$ 7.950,00.

1º Semestre de 2014: o total é R\$ 66.719,35, discriminado da seguinte maneira de acordo com os seguintes fornecedores:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

- C.R. DA VEIGA: fevereiro (R\$ 700,00), março (R\$ 700,00), abril (R\$ 6.700,00 = R\$ 6.000,00 + R\$ 700,00), maio (R\$ 700,00) e junho (R\$ 700,00), totalizando R\$ 9.500,00 para este fornecedor;

- EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA: janeiro (R\$ 8.219,35), fevereiro (R\$ 9.800,00), março (R\$ 9.800,00), abril (R\$ 9.800,00), maio (R\$ 9.800,00) e junho (R\$ 9.800,00), totalizando R\$ 57219,35 para este fornecedor.

1º Semestre de 2015: o total é R\$ 86102,48, discriminado da seguinte maneira de acordo com os seguintes fornecedores:

- C.R. DA VEIGA: fevereiro (R\$ 700,00), março (R\$ 700,00), abril (R\$ 700,00), maio (R\$ 700,00) e junho (R\$ 700,00), totalizando R\$ 3.500,00 para este fornecedor;

- EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA: janeiro (R\$ 10.735,48), fevereiro (R\$ 12.800,00), março (R\$ 12.800,00), abril (R\$ 12.800,00), maio (R\$ 12.800,00) e junho (R\$ 12.800,00), totalizando R\$ 74.735,48 para este fornecedor;

- A. C. C. CARVALHO – ME: abril R\$ 3.975,00; e

- CLV & S. EDITORIAL LTDA: abril (R\$ 3.892,00 = R\$ 1.092,00 + R\$ 2.800,00).

A média dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015 é, portanto, R\$ 76.116,61.

No 1º Semestre de 2016: o total é R\$ 88.832,09, discriminado da seguinte maneira de acordo com os seguintes fornecedores:

- EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA: janeiro (R\$ 9.001,29), fevereiro (R\$ 13.952,00), março (R\$ 13.952,00), abril (R\$ 13.952,00), maio (R\$ 13.952,00) e junho (R\$ 13.952,00), totalizando R\$ 78.761,29 para este fornecedor;

- CLV & S. EDITORIAL LTDA: abril R\$ 546,00;

- G20 DA VEIGA PRODUÇÃO E PUBLICIDADE LTDA – ME: março (R\$ 700,00), abril (R\$ 5.500,00 = R\$ 4.800,00 + R\$ 700,00), maio (R\$ 700,00) e junho (R\$ 700,00); totalizando R\$ 7.600,00 para este fornecedor; e

- M.V. MACHADO: abril R\$ 1.924,80.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, os gastos com publicidade realizados pelo representado superaram a média dos primeiros semestres dos anos 2013, 2014 e 2015 em R\$ 12.715,48 ou, equivalentemente, foram 16% superiores àquela média, merecendo ser julgada procedente a representação.

Corroborando os critérios adotados supracitados, com relação à fornecedora EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA, para a qual foi realizado empenho global para execução dos serviços, nos anos de 2014 e 2015 os valores relativos a junho dos referidos anos foram liquidados em 26.06.2014 e 30.06.2015, respectivamente, e em 2013 o valor referente ao gasto com publicidade institucional relativo mês de junho foi liquidado em 01.07.2013 (porém, constando na descrição da liquidação - Divulgação dos Atos da Câmara Junho/13), o valor de R\$ 9.320,00 integrou o cálculo para a aferição da média semestral.

Da mesma forma, o montante de R\$ 13.952,00 foi acrescido aos valores dos gastos relativos ao primeiro semestre do ano de 2016 para a fornecedora EMPRESA CAPONENSE DE RADIODIFUSAO A.M. LTDA. Embora esta informação não tenha sido impugnada pelo Ministério Público Eleitoral, consta do PA 00949.00056/2016 (fls. 08/09), que foi recebido o Ofício requisitório 19/2016/PJ Eleitoral em 30.06.2016, cuja resposta se deu em 12.07.2016, com menção expressa de que os contratos seriam rescindidos a partir deste último marco temporal, não restando dúvidas de que o mesmo permaneceu vigente até a data da resposta. O relatório, porém, conforme consta da fl. 40, abrange apenas o período de 01.01.2016 a 30.06.2016, não contemplando, portanto, o gasto com publicidade institucional relativo ao mês de junho de 2016 para aquela fornecedora, pois, pela análise das liquidações referentes aos meses anteriores, o ato de liquidação era realizado no primeiro dia útil seguinte ao vencido.

Saliento, ainda, que não há empecilho para propositura de ação com base no art. 73, inc. VI, "b", da Lei 9.504/97, porquanto o §12 estabelece que a representação por condutas vedadas poderá ser ajuizada até a data da diplomação, acaso constatada realização de gastos com publicidade nos três meses anteriores ao pleito.

Por derradeiro, ressalto que no julgamento de condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições descabe analisar a potencialidade dos fatos ou do caráter eleitoreiro da conduta. Neste sentido:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

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, Acórdão de 21/10/2010, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 220, Data 17/11/2010, Página 15 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 4, Data 21/10/2010, Página 130)

Da mesma forma:

Recursos. Suposta conduta vedada. Art. 73, inc. VI, letra "b", e inc. VII, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2012.

Alegada realização de despesas, em valor superior à média dos anos anteriores ao pleito, por prefeito, beneficiando candidatos eleitos. Excesso de gastos com publicidade institucional. Parcial procedência da representação pelo juízo originário. Condenação do prefeito à pena de multa. Absolvção dos candidatos eleitos.

Interrupção do prazo prescricional face ao ajuizamento, pelo Ministério Público Eleitoral, de ação cautelar preparatória de exibição de documentos. Preliminar de intempestividade da ação afastada. **Configurada a prática de conduta vedada. Gastos com publicidade pelo município, no ano da eleição, superior à média dos gastos dos três últimos anos. Fato incontroverso. Desnecessária a prova da potencialidade lesiva de o ato interferir no resultado do pleito.** A punição a candidato somente é possível quando beneficiado especificamente pela conduta vedada - é o que extrai do § 5º do art. 73 da Lei 9.504/97. O fato de o responsável pela prática vedada à época pertencer ao mesmo partido dos candidatos eleitos, por si só, não tem o condão de demonstrar o benefício eleitoral dos demais representados. A existência da infração praticada pelo administrador não é suficiente para atingir os candidatos de forma reflexa e automática. Provimento negado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

(Recurso Eleitoral nº 283, Acórdão de 30/07/2013, Relator(a) DR. INGO WOLFGANG SARLET, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 140, Data 01/08/2013, Página 6) (grifei)

Ainda:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. OUTDOORS. PERÍODO PROIBIDO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Se o Tribunal de origem concluiu que houve veiculação de propaganda institucional no período vedado, mediante afixação de outdoors contendo informações sobre obras e serviços da administração pública estadual, e que o chefe do Executivo estadual candidato à reeleição tinha ciência da publicidade, diante das peculiaridades do caso específico, a reforma do julgado demandaria o reexame de fatos e provas, providência vedada em sede extraordinária (Súmulas 7 do STJ e 279 do STF).

2. A permanência de publicidade institucional durante o período vedado é suficiente para que se aplique a multa prevista no art.73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, sendo irrelevante que a peça publicitária tenha sido autorizada e afixada em momento anterior. Precedentes.

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior e do art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, o caráter eleitoral da publicidade institucional é irrelevante para a incidência da vedação legal.

4. Considerando-se o juízo acerca da gravidade da conduta, realizado pelo Tribunal de origem com base nas circunstâncias fáticas, não é possível afastar a aplicação da sanção pecuniária nem reduzi-la ao patamar mínimo legal. "A multa fixada dentro dos limites legais não ofende os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade" (AgR-AI nº 314-54, rel. Min. Luciana Lóssio, DJE de 14.8.2014).

Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 164177, Acórdão de 26/04/2016, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 13/05/2016, Página 74) (grifei)

Com isso, é de ser julgada procedente a representação, com a estipulação de multa prevista no § 4º, do art. 73 da Lei 9.504/97, a qual fixo no mínimo legal de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), tendo em vista inexistência de reincidência na conduta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Inconformado com a sentença, o recorrente, então, sustentou prefacial de cerceamento de defesa, decorrente do indeferimento da prova pericial (fls. 50-51), que fora requerida com o fim de fazer a análise com base nos valores devidamente atualizados.

No entanto, anota-se não lhe assistir razão. Com efeito, o Juízo Eleitoral, ao se manifestar sobre a prova pericial requerida, com acerto, assentou que *“as hipóteses relativas a condutas vedadas são taxativas e de legalidade restrita, sendo incabível a atualização de valores por qualquer índice, diante da falta de previsão legal”*, citando, ainda, o seguinte precedente do TRE/RS, respaldando seu entendimento:

Recurso. Condutas vedadas. Publicidade institucional. Art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97. Prefeito. Improcedência. Eleições 2012.

Inviável a atualização monetária dos valores gastos com publicidade institucional, sem que haja previsão legal para tanto. As hipóteses relativas às condutas vedadas são taxativas e de legalidade restrita.

Comprovada a irregularidade nos gastos com publicidade pela administração municipal em valores que superam a média dos últimos três anos. Reforma da sentença para aplicação de penalidade, restringida à imposição de multa, já que encerrado o mandato do recorrido, sem nova candidatura ao pleito.

Reprimenda estabelecida no patamar mínimo, diante do diminuto valor excedido.

Provimento.

(Recurso Eleitoral nº 72496, Acórdão de 01/04/2014, Relator(a) DR. HAMILTON LANGARO DIPP, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 59, Data 03/04/2014, Página 5)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

De fato, como disse o julgador, inexistente previsão legal para que os números sejam avaliados com a aplicação de correção monetária. Além disso, a realização da perícia não seria determinante na solução da lide, haja vista que as médias podem ser obtidas objetivamente dos relatórios detalhados fornecidos pela própria Câmara Municipal, sem necessidade de se aplicar avançados conhecimentos de matemática ou contabilidade.

Diante desse quadro, não há falar nem em atualização monetária, nem em prejuízo à defesa a justificar a nulidade da sentença, pelo indeferimento da perícia, como pretende a parte recorrente.

No mais, apontou não ter havido violação ao artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97, contestando os números apresentados na sentença. 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, o qual, 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 a despesa do primeiro semestre do ano eleitoral não superou a média dos três primeiros semestres anteriores.

No entanto, a tese do recurso não procede.

A exegese do ilícito eleitoral em comento compreende as expressões “publicidade”, “realizar despesas” e “gastos”, cujo significado é conferido pela doutrina e pela jurisprudência.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

Conforme situou a sentença sob reexame, 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 Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive, adota tal mesmo critério, conforme é possível conferir:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Recurso. Suposta conduta vedada. Art. 73, inc. VI, letra "b", e inc. VII, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2012.

Improcedência da representação pelo juízo originário. Alegada realização de despesas, em valor superior à média dos anos anteriores ao pleito, autorizadas ou determinadas por Prefeito Municipal, beneficiando candidatos eleitos. Suposto excesso de gastos com publicidade institucional. Não configurada a prática de conduta vedada prevista no inc. VII do art. 73 da Lei das Eleições.

Publicidade realizada em cumprimento às exigências legais. Publicações obrigatórias não podem ser consideradas para dar efetividade à proibição legal, sob pena de violação dos princípios da publicidade e de transparência que devem reger a administração pública.

Provimento negado.

(TRE-RS - Recurso Eleitoral nº 69459, Acórdão de 25/06/2013, Relator(a) DR. INGO WOLFGANG SARLET, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 116, Data 27/06/2013, Página 6)

No mesmo sentido, vale colacionar o seguinte precedente do Tribunal Superior Eleitoral:

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.

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)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Por essa razão, correta a sentença, ao proceder 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.

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 GOMES², 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. 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.

² Obra citada. pp. 763-764.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 autor³ 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. 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 9.504/197 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

(...)

³ GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 762.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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). 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: *site* 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".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 média 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. 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 -, colhe-se da sentença que o excesso no primeiro semestre de 2016 não foi mínimo, como pretende o recorrente, mas superior à média dos três primeiros semestres anteriores em 16%.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Importa evidenciar que, no caso concreto, o Juízo Eleitoral, a fim de calcular os gastos do município com publicidade, 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).

O único reparo que parece cabível refere-se ao primeiro semestre de 2015, com relação ao qual deixou 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 passa a ser de R\$ 90.077,48; conseqüentemente, 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 altera, porquanto o valor despendido no primeiro semestre de 2016 continua 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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

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.

Neste aspecto, vale fazer referência novamente ao Recurso Eleitoral nº 724-96, julgado por esse TRE/RS (já mencionado acima, quando se tratou da desnecessidade de perícia para apurar a correção monetária). Naqueles autos, no qual se debatia conduta vedada semelhante, foi constatado excesso nas despesas de publicidade institucional em R\$ 594,00. O pouco valor expressivo não ilidiu a conduta vedada, sendo tal elemento avaliado para fins de estabelecer o *quantum* da penalização.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Por todo o raciocínio exposto, não há como recomendar o provimento do recurso, ante ter ficado caracterizada a conduta vedada prevista no artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral manifesta-se pelo desprovimento do recurso eleitoral interposto.

Porto Alegre, 10 de novembro de 2016.

Marcelo Beckhausen
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL

C:\converter\tmpl\i1vonsqfp8qmjfgtool074952223486863357161111230007.odt