



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0000609-49.2016.6.12.0011 – RIO BRILHANTE – MATO GROSSO DO SUL**

**Relator:** Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

**Agravantes:** Sidney Foroni e outro

**Advogados:** Ulisses da Silva Rocha – OAB: 17874/MS e outro

**Agravado:**

Ministério

Público

Eleitoral

AGRAVO REGIMENTAL. ELEIÇÃO 2016. CARGOS MAJORITÁRIOS. PREFEITO CANDIDATO À REELEIÇÃO. INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. ABUSO DOS PODERES ECONÔMICO, POLÍTICO E DE AUTORIDADE. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. EXCESSO DE GASTOS. ENTREVISTAS. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. RESPONSABILIDADE PESSOAL DO VICE. INEXISTÊNCIA. APLICABILIDADE DA MULTA. QUALIDADE DE BENEFICIÁRIO. ART. 73, §§ 4º e 8º, DA LEI Nº 9.504/97. REFORMA PARCIAL DO ACÓRDÃO REGIONAL. REITERAÇÃO DE TESES. SÚMULA Nº 26/TSE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL.

I. O cabimento do agravo regimental vincula-se à impugnação de todos os fundamentos do *decisum* hostilizado, sob pena de subsistirem as suas conclusões, nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC e da Súmula nº 26/TSE.

II. *In casu*, os agravantes limitaram-se a afirmar que não incidiria o óbice da Súmula nº 24/TSE e a reprimir as teses veiculadas no apelo nobre, sem impugnar a incidência da Súmula nº 30/TSE, fundamento suficiente à manutenção do *decisum* ora agravado.

### III) FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA

#### 1. Recurso Especial de Sidney Foroni (prefeito candidato à reeleição no pleito de 2016)

1.1 Para fins da caracterização do excesso de gastos com publicidade institucional no ano da eleição, ilícito tipificado no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, este Tribunal já assentou não ser necessário que haja o pagamento da despesa, bastando o reconhecimento oficial de que os serviços foram efetivamente prestados, o que ocorre já nas fases de liquidação e empenho. **P r e c e d e n t e s .**

1.2 Quanto ao ponto, consignou-se no acórdão regional que a média de gastos com



publicidade no 1º semestre de 2016 extrapolou a dos três últimos anos que antecederam o pleito em R\$ 84.132,72 (oitenta e quatro mil, cento e trinta e dois reais e setenta e dois centavos), ou seja, 28,93% acima do limite. A orientação perfilhada no aresto regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior, o que acarreta a inviabilidade do apelo nobre, nos termos da Súmula nº 30/TSE.

1.3 Quanto à configuração do abuso dos poderes político e de autoridade, a natureza e o quantitativo das matérias veiculadas com dispêndio de recursos públicos, em benefício do candidato à reeleição, segundo o entendimento do Tribunal *a quo*, tiveram gravidade suficiente para macular a normalidade e a igualdade de chances no prélio eleitoral de 2016.

1.4 A reforma do aresto regional demandaria, *in casu*, a análise e incursão sobre o conteúdo das planilhas e notas fiscais mencionadas na petição recursal, providência incabível na via estreita do recurso especial (Súmula nº 24/TSE).

## **2. Recurso Especial do Ministério Público eleitoral**

2.1 Uma vez reconhecida, no acórdão regional, a prática da conduta tipificada no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 pelo titular do Poder Executivo e candidato à reeleição, a apreciação da alegada extensão da multa ao vice-prefeito, na condição de beneficiário da prática ilícita, não esbarra no óbice da Súmula nº 24/TSE.

2.2 É assente na jurisprudência desta Corte que “*o art. 73, § 8º, da Lei das Eleições prevê a aplicação de multa a partidos, coligações e candidatos que se beneficiarem das condutas vedadas*” (AgR-REspe nº 634-49/MG, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 30.9.2016). Com efeito, o regime de responsabilidade delineado no microssistema jurídico das condutas vedadas atinge tanto os responsáveis quanto os beneficiários (art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97).

2.3 Recurso ministerial provido para restabelecer a multa de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais) imposta ao então candidato a vice-prefeito, em caráter solidário com o cabeçador de chapá. IV. Agravo regimental desprovido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Brasília, 18 de junho de 2020.

MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

## **RELATÓRIO**

O SENHOR TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, Sidney Foroni (fls. 1.505-1.509) e o Ministério Público Eleitoral (MPE) (fls. 1.510-1.513) interpuseram agravo nos próprios autos contra inadmissão de recursos especiais manejados em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul (TRE/MS) o qual implicou reforma da sentença para julgar parcialmente procedente a ação de



investigação judicial eleitoral ajuizada em desfavor de Sidney Foroni e Wanderlei Silva Barbosa, candidatos a prefeito e vice-prefeito no Município de Rio Brilhante/MS, no pleito de 2016.

O acórdão regional foi assim ementado:

RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PUBLICIDADE. GASTOS EM EXCESSO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, INCISO VII, §§ 4º E 8º, DA LEI Nº 9.504/1997. ABUSO DE PODER POLÍTICO E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. NÃO CONFIGURAÇÃO DOS ATOS ATRIBUÍDOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA NÃO INCIDENTE. VICE QUE NÃO PARTICIPOU DOS ALEGADOS FATOS. INELEGIBILIDADE APENAS EM FACE DE CASSAÇÃO. ENTREVISTAS EM RÁDIO. NÃO VINCULAÇÃO A EVENTUAIS CANDIDATURAS. PERMISSÃO. GRAVIDADE DAS CIRCUNSTÂNCIAS NÃO DEMONSTRADA. PENALIDADE DE MULTA SUFICIENTE. SENTENÇA REFORMADA. PROVIMENTO PARCIAL.

Havendo excesso no dispêndio de recursos com publicidade pelo agente público, em conduta vedada descrita no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997, as sanções previstas são a multa e a cassação de registro ou diploma, conforme §§ 4º e 5º, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente de forma razoável e proporcional, inexistindo previsão para a sanção de inelegibilidade, cuja interpretação é de legalidade estrita, vedada a contemplação de situações não previstas pela norma legal.

A incidência da inelegibilidade que trata a alínea *j* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 somente deve ocorrer quando houver decisão de cassação de registro ou diploma na respectiva ação.

O candidato a vice deve figurar no polo passivo de uma ação de investigação judicial eleitoral em razão da unicidade da chapa majoritária.

Inexistindo provas que demonstrem a prática de qualquer ilicitude pelo vice, não deve o mesmo ser responsabilizado pelo ilícito eleitoral – prática de conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei das Eleições –, cuja conduta em questão deve ser atribuída a quem detinha autonomia e responsabilidade na autorização e realização de contratos de publicidade, ou seja, ao prefeito.

A responsabilidade objetiva, que independe da comprovação do dolo ou da culpa do agente causador do dano, apenas do nexo de causalidade entre a conduta e o dano causado, só é admitida excepcionalmente no nosso ordenamento jurídico e de forma expressa, não se operando no Direito Eleitoral das condutas vedadas.

Na seara das condutas vedadas, o que interessa à Justiça Eleitoral é perquirir sobre o comprometimento da normalidade e da legitimidade do pleito em virtude das práticas imputadas.

A teor do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, não configuram propaganda eleitoral antecipada a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, desde que não haja pedido expresso de voto.

Se das entrevistas concedidas pelo representado verifica-se que não houve lançamento antecipado e promoção indevida de candidatura, bem como não demonstrada a realização de campanha publicitária que evidenciasse o uso da máquina da administração pública ou que afetasse a igualdade entre os candidatos, afigurando-se, ao contrário, a natureza jornalístico-informativa das entrevistas, não há que se falar em abuso dos meios de comunicação social, já que os fatos não possuíram gravidade bastante para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito.



Em sede de AIJE, ainda que se possa aventar de possível desrespeito à lei eleitoral, tal fato, por si só, não é capaz de dar ensejo à procedência da demanda, porquanto a configuração do abuso de poder ou do uso indevido dos meios de comunicação social requer a demonstração da gravidade das circunstâncias que o caracterizam, nos termos do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº 64/1990, cabendo ao julgador analisar o caso sob a perspectiva da gravidade dos fatos.

Ainda que haja menção às qualidades pessoais do potencial candidato ou críticas a governos, não se afigura razoável caracterizar esses fatos como uso indevido dos meios de comunicação social, defendendo a necessidade imperativa de amparar as severas sanções do inciso XIV do art. 22 da Lei das Inelegibilidades, com robusta e irrefutável prova.

Impõe-se o afastamento da responsabilidade dos recorrentes, considerando que o contexto fático delineado nos autos conduz à convicção de que a conduta investigada não se revelou suficientemente grave a ponto de comprometer a higidez do processo eleitoral e, conseqüentemente, configurar ato abusivo capaz de acarretar a severa pena de inelegibilidade, nos termos exigidos no inciso XVI do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990. (Fls. 1.365-1.366)

Embargos de declaração opostos pelo *Parquet* Eleitoral acolhidos parcialmente, com efeitos modificativos, para reconhecer o abuso do poder de autoridade praticado por Sidney Foroni, e, por consequência, aplicar-lhe a sanção de inelegibilidade, com fulcro no art. 22, XIV, da LC nº 64/90. Na mesma assentada, foram rejeitados os aclaratórios manejados por Sidney Foroni.

Eis a síntese do julgado:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ELEITORAL. AIJE. OMISSÃO. RECONHECIMENTO OCORRÊNCIA DE ABUSO DE PODER POLÍTICO. CORREÇÃO. APLICAÇÃO DE INELEGIBILIDADE AO CANDIDATO A PREFEITO. EFEITOS INFRINGENTES. ACOLHIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS DO *PARQUET*. EMBARGOS DA PARTE REJEITADOS.

Os embargos de declaração prestam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição e suprir omissão existente na decisão, nos termos do art. 275 do Código Eleitoral c.c. art. 1.022 do Código de Processo Civil, podendo, eventualmente, ter efeito modificativo do julgado.

O abuso de poder político, para fins eleitorais, configura-se no momento em que a normalidade e a legitimidade das eleições são comprometidas por condutas de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas, em manifesto desvio de finalidade.

Revedo posicionamento anteriormente externado, não há como negar, outrossim, a gravidade da conduta por conta da significativa capacidade de impulsionar e emprestar força à imagem do agente político beneficiado de maneira ilegítima e, com isso, desequilibrar a igualdade de condições dos candidatos à disputa do pleito.

É plenamente cabível a interposição de embargos de declaração com propósitos infringentes, buscando modificar o julgado ante a demonstração de seus requisitos peculiares, como meio de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Assim, se corrigida a omissão, com o acolhimento dos embargos, o resultado do julgado for outro, há efeitos modificativos que devem ser concedidos nos embargos.

Não cabem embargos de declaração para o específico fim de se pronunciar o julgador acerca de tese ou fundamento incapaz de alterar a conclusão alcançada. Precedentes (STJ – EDcl-MS 21.315, de 15.6.2016).



Embargos de Declaração opostos pela Procuradoria Regional parcialmente providos para, suprindo a omissão verificada e reconhecendo o abuso de poder praticado, conceder efeito modificativo para declarar inelegível SIDNEY FORONI, com fulcro no art. 22, inc. XIV, da Lei Complementar n.º 64/90, mantida a multa anteriormente cominada. (Fls. 1.418-1.419)

No recurso especial (fls. 565-582), interposto com fundamento no art. 121, § 4º, I, II e III, da Constituição Federal (art. 276, I, *a* e *b*, do Código Eleitoral), Sidney Foroni apresentou as seguintes razões:

a) os Procedimentos Preparatórios nº 001/2016 e 002/2016, instaurados pelo MPE para apurar propaganda eleitoral antecipada e suposta conduta ilegal consistente na distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração pública, foram inicialmente arquivados, mas o arquivamento não foi ratificado pela Procuradoria Regional Eleitoral, tendo sido os autos encaminhados a outro promotor eleitoral, para o qual não houve alternativa senão ajuizar a investigação judicial eleitoral;

b) não ficou comprovada a prática da conduta tipificada no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, pois, conforme registrado no acórdão regional, algumas notas relativas ao segundo semestre de 2015 (notas 8528, 8550, 8525 e 8526), que totalizam R\$ 42.625,00 (quarenta e dois mil, seiscentos e vinte e cinco reais), devem ser excluídas do total apurado, passando o montante de gastos do primeiro semestre para R\$ 374.941,70 (trezentos e setenta e quatro mil, novecentos e quarenta e um reais e setenta centavos);

c) não foram excluídos gastos de serviços prestados no segundo semestre de 2015 e liquidados no início de 2016, além das despesas de publicidade no período em que o Município de Rio Brilhante/MS declarou situação de emergência em sua área rural, tampouco foram excluídas as relativas a campanhas contra dengue, tocha olímpica, acordo entre sindicato de enfermagem e hospital etc.;

d) as planilhas juntadas pelo MPE são inconsistentes, pois: (i) a relativa ao primeiro semestre de 2013 abrange gastos extras, elevando o montante de R\$ 154.718,35 (cento e cinquenta e quatro mil, setecentos e dezoito reais e trinta e cinco centavos) para R\$ 159.097,80 (cento e cinquenta e nove mil, noventa e sete reais e oitenta centavos); (ii) a de 2014 não reflete os gastos registrados nas notas fiscais; (iii) na planilha de 2015, deve ser considerado o montante de R\$ 375.903,16 (trezentos e setenta e cinco mil, novecentos e três reais e dezesseis centavos); e (iv) a de 2016 trazida com a defesa inicial indica gastos de R\$ 290.334,17 (duzentos e noventa mil, trezentos e trinta e quatro reais e dezessete centavos), mas a que foi apresentada pelo *Parquet* totaliza R\$ 374.941,70 (trezentos e setenta e quatro mil, novecentos e quarenta e um reais e setenta centavos), sendo este o valor a ser considerado;

e) *“ao excluirmos os gastos com publicidade referentes ao 2º semestre de 2015, bem como as campanhas institucionais e as Notas Fiscais inexistentes, temos o montante e valor gasto com publicidade no primeiro semestre de 2016, no aporte de R\$ 254.082,70 (duzentos e cinquenta e quatro mil, oitenta e dois reais e setenta centavos)”* (fl. 1.454);

f) *“fica evidente que na própria planilha apresentada pelo MPE, que nos três primeiros semestres de 2013, 2014 e 2015 foram gastos R\$ 872.426,97 (oitocentos e setenta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis reais e noventa e sete centavos, com a média de R\$ 290.808,99 (duzentos e noventa mil, oitocentos e oito reais e noventa e nove centavos)”* (fl. 1.454);

g) a sanção de inelegibilidade não incide nas hipóteses de condutas vedadas;

h) não ficaram caracterizados o abuso dos poderes político e econômico nem o uso indevido dos meios de comunicação, pois, nas entrevistas concedidas pelo então prefeito, anteriores ao período eleitoral, não houve pedido de votos e foi respeitado o disposto no art. 36-A da Lei nº 9.504/97; e

i) o recorrente não logrou êxito nas urnas, o que indica a ausência de violação ao equilíbrio da disputa e à isonomia entre os candidatos.

A Procuradoria Regional Eleitoral, em seu apelo nobre (fls. 1.462-1.465), alegou que:

a) o TRE/MS afastou as penalidades de multa (art. 73, VII, c.c. os §§ 4º e 5º da Lei nº 9.504/97) e de inelegibilidade (art. 22, XIV, da LC nº 64/90) ao então vice-prefeito Wanderley da Silva Barbosa, mas, em sede de embargos, manteve a condenação de Sidney Foroni (candidato a reeleição para o cargo de prefeito), estando demonstrados, a propósito, violação a lei federal e dissídio jurisprudencial;



b) a responsabilidade pela prática de conduta vedada é objetiva, nos termos do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, devendo ser aplicada multa a todos os beneficiários, inclusive ao candidato a vice-prefeito; e

c) conforme já decidido por este Tribunal no RO nº 1723-65/DF, a multa também atinge aqueles que se beneficiaram das condutas vedadas, o que demonstra a divergência jurisprudencial acerca do tema, apta a embasar a reforma do acórdão regional.

Na decisão de fls. 1.494-1.499, o presidente do TRE/MS inadmitiu o processamento de ambos os recursos especiais em razão do óbice da Súmula nº 24/TSE.

No tocante ao apelo de Sidney Foroni, consignou que “a Corte Eleitoral refutou expressamente as razões do Recorrente, inclusive sobre a questão do aumento de gastos em razão da situação emergencial vivida no Município” (fl. 1.497), acolhendo, ainda, com base na prova dos autos, a alegação da prática de abuso dos poderes político e econômico, conclusões impassíveis de alteração na via estreita do recurso especial.

O recurso especial interposto pelo *Parquet* Eleitoral foi inadmitido porque não foi reconhecida a responsabilidade do candidato a vice-prefeito pelas entrevistas concedidas pelo rádio, não havendo similitude fática entre a hipótese versada no acórdão recorrido e o apontado como paradigma.

Contra essa decisão, sobrevieram dois agravos.

Sidney Foroni alegou que foram atendidos os requisitos recursais, pois a aplicação da sanção de inelegibilidade ao agravante em virtude de entrevistas concedidas pela rádio contraria a jurisprudência de outros tribunais e do próprio TSE (fls. 1.505-1.509).

A Procuradoria Regional Eleitoral sustentou que foram demonstrados o dissídio e a ofensa ao art. 73, VII, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, não sendo necessário rever o conjunto fático-probatório dos autos, pois a tese de que a responsabilidade pela prática das condutas vedadas é objetiva consubstancia questão meramente jurídica.

Contrarrazões ao recurso especial (fls. 1.519-1.538) e ao agravo (fls. 1.539-1.543).  
Contrarrazões em peça única pela Procuradoria Regional Eleitoral (fls. 1.546-1.549).

Em parecer de fls. 1.553-1.562, a Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento do agravo de Sidney Foroni e pelo provimento do recurso ministerial.

Em 10 de março de 2020, proferi decisão monocrática (fls. 1.564-1.595), na qual dei provimento aos agravos e, estando os autos devidamente instruídos, neguei seguimento ao recurso especial de Sidney Foroni, com base no art. 36, §§ 4º e 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral (RITSE), e dei provimento ao recurso especial do MPE, com base no art. 36, §§ 4º e 7º, do RITSE, para reformar o acórdão regional e restabelecer a multa de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais) imposta a Wanderlei da Silva Barbosa, em caráter solidário com Sidney Foroni.

O feito foi reatuado na classe recurso especial eleitoral (fl. 1.597).

Contra tal decisão, Sidney Foroni e Wanderlei da Silva Barbosa interpõem o presente agravo regimental (fls. 1.599-1.613), no qual alegam que não incide na espécie o óbice da Súmula nº 24/TSE, pois:

a. não ficou configurado o excesso de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016, ilícito tipificado no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, não foram excluídos gastos de serviços prestados no segundo semestre de 2015 e liquidados no início de 2016, além das despesas de publicidade no período em que o Município de Rio Brilhante/MS declarou situação de emergência em sua área rural, tampouco foram excluídas as relativas a campanhas contra dengue, tocha olímpica, acordo entre sindicato de enfermagem e hospital, etc.;

b. segundo jurisprudência consolidada pelos tribunais pátrios, a decretação de situação de emergência com a necessária distribuição de bens afasta a ilicitude dessa conduta ainda que dela resultem dividendos eleitorais, haja vista que, nesse cenário, prevalece o princípio da dignidade da pessoa humana;

c. a análise da planilha em conjunto com a farta documentação acostada aos autos, inclusive a de fls. 724-727 e *pendrive* que só ficaram acessíveis aos agravantes por ocasião das alegações finais, revela que ainda existem inúmeros serviços prestados no segundo semestre de 2015 e liquidados no início de 2016;





d) “ao excluirmos os gastos com publicidade referentes ao 2º semestre de 2015, bem como as campanhas institucionais e as Notas Fiscais inexistentes, temos o montante e **valor gasto com publicidade no primeiro semestre de 2016, no aporte de R\$ 254.082,70 (duzentos e cinquenta e quatro mil, oitenta e dois reais e setenta centavos)**” (fl. 1.667);

e) “fica evidente que na própria planilha apresentada pelo MPE, que nos três primeiros semestres de 2013, 2014 e 2015 foram gastos

R\$ 872.426,97 (oitocentos e setenta e dois mil, quatrocentos e vinte e seis reais e noventa e sete centavos, **com a média de R\$ 290.808,99 (duzentos e noventa mil, oitocentos e oito reais e noventa e nove centavos)**” (fl. 1.667);

f) o equívoco do *Parquet* Eleitoral consistiu em não excluir das planilhas os gastos que foram liquidados em 2016;

g) a sanção de inelegibilidade não incide nas hipóteses de condutas vedadas por ausência de previsão legal;

h) não ficaram caracterizados o abuso dos poderes político e econômico nem o uso indevido dos meios de comunicação, pois, nas entrevistas concedidas pelo então prefeito, anteriores ao período eleitoral, não houve pedido de votos e foi respeitado o disposto no art. 36-A da Lei nº 9.504/97; e

i) o recorrente não logrou êxito nas urnas, o que indica a ausência de violação ao equilíbrio da disputa e à isonomia entre os candidatos.

Em suas contrarrazões, o MPE sustenta que:

a) a negativa de seguimento do apelo nobre baseou-se nos óbices previstos nas Súmulas nº 24 e 30/TSE, na medida em que apenas o primeiro foi impugnado nas razões do regimental, razão pela qual o *decisum* ora agravado deve ser mantido;

b) os agravantes repisam, *ipsis litteris*, o que foi dito nos recursos anteriores, o que atrai a incidência da Súmula nº 26/TSE, haja vista que a mera reiteração de teses inviabiliza o êxito do agravo;

c) ainda que superada a aludida barreira sumular, o agravo não mereceria prosperar, pois a multa foi imposta pela Corte Regional com base no acervo fático-probatório dos autos, o que levou à conclusão da prática do ilícito previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, cuja reforma exigiria a reincursão sobre tais elementos, providência vedada na via estreita do recurso especial, a teor do que dispõe a Súmula nº 24/TSE; e

d) a configuração do abuso do poder político e econômico não mais exige o requisito da potencialidade, bastando a gravidade dos atos perpetrados, quadro que ficou sobejamente retratado no acórdão regional.

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, o cabimento do agravo regimental vincula-se à impugnação de todos os fundamentos do *decisum* hostilizado, sob pena de subsistirem as suas conclusões, nos termos do art. 1.021, § 1º, do CPC e do disposto na Súmula nº 26/TSE.

*In casu*, conquanto os agravantes tenham sustentado que não incidiria o óbice da Súmula nº 24/TSE, limitaram-se a reiterar as teses veiculadas no apelo nobre, fazendo referência a planilhas e outros elementos probatórios, os quais não podem ser revisitados nesta fase processual.

Por outro lado, deixaram de impugnar a incidência da Súmula nº 30/TSE, fundamento suficiente à manutenção do *decisum* ora agravado.

A deficiência das razões do regimental resulta na manutenção decisão ora hostilizada, cujos fundamentos transcrevo a seguir:

Na espécie, o TRE/MS deu parcial provimento ao recurso eleitoral de Sidney Foroni a fim de afastar a condenação à sanção de inelegibilidade, pois julgou não caracterizado o abuso dos poderes político e econômico em razão das entrevistas dadas à Rádio Kativa FM nas datas de 26.2.2016, 26.3.2016, 12.4.2016, 6.5.2016 e



11.6.2016, em período anterior à campanha eleitoral, devido ao seu caráter meramente jornalístico, sem o condão de macular a higidez da disputa eleitoral.

Foi mantida, contudo, quanto a Sidney Foroni (cabeça de chapa), a condenação a sanção pecuniária, no valor de R\$ 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais), em virtude da prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

Lado outro, o Tribunal *a quo* deu provimento ao recurso eleitoral de Wanderlei da Silva Barbosa (candidato a vice-prefeito), afastando as sanções de inelegibilidade e de multa cominadas pelo juízo de piso, em virtude da ausência de comprovação de sua participação na realização de gastos com publicidade institucional acima do limite legal às vésperas do pleito de 2016.

Transcrevo a fundamentação perfilhada no acórdão regional:

No caso, SIDNEY FORONI e WANDERLEY DA SILVA BARBOSA, candidatos não eleitos no pleito majoritário de 2016 em Rio Brilhante, interpuseram recurso eleitoral em face da sentença que os condenou por extrapolar a média de gastos com publicidade institucional no 1º semestre de 2016 e abuso do poder político e dos meios de comunicação social ao pagamento de multa de R\$ 53.205,00, bem como os declarou inelegíveis por oito anos.

O julgamento do recurso já havia avançado no mérito, com a prolação dos votos do relator e do 1º vogal (Dr. WAGNER MANSUR SAAD – Membro Substituto) pelo desprovimento, razão pela qual passo a expor minhas considerações a partir desse ponto.

Extrai-se do caderno processual que os recorrentes teriam realizado, no primeiro semestre do ano das eleições de 2016, despesas com publicidade superiores à média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, isto é, 2013, 2014 e 2015.

Outrossim, o recorrente SIDNEY FORONI, então Prefeito do município de Rio Brilhante, teria concedido cinco entrevistas à emissora de rádio KATIVA FM, nas datas de 26.02.2016, 26.3.2016, 12.4.2016, 6.5.2016 e 11.6.2016, em período anterior à campanha eleitoral.

Pontuando ter havido, no referido espaço, promoção pessoal do recorrente candidato à reeleição e difusão de críticas expressivas ao seu antecessor e adversário no pleito de 2016, o magistrado entendeu configurado o abuso dos meios de comunicação social, infligindo aos representados, ora recorrentes, multa e inelegibilidade por oito anos, entendimento que foi mantido pelo relator, que foi acompanhado pelo 1º Vogal, ao negar provimento ao recurso eleitoral.

Pois bem.

Após exaustiva análise à farta documentação que instrui os presentes autos, verifica-se que os gastos da Prefeitura Municipal de Rio Brilhante com publicidade institucional, nos anos de 2013 a 2015, são da seguinte ordem:

- 1) gastos com publicidade no 1º semestre de 2013: R\$ 159.097,80;
- 2) gastos com publicidade no 1º semestre de 2014: R\$ 337.426,01, e





3) gastos com publicidade no 1º semestre de 2015: R\$ 375.903,13.

A média dos gastos com publicidade no 1º semestre de 2016, portanto, foi no importe de R\$ 290.808,98.

Contudo, pedindo vênua ao relator, no que concerne aos gastos do 1º semestre de 2016, entendo correto o cálculo apresentado pelo *Parquet* no parecer de fls. 1.340/1.360, segundo o qual algumas notas relativas ao segundo semestre de 2015 – notas n<sup>OS</sup> 8528, 8550, 8526 e 8525, que totalizam R\$ 42.625,00, devem ser excluídas do total apurado pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL na planilha de fls. 1.070/1.075 – R\$ 417.566,70 – obtendo-se o montante de R\$ 374.941,70.

Observo que, considerada a média semestral, o valor gasto a mais foi de R\$ 84.132,72, ou seja, 28,93% acima.

Para o colendo TSE, não é possível utilizar-se a expressão 'despesas' no sentido pretendido [de Direito Financeiro], 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 (AgR-REspe nº 1761-14, de 26.5.2011, Rei. Min. MARCELO RIBEIRO).

Preleciona ZILIO (Rodrigo López, *in* Direito Eleitoral, 2018, pág. 731):

Desse modo, a despesa – que é prevista no art. 73, VII, da LE – não se subsume apenas aos valores efetivamente gastos pelo erário, abrangendo também os valores empenhados e liquidados. A exegese do dispositivo compreende a expressão 'despesas de modo a abarcar todas as obrigações assumidas pelo órgão público, pois uma publicidade contratada, mesmo não paga, já é passível de veiculação, revelando-se suscetível de influenciar o equilíbrio do processo eleitoral, através da exposição da Administração Pública no período vetado.

Inconteste, portanto, que restou configurada a conduta vedada descrita no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997.

Contudo, a sanção de inelegibilidade não é aplicável aos casos de conduta vedada, uma vez que não há previsão na lei.

Confira-se a Lei nº 9.504/1997, *verbis*:

[...]

Como visto, para fazer incidir a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea *j*, da Lei Complementar nº 64/1990, é necessário que a representação por prática de conduta vedada resulte na cassação do registro ou do diploma, o que não é o caso dos autos, sendo suficiente a censura apenas de multa.

Ademais, as causas de inelegibilidade são de legalidade estrita, não se admitindo recaia sobre elas interpretação extensiva com vistas a tolher a capacidade eleitoral passiva do cidadão.

[...]



Pela análise dos documentos constantes nos autos, denota-se a isenção de responsabilidade do Vice-Prefeito, não havendo demonstração de qualquer ilicitude praticada diretamente por ele, inexistindo provas que ensejem a sua responsabilização no ilícito eleitoral aqui discutido – prática de conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei das Eleições. Imputar responsabilização ao recorrente, no caso em tela, seria admitir responsabilidade objetiva ao representado, o que não é previsto por lei.

Recorde-se que a responsabilidade objetiva, que independe da comprovação do dolo ou da culpa do agente causador do dano, apenas do nexo de causalidade entre a conduta e o dano causado, só é admitida excepcionalmente no nosso ordenamento jurídico e de forma expressa, não se operando no Direito Eleitoral das condutas vedadas, como mostra a jurisprudência.

(...) 4. Não se admite condenação a partir de meras presunções e ilações sob pena de responsabilização objetiva. Precedente. (TSE – Acórdão no REspe nº 1323-32, de 17.3.2015, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

Não há provas nos autos que ensejem a responsabilidade do Vice-Prefeito WANDERLEI na contratação das campanhas publicitárias.

Não se pode presumir, assim, a participação do recorrente nas condutas apuradas, sem provas robustas no sentido contrário.

Assim, incabível imputar a prática da conduta vedada descrita na inicial, sem a comprovação robusta e cabal de provas a viabilizar e fundamentar a condenação (Precedentes: TRE/SP – RE nº 349-85.2012, de 19.10.2016, rel. Juiz L. G. COSTA WAGNER, e TRE/MG – RE nº 402-67.2016, de 3.9.2018, rel. Juiz JOÃO BATISTA RIBEIRO).

Noutro viés, a sentença recorrida entendeu configurado o abuso no uso dos meios de comunicação por intermédio de cinco entrevistas concedidas por SIDNEY FORONI, na Rádio KATIVA FM, com o fim de beneficiar sua candidatura.

As reiteradas entrevistas do recorrente na emissora de rádio revelariam, segundo o recorrido, abuso dos meios de comunicação, colocando em evidência a figura do candidato à reeleição.

Adianto, desde já, que não vislumbro aqui, como acentuou o Ministério Público Eleitoral de piso, abuso de poder sob a figura do uso indevido dos meios de comunicação.

De início, cumpre pontuar que a existência de certa ingerência na emissora por parte do recorrente SIDNEY, em virtude de seu chefe de gabinete ser um dos locutores da rádio (JOÃO CARLOS BARBOSA MORAES, fl. 720), não constitui fato capaz de caracterizar, por si só, as práticas abusivas descritas na inicial, pois, ainda que se demonstrasse a influência política do então prefeito nas atividades do citado veículo de comunicação, o que interessa à Justiça Eleitoral é perquirir sobre o comprometimento da normalidade e da legitimidade do pleito em virtude das práticas a ele imputadas.

[...]



Assim, o que importa analisar é se realmente houve lançamento antecipado e promoção indevida da candidatura de SIDNEY e WANDERLEI, e se tais fatos possuíram gravidade bastante para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito de 2016.

Da leitura atenta das gravações das entrevistas impugnadas, acostadas às fls. 50/71, e da oitiva das demais não gravadas, mídia de fl. 22, não tenho como demonstrada a realização de campanha publicitária que evidenciasse o uso da máquina da administração pública ou que afetasse a igualdade entre os candidatos. Ao contrário, afigura-se clara a natureza jornalístico-informativa das entrevistas.

[...]

Importante considerar, primeiramente, que inexistente, na legislação de regência, qualquer regramento destinado a obstar que o detentor de cargo eletivo se engaje na campanha, representando os interesses de seu partido /coligação.

No ano de 2016, nos termos determinados pelo art. 8º da Lei nº 9.504/1997, as convenções partidárias realizaram-se no período compreendido entre o dia 20.7 a 5.8.2016. Concluiu-se, portanto, que as entrevistas aqui analisadas ocorreram em período anterior à escolha dos candidatos e, também, conseqüentemente ao início da propaganda eleitoral.

Além disso, o caderno probatório demonstra que, em momento algum, os representados formularam pedido explícito de voto, fato inclusive reconhecido pelo magistrado zonal.

Nos moldes da redação conferida ao art. 36-A (da Lei nº 9.504/1997) pela Lei nº 13.165/2015, não configuram propaganda eleitoral antecipada a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, desde que não haja pedido expresso de voto.

[...]

Impõe-se destacar que, em sede de AIJE, ainda que se possa aventar de possível desrespeito à lei eleitoral, tal fato, por si só, não é capaz de dar ensejo à procedência da demanda, porquanto a configuração do abuso de poder ou do uso indevido dos meios de comunicação social requer a demonstração da gravidade das circunstâncias que o caracterizam, nos termos do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº 64/1990.

Dessa forma, cabe ao julgador analisar o caso sob a perspectiva da gravidade dos fatos.

E, na espécie, tenho que a conduta não possui gravidade suficiente a ensejar as sanções previstas no art. 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990.

As circunstâncias fáticas em que processadas as referidas entrevistas não revelam desbordamento ou excesso no emprego de recursos públicos, não tendo a conduta acarretado qualquer prejuízo à paridade de armas. Indispensável seria a demonstração concreta da repercussão das entrevistas no eleitorado.



Extrai-se do conteúdo das gravações que o recorrente SIDNEY fez uso de microfone para falar das ações de governo e questões relativas a fatos de interesse da população local, não sendo possível inferir excesso ou deturpação da finalidade das entrevistas concedidas.

Assim, o que se verifica *in casu* é a mera veiculação de informações concernentes à administração do município, atos rotineiros de um governante, pois não há, nas entrevistas, qualquer sugestão de disputa eleitoral, ou referência, ainda que indireta, à candidatura dos recorrentes.

Nada indica que os eleitores tenham associado as entrevistas à continuidade dos recorrentes à frente da Prefeitura.

[...]

Em conclusão, impõe-se o afastamento da responsabilidade dos recorrentes, considerando que o contexto fático delineado nos autos conduz à convicção de que a conduta investigada não se revelou suficientemente grave a ponto de comprometer a higidez do processo eleitoral e, conseqüentemente, configurar ato abusivo capaz de acarretar a severa pena de inelegibilidade, nos termos exigidos no inciso XVI do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990. (Fls. 1.378-1.385)

Posteriormente, a Corte Regional acolheu parcialmente os embargos de declaração opostos pelo *Parquet*, atribuindo-lhes efeitos modificativos, para suprir omissão e reconhecer o abuso do poder político com base nos mesmos fatos que ensejaram a multa pela prática de conduta vedada, qual seja, gastos excessivos (acima da média do último triênio) com publicidade institucional, e, por conseguinte, declarar inelegível Sidney Foroni, com fulcro no art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

Colho os fundamentos que embasaram tal conclusão:

O *Parquet* aduz haver omissão na decisão colegiada, em razão dessa não ter se manifestado acerca do abuso de poder político decorrente da realização de gastos acima da média com publicidade institucional, uma vez que a petição inicial da AIJE imputou aos acusados, além da prática de conduta vedada prevista no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997, abuso de poder político.

[...]

O vício alegado comporta saneamento.

A conduta vedada restou configurada no *decisum* colegiado, em face de a média de gastos com publicidade no 1º semestre de 2016 ter extrapolado a média de gastos no primeiro dos três últimos anos que antecederam o pleito em R\$ 84.132,72, ou seja, 28,93% acima do limite.

O fato considerado como conduta vedada, não obstante, pode ser apreciado como abuso do poder político ou de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990.

O abuso do poder político é condenável por afetar a legitimidade e normalidade de pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República (TSE – ARO nº 728 – DJ 17.6.2005).



Nessa esteira, passo à verificação de sua ocorrência ou não.

Colho da sentença a análise do conteúdo das peças publicitárias institucionais trazidas aos autos:

(...) os documentos encaminhados pela Prefeitura a respeito de gastos com publicidades realizados no primeiro semestre de 2016 são referentes às seguintes campanhas publicitárias: 'publicação de campanha de feliz natal e próspero ano novo' pavimentação do pro moradia 14 avança e melhora a vida das pessoas' publicação de campanha IPTU, 'veiculação da mídia, anúncio ', 'apoio ao programa show da manhã ', notícia com o tema 'cantor Fernandinho será atração da 5a festa da amizade de Rio Brilhante ', 'Foroni já entregou mais de mil casas em três anos de administração e reafirma o compromisso com o respeito', 'concurso para 247 vagas, em várias áreas', 'campanha trânsito spot de 30 diversos temas ', apoio cultural do programa show' da manhã, direto ao ponto, estilo News e programa do trovão', 'veiculação de *full banner*', anúncio de jornal com o título 'clínica da mulher, um sonho que começa a ser realizado', 'quarteto fantástico realizará Carnario 2016, parte da renda será destinada ao hospital de Rio Brilhante', livreto de perguntas e respostas sobre a dengue', anúncio 'Rio Brilhante na direção certa, dentre outros da mesma natureza.

Com a acuidade peculiar da digna representante do Ministério Público Eleitoral, o *Parquet* verificou que as campanhas publicitárias transmitidas no primeiro semestre de 2016 e acima relacionadas, chegando a conclusão de que 'em que pese ao argumento dos representados a respeito do aumento dos valores gastos com publicidade em razão da situação emergencial ocorrida no Município em meados de março de 2016, a partir de uma análise de todos os documentos encaminhados pela Prefeitura, não foi possível verificar a existência de material publicitário vinculado a tal situação, mas tão somente de anúncios, spots em rádio e matérias relacionadas na maioria das vezes com promoção dos atos realizados pelos próprios representados.

[...]

No vertente caso, a sentença demonstrou concretamente grave desvirtuamento da publicidade institucional veiculada por meio da rádio KATIVA FM, que foi utilizada não apenas como instrumento de promoção do gestor público municipal, mas como meio de divulgar amplamente as realizações daquele governo, sugerindo continuísmo.

Descabe falar em mero beneficiário quando resta claro que SIDNEY FORONI atuou ativamente no ato considerado abusivo por esta Justiça Eleitoral, confirmado pelos vultosos contratos firmados pela Prefeitura de Rio Brilhante com a rádio KATIVA FM e pelas inúmeras propagandas institucionais desvirtuadas que eram ali veiculadas.

Relevante destacar o firme posicionamento do TSE:

A circunstância de que não haver elemento identificador de pessoa ou partido político não torna, por si só, legítima publicidade institucional que eventualmente pode conter distorção e estar favorecendo indevidamente, ocupante de cargo político (AgR-AI nº 12099, de 15.4.2010, rel. Min. ARNALDO VERSIANI).

Noutro viés, diante da gravidade das penalidades previstas para atos incondizentes com a probidade administrativa, a mensagem de conotação eleitoreira levada ao conhecimento do público por meio da publicidade institucional dificilmente trará símbolos da campanha, expressa menção a pedido de votos ou, mesmo, manifesta exaltação de agente público. Ao contrário, sempre será implementada de modo disfarçado,



subreptício, utilizando-se de elaboradas técnicas publicitárias aptas a afetar o subconsciente do destinatário da mensagem, ou seja, o eleitor incauto e desinformado.

Em face dessas considerações, o abuso de poder político, para fins eleitorais, configura-se no momento em que a normalidade e a legitimidade das eleições são comprometidas por condutas de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas, em manifesto desvio de finalidade.

E a conduta abusiva se perfez à vista de reiterada exposição de SIDNEY FORONI na mídia, que almejava sua recondução no cargo, em larga vantagem sobre seus concorrentes, sobretudo, em razão do poder político que detinha por estar à frente do Poder Executivo Municipal naquela oportunidade. (Fls. 1.421-1.423).

Delineadas as premissas e conclusões do acórdão regional, passo ao exame das teses recursais.

#### **a) Recurso Especial de Sidney Foroni**

No tocante à multa imposta pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, o TRE /MS, após exame das planilhas e notas fiscais acostadas aos autos, concluiu que o valor gasto a mais em 2016 foi de R\$ 84.132,72 (oitenta e quatro mil, cento e trinta e dois reais e setenta e dois centavos), ou seja, 28,93% acima da média semestral dos 3 (três) exercícios anteriores (2013, 2014 e 2015).

Quanto ao ponto, o recorrente aponta a inconsistência de planilhas apresentadas pelo Ministério Público Eleitoral e postula sejam considerados outros valores e documentos distintos dos que compõem a moldura fática do acórdão regional, providência incabível na via estreita do recurso especial, a teor do que enuncia a Súmula nº 24 /TSE.

Ademais, a instância regional abordou expressamente as circunstâncias relativas à alegada situação emergencial, enumerou cada uma das campanhas noticiadas e constatou a inexistência de material publicitário vinculado a tal situação, mas tão somente de anúncios, *spots* em rádio e matérias relacionadas, na maioria das vezes, com promoção dos atos realizados pelo ora agravante, aspectos que também não podem ser revistos nesta fase recursal, pois demandariam o reexame de fatos e provas.

Registre-se, ainda, que, para fins da caracterização do excesso de gastos com publicidade institucional, este Tribunal já assentou que não é necessário o pagamento da despesa, bastando o reconhecimento oficial de que os serviços foram efetivamente prestados, o que ocorre já nas fases de liquidação e empenho. Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI 9.504/97. ABUSO DE PODER POLÍTICO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GASTOS VULTOSOS EM COMPARAÇÃO COM EXERCÍCIOS ANTERIORES. FRAUDE À LEI. ARESTO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO QUANTO À GRAVIDADE DOS FATOS. REEXAME DO CONJUNTO PROBATÓRIO. SÚMULA 24/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Agravo regimental interposto contra *decisum* monocrático em que se mantiveram sentença e aresto unânime do TRE/CE de inelegibilidade e multa aos agravantes (candidato não reeleito ao cargo de prefeito de Itarema/CE e chefe de gabinete) por abuso de poder político e conduta vedada do art. 73, VII, da Lei 9.504/97





– materializados em vultosa propaganda institucional em 2016, com notória promoção pessoal por meio de rádio, televisão, panfletos, revistas, carros de som e outdoors, cujas peças publicitárias foram contratadas e pagas na segunda quinzena de dezembro de 2015.

2. O art. 73, VII, da Lei 9.504/97 veda, no primeiro semestre do ano do pleito, despesas com publicidade institucional que excedam a média de gastos do primeiro semestre dos três exercícios imediatamente anteriores.

3. O vocábulo "despesas" deve ser entendido como liquidação, isto é, o atesto oficial de que o serviço foi prestado, independentemente da data do respectivo empenho ou pagamento (arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64). Precedente.

[...]

(AgR-REspe nº 378-20/CE, Rel. Min. Jorge Mussi, *DJe* de 13.12.2019); e

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

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

2. O art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 previne que os administradores públicos realizem no primeiro semestre do ano da eleição a divulgação de publicidade que extrapole o valor despendido no último ano ou a média dos três últimos, considerando-se o que for menor. Tal proibição visa essencialmente evitar que no ano da eleição seja realizada publicidade institucional, como meio de divulgar os atos e ações dos governantes, em escala anual maior do que a habitual.

3. A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição – para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade –, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado – independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal.

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

(REspe nº 679-94/SP, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, *DJe* de 19.12.2013).

A orientação adotada no acórdão regional, no sentido de que o alcance do termo "despesa", para fins do disposto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/7, abrange os valores empenhados e liquidados, está em harmonia com a jurisprudência desta Corte Superior e não merece reforma. Incide, na espécie, o disposto na Súmula nº 30/TSE.



Quanto à configuração do abuso dos poderes político e de autoridade, melhor sorte não assiste ao recorrente, porquanto a natureza e o quantitativo das matérias veiculadas com dispêndio de recursos públicos, segundo o entendimento da Corte Regional, tiveram gravidade suficiente para macular a normalidade e a igualdade de chances no prélio eleitoral de 2016.

Com efeito, ao incrementar em 28,93% os gastos com publicidade no primeiro semestre de 2016, superando em R\$ 84.132,72 (oitenta e quatro mil, cento e trinta e dois reais e setenta e dois centavos) a média dos 3 (três) exercícios anteriores, por meio de anúncios, *spots* em rádio e matérias fortemente orientadas para enaltecer os feitos e a figura pessoal do gestor candidato a reeleição – premissas inalteráveis na via do recurso especial –, o ora recorrente incorreu na prática de abuso dos poderes político e de autoridade, sendo cabível a sanção de inelegibilidade, *ex vi* do art. 22, XIV, da LC nº 64/90.

Desnecessário, na espécie, perquirir sobre o resultado das urnas, sendo bastante a verificação da gravidade da conduta e sua repercussão sobre a normalidade e legitimidade do pleito, valores tutelados pela via da investigação judicial eleitoral. A propósito, transcrevo julgados deste Tribunal:

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GASTOS. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. ABUSO DO PODER POLÍTICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

[...]

**2. O fato de os representados não terem sido eleitos não impede que a Justiça Eleitoral examine e julgue ação de investigação judicial eleitoral na forma do art. 22 da LC 64/90. A aferição do abuso do poder econômico, político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos.**

3. A realização de propaganda institucional somente é admitida nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição da República, sendo vedada a utilização de imagens ou símbolos que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores.

4. A adoção de nova logomarca do governo, criada com propósito específico de identificar determinada gestão, pode caracterizar espécie de promoção dos governantes.

5. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90.

**6. A utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal em período pré-eleitoral, que serve precipuamente para a autopromoção do governante, tem gravidade suficiente para atrair a sanção de inelegibilidade.**

7. Não demonstrada a participação do candidato ao cargo de vice-governador nos ilícitos apurados, não é possível lhe impor inelegibilidade. Precedentes.



[...]

(RO nº 1380-69/DF, Rel. Min. Henrique Neves Da Silva, *DJe* de 7.3.2017 – grifei) e

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. GASTOS EXCESSIVOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO DA ELEIÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE. DESVIRTUAMENTO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO DA ELEIÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

[...]

3. O Tribunal Regional Eleitoral concluiu pela cassação do diploma, declaração de inelegibilidade e aplicação de multa com fundamento em conduta vedada (extrapolação dos gastos com publicidade institucional) e abuso do poder político (desvirtuamento da publicidade institucional).

4. Conduta vedada e gastos com publicidade institucional: os gastos com publicidade institucional não podem ultrapassar a média dos três anos anteriores ou a do ano imediatamente anterior à eleição – art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997. A compreensão sistemática das condutas vedadas, que busca justamente tutelar a igualdade de chances na perspectiva da disputa entre candidatos, leva à conclusão de que, no primeiro semestre do ano da eleição, é autorizada a veiculação de publicidade institucional, respeitados os limites de gastos dos últimos três anos ou do último ano, enquanto, nos três meses antes da eleição, é proibida a publicidade institucional, salvo exceções (art. 73, inciso VI, alínea *b*, da Lei nº 9.504/1997). Consequentemente, os gastos com publicidade institucional, no ano de eleição, serão concentrados no primeiro semestre, pois no segundo semestre, além das limitações, algumas publicidades dependem de autorização da Justiça Eleitoral. O critério a ser utilizado não pode ser apenas as médias anuais, semestrais ou mensais, nem mesmo a legislação assim fixou, mas o critério de proporcionalidade. O acórdão regional demonstra que os gastos no primeiro semestre de 2012 (R\$1.340.891,95 – um milhão, trezentos e quarenta mil, oitocentos e noventa e um reais e noventa e cinco centavos) representaram aproximadamente: 68% dos gastos realizados em 2011 (R\$1.958.977,91 – um milhão, novecentos e cinquenta e oito mil, novecentos e setenta e sete reais e noventa e um centavos), 24% a mais do que os realizados em 2010 (R\$1.079.546,97 – um milhão, setenta e nove mil, quinhentos e quarenta e seis reais e noventa e sete centavos) e 94% dos gastos do ano de 2009 (R\$1.415.633,93 – um milhão, quatrocentos e quinze mil, seiscentos e trinta e três reais e noventa e três centavos), o que dispensa maiores cálculos matemáticos acerca da evidente desproporcionalidade das despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2012, a revelar quebra da igualdade de chances. Some-se a isso o fundamento ressaltado pelo acórdão regional de que "os números demonstram que os gastos em excesso foram bastante expressivos, superiores a 80% (oitenta por cento) do valor autorizado por lei, o que torna a conduta ainda mais grave" (fl. 356).

5. Abuso de poder político no desvirtuamento da publicidade institucional: o princípio da publicidade, que exige o direito e o acesso à informação correta dos atos estatais, entrelaça-se com o princípio da impessoalidade, corolário do princípio republicano. A propaganda institucional constitui legítima manifestação do princípio da publicidade dos atos da administração pública federal, desde que observadas a necessária vinculação a temas de interesse público – como decorrência lógica do princípio da impessoalidade – e as balizas definidas no art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual, "a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de



orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos". Enquanto a propaganda partidária é um canal de aproximação entre partidos e eleitores, disponível a todas as agremiações registradas no Tribunal Superior Eleitoral, **a publicidade institucional de municípios é uma ferramenta acessível ao Poder Executivo local e sua utilização com contornos eleitorais deve ser analisada com rigor pela Justiça Eleitoral, sob pena de violação da ideia de igualdade de chances entre os contendores – candidatos –, entendida assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual fica comprometida a própria essência do processo democrático. Acórdão regional que demonstra concretamente grave desvirtuamento da publicidade institucional. É inviável o reenquadramento jurídico dos fatos.**

6. Desprovimento do recurso.

(REspe nº 336-45/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, RJTSE de 24.3.2015).

A reforma do aresto regional exigiria, *in casu*, a análise das planilhas e notas fiscais mencionadas na petição recursal, o que implicaria alteração do quadro fático delineado no aresto regional.

Incidem, na espécie, os óbices previstos nas Súmulas nºs 24 e 30/TSE, razão pela qual não há como acolher as razões recursais de Sidney Foroni.

#### **a) Recurso Especial do Ministério Público Eleitoral**

Ultrapassada a barreira da Súmula nº 24/TSE, pois, conforme explicitado a seguir, o tema envolve exame de natureza estritamente jurídica, dou provimento ao agravo e, estando os autos devidamente instruídos, passo a examinar a tese deduzida no apelo ministerial (art. 36, §§ 4º e 8º, do RITSE).

Sustenta o *Parquet*, em síntese, que o vice-prefeito Wanderley da Silva Barbosa também deveria ser sancionado com a multa pela prática da conduta vedada, com base no art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, visto que a sanção atinge tanto os responsáveis quanto os beneficiários.

Ao abrir divergência, o voto majoritário proferido pelo juiz Divoncir Shreiner orientou-se pela impossibilidade de se imputar penalidade ao vice com base em responsabilidade objetiva, sem enfrentar, especificamente, o disposto no art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97. No voto do relator originário, que ficou vencido, a questão foi analisada sob a ótica do aludido dispositivo e seus parágrafos, o que atende ao requisito do prequestionamento, nos termos do art. 941, § 3º, do CPC: A propósito, esta Corte já decidiu que, "*consoante art. 941, § 3º, do CPC, o voto vencido será necessariamente considerado parte integrante do acórdão para todos os fins legais, inclusive o de prequestionamento*" (AgR-AI nº 102/RS, de minha relatoria, DJe de 13.12.2019).

Na espécie, consignou-se no voto condutor que, ante a absoluta falta de provas da participação do candidato a vice-prefeito na conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, permitir "*a responsabilização ao recorrente, no caso em tela, seria admitir responsabilidade objetiva ao representado, o que não é previsto por lei*" e que "*não se pode presumir, assim, a participação do recorrente nas condutas apuradas, sem provas robustas e sentido contrário*" (fl. 1.382).

No voto vencido, a condenação pecuniária imposta a ambos os representados foi mantida tal qual assentada na sentença, pelos seguintes fundamentos:



Em caráter preliminar, a defesa alega que WANDERLEI não poderia figurar no polo passivo da ação, já que não haveria provas de que praticou ou teria conhecimento dos atos descritos na inicial.

Com efeito, podem figurar no polo passivo de uma ação de investigação judicial eleitoral tanto o agente político responsável por perpetrar diretamente o ato que vai de encontro ao ordenamento jurídico quanto o candidato que se beneficia com isso.

[...]

Ademais, esse ponto foi precisamente abordado pelo magistrado *a quo* na sentença impugnada (fls. 1.167/1.236):

Consoante jurisprudência do TSE, é possível depreender que se admite a responsabilidade objetiva para sancionar não apenas os responsáveis diretos e imediatos pela prática de conduta vedada ou abuso de poder, mas também dos beneficiários de tais atos, independentemente de prova da culpa ou participação.

Desse modo, veja-se a jurisprudência desta Corte:

(...). É improcedente a preliminar de ilegitimidade passiva de parte por força do disposto no art. 73 da Lei nº 9.504/97, porquanto os eventuais beneficiários da conduta vedada podem ser punidos por decorrência de lei.

Ainda que as partes do polo passivo não tenham diretamente praticado as condutas como beneficiários, podem ser responsabilizados, sendo infundada a alegação de impossibilidade jurídica do pedido por não terem dado entrevista ou por falta de conhecimento. (...) (Acórdão no RE nº 19903, rel. Juiz LUIZ CLÁUDIO BONASSINI DA SILVA, DJe 7.5.2013).

Desse modo, **em se comprovando, como se demonstrará a seguir, que WANDERLEY se beneficiou das condutas praticadas por SIDNEY FORONI**, a preliminar deve ser rejeitada. (grifei)

Conquanto o tema tenha sido enfrentado no capítulo da preliminar relativa ao litisconsórcio passivo necessário em sede de investigação judicial eleitoral, afirmou-se no voto vencido que Wanderley da Silva Barbosa se beneficiou das condutas praticadas pelo titular Sidney Foroni.

Logo, não há discordância fática entre o voto vencido e o vencedor, de modo que a *quaestio juris* cinge-se à aplicabilidade da multa ao candidato a vice na condição de beneficiário da conduta vedada, com base nos §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Uma vez reconhecida, no acórdão regional, a prática da conduta tipificada no art. 73, VII, pelo titular do Poder Executivo e cabeça de chapa, cumpre examinar a aplicabilidade da multa ao vice-prefeito candidato a reeleição, na condição de beneficiário da prática ilícita, o que, repita-se, não esbarra no óbice da Súmula nº 24/TSE.

Nesse ponto, assiste razão ao Ministério Público Eleitoral, pois a prática do ilícito eleitoral pelo titular do Poder Executivo e candidato a reeleição, conquanto não tenha resultado materialmente em sua eleição, atingiu os bens jurídicos tutelados pela norma, quais sejam, a legitimidade do processo eleitoral e a igualdade de chances na disputa.



Ademais, embora a sanção de multa ostente caráter pessoal, é assente na jurisprudência desta Corte que o regime de responsabilidade delineado no microsistema jurídico das condutas vedadas atinge tanto os responsáveis quanto os beneficiários, sobretudo os candidatos ao cargo de vice, os quais são notória e automaticamente beneficiados em virtude da unicidade da chapa majoritária. Nesse sentido, colaciono os seguintes precedentes:

ELEIÇÕES 2014. RECURSOS ORDINÁRIOS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GOVERNADOR, VICE-GOVERNADOR E SECRETÁRIO DE ESTADO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CONDUTA VEDADA DO ART. 73, VI, B, DA LEI 9.504/97, ABUSO DE AUTORIDADE (ART. 74 DA LEI 9.504/97) E ABUSO DE PODER POLÍTICO (ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR 64/90). CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI 9.504/97.

[...]

14. Não demonstrada a participação do candidato ao cargo de vice-governador no ilícito apurado, não é possível lhe impor a pena de inelegibilidade em decorrência do abuso do poder político. Precedentes.

Recurso ordinário do governador e do secretário estadual de publicidade institucional parcialmente provido, com o afastamento do abuso de autoridade de que trata o art. 74 da Lei 9.504/97, mantendo-se o reconhecimento da conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97 e a consequente imposição de multa, bem como a declaração de inelegibilidade, em face do abuso do poder político de que trata o art. 22 da LC 64/90.

**Recurso ordinário do vice-governador parcialmente provido, para afastar o abuso de autoridade de que trata o art. 74 da Lei 9.504/97, bem como a declaração de inelegibilidade, por abuso do poder político (art. 22 da LC 64/90), diante da ausência de responsabilidade no fato apurado, mantendo a aplicação da multa decorrente da conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da LC 9.504/97.**

(RO nº 1723-65/DF, Rel. Min. Admar Gonzaga, *DJe* de 27.2.2018);

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). PREFEITO. VICE-PREFEITO. BENEFICIÁRIO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL. FALTA DE PREVISÃO EM LEI. MULTA. NEGADO PROVIMENTO.

1. Autos recebidos no gabinete em 7.10.2016.

Histórico da Demanda

2. O TRE/SP, ao considerar circunstâncias fáticas do caso, reduziu de 50.000 UFIRs para 25.000 UFIRs multa imposta à agravante Silvia Aparecida Meira (Prefeita do Município de Monte Alto/SP reeleita em 2012) nos autos de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) com fundamento em prática de conduta vedada a agentes públicos prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97.

[...]





**4. O recurso especial do Parquet foi parcialmente provido apenas para aplicar sanção pecuniária no valor de 15.000 UFIRs ao agravante João Paulo de Camargo Victório Rodrigues, Vice-Prefeito e beneficiário da conduta (art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei 9.504/97).**

5. Contra esse *decisum*, foi manejado agravo regimental por ambos os candidatos.

Exame do Agravo

[...]

7. De outra parte, quanto ao Vice-Prefeito, verificado benefício de candidato decorrente de conduta vedada praticada por terceiros, cabível condenação em multa, nos termos do que dispõe o art. 73, § 8º, da Lei 9.504/97.

Precedentes.

8. Na hipótese dos autos, a extensão de reprimenda ao Vice-Prefeito, em menor grau, decorreu do fato de ser notório beneficiário.

9. Não se procedeu, neste capítulo do *decisum*, a reexame de fatos e provas, vedado na via extraordinária, nos termos da Súmula 24/TSE, mas sim a reenquadramento jurídico dos fatos dispostos no acórdão recorrido. Precedentes.

Conclusão

10. Agravo regimental não provido.

(AgR-REspe nº 215-11/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* de 15.12.2016); e

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AGRAVO MANEJADO EM 23.5.2016. CONDUTA VEDADA. ART. 73, I, II, IV E § 10, DA LEI Nº 9.504/97. CARACTERIZAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. DESNECESSIDADE. CONDUTAS INDIVUALIZADAS. NÃO PROVIMENTO.

[...]

3. O programa social deve estar previsto em lei e em execução orçamentária no ano anterior à eleição, para atrair a incidência da ressalva do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições.

**4. O art. 73, § 8º, da Lei das Eleições prevê a aplicação de multa a partidos, coligações e candidatos que se beneficiarem das condutas vedadas.**

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 634-49/MG, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 30.9.2016).



A tese ministerial merece acolhimento, haja vista que a solução jurídica que prevaleceu na instância regional implica violação ao disposto no art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97 e está em desarmonia com a jurisprudência consolidada no âmbito deste Tribunal.

Ante o exposto, **dou provimento aos agravos e, desde já, nego seguimento ao recurso especial de Sidney Foroni**, com base no art. 36, §§ 4º e 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, e **dou provimento ao recurso especial do Ministério Público Eleitoral**, com base no art. 36, §§ 4º e 7º, do RITSE, para reformar o acórdão regional e restabelecer a multa de 53.205,00 (cinquenta e três mil, duzentos e cinco reais) imposta a Wanderlei da Silva Barbosa, em caráter solidário com Sidney Foroni.

A ausência de impugnação ao óbice da Súmula nº 30/TSE e a mera reiteração de teses ventiladas no apelo nobre resultam no desprovimento do agravo regimental.

Ante o exposto, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.

#### EXTRATO DA ATA

AgR-REspe nº 0000609-49.2016.6.12.0011/MS. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Agravantes: Sidney Foroni e outro (Advogados: Ulisses da Silva Rocha – OAB: 17874/MS e outro). Agravado: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 18.6.2020.



