



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 275-34.2016.6.21.0150**

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

**Assunto:** RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - ABUSO - DE PODER POLÍTICO / AUTORIDADE - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - MULTA - PROCEDENTE

**Recorrente:** VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI

**Recorrido:** MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

**Relator:** DES. CARLOS CINI MARCHIONATTI

**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). 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 VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI (fls. 102-110) em face da sentença da Juíza da 150ª Zona Eleitoral (fls. 95-97), que julgou procedente a representação ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, reconhecendo o excesso de despesas com propaganda institucional, no 1º semestre do ano eleitoral de 2016, configurando a conduta vedada prevista no artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97, sendo o representado condenado à multa de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), correspondente ao mínimo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Inconformado, o recorrente começou as razões recursais tecendo comentários conceituais acerca de empenho, liquidação e pagamento de despesas, posicionando-se no sentido de que apenas as despesas liquidadas devem ser consideradas para efeito de interpretação do artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97. Discorreu, ademais, sobre despesa de utilidade pública, afirmando que a sentença incorreu em impropriedade ao ter incluído as despesas com divulgação do calendário do IPTU, cuja publicidade não seria de natureza institucional, mas de utilidade pública. Feitas tais alegações, abriu um tópico “preliminar”, requerendo a exclusão das despesas feitas com a finalidade de divulgar o calendário de vencimentos do IPTU no 1º semestre de 2016. Dessa forma, o valor liquidado apontado pela sentença, de R\$ 85.848,00, sofrendo o desconto de R\$ 61.448,00 (equivalente à publicidade do IPTU), ficaria reduzido a R\$ 24.400,00, não tendo excedido a média dos semestres anteriores. No tópico seguinte, denominado “mérito”, renovou os argumentos anteriores e, sob o prisma dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, pediu a reforma da sentença e o afastamento da multa.

Com as contrarrazões (fls. 114-116), subiram os autos ao TRE/RS e vieram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer (fl. 118).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### II.I. Da tempestividade

O recurso é tempestivo. A sentença foi publicada no DEJE-RS em 27/10/2016 (fls. 98/verso), e o recurso foi interposto em 30/10/2016 (fl. 102). Dessa forma, tendo observado o tríduo previsto pelo artigo 73, § 13, da Lei nº 9.504/97<sup>1</sup>, o recurso merece ser conhecido. Passa-se à análise.

---

<sup>1</sup> § 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.II. Da preliminar

A preliminar suscitada pelo recorrente, acerca da impossibilidade de se classificar como publicidade institucional a despesa de divulgação do IPTU, trata-se de matéria de mérito, pois diz respeito a critério a ser, ou não, considerado para a caracterização da conduta vedada. A alegação, portanto, será analisada com o mérito.

## II.III – MÉRITO

Depreende-se dos autos que o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL ajuizou representação em desfavor de VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI, Prefeito de Capão da Canoa/RS, com base nas informações que instruíram o PA 00949.0057/2016, prestadas pelo próprio Executivo Municipal (fls. 05-36), aduzindo, no essencial, que as despesas com publicidade, no primeiro semestre de 2016, somaram R\$ 116.148,00, excedendo a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecederam o pleito, cujo valor apontou ter sido de R\$ 77.629,63, o que configuraria a prática da conduta vedada contida no artigo 73, VII, da Lei n° 9.504/1997.

O artigo 73, inciso VII, da Lei n° 9.504/1997 (com a nova redação dada pela Lei n° 13.165/2015), replicado no artigo 62, inciso VII, da Resolução TSE n° 23.457/2015, 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 entre R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) e R\$ 106.410,00 (§ 4º). *In verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Art. 73 da LE. 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)

Art. 62 da Res. 23.457/2015. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos I a VIII):

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os agentes responsáveis à multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais), sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 4º, c.c. o art. 78).

§ 5º Nos casos de descumprimento dos incisos do caput e do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo do disposto no § 4º deste artigo, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 5º, c.c. o art. 78).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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), ou daquelas candidaturas apoiadas pela situação, o que culminaria em um desequilíbrio irreparável, em afronta à legislação eleitoral.

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:

(...)

Passo a decidir e fundamentar.

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:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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)

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.

Com isso, o gasto com publicidade a ser apurado a fim de verificar a ocorrência ou não da prática de conduta vedada, capitulada no art. 73, inc. VII, da Lei das Eleições é a publicidade institucional, devendo-se apurar os valores obtidos do elemento de despesa 33.90.39.92.00.00.00 - Serviços de Publicidade Institucional, pertencente à classificação de despesas do Município de Capão da Canoa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Conforme a Mensagem Rápida 077/2016 - SF (fls. 52/53), subscrita pela Secretária da Fazenda do Município de Capão da Canoa, levando-se em conta o momento da liquidação para fins de apuração, a média das despesas com publicidade institucional (Elemento de despesa 33.90.39.92.00.00.00) dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015 é R\$ 71.886,20 (setenta e um mil, oitocentos e oitenta e seis reais e vinte centavos), correspondente à soma dos valores R\$ 31.053,65; R\$ 63.990,40 e R\$ 120.614 dividindo-se o resultado por 3 (três).

As despesas com publicidade institucional, no primeiro semestre de 2016, considerando-se os valores efetivamente liquidados e referentes ao Elemento de despesa 33.90.39.92.00.00.00 (fl. 53), somaram R\$ 85.848,00 (oitenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e oito reais), superando, portando, com base no documento juntado pelo representado, a média apurada anteriormente em R\$ 13.961,80, ou, equivalentemente sendo 19,42 % superiores à referida média.

Por outro lado, com base na documentação carreada aos autos pelo Ministério Público Eleitoral, conforme PA 00949.00057/2016, levando-se em conta o momento do empenho para fins de apuração dos valores, foi apurada a média semestral no valor de R\$ 77.629,63 e os gastos totais no primeiro semestre de 2016 no valor de R\$ 116.148,00, que equivale a um acréscimo de 49,61% acima da média apurada.

Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o momento da liquidação fornece 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:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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, pernicioso 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:

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.



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 9.504/97 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 ao estabelecido no Direito Financeiro, devendo primar pelos Princípios Constitucionais da Razoabilidade e da Moralidade, quando do julgamento de condutas vedadas.

Nos presentes autos, porém, seja qual for o critério adotado para apuração dos gastos com publicidade, momento do empenho ou da liquidação, ambos levam a conclusão acerca da extrapolação do limite de gastos estabelecidos pelo art. 73, inc. VII, da Lei 9.504/97, configurando, portanto, a conduta vedada e descabendo, neste momento, analisar a potencialidade dos fatos ou do caráter eleitoreiro da conduta. Neste sentido:

ELEIÇÕES 2010. CONDUTA 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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) (grifei)

Considerando, contudo, a inexistência de reincidência na conduta do representado, que sequer concorreu à reeleição, bem como ser recente a inovação legislativa que reduziu o limite para os gastos com publicidade, mesmo que fosse considerado o momento do empenho para fins de apuração dos gastos, extrapolando em 49,61% a média dos gastos, tenho por estabelecer uma modulação para fins de aplicação da multa prevista no §4º, do art. 73 da Lei 9.504/97, a fim de aplicá-la em seu mínimo legal, no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos).

Isso posto julgo PROCEDENTE a representação proposta pelo Ministério Público Eleitoral em face de Valdomiro de Matos Novaski, condenando-o à multa de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), com fulcro no art. 73, inc. VII e §4º, ambos da Lei 9.504/97.

Assiste razão à magistrada.

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 a sentença sob reexame situou, 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

Para a aferição do caso concreto, o documento encartado às fls. 52-53, denominado “Mensagem Rápida 077/2016-SF”, produzido pela Secretária Interina da Fazenda Municipal de Capão da Canoa, confere esclarecimento primordial. Conforme as informações prestadas, a cada espécie de publicidade corresponde um código de despesa. Assim, os serviços de publicidade legal são aqueles lançados no elemento de despesa 33.90.39.**90**.00.00.00; **os de publicidade institucional correspondem ao elemento 33.90.39.92.00.00.00**; por fim, os de publicidade de utilidade pública são lançados no elemento 33.90.39.**93**.00.00.00.

A análise da conduta vedada em comento deve ficar centrada nas despesas lançadas sob a rubrica do elemento **33.90.39.92.00.00.00**, cujos valores encontram-se resumidos na “Mensagem Rápida” às fls. 52-53 e consolidados nos relatórios às fls. 55-57, 60-65, 69-72 e 75-77. De maneira, portanto, que fica excluída do presente exame a publicidade legal (referente ao elemento 33.90.39.**90**.00.00.00 - relatórios às fls. 54, 59, 68 e 74), bem como a publicidade de utilidade pública (lançada na conta 33.90.39.**93**.00.00.00 - relatórios às fls. 58, 66-67, 73 e 78).

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 GOMES<sup>2</sup>, estas expressões referem-se a valores “liquidados”. Confira-se:

---

<sup>2</sup> Obra citada. pp. 763-764.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

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 autor<sup>3</sup> ainda complementa que “*Para se calcular a média semestral, basta dividir por três o montante dos gastos havidos nos três primeiros semestres anteriores*”.

---

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 N° 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 N° 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 n° 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 n° 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 n° 4.320/164. 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 n° 4.320/164). O pagamento é realizado quando há disponibilidade financeira, é dizer, quando haja dinheiro (caixa) para se realizar efetivamente o adimplemento com o credor".



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

[...]

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".**

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 )



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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.

Em suas razões recursais, o recorrente está de acordo com o critério da liquidação. Porém, pleiteia a exclusão do cálculo do 1º semestre de 2016 os valores com divulgação do calendário do Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU, cuja publicidade não seria de natureza institucional, mas de utilidade pública.

O argumento não procede.

Primeiramente, não procede, porque o afastamento das despesas com a divulgação do IPTU só com relação ao 1º semestre de 2016, sem ampliar a exclusão do cômputo dessa despesa nos semestres anteriores, acaba resultando em um cálculo completamente desproporcional. Isto é, as despesas dos semestres anteriores permanecem avolumadas porque consideram as despesas da publicidade do IPTU, ao passo que as do ano eleitoral, sem tais despesas, reduzem-se drasticamente. Assim, não faz sentido acolher um cálculo que exclui os gastos apenas no 1º semestre do ano eleitoral e não exclui as despesas de igual natureza nos semestres dos anos que compõem a média. Portanto, o cálculo apresentado pelo recorrente à fl. 109 é resultado de uma premissa equivocada, não merecendo ser acolhido.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Em segundo lugar, o argumento do recurso não procede, pois, como visto no conceito de publicidade institucional, 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. No caso do IPTU, o Município não depende da propaganda para tornar eficaz o lançamento do tributo, nem dela necessita para efetuar cobrança. Como se sabe, cada contribuinte recebe sua notificação e guia para pagamento em cota única ou em parcelas em sua residência. Assim, a publicidade até pode ser um elemento a mais para lembrar o contribuinte, mas de maneira nenhuma é vital para que a administração tributária realize a arrecadação. A consecução dessa finalidade dá-se em decorrência de ato típico de império, independentemente de publicidade na imprensa comercial.

Em terceiro, o argumento para excluir a publicidade do IPTU não merece ser admitido, pois o Município na sua própria contabilidade lança as despesas respectivas na conta da publicidade institucional.

Assim, sob a consideração dos critérios envolvendo publicidade institucional com valores liquidados, incluindo as despesas com a publicidade do IPTU, colhe-se dos lançamentos referentes ao elemento 33.90.39.92.00.00.00, bem como da sentença, que o gasto do primeiro semestre de 2016 foi superior à média dos três primeiros semestres anteriores, havendo um excesso de R\$ 13.961,81.

Importa evidenciar, tal como avaliado pela sentença sob reexame, que a apuração do excesso considera os seguintes valores:

1º semestre de 2013 = R\$ 31.053,65

1º semestre de 2014 = R\$ 63.990,40



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

1º semestre de 2015 = R\$ 120.614,54

**Média = R\$ 71.886,19** (R\$ 31.053,65 + R\$ 63.990,40 + R\$ 120.614,54 / 3 = R\$ 71.886,19)

1º semestre de 2016 (ano eleitoral) = R\$ 85.848,00

**Excesso no 1º semestre de 2016: R\$ 13.961,81** (R\$ 85.848,00 – R\$ 71.886,19 = R\$ 13.961,81)

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

Por fim, meramente a título de argumentação, cumpre mencionar que, no caso concreto, seja pelo critério de liquidação, seja pelo critério de empenho, ambos levam à conclusão acerca do excesso vedado pela lei eleitoral. Conforme referido pela sentença, caso se considerassem os valores empenhados, o excesso somaria 49,61% em relação à média, mostrando-se muito maior em relação ao critério da liquidação.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**III - CONCLUSÃO**

Ante o exposto, a Procuradoria Regional Eleitoral opina pelo desprovemento do recurso eleitoral interposto.

Porto Alegre, 22 de novembro de 2016.

**Marcelo Beckhausen**  
**PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL**

C:\conversor\tmp\gsuba7gq6jikcch3giqm75123655495356957161122230046.odt