



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL
Nº 445-30.2012.6.21.0058 – CLASSE 32 – VACARIA – RIO GRANDE DO
SUL**

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Embargante: Coligação Juntos por Vacaria

Advogados: Gabriela Rollemberg e outros

Embargados: Eloi Poltronieri e outra

Advogados: Maritânia Lúcia Dallagnol e outros

ELEIÇÕES 2012. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. CONDOTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI N. 9.504/97. CARACTERIZAÇÃO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. ART. 74 DA LEI N. 9.504/97. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ART. 37, § 1º, DA CF. NÃO CONFIGURAÇÃO. ACÓRDÃO EMBARGADO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. ART. 275 DO CE. REPLICAÇÃO DAS TESES TRAZIDAS NOS VOTOS VENCIDOS. TENTATIVA DE REDISSCUSSÃO DA CAUSA. IMPOSSIBILIDADE. REJEIÇÃO.

1. Não havendo, no acórdão embargado, vício a ser sanado, os embargos declaratórios não comportam acolhimento.

2. Os embargos de declaração não são via própria para a rediscussão da causa, especialmente quando fundamentados na repetição das teses trazidas nos votos vencidos.

3. Embargos de declaração rejeitados.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto da Relatora.

Brasília, 3 de abril de 2014.


MINISTRA LUCIANA LÓSSIO - RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, trata-se de embargos de declaração opostos pela Coligação Juntos por Vacaria contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, assim ementado:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. AIJE. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI N. 9.504/97. CARACTERIZAÇÃO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. ART. 74 DA LEI N. 9.504/97. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE. ART. 37, § 1º, DA CF. NÃO CONFIGURAÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL PARA AFASTAR A SANÇÃO DE CASSAÇÃO. MULTA MANTIDA.

1. A veiculação de publicidade institucional, consubstanciada na distribuição de material impresso aos municípios em geral, nos três meses que antecedem o pleito e sem que haja demonstração de situação grave ou urgente, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, configura a conduta vedada do art. 73, VI, b, da Lei n. 9.504/97, sujeitando o infrator à sanção pecuniária, quando ausente gravidade que justifique, segundo um juízo de proporcionalidade e razoabilidade, a imposição cumulativa da pena de cassação do registro / diploma outorgado.

2. A caracterização do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei n. 9.504/97 requer seja demonstrada, de forma objetiva, afronta ao disposto no art. 37, § 1º, da CF, ou seja, que haja ruptura do princípio da impessoalidade com a menção na publicidade institucional a nomes, símbolos ou imagens, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos.

3. Recurso especial parcialmente provido. (Fls. 503-504)

A embargante sustenta a necessidade de esta Corte esclarecer *“como foi possível prover o recurso sem que fosse considerada a quantidade de exemplares utilizada pelos embargados para promoverem suas candidaturas, premissa fática relevante na consideração da gravidade da conduta”* (fl. 525).

De igual forma, pretende seja explicitado *“qual o fundamento jurídico-normativo na criação do requisito subjetivo da menção ao nome, para que se tenha por configurada a conduta”* (fl. 527).

E, prosseguindo na sua argumentação, aduz que *“o acórdão embargado deve se pronunciar de como foi possível concluir pela ausência de*



gravidade do ato ilícito se houve um gasto significativo dos cofres públicos para produzir material reconhecidamente eleitoral” (fl. 528).

Afirma que a jurisprudência já se encontrava consolidada, para o pleito de 2012, no sentido de que a prática da conduta vedada em questão implica a cassação do mandato eletivo do infrator e que o acórdão embargado silencia sobre como seria possível alterar esse entendimento no curso do processo eleitoral, sem que haja ofensa ao princípio da segurança jurídica.

Assevera não ter ficado claro *“na fundamentação do acórdão embargado se a ruptura do princípio da impessoalidade constitucional estaria violado apenas nos casos em que conste o nome, os símbolos ou as imagens dos administradores públicos”* (fl. 534).

Por fim, aponta obscuridade no julgado embargado quanto à possibilidade de se chegar a conclusão diversa daquela adotada pela Corte de origem sem incorrer no vedado reexame de fatos e provas.

Pede que sejam acolhidos os seus aclaratórios, com efeitos modificativos, para cassar os mandatos eletivos ora impugnados.

Os embargados se manifestaram às fls. 542-551.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (Relatora): Senhor Presidente, o regramento do art. 275, I e II, do CE é claro ao dispor que os embargos de declaração somente são cabíveis nas hipóteses em que o acórdão embargado padecer de obscuridade, contradição ou omissão. Não é essa, porém, a situação dos presentes autos.

A controvérsia foi solucionada da seguinte forma:

Senhor Presidente, inicialmente, ressalto que ofensa aos ditames do § 1º do art. 37 da Lei Maior sem caráter eleitoral não configura a



conduta vedada de abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei das Eleições, para os fins do art. 22 da LC n. 64/90.

Afinal, a infração ao art. 37, § 1º, da CF só atrai a competência da Justiça Eleitoral, como no presente caso, quando ocorrida no período de campanha. Do contrário, a competência para apuração é da Justiça Comum, que poderá examinar o caso sob a ótica da Lei n. 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa).

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente do TSE:

Recurso especial. Eleição 2000. Representação. Conduta vedada. Propaganda institucional (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97). Quebra do princípio da impessoalidade (art. 74 da Lei nº 9.504/97, c.c. o art. 37, § 1º, da Constituição Federal). Competência da Justiça Eleitoral.

[...]

É competente a Justiça Eleitoral, no período de campanha, para apreciar a conduta de promoção pessoal do governante em publicidade institucional da administração (art. 74 da Lei nº 9.504/97, c.c. o art. 37, § 1º, CF).

[...]

Recurso conhecido e a que se dá provimento para cassar o diploma do prefeito, estendendo-se a decisão ao vice-prefeito.

(REspe n. 21.380/MG, Rel. Min. Luis Carlos Lopes Madeira, DJ de 6.8.2004).

Feito esse esclarecimento, passo à análise do mérito.

Quanto à veiculação da aludida publicidade institucional no período vedado em lei, ou seja, após o dia 6.7.2012, em ofensa ao art. 73, VI, b, da Lei n. 9.504/97, o entendimento adotado de forma unânime no TRE/RS foi o de que tal fato restou caracterizado.

Assim, embora os recorrentes aleguem que tal distribuição não se deu no período vedado, tenho que infirmar a conclusão da Corte Regional, no ponto, para fazer prevalecer a tese de que o material em questão não teria sido distribuído nos três meses que antecederam as eleições, demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, providência incabível de ser adotada no recurso especial eleitoral, a teor das Súmulas ns. 7/STJ e 279/STF.

Ademais, ao contrário do que afirmado pelos recorrentes nas razões do apelo especial, *“a divulgação do nome e da imagem do beneficiário na propaganda institucional não é requisito indispensável para a configuração da conduta vedada pelo art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97”* (AgR-REspe n. 999897881/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJE de 29.4.2011).

Com efeito, tem-se que o bem jurídico tutelado pelas condutas vedadas é o princípio da igualdade entre os candidatos, de modo a impedir que o personalismo do agente público se sobreponha ao caráter informativo da publicidade institucional.

E tal premissa surge da necessidade de se valorar o princípio da impessoalidade, visando apenas a transparência da gestão estatal e o dever de bem informar a população.

Pois bem, a infringência à referida norma legal – art. 73, VI, *b*, da Lei n. 9.504/97 – impõe duas penalidades, a saber: a multa e/ou cassação do registro ou do diploma, devendo o julgador adotar o princípio da proporcionalidade para a imposição e modulação das referidas sanções.

A fim de contextualizar o ocorrido, vale destacar trecho do acórdão regional:

Vê-se que não há apenas informações na indigitada propaganda, mas também julzo de valor sobre os serviços prestados pela Prefeitura, em *marketing* subliminar, refletindo-se diretamente ou indiretamente na pessoa do administrador. Só por aí, conclui-se pela infringência à lei de regência e ao processo eleitoral como um todo.

Soma-se a isso listagem de 31 obras, 21 investimentos do governo municipal e a ideia de continuidade da administração, disseminada em todo conteúdo do material de propaganda, em especial no excerto do “editorial”, encimado pelo slogan “Vamos, juntos, fazer a Vacaria do Futuro”:

[...] O melhor disso tudo é que não se trata de mais um sonho. **Nós planejamos um caminho para chegarmos, de fato, a essa nova realidade.** Podemos dizer com muita segurança que **estamos atingindo as nossas metas e iniciando uma transformação que fará de Vacaria a cidade que realmente merecemos:** com mais saúde, segurança, cultura, educação, qualificação, trabalho, enfim, com muito mais vida. Exemplo disso são as academias ao ar livre que já estão movimentando os bairros, as câmeras de videomonitoramento que nos garantem mais segurança, a Cripta Multicultural que trouxe de volta o cinema a Vacaria, e tantas outras obras que estão transformando nossas vidas.

Pensar em um futuro melhor, planejar e trabalhar. Esses são nossos ingredientes. Estamos certos de que, com o empenho de todos, em menos de uma década nós comemoraremos o aniversário mais próspero que Vacaria já viveu.

Assim expressa, a propaganda ganha contornos de promessa, de convite à continuidade, com inegável propósito de enaltecer as realizações da gestão atual, transparecendo a ideia de candidatos mais adequados a novamente ocupar os cargos pretendidos. (Fl. 341v) (Grifos do original)

Para corrente minoritária, formada pela Relatora originária, Desembargadora Federal Maria Lúcia Luz Leiria, e os juízes eleitorais Jorge Zugno e Leonardo Saldanha, que mantinham a sentença de piso, tal fato – veiculação da aludida publicidade institucional no período vedado – configurou a prática da conduta vedada disposta no art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições, mas sem gravidade para se impor a pena de cassação do diploma, em atenção ao princípio da proporcionalidade e das circunstâncias fáticas (fls. 17 do acórdão).

Penso que tal entendimento merece prevalecer.

Afinal, do texto acima transcrito, vislumbro que o folheto/informativo contém um conteúdo instrutivo, uma prestação de contas das obras da administração, sem gravidade suficiente para cassar os mandatários escolhidos pela vontade popular, especialmente em razão da ausência de menção ao nome dos Recorrentes.

Não vejo como o referido folheto informativo tenha afetado a igualdade de condições entre os candidatos de modo a gerar a sanção máxima, que é a cassação do diploma ou registro.

Nesse sentido, é assente em nossa jurisprudência o entendimento de que **“quanto às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a sanção de cassação somente deve ser imposta em casos mais graves, cabendo ser aplicado o princípio da proporcionalidade da sanção em relação à conduta”** (AgR-RO n. 890235/GO, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 21.8.2012, grifei).

Já no que tange à alegada ofensa ao art. 37, § 1º, da CF e, por consequência, ao art. 74 da Lei n. 9.504/97, anoto ter havido divergência no juízo *a quo*, tendo prevalecido a tese de afronta aos mencionados dispositivos, o que se deu em razão de a maioria formada ter assentado que, embora ausentes elementos objetivos, o princípio da impessoalidade restou ofendido ante o caráter subliminar da mensagem veiculada pelos ora recorrentes, a qual expressaria um **“convite à continuidade, com inegável propósito de enaltecer as realizações da gestão atual, transparecendo a ideia de candidatos mais adequados a novamente ocupar os cargos pretendidos”** (fl. 341v).

Contudo, tenho que esse entendimento não merece prevalecer. O § 1º do art. 37 da Constituição da República disciplina que, *verbis*:

Art. 37. [...]

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter informativo ou de orientação social, **dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens** que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos. (Grifei)

A leitura do comando constitucional, portanto, vincula a vedada promoção pessoal ao ato de desviar-se do caráter informativo da publicidade institucional, o que ocorre quando dela conste nomes, símbolos ou imagens que alardeiem os atos, atributos e méritos do administrador público / agente político, momento a partir do qual ocorre a ruptura com o princípio da impessoalidade.

Aliás, este é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal. Confira-se:

EMENTA: Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal. 1. O *caput* e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o **princípio da impessoalidade vincula a**



publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.

2. Recurso extraordinário desprovido. (RE n. 191.668/RS, Rel. Min. Menezes Direito, 1ª Turma, DJE de 30.5.2008, grifos nossos)

Na espécie, tal menção não ocorreu, como se depreende da moldura fática incontroversa¹, da qual se extrai:

[...] realmente não houve na publicação em tela a exposição do candidato a Prefeito e nem de sua Vice, **não havendo fotos ou mesmo mínima menção do nome de qualquer deles, ou mesmo qualquer uso de símbolo que leve a se vincular os folhetos aos requeridos.** O fato de terem sido usadas as frases descritas pela Coligação requerente não levam à caracterização de promoção pessoal do candidato a Prefeito e de sua Vice suficiente para que se configure abuso de autoridade, pois **não há a mínima menção à candidatura do mesmo ou a quem realizou as obras, sendo que o informativo deixa claro que as obras foram realizadas com verbas municipais, estaduais e federais.** De outro lado, é certo que, pelo princípio da publicidade, é dever da administração pública como um todo levar ao conhecimento da população as obras que está realizando com o dinheiro de todos.

Também se vê que a Administração veiculou informativos de igual padrão estético aos veiculados nos anos anteriores. (Fl. 333) (Grifei)

Pois bem. Como se percebe, não houve na indigitada publicidade a indicação de quaisquer dos elementos que caracterizam a promoção pessoal. O acórdão recorrido baseou-se, tão somente, em uma suposta mensagem subliminar. Todavia, tenho que o exame não comporta tal subjetividade, até porque a penalidade do art. 74 da Lei n. 9.504/97 é a cassação do diploma, forma mais gravosa de sanção, reforçando, assim, a necessidade de que a interpretação do art. 37, § 1º, da CF seja restritiva, na linha da reiterada jurisprudência desta Colenda Corte, *verbis*:

Agravo regimental. Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Abuso do poder político. Art. 14, § 10, da Constituição Federal. Não cabimento.

¹ Como se sabe, somente há restrição quanto à utilização da moldura fática trazida no voto vencido quando esta se encontra controvertida nos autos, ou seja, quando tais premissas não se coadunam com o contexto fático-probatório exposto no voto condutor do acórdão regional. Nesse sentido, "se a questão fática é controversa entre o voto vencido e a linha vencedora, o impasse não se desfaz sem o reexame de todo o arcabouço probatório, razão por que devem prevalecer as conclusões a que chegou a maioria, que constituem a moldura fática" (STJ, REspe n. 1.306.668/MS, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 26.2.2013).

1. Às normas limitadoras de direito deve se dar interpretação estrita.

2. O desvirtuamento do poder político, embora pertencente ao gênero abuso, não se equipara ao abuso do poder econômico, que tem definição e regramento próprios.

3. A ação de impugnação de mandato eletivo, que objetiva apurar a prática de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, não se presta para o exame de abuso do poder político.

4. Nega-se provimento a agravo regimental que não afasta todos os fundamentos da decisão impugnada.

- Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe n. 25926/SP, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 20.11.2006, grifei)

O mesmo rigor quanto à leitura estrita das normas limitadoras de direito tem sido reiteradamente adotado por esta Corte Superior, por exemplo, nos casos que envolvem a aferição das causas de inelegibilidade. Veja-se:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. ART. 1º, I, "O", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO. AUSÊNCIA DE INFRAÇÃO DE DEVER FUNCIONAL. INOCORRÊNCIA DE DEMISSÃO. SANÇÃO DISCIPLINAR. ART. 132 DA LEI Nº 8.112/90. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE REGISTRO. DESPROVIMENTO.

[...]

2. Segundo a jurisprudência desta Corte, as causas de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente. Precedentes.

[...]

6. Recurso especial eleitoral desprovido.

(REspe n. 16312/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, PSESS de 9.10.2012)

Concluo, portanto, não estar configurado o alegado abuso do art. 74 da Lei das Eleições.

Pelo exposto, **dou parcial provimento** ao presente recurso especial, para restabelecer a sentença de piso, afastando o abuso de poder previsto no art. 74 da Lei n. 9.504/97, mantendo apenas a sanção por infração ao art. 73, VI, *b*, do mesmo diploma legal, aplicando a multa no valor de R\$ 50.000,00. (Fls. 507-513).

O cotejo das razões de decidir acima transcritas com o quanto alegado na petição dos embargos de declaração evidencia, a mais não poder, que a embargante busca apenas a rediscussão da causa, em face de conclusão do julgamento que não lhe foi favorável. Contudo, é da



jurisprudência que “os embargos de declaração não se prestam a promover rediscussão da causa, reapreciar os fundamentos do acórdão, tampouco reconhecer violação a dispositivos legais e constitucionais invocados, mas, apenas, a ajustar e corrigir deficiências do acórdão fundadas em omissão, obscuridade ou contradição” (ED-REspe n. 1.322.564/BA, Rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 1º.8.2013).

O que se vê, na espécie, é a replicação, nos aclaratórios, das teses defendidas nos votos vencidos e que, como tal, ao não prevalecerem, restaram, mesmo que implicitamente, rejeitadas pelo Plenário do TSE.

Como exemplo, cito a alegada omissão quanto à possibilidade de provimento do recurso sem o vedado reexame de fatos e provas. Ora, tal ponto foi suscitado especificamente no voto vencido da Ministra Laurita Vaz. Veja-se:

E, ainda, a meu ver, há necessidade de reexame de provas. A tese apresentada pelos recorrentes foi exaustivamente examinada pela Corte *a quo*. Para modificar o entendimento da Corte regional, é necessário reexaminar os elementos probatórios constantes dos autos. Não vejo como afastar as conclusões do acórdão recorrido sem proceder ao reexame dos fatos e provas. (Fl. 514)

Todavia, em contraponto a esse entendimento, assim se manifestou o Ministro João Otávio de Noronha:

Senhor Presidente, eu peço respeitosa vênua à Ministra Laurita Vaz para acompanhar a Relatora.

Não vejo a incidência da Súmula n. 7. Os fatos estão descritos no acórdão e, se estão descritos no acórdão, cabe ao julgador apenas interpretá-los e qualificá-los juridicamente. Não tem que revolver nenhuma prova, não tem que examinar nenhum documento, pois tudo está descrito no acórdão que tem em mãos. (Fls. 514-515)

Outro ponto seria a omissão quanto ao número de exemplares e a sua não consideração para fins de aferição da gravidade da conduta, bem como o fato de a publicidade ter sido custeada pelos cofres públicos.

Pois bem, tal tese também consta do voto vencido da Ministra Laurita Vaz, que assim pontuou a questão, *in verbis*:

Trinta mil exemplares! A meu ver, isso constitui conduta vedada. Além disso, o abuso de poder político restou configurado, com clara



afronta ao § 1º do art. 37 da Constituição Federal: publicidade paga pelos cofres públicos! (Fl. 514)

E, sobre a gravidade, eis o que consta do voto por mim proferido, o qual compõe a corrente majoritária formada no aludido julgamento:

Afinal, do texto acima transcrito, vislumbro que o folheto/informativo contém um conteúdo instrutivo, uma prestação de contas das obras da administração, **sem gravidade suficiente para cassar os mandatários escolhidos pela vontade popular**, especialmente em razão da ausência de menção ao nome dos Recorrentes. (Fl. 510) (Grifei)

De resto, saliento que a simples leitura do acórdão embargado é suficiente para demonstrar não haver os alegados vícios. Ademais, observo também que *“o magistrado, ao motivar sua decisão, está obrigado a responder tão somente aos argumentos que fundamentam o seu convencimento”* (ED-Rp n. 110994/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJE de 17.8.2012).

Ante o exposto, **rejeito** os presentes embargos de declaração.

É como voto.



EXTRATO DA ATA

ED-REspe nº 445-30.2012.6.21.0058/RS. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Embargante: Coligação Juntos por Vacaria (Advogados: Gabriela Rollemberg e outros). Embargados: Eloi Poltronieri e outra (Advogados: Maritânia Lúcia Dallagnol e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto da Relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Rosa Weber, Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 3.4.2014.