



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL  
Nº 9576066-29.2008.6.06.0008 – CLASSE 32 – ARACATI – CEARÁ**

**Relator:** Ministro Henrique Neves da Silva

**Agravante:** Expedito Ferreira da Costa

**Advogados:** Cícero Charles Sousa Soares e outros

**Agravada:** Coligação Unidos pelo Aracati (PRB/PTB/PMDB/PSDB/PSDC/  
PRP)

**Advogados:** Leonardo Ferreira de Almeida e outros

Agravo regimental. Recurso especial. Representação.  
Publicidade institucional

1. A conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97 fica configurada independentemente do momento da autorização da publicidade institucional, desde que tenha sido veiculada dentro dos três meses anteriores ao pleito. Precedentes: AgR-AI nº 558-84, rel. Min. Dias Toffoli, *DJE* de 14.2.2014; AgR-AI nº 120-46, rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJE* de 10.2.2012; AgR-REspe nº 35.517, rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJE* de 18.2.2010.

2. Não há como modificar a conclusão do Tribunal de origem de que a notícia foi veiculada no *site* da Prefeitura Municipal de Aracati durante o período vedado, sem reexaminar o conjunto fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso de natureza extraordinária, conforme reiteradamente decidido com apoio nas Súmulas 7 do STJ e 279 do STF.

Agravo regimental a que se nega provimento.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 20 de março de 2014.

  
MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, Expedito Ferreira da Costa interpôs agravo regimental (fls. 143-151) contra a decisão de fls. 134-141, por meio da qual neguei seguimento ao seu recurso especial, interposto contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará que confirmou a sentença de procedência de representação, por propaganda eleitoral antecipada, ajuizada pela Coligação Unidos pelo Aracati, e o condenou ao pagamento de multa no valor de R\$ 21.282,00.

Reproduzo o relatório da decisão agravada (fls. 134-136):

*Eis a ementa do acórdão regional (fl. 86):*

Recurso eleitoral. Representação por propaganda extemporânea. Eleições 2008. Veiculação de promoção pessoal em site oficial da prefeitura. Alegação de preliminar de incompetência da justiça eleitoral. Improcedente. Textos analisados. Inexistência de propaganda institucional. Improvimento do recurso eleitoral.

1. "1. Segundo dispõe o art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, é vedada a veiculação de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, salvo em se tratando da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, bem como em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral." (RESPE 10.804 de 20.5.2010, Min. Marcelo Ribeiro).

2. "2. Os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, ainda que tenham proibido a veiculação de publicidade por meio de ofícios a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal." (REspe 35.590 de 29.4.2010, Min. Arnaldo Versiani).

*O Presidente do TRE/CE, em despacho de admissibilidade às fls. 100-101, negou seguimento ao recurso especial.*

*Seguiu-se a interposição de agravo (fls. 105-113), ao qual dei provimento, determinando a reautuação do feito como recurso especial e a intimação da recorrida para oferecer contrarrazões (fls. 126-129).*

*Nas razões do recurso especial, Expedito Ferreira da Costa alega, em suma, que:*

*a) o acórdão regional afrontou os arts. 41, caput, e 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, pois, nas notícias veiculadas no sítio eletrônico do*



*Município, não constam os elementos caracterizadores de propaganda eleitoral antecipada;*

*b) o recurso especial não demanda a análise das provas dos autos, mas o reenquadramento jurídico do conteúdo consignado no acórdão recorrido;*

*c) não houve a demonstração de que autorizou a veiculação das matérias no sítio eletrônico municipal e, conforme o entendimento deste Tribunal, inexistindo a responsabilidade do agente público, tipificada na conduta de autorizar, não há falar em aplicação de multa;*

*d) a publicidade institucional foi veiculada bem antes do período vedado pela legislação eleitoral, razão pela qual é incabível a aplicação de multa na espécie;*

*e) os excertos das propagandas transcritos no acórdão regional revelam que não há falar em propaganda eleitoral irregular, pois não há menção à sua candidatura, ao fato de que seria o melhor candidato ao pleito eleitoral, nem pedido de votos, mas apenas a divulgação dos feitos realizados no Município de Aracati/CE, com o objetivo de dar transparência e de divulgar informações sobre a administração local;*

*f) esta Corte Superior possui entendimento no sentido de que, para a configuração de propaganda eleitoral irregular, é imprescindível a demonstração do desvirtuamento da finalidade do ato ou da manifestação impugnada, o que não há nos autos, e de que seria lícito, ao administrador público, antes dos três meses que antecedem o pleito, relatar os feitos de sua administração, sem que isso configure propaganda eleitoral antecipada;*

*g) a alusão ao seu nome no sítio eletrônico do município não configura propaganda eleitoral, "visto que é de praxe e necessário uma identificação de quem se encontra diante da função de Gestor do referido município, logo, caracterizando apenas uma propaganda institucional, padrão" (fl. 98);*

*h) ainda que se entenda pela configuração de propaganda irregular, a multa que lhe foi aplicada seria desproporcional à conduta praticada no caso dos autos, em afronta ao art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97.*

*Requer o conhecimento e o provimento do recurso especial, a fim de se reformar o acórdão regional, para afastar a multa que lhe foi aplicada ou reduzir seu quantum para o mínimo legal, em respeito ao princípio da proporcionalidade.*

*Não foram apresentadas contrarrazões, conforme certidão à fl. 133.*

*A douta Procuradoria-Geral Eleitoral manifestou-se pela não admissibilidade do recurso especial, em virtude do óbice da Súmula 279 do STF, haja vista que a pretensão recursal envolve o reexame de fatos e provas, e da Súmula 284 do STF, porquanto não se demonstrou, com clareza, a forma pela qual os artigos teriam sido violados pelo acórdão recorrido.*

Nas razões do apelo, o agravante sustenta, em suma, que:



- a) não ficou configurada a hipótese de propaganda institucional em período vedado, visto que não há provas da autorização da veiculação de notícias, em sítio eletrônico, nos três meses que antecederam as eleições;
- b) as propagandas veiculadas careceram de propósito eleitoral. Ademais, foram inseridas em período anterior ao vedado pela legislação eleitoral;
- c) não se pretende nova análise das provas, mas o correto reenquadramento jurídico dos fatos que foram assentados pelo Tribunal de origem;
- d) se revela incabível a aplicação de multa eleitoral com base em um juízo meramente presuntivo de que ocorrera uma autorização formal para que fosse divulgada publicidade institucional, sendo imprescindível que se demonstre a responsabilidade do agente;
- e) *“embora as notícias tenham se propagado até o dia 20/07/2008, o fato de haverem sido postadas em períodos anteriores ao vedado pela legislação eleitoral, evidencia a inexistência de propósito eleitoral”* (fl. 148);
- f) a simples alusão ao nome do prefeito em sítio eletrônico do município não configura, *de per si*, a prática de propaganda eleitoral, uma vez que é de praxe e necessário que se identifique quem esteja exercendo a função de gestor do município;
- g) o art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97 foi violado ao ser fixada multa desproporcional e não razoável no valor de R\$ 21.282,00, porquanto o conteúdo supostamente ilícito ficou por pouco tempo no sítio eletrônico, assim como não existiu nenhuma referência a pedido expresso de votos no informe publicitário.



Pleiteia a reconsideração da decisão agravada ou, caso assim não se entenda, requer que o presente apelo seja remetido ao plenário desta Corte Superior, a fim de reformar a decisão agravada e dar provimento ao recurso especial, afastando-se a condenação e a multa imposta.

Por despacho à fl. 163, em respeito ao princípio do contraditório, determinei a abertura de prazo para manifestação da agravada, que não apresentou contrarrazões, conforme certidão à fl. 164.

É o relatório.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (Relator): Senhor Presidente, o agravo regimental é tempestivo. A decisão agravada foi publicada no *Diário da Justiça Eletrônico* desta Corte em 5.2.2014, quarta-feira (fl. 142), e o apelo foi interposto em 10.2.2014, segunda-feira (fl. 143), por procuradores devidamente habilitados nos autos (procuração à fl. 24 e substabelecimento à fl. 51).

Todavia, o apelo não merece prosperar.

Eis o teor da decisão agravada (fls. 137-141):

*Destaco o teor do acórdão regional (fls. 76-80):*

[...]

8. Analisando os autos, entendo que a sentença recorrida não merece quaisquer reformas. Entendeu a MM<sup>a</sup>. Juíza Eleitoral que a propaganda efetuada no referido site veiculou insofismável promoção pessoal, em período anterior ao permitido violando frontalmente o disposto na Res. 22.718/2008.

9. Em suas razões, EXPEDITO FERREIRA DA COSTA afirmou que o que ocorreu foi a mera veiculação de propaganda do que vem sendo realizado no município de Aracati, com a concretização do que vem a ser o objetivo primordial do sitio eletrônico, em suas palavras "dar transparência e informações minuciosas da administração local, dos pontos turísticos e notícias geradas pelo dia dia..." Afirmou, ainda, que a propaganda em comento fora



realizada antes do período vedado, juntando comprovantes de que as notícias teriam sido publicadas nos meses de março de 2007, fevereiro e junho de 2008.

10. Analisei os autos cuidadosamente. Observei que a COLIGAÇÃO UNIDOS PELO ARACATI, em sua inicial, funda as imputações ao prefeito no exercício de propaganda institucional desvirtuada com infração ao art. 37 da Constituição Federal e art.73 da Lei 9.504/97. A sentença recorrida julga procedente a representação eleitoral por exercício de propaganda eleitoral antecipada realizada no site oficial da prefeitura municipal, sob o pálio de propaganda institucional.

11. Analisei os autos cuidadosamente, li e reli as páginas extraídas do site da Prefeitura Municipal de Aracati ([HTTP://ARACATI.CE.GOV.BR](http://ARACATI.CE.GOV.BR)) em 20.7.2008, conforme fls. 8/15 e é indubitável a existência de promoção pessoal do então prefeito candidato à reeleição. Observei inicialmente que as alegações de que as notícias teriam sido veiculadas anteriormente ao período vedado pela legislação não há de ser considerado. É que em visita ao site em janeiro de 2011, vejo que notícias bem anteriores, referentes ao mês de setembro de 2010 ainda permanecem no sítio, denotando que o mesmo não é atualizado diariamente. A impressão das notícias se deu em 20.7.2008, em plena campanha eleitoral e em período vedado pela legislação, o que descarta a classificação de propaganda antecipada e reforça mais ainda a infração à legislação eleitoral por trazer utilização de meios de comunicação pagos por cofres públicos para promoção pessoal do então prefeito municipal. Mesmo que as notícias tenham sido publicadas em período anterior, não deveriam permanecer no sítio eletrônico, em período vedado pela legislação eleitoral, como se fossem propaganda institucional.

11.1. Cito, para análise dos senhores julgadores alguns trechos examinados:

*fls. 8*

*ARACATI EM DESTAQUE NA REVISTA GENTE DE AÇÃO EXPEDITO FERREIRA E EQUIPE MOSTRAM UMA GESETÃO DE TRABALHO E DEDICAÇÃO.*

*Qualidade de vida para a população de Aracati é o que busca a administração do prefeito Expedito Ferreira. Completados quase três anos e meio de gestão, o prefeito e seus secretários vêm trabalhando arduamente a cada dia par alcançar o objetivo de desenvolver o município em prol de uma melhor qualidade de vida para seus habitantes.*

*Fls. 9*

*"... O prefeito Expedito Ferreira faz questão de dar total autonomia aos conselhos para que os mesmos possam atuar como atuam..."*



*Às fls. 10 são relacionadas duas inaugurações onde se lê:  
Essa é mais uma vitória em prol do desenvolvimento  
para qualidade de vida do povo aracatiense.*

*Às fls. 11*

#### **PREFEITO VISITA OBRAS.**

*“Estão bem adiantadas as obras de conclusão do Ginásio... O prefeito Expedito Ferreira foi aos dois locais acompanhados de assessores pra acompanhar in loco o trabalho que vem sendo desenvolvido... O prefeito de Aracati também visitou as obras de construção do abatedouro na região do Cajueiro...”*

*Às fls. 13*

#### **EXPEDITO RECEBE PRÊMIO DE MELHOR PREFEITO**

*“Em sua trigésima oitava edição, a Revista Eles e Elas nos Municípios Cearenses premiou o Prefeito Expedito Ferreira com o troféu dos 30 Melhores Prefeitos do Ceará. Após receber a comenda o prefeito de Aracati lembrou que essa premiação é mais que o reconhecimento de um trabalho, é o referencial de que a administração está indo para um bom caminho. “A gente tem trabalhado preocupado com a sociedade de Aracati, ficamos felizes na certeza de que esse troféu é fruto de uma administração unida em que todos os secretários contribuem para que Aracati caminhem no rumo certo!”*

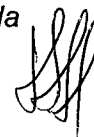
*Presente ao evento, Caetano Guedes Júnior, prefeito de Fortim, ressaltou a importância de Aracati para os municípios da Região e lembrou da parceria que desenvolve junto com o prefeito Expedito Ferreira na área do turismo. “É mais que um reconhecimento ao trabalho do prefeito Expedito. Esse prêmio fez justiça não sua a sua administração, mas ao trabalho conjunto que ele exerce com as demais prefeituras da região “ressaltou.”*

*Às fls. 14*

#### **MENSAGEM DE BOAS FESTAS**

*“Foi um ano de muito trabalho. O sonho que parecia impossível se tornou realidade. Outros foram adiados para o ano que vai chegar. Descobrimos que tudo é possível quando contamos com a estreita colaboração das comunidades. Sem essa parceria não teríamos realizado metade do que já foi inaugurado.*

*Agora em dezembro estamos entregando ao povo de Aracati quatro grandes obras e reforma do Mercado da Carne e do Peixe, a iluminação da Dragão do Mar, a Biblioteca Regional de Aracati e a conclusão do Ginásio Senador Carlos Jereissati, uma obra que esteve parada por vinte longos anos.*



*Vamos fazer mais, muito mais no próximo ano. Gostamos de trabalhar e fomos eleitos para transformar Aracati.*

*Ainda no mês de janeiro pretendemos inaugurar o abatedouro público do Aracati, um dos mais modernos do interior do Ceará.*

*Outras importantes obras estão em andamento.”*

12. Conforme já relatado, o recorrente em momento nenhum negou a existência dos trechos transcritos, mas o seu conteúdo promocional. Afirmou que é tênue a linha entre a propaganda institucional e a propaganda eleitoral, argumentação, a meu ver, de total improcedência. Entendo que a propaganda institucional é aquela que divulga ato, programa, obra, serviço e campanhas do governo ou órgão público, autorizada por agente público e paga pelos cofres públicos, portanto, nada tem a ver com a propaganda eleitoral exercida pelos agentes públicos em campanha para a reeleição ou na tentativa de eleger seus candidatos. A propaganda eleitoral não se confunde com a propaganda institucional, mas a ocorrência daquela na veiculação desta é irregularidade que deve ser punida com as sanções cabíveis.

13. A matéria referida - veiculada em site oficial da prefeitura municipal nada tem de propaganda institucional apresentando clara promoção pessoal do administrador que se quer ver reeleito no pleito em curso na ocasião da veiculação das notícias. A intenção alegada pelo recorrente de tornar transparentes as ações da administração pública municipal se chocam de modo frontal com os impedimentos trazidos pela lei eleitoral e o início do processo eleitoral em julho de 2008. Observa-se que mesmo argumentando o recorrente que a propaganda teria sido veiculada anterior ao período vedado, não juntou prova alguma do alegado que pudesse desconstituir a impressão juntada aos autos pela Coligação UNIDOS PELO ARACATI, datada de 20.7.2008, em plena campanha para prefeitos e vereadores.

[...]

*O Tribunal de origem concluiu, portanto, que o recorrente divulgou publicidade institucional em período vedado, em violação ao art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97.*

*O recorrente aponta violação ao referido dispositivo legal, alegando que não há provas nos autos de que ele teria autorizado a veiculação da referida propaganda, bem como que a publicidade foi divulgada antes do período vedado.*

*Observo que o Tribunal a quo não se manifestou sobre a questão alusiva à autorização da divulgação da publicidade institucional nem foram opostos embargos de declaração para provocar o exame da matéria pela instância de origem.*

*Anoto que a falta de manifestação sobre a questão pela Corte Regional impede o seu exame, pois, “em sede de recurso especial, somente elementos contidos na moldura descrita pelo v. acórdão*





*regional podem ser objeto de nova valoração jurídica” (AgR-AI nº 119-57, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJE de 25.5.2010).*

*No mesmo sentido, o reenquadramento jurídico dos fatos pelo TSE somente se mostra possível quando “tal análise limite-se à moldura fática assentada no acórdão da Corte a quo” (Precedentes: AgR-REspe nº 26.135, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 3.11.2009; e AgR-AI 7.500, rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, DJ de 20.4.2007).*

*Ademais, não há como modificar a conclusão do Tribunal de origem de que a notícia foi veiculada no site da Prefeitura Municipal de Aracati durante o período vedado, sem reexaminar o conjunto fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso de natureza extraordinária, conforme reiteradamente decidido com apoio nas Súmulas 7 do STJ e 279 do STF.*

*O recorrente alega que, “embora as notícias tenham se propaganda até o dia 20/07/2008, o fato de haverem sido postadas em período anteriores ao vedado pela legislação eleitoral, evidencia a inexistência de propósito eleitoral” (fl. 97).*

*Ressalto, contudo, que “a conduta prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 fica caracterizada independentemente do momento em que a publicidade institucional foi inicialmente fixada, bastando que a veiculação tenha permanecido dentro dos três meses que antecedem o pleito” (AgR-AI nº 120-46, rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 10.2.2012).*

*Quanto ao argumento de que deveriam ser aplicados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação da pena de multa, verifico que também não foi objeto de discussão pela Corte Regional Eleitoral, não podendo a questão ser conhecida por este Tribunal, por ausência de prequestionamento, conforme dispõem as Súmulas 282 e 356 do STF.*

O agravante insiste no argumento de que não há provas nos autos de que ele teria autorizado a veiculação da publicidade institucional, bem como que ela foi divulgada antes do período vedado.

Entretanto, conforme afirmei na decisão agravada, o Tribunal de origem não se manifestou sobre a questão atinente à autorização da divulgação da publicidade institucional e o agravante não opôs embargos de declaração perante a Corte de origem para provocar o exame da matéria. Desse modo, não é possível o reenquadramento dos fatos, que se limita à análise da moldura fática constante do acórdão regional (Precedentes: AgR-REspe nº 26.135, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ de 3.11.2009; e AgR-AI 7.500, rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, DJ de 20.4.2007).



Além disso, mais uma vez ressalto que a jurisprudência desta Corte é no sentido de que a conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 fica configurada independentemente do momento da autorização da divulgação da publicidade institucional, desde que tenha sido veiculada dentro dos três meses anteriores ao pleito. Nesse sentido: “a conduta prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 fica caracterizada independentemente do momento em que a publicidade institucional foi autorizada, desde que a veiculação tenha ocorrido no período vedado. Precedentes” (AgR-AI nº 558-84, rel. Min. Dias Toffoli, *DJE* de 14.2.2014). Igualmente: AgR-AI nº 120-46, rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJE* de 10.2.2012; AgR-REspe nº 35.517, rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJE* de 18.2.2010.

Reitera também o agravante que, na publicidade veiculada, não houve menção à candidatura, a que o agravante seja o candidato mais qualificado para o exercício do cargo nem pedido de voto.

Ocorre que a alteração da conclusão do Tribunal de origem de que a notícia em questão configura publicidade institucional veiculada em período vedado, implicaria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, providência vedada em sede de recurso de natureza extraordinária, conforme reiteradamente decidido com apoio nas Súmulas 7 do STJ e 279 do STF.

O agravante alega, ainda, que devem ser aplicados, na fixação da multa, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. No entanto, consoante asseverado na decisão agravada, tal questão não foi objeto de prequestionamento, incidindo na espécie as Súmulas 282 e 356 do STF.

Por essas razões, **voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental interposto por Expedito Ferreira da Costa.**



## EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 9576066-29.2008.6.06.0008/CE. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Agravante: Expedito Ferreira da Costa (Advogados: Cícero Charles Sousa Soares e outros). Agravada: Coligação Unidos pelo Aracati (PRB/PTB/PMDB/PSDB/PSDC/PRP) (Advogados: Leonardo Ferreira de Almeida e outros).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto do Relator.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Humberto Martins e Henrique Neves da Silva, e o Procurador-Geral Eleitoral, Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Ausente, ocasionalmente, o Ministro Marco Aurélio.

SESSÃO DE 20.3.2014.