



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 498-05.2014.6.00.0000 – CLASSE 32  
– ROLÂNDIA – PARANÁ**

**Relatora:** Ministra Maria Thereza de Assis Moura  
**Recorrentes:** João Ernesto Johnny Lehmann e outro  
**Advogados:** Guilherme de Salles Gonçalves e outros  
**Recorridos:** Coligação Pelo Bem de Rolândia e outro  
**Advogados:** Carlos Frederico Viana Reis e outros

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ART. 73, INCISO VI, ALÍNEA *b*, DA LEI Nº 9.504/97. CONDUTA VEDADA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PRÉVIO CONHECIMENTO. BENEFICIÁRIO. RECURSO PROVIDO.

1. Para a conduta vedada prevista na alínea *b* do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504/97, há que ser comprovado o prévio conhecimento do beneficiário. Precedentes.
2. Não é dado ao julgador aplicar a penalidade por presunção, já que do beneficiário não se exige, obviamente, a prova do fato negativo.
3. Recurso especial provido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em prover o recurso, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 1º de outubro de 2014.

MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA – RELATORA


**RELATÓRIO**

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial interposto por JOÃO ERNESTO JOHNNY LEHMANN e JOSÉ DANILSON ALVES DE OLIVEIRA contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná que, confirmando a sentença de primeiro grau, julgou parcialmente procedente ação de investigação eleitoral judicial (AIJE) a fim de aplicar-lhes multa de 25.000 UFIRs, nos termos da seguinte ementa, *in verbis* (fl. 289):

**RECURSO ELEITORAL – ELEIÇÕES 2012 – REPRESENTAÇÃO ELEITORAL – CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS – PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PERÍODO DE 3 MESES ANTES DO PLEITO – ARTIGO 73, VI, “B”, DA LEI Nº 9.504/97 – PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM CONTRA-CHEQUE DE SERVIDORES PÚBLICOS – CARACTERIZAÇÃO DA ILEGALIDADE – RECURSOS DESPROVIDOS.**

1. A conduta vedada pelo artigo 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97 aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral. Precedentes do TSE.
2. A determinação de forma genérica, que fossem adotadas providências para evitar a ocorrência de condutas vedadas aos agentes públicos, não é suficiente para eximir os representados da responsabilidade dessa infração.
3. Nos termos do § 8º, do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, aplica-se sanção aos candidatos que se beneficiaram com o ilícito.
4. Recursos desprovidos.

Os recursos especiais interpostos pelas partes não foram admitidos pelo Presidente do TRE do Paraná (fls. 392-397), motivo pelo qual foram interpostos os respectivos agravos (fls. 402-415 e 417-430), sendo os autos remetidos a esta Corte Superior.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Eleitoral apresentou parecer (fls. 499-505), da lavra da Vice-Procuradora-Geral Eleitoral, Sandra Cureau, opinando pelo desprovisionamento dos agravos. 

Por meio da decisão monocrática de fls. 507-514, foi negado seguimento aos agravos.

Em face do provimento judicial antes mencionado, JOÃO ERNESTO JOHNNY LEHMANN e JOSÉ DANILSON ALVES DE OLIVEIRA interpuseram agravo regimental.

A COLIGAÇÃO PELO BEM DE ROLÂNDIA e OUTROS, ora recorridos, deixaram transcorrer *in albis* o prazo para insurgência contra aquele *decisum* unipessoal (fl. 541).

O Colegiado desta Corte Superior, nos termos do voto do e. Ministro HENRIQUE NEVES DA SILVA, entendeu por bem dar provimento ao regimental para possibilitar o exame do recurso especial, nos termos da seguinte ementa, *in verbis* (fl. 544):

ELEIÇÕES 2012. CONDOTA VEDADA. PROPAGANDA INSTITUCIONAL. DIVULGAÇÃO DE MENSAGEM EM CONTRACHEQUE. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO.

Consideradas as premissas do acórdão recorrido, é recomendável a subida do recurso especial.

Agravo regimental provido pra dar provimento ao agravo de instrumento e possibilitar o exame do recurso especial

Decisão por maioria.

Na origem, a COLIGAÇÃO PELO BEM DE ROLÂNDIA e EURIDES MOURA ajuizaram AIJE contra JOÃO ERNESTO JOHNNY LEHMANN e JOSÉ DANILSON ALVES DE OLIVEIRA, calcada no art. 73, II e VI, *b*, da Lei nº 9.504/97.

Segundo o que veiculado na peça de ingresso, os ora recorrentes teriam praticado abuso de poder econômico e político, porquanto, fazendo uso de serviços pagos à custa de recursos públicos, incluíram nos contracheques dos servidores da Prefeitura de Rolândia/PR a seguinte mensagem, *litteris* (fl. 5):

Rolândia vive um excelente momento e isso não pode parar!

Além de UTI, asfalto e casas após 14 anos, os rolandenses serão beneficiados com uma nova Escola Estadual (San Fernando), um novo Posto de Saúde (Parigot), Unidade da Mulher e da Infância (Nobre) e 3 novos Conjuntos Residenciais.

Ademais, alegaram os autores que os citados documentos, normalmente entregues entre os dias 7 e 8 de cada mês, em outubro de 2012 foram passados às mãos dos servidores em 3 e 4.10.2012, isto é, às vésperas das eleições.

Por fim, pugnaram pelo reconhecimento de que a conduta antes delineada teve o condão de afetar a normalidade e o equilíbrio do escrutínio.

O juiz de primeiro grau entendeu que, conquanto verificada a conduta vedada, essa não se revelou suficiente para conspurcar o equilíbrio das eleições, ou seja, não foi considerada apta a ensejar a aplicação da pena de cassação ou o reconhecimento de inelegibilidade.


Portanto, o magistrado eleitoral julgou parcialmente procedente a AIJE e, com fundamento nos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei das Eleições, imputou aos ora recorrentes apenas multa no valor de 25.000 (vinte e cinco mil) UFIRs, por entender que a reprimenda pecuniária seria bastante para a reprovação da conduta.

Interpostos recursos eleitorais pelas partes, o TRE/PR negou provimento aos apelos.

Em face desse acórdão, JOÃO ERNESTO JOHNNY LEHMANN e JOSÉ DANILSON ALVES DE OLIVEIRA interuseram recursos especiais, onde asseveraram, além da existência de dissídio pretoriano, a ofensa ao art. 73, inciso VI, alínea *b*, da Lei das Eleições, pois:

a) é necessário "que reste comprovada a participação, conhecimento prévio ou ao menos omissão do candidato para com a propaganda institucional veiculada, não sendo possível presumir esses elementos, os quais, conforme previsão legal, são indissociáveis para com a análise do eventual descumprimento da norma legal." (fl. 324)

b) "[...] mesmo que a conduta em exame seja de natureza objetiva, consistente na veiculação de propaganda institucional em período vedado, a presunção de responsabilidade do agente público para com a eventual veiculação de propaganda pode ser ilidida com base em elementos externos que possam comprovar que o mesmo não anuiu (na redação legal autorizou) a veiculação da propaganda no período proibido, o que ocorre no presente caso". (fl. 327)



c) “[...] o agente público não praticou nenhum ato autorizador ou omissivo para com a veiculação da propaganda institucional, é de se afastar sua responsabilidade para o ocorrido, respondendo somente o agente público que deu causa a mesma, pois deve ser comprovada a autorização ou prévio conhecimento (em último caso omissão) da veiculação de propaganda institucional, não podendo ser presumida a responsabilidade do agente público, como fez o acórdão recorrido”.

(fls. 327-328)

d) “[...] a enérgica atitude do recorrente tão logo cientificado do conteúdo irregular dos holerites, coligado ao recolhimento de todos aqueles ainda não entregues, com a feitura de novos sem a referida frase, tomando em conjunto com a instauração de procedimento de sindicância para a apuração da responsabilidade por tal ato, e ainda com a exoneração do servidor em questão, demonstram que o ato realizado o foi à revelia dos recorrentes, os quais procederam da melhor forma possível para reparar o ilícito, reprimindo efetivamente a conduta do servidor”.

(fls. 328-329)

É o relatório.

## VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

(relatora): Senhor Presidente, o aresto atacado possui as seguintes razões de decidir, *in verbis* (fls. 293-297):

Conforme a Corte já definiu no julgamento do Recurso Eleitoral [...], trata-se de norma que proíbe a divulgação de propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito. A vedação é objetiva e **não se exige, para que reste configurada a conduta vedada, que tal publicidade beneficie direta ou indiretamente candidato ou partido.**

[...]

É de se notar que, muito embora o dispositivo traga a expressão “autorizar” publicidade, a jurisprudência desta Corte e do C. Tribunal Superior Eleitoral é pacífica no sentido de que a ilegalidade “aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral.”

Assim, não merece prosperar a tese de defesa apresentada pelos representados que afirma que não houve autorização, nem conhecimento prévio da divulgação da propaganda institucional por parte do prefeito.

Conforme dito acima, é entendimento jurisprudencial pacífico que não se exige prova da expressa autorização do agente público para que esse configure a conduta vedada pelo artigo 73, VI, "b", da Lei nº 9.504/97, sob pena de prejuízo da eficácia da norma legal.

Outrossim, a publicação de Instrução Normativa contendo orientações genéricas acerca de condutas vedadas em período eleitoral, por si só, não afasta a responsabilidade do agente público [...]

[...]

Se o candidato à reeleição já parte de uma posição mais favorável em relação aos demais candidatos, e esta desigualdade é permitida pela Constituição Federal, parece-me lógico que lhe seja exigível uma postura ilibada com relação ao não uso da máquina pública. E, neste contexto, tem-se que era exigível do recorrido Johnny Lehmann muito mais do que simplesmente determinar, de forma genérica, que fossem adotadas providências para evitar a ocorrência de condutas vedadas aos agentes públicos. **Era sim exigível que efetivamente encetasse todas as medidas necessárias à inteira retirada da publicidade institucional do município que governa.**

[...] Na espécie, os fatos que deram ensejo à propositura da demanda decorreram de atividade administrativa do município do qual o representado era, à época de sua ocorrência, representante legal. Com efeito, **o prefeito municipal, na qualidade de chefe do executivo municipal, é responsável pelos atos administrativos praticados pela municipalidade e tem o dever de zelar pela observância da estrita legalidade.**

[...] Afirmar que é necessária a atuação direta ou, ao menos, ciência prévia, para a cassação do registro não desautoriza e nem conflita com a posição já pacificada nesta Corte e no C. TSE de que a configuração da conduta vedada é objetiva e que o chefe do executivo responde de forma objetiva pelos atos do município no que tange à aplicação da multa. [sic]

Quanto à responsabilidade do representado José Danilson, esclareço que sua punição se baseia no fato de ser candidato a vice-prefeito na época dos fatos e não na sua condição de vereador, como afirmam os representados. (Grifei).

Como se vê, o Tribunal *a quo* entendeu ser possível reconhecer a ocorrência da conduta vedada prevista na legislação de regência a partir das seguintes premissas:

a) a norma que veda a divulgação de propaganda institucional no período de 3 (três) meses anteriores ao escrutínio não impõe, para que se

*A*

reconheça configurada a conduta, que a publicidade implique benefício direto ou indireto ao candidato ou ao partido;

b) o comportamento reprovável se dá ao ser difundida a propaganda institucional, sendo despidendo comprovar o prévio conhecimento ou a manifesta autorização para tanto;


c) o primeiro recorrente, na qualidade, à época, de prefeito de Rolândia/PR, não deveria ter permitido, durante o período vedado, a divulgação de qualquer propaganda institucional, não bastando a tal desiderato determinar, de forma genérica, que fossem tomadas providências para evitar tal proceder.

A decisão do Tribunal *a quo*, a meu ver, merece reforma, pois não demonstrou o prévio conhecimento dos recorrentes em relação ao conteúdo das declarações indicadas nos contracheques dos servidores do Município. Conquanto sejam chefes do Poder Executivo – Prefeito e Vice-Prefeito –, tal relação não traz *ipso facto* a conclusão de que todo e qualquer ato delineado pelas secretarias do Município é de absoluto e prévio conhecimento dos superiores hierárquicos. A tanto não se chega para fins de imputação da prática de ato administrativo e, *a fortiori*, muito menos para a imputação de ilícito eleitoral.

Competiria ao recorrido o ônus da prova, mercê da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, art. 333, inciso I, a comprovação do conhecimento prévio dos recorrentes.

A fragilidade do conteúdo indicado no acórdão vergastado enseja dúvidas razoáveis sobre o conhecimento prévio dos recorrentes, não sendo dado ao julgador, a meu sentir, aplicar a penalidade por presunção, já que do beneficiário não se exige, obviamente, a prova do fato negativo.

Esta Corte Superior Eleitoral sedimentou jurisprudência no sentido da imprescindibilidade da comprovação da responsabilidade ou do prévio conhecimento do beneficiário:


ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. CONDUtas VEDADAS. ART. 73, INCISOS I, II e III, DA LEI Nº 9.504/1997. NÃO CONFIGURAÇÃO. CUMULAÇÃO. PROPAGANDA ANTECIPADA. 

**COMPARAÇÃO ENTRE GOVERNOS. PRÉVIO CONHECIMENTO. BENEFICIÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. Na análise das condutas vedadas, necessária a avaliação criteriosa com absoluta observância do princípio da razoabilidade, que deve nortear a boa aplicação da lei.
2. A realização de entrevista coletiva do Chefe da Casa Civil no Palácio do Planalto, sede do governo federal e domicílio profissional do representado, não configura desrespeito ao art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997, uma vez que os atos praticados foram condizentes aos deveres do cargo que ocupa.
3. Não se podem considerar os atos do agente público ilícitos simplesmente porque praticados em período eleitoral, principalmente se não se turbou a normalidade das eleições.
4. Para a configuração de afronta ao art. 73, inciso II, da Lei nº 9.504/1997, imperiosa a presença do "exceder" previsto no inciso em questão referente à possível desvio de finalidade.
5. A convocação de cadeia de rádio e televisão é matéria disciplinada pelo Decreto nº 52.795/1963, que permite, segundo juízo discricionário das autoridades referidas no Decreto, a convocação de cadeia de rádio e televisão, "na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração" para a divulgação de "assuntos de relevante importância".
6. **Para a configuração da conduta vedada indicada no inciso III do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, não se pode presumir a responsabilidade do agente público.**
7. Configuram propaganda eleitoral extemporânea os temas da entrevista que desbordam do motivo da convocação e se mostram de nítido caráter eleitoral.
8. A comparação entre o atual Governo Federal e o anterior, é inadmissível quando extrapola os limites da discussão de temas de interesse político-comunitário, sob pena de se configurar propaganda subliminar.
9. Para aplicação da penalidade prevista no § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504/1997, de 1997, há que ser comprovado o prévio conhecimento do beneficiário. Precedentes.
10. Representação parcialmente procedente.

(Rp 590-80/DF, Relª Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJE 25.8.2014, sem grifos no original)

**PROPAGANDA PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. FILIADO. PARTIDO DIVERSO. CONFIRMAÇÃO. LIMINAR. CASSAÇÃO. QUÍNTUPLO. TEMPO DAS INSERÇÕES ILEGAIS. AUSÊNCIA. COMPROVAÇÃO. PRÉVIO CONHECIMENTO. BENEFICIÁRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. A propaganda eleitoral extemporânea em programa partidário se configura pelo anúncio, ainda que sutil, de determinada candidatura, 



dos propósitos para obter apoio por intermédio do voto e de exclusiva promoção pessoal com finalidade eleitoral, ainda mais quando favorável a filiado de agremiação partidária diversa.

**2. Para aplicação da penalidade prevista no § 3º do art. 36 da Lei no 9.504, de 1997, há que ser comprovado o prévio conhecimento do beneficiário. Precedentes.**

3. Representação que se julga procedente, em parte, confirmando-se a liminar para cassar 5 (cinco) minutos do tempo de inserções nacionais a que faria jus o Democratas (DEM) no primeiro semestre de 2011, nos termos do inciso II do § 2º do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos, e aplicar-lhe a penalidade de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pela prática de propaganda eleitoral extemporânea, de acordo com o art. 36, § 3º, da Lei no 9.504, de 1997.

(Rp nº 1132-40/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, DJE 22.6.2011, sem grifos no original)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. ART. 37 DA LEI Nº 9.504/97. AFIXAÇÃO EM POSTE COM SINALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. RESPONSABILIDADE E PRÉVIO CONHECIMENTO. NÃO-DEMONSTRAÇÃO. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SEGUIMENTO NEGADO. AGRAVO REGIMENTAL. DESPROVIDO.

**1. Para a imposição de multa por propaganda eleitoral irregular, é imprescindível a comprovação da responsabilidade ou o prévio conhecimento do beneficiário.**

(...)

(AgR-AI nº 6.654/SP, Rel. Ministro JOSÉ GERARDO GROSSI, DJ 17.4.2007, sem grifos no original)

Nos autos da Representação nº 778-73, acórdão de 3.9.2014, da lavra do Eminentíssimo Min. Admar Gonzaga colhe-se, por relevante à espécie, o seguinte trecho de sua consistente fundamentação, *verbis*:

Em relação aos Representados (...), entendo que não há abrigo legal para sua responsabilização, ante a absoluta falta de elementos que indiquem o seu prévio conhecimento, que pressupõe informação anterior e, assim, não se ajusta ao argumento segundo o qual o uso abusivo de propaganda travestida de institucional afastaria a ressalva.

É indispensável a comprovação de autorização ou prévio conhecimento dos beneficiários quanto à veiculação de propaganda institucional em período vedado. Nesse sentido precedente desta eg. Corte:

1. Deve ser comprovada a autorização ou prévio conhecimento da veiculação de propaganda institucional, não podendo ser presumida a responsabilidade do agente público (AI nº 10.280/SP, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 14.9.2009, e REspe nº 25.614/SP, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 12.9.2006). Contudo, não há se falar em presunção no caso em debate.

2. Cabe analisar, em cada caso concreto, se o beneficiário da propaganda institucional teve ou não conhecimento da propaganda (Precedentes: REspe nº 35.903/SP, Min. Rel. Arnaldo Versiani, DJE de 2.9.2009; AgRg no AI nº 10.969, de minha relatoria, DJE de 4.8.2009; e AAg 7.501/SC, Rel. Min. Gerardo Grossi, DJ de 16.3.2007). No caso, o e. TRE/SP entendeu como peculiaridade do caso o fato de o agravante, beneficiado pela propaganda institucional, ser o chefe do Poder Executivo, e, portanto, responsável por esta.

3. A Corte *a quo* analisou as provas e as circunstâncias do caso em tela e concluiu pela prática de propaganda institucional em período vedado. Conclusão diversa do arremate do e. TRE/SP ensejaria, necessariamente, o reexame de fatos e provas, inadmissível na via do recurso especial (Súmulas nº 279/STF e nº 7/ST J).

4. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 36.251/SP, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 10.3.2010)

Outro precedente sobre o afastamento da responsabilidade objetiva da Presidente da República foi recentemente acolhido quando do julgamento da representação que me foi distribuída (Rp nº 143-92), cujo acórdão será redigido pelo em. Ministro Gilmar Mendes, relator designado em face da divergência majoritária em relação ao mérito.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso especial para reformar o acórdão vergastado e absolver os recorrentes da sanção imposta no § 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

É o voto.



**EXTRATO DA ATA**

REspe nº 498-05.2014.6.00.0000/PR. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Recorrentes: João Ernesto Johnny Lehmann e outro (Advogados: Guilherme de Salles Gonçalves e outros). Recorridos: Coligação Pelo Bem de Rolândia e outro (Advogados: Carlos Frederico Viana Reis e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, proveu o recurso, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Roberto Luís Oppermann Thomé. Registrada a presença do Dr. Gustavo Severo, advogado dos recorrentes.

SESSÃO DE 1º.10.2014.