



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 22.285

**AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO Nº 1.876 – CLASSE 18ª –  
DISTRITO FEDERAL (Brasília).**

**Relator:** Ministro Marco Aurélio.

**Agravante:** União.

**Advogada:** Advocacia-Geral da União.

**PUBLICIDADE INSTITUCIONAL – ANS –  
PROGRAMAS – OBRAS – SERVIÇOS E  
CAMPANHAS – ADMINISTRAÇÃO DIRETA E  
INDIRETA – PREVIDÊNCIA – ATENDIMENTO –  
ORIENTAÇÃO AOS BENEFICIÁRIOS –  
PERÍODO CRÍTICO DE TRÊS MESES ANTES  
DAS ELEIÇÕES – GRAVE E URGENTE  
NECESSIDADE PÚBLICA – AUSÊNCIA DE  
CONFIGURAÇÃO.**

A regra, constante da alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, é não se ter publicidade institucional no período de três meses que antecedem às eleições, surgindo a exceção quando direcionada a fazer frente a “(...) grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral”.

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, desprover o agravo regimental, nos termos do voto do relator.

Sala de Sessões do Tribunal Superior Eleitoral.

Brasília, 29 de junho de 2006.

MARCO AURÉLIO

– PRESIDENTE E RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Na decisão atacada, assim sintetizei as balizas deste processo:

1. A Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República requer pronunciamento da Justiça Eleitoral sobre a configuração da grave e urgente necessidade pública a respaldar a seguinte publicidade institucional:

Campanha de utilidade pública sobre o novo canal de atendimento da Previdência Social – o 135.

Indeferi a veiculação da publicidade institucional, assentando não restar configurada a grave e urgente necessidade pública. A União impugna, mediante agravo, essa decisão, ressaltando, em suma, que:

- a) O termo inicial de incidência do indeferimento não estaria claramente delimitado na decisão recorrida. A legislação eleitoral proibiria a realização de campanha institucional tão-somente nos três meses imediatamente anteriores ao pleito, não abrangendo, portanto, o mês de junho, também objeto do pedido;
- b) A grave e urgente necessidade pública decorreria da relevância da criação da central telefônica "135", que propiciaria a redução de filas nas agências, conforme noticiado no sítio eletrônico da Previdência Social;
- c) A implementação do canal de atendimento telefônico estaria a fazer parte de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal para aprimorar os serviços colocados à disposição dos beneficiários, visando à garantia do direito fundamental previsto no artigo 6º da Carta da República.



havendo se tornado possível tão-somente a partir do dia 16 de junho;

d) A não-divulgação do novo serviço importaria em perpetuar alguns dos problemas que afligem o sistema, em relação ao deslocamento desnecessário dos usuários para as agências;

e) A campanha em tela, por possuir caráter informativo, não afetaria a isonomia das eleições, tampouco implicaria promoção pessoal de quem quer que seja do Governo Federal, postulante, ou não, à reeleição;

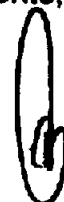
f) O artigo 73, inciso VI, letra "b", da Lei nº 9.504/97, no tocante às exceções, fora interpretado de forma por demais estreita, retirando-se-lhe toda a eficácia;

g) As exceções autorizadas de publicidade institucional deveriam ter o mesmo alcance daquela prevista no artigo 36, inciso VI, letra "c", da Resolução nº 22.158/06/TSE, quanto ao pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito;

h) Mostrar-se-ia necessária a observância do princípio constitucional da segurança jurídica, ante as decisões proferidas nas Petições nºs 1.114, 1.197 e 1.229, por meio das quais teria sido autorizada a veiculação de campanhas de utilidade pública, em casos análogos, referentes a eleições anteriores.

Requer, alfim, seja deferido o pedido e, sucessivamente, esclarecido se a proibição alcança também o mês de junho.

É o relatório.



## VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator):  
Conheço do recurso, porquanto atendidos os pressupostos que lhe são próprios. A ciência do ato atacado ocorreu em 19 de junho do corrente, e a protocolação da peça, subscrita pelo Advogado-Geral da União, deu-se em 22 seguinte.

No mais, reitero o que tive oportunidade de consignar quando prolatei a decisão impugnada:

2. O certame eleitoral tem como medula o tratamento igualitário dos candidatos. Não de concorrer, tanto quanto possível, no mesmo patamar, sem a adoção de enfoques que acabem gerando privilégio, vantagem indevida para alguns em detrimento de outros, ferindo de morte o princípio democrático da igualdade. Hoje, convive-se com instituto estranho à tradição republicana brasileira – a reeleição. Daí o sistema legal revelar balizas rígidas norteadoras da caminhada a ser empreendida, incumbindo ao Judiciário Eleitoral torná-las efetivas.

O detentor de mandato que busque a reeleição, investido no cargo sem necessidade do afastamento, já dispõe de uma maior valia. O exercício da boa administração o credencia, por si só, perante os eleitores. Então, o contexto direciona ao abandono da tentação de vir a reforçar, à margem da lei, a caminhada natural rumo ao novo mandato. São latentes os riscos de uma representação na Justiça Eleitoral, considerado o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade e a utilização imprópria de veículos de comunicação social – artigo 22 da Lei de Inelegibilidade, Lei Complementar nº 64/90. O antagonismo inerente ao fenômeno da eleição conduz a todos que se apresentem às urnas, visando a um novo mandato, ao apego aos princípios que lastreiam a administração pública – da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – evitando percalços, acidentes de percurso que acabem por obstaculizar a seqüência da candidatura e, ocorrido o pleito com sucesso, por fulminar o próprio mandato obtido, em face de vício por natureza insanável. Então, mais do que nunca, os freios inibitórios devem atuar, a cautela há de ser a tônica na condução dos trabalhos administrativos, adotada, em última análise, postura exemplar, expungida a prática de atos ambíguos e que se mostrem capazes de servir de base a impugnações, não a eles próprios, mas a algo mais importante, à candidatura já de início fortalecida pelo mandato até então cumprido.

O período de três meses que antecede às eleições é realmente crítico, reclamando atenção maior do Judiciário Eleitoral, do Ministério Público, das coligações, dos partidos políticos, dos candidatos.

Eis a óptica que, em termos de noções primárias, norteia o exame do pedido formulado.

Vale rememorar o preceito de regência da Lei nº 9.504/97, que surge como fator de equilíbrio nas eleições:

Artigo 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

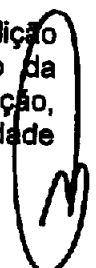
VI – nos três meses que antecede o pleito:

a) (...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

A toda evidência, surge como regra a proibição de implementar, nessa undécima hora das eleições, publicidade institucional e, como exceção, o lançamento de tais peças publicitárias, considerado o gênero comunicação. É sabença geral que preceitos a encerrarem exceção são merecedores de interpretação estrita. Isso mais se evidencia quando a norma em comento direciona ao necessário, inafastável, reconhecimento da Justiça Eleitoral. Observem o envolvimento de formalidade essencial à valia do ato. Vale dizer que, realizada publicidade institucional no período de três meses que antecede o pleito sem o crivo da Justiça Eleitoral, o ato se mostra conflitante com o texto legal, afetando a igualdade de oportunidades entre candidatos e passando a desafiar representação capaz de levar à suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, à sujeição dos responsáveis à multa no valor de cinco a cem mil UFIR, e - atendem para a cláusula "sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior" - à cassação do registro ou do diploma do candidato - inteligência do artigo 73, inciso VI, alínea b e dos § 4º e § 5º nele contidos.

Cabe o exame, sob o ângulo etimológico, da condição indispensável a passar-se da regra - que é a proibição da publicidade institucional no citado período - à exceção, realizando-a, uma vez verificada a "grave e urgente necessidade pública".



De acordo com o Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa, o vocábulo "grave" vem do latim *gravis*, e, cujo significado tem a ver com 'pesado, grave, carregado, pejado, grávido, prenhe, duro; forte, molesto; oneroso, importuno, circunspecto, sério, severo, rigoroso'. Em latim, é radical de expressiva cognação: *gravitas, átis* 'peso, gravidez; fraqueza, languidez', *gravidus, a, um* 'carregado, pesado; prenhe', *gravidus, as, ávi, átum, áre* 'emprenhar', *gravo, as* 'pesar sobre, sobrecarregar, agravar', *gravesco, is, ère* 'estar sobrecarregado; engravidar', *gravatio, ónis* 'peso (do corpo)', *gravitúdo, inis* 'coriza; peso da cabeça', *agravo, as* 'sobrecarregar, oprimir'; em português, tanto a forma vulgar. *grau* (= 'pesado'), quanto a forma *grave*, que vai prevalecer, ocorrem no século XIII.

Nos dicionários consultados - Houaiss, Aurélio, Michaelis, Caudas Aulete e Língua Portuguesa On-line -, no sentido usado na legislação em foco, prevalecem as seguintes acepções:

- a) extremamente sério, preocupante, que pode ter conseqüências nefastas ou fatais;
- b) de efeito extremamente penoso, difícil, doloroso, duro;
- c) de grande intensidade, profundo;
- d) importante, sério, ponderoso;
- e) perigoso, fatal (ex: infecção grave);
- f) suscetível de conseqüências sérias, trágicas;
- g) considerável, em número, em grandeza;
- h) o que tem peso, ponderação, seriedade, graveza;
- i) rígido, severo;
- j) intenso, vivo, profundo.

Assim, deflui que "grave" toma o sentido, no texto pesquisado, de algo que merece consideração especial, de real importância, sério. "Grave" e "sério" configuram-se, no caso, como termos sinônimos, como se depreende das acepções encontradas para este último adjetivo:

Sério (etimologia: *serius, a, um* 'sério, grave):

- a) aquilo que merece consideração especial; cujas conseqüências podem ser grandes e/ou perigosas;
- b) importante, grave;
- c) positivo, real, verdadeiro;
- d) que constitui perigo, ameaça, perigoso, inquietante, grave;
- e) que tem grande importância, valor, mérito - Ex: um trabalho sério;

f) levar a sério (derivação: por extensão de sentido) – praticar uma ação não habitual ou extraordinária.

Em síntese, da confluência dos dois sinônimos, conclui-se que, para ser grave, o fenômeno deve se revestir de caráter realmente excepcional, a resultar em conseqüências de grande importância, inquietantes, ameaçadoras.

O outro adjetivo – urgente – vem do latim *urgens,entis*, participio passado do latim *urgere* 'apertar, comprimir, impelir, perseguir, ameaçar; apressar; insistir. De acordo com os dicionários pesquisados, preponderam as seguintes acepções:

- a) que é necessário ser atendido ou feito com rapidez; que não pode ser retardado. Exemplo: ela precisa de um tratamento urgente da sua doença ;
- b) de que não se pode prescindir; indispensável ;
- c) que indica necessidade imediata ou pressa. Exemplo: um toque urgente de campanha;
- d) que não demora; iminente. Exemplo: seria impossível escaparmos daquela chuva ;
- e) que é urgente, que não admite delongas;
- f) que é necessário fazer-se rapidamente, inadiável;
- g) que se deve fazer com brevidade, rapidez, que não se pode adiar;
- h) indispensável, imprescindível.

Já o substantivo "necessidade" deriva do latim *necessitas,átis* 'necessidade (inelutável, inevitável), destino, fatalidade' e tem como principais acepções:

- a) qualidade ou caráter de necessário;
- b) aquilo que é absolutamente necessário; exigência;
- c) aquilo que é inevitável, inelutável, fatal;
- d) aquilo que constrange, compele ou obriga de modo absoluto;
- e) privação dos bens necessários; indigência, míngua, pobreza, precisão;
- f) o que não se pode evitar; inevitável;
- g) o que é imprescindível;
- h) coacção, coerção, constrangimento;
- i) aperto, apuro, carência de coisas necessárias, precisão.

Quando se juntam os três vocábulos num só texto, como no preceito em tela, formando a expressão "salvo em caso de grave e urgente necessidade", os significados se agudecem, potencializando-se. Revelam então a hipótese de caso de

excepcional premência, a direcionar para providências que não podem ser proteladas sob pena de nefastas conseqüências, principalmente em se tratando de "necessidade pública". O contexto que se extrai do preceito aponta para situação em que a atitude demandada mostra-se obrigatória, imprescindível, inevitável, sem o que não se pode passar, verdadeiramente muito importante, absolutamente indispensável para atingir um objetivo essencial. Nessas circunstâncias, é pertinente enxergar o cabimento de medidas graves e urgentes, por exemplo, no caso de uma epidemia avassaladora – como da gripe aviária que se anuncia –, de uma catástrofe iminente, de um fenômeno devastador que se pode evitar com atitudes eficazes e imediatas, improrrogáveis.

O caso concreto tem como móvel problema crônico do setor de saúde pública. À época da criação do Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira - IPMF, decorrente da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, o então Ministro de Estado da Saúde proclamou, com pureza límpida, que o tributo objetivava salvar a saúde pública, viabilizando o atendimento - a tempo e a hora - aos mais necessitados. Ledo engano, porquanto tantos anos se passaram e persistem, até hoje, as filas daqueles que aguardam tal atendimento. Beneficiários da Previdência são compelidos a madrugar, buscando a senha - muitas vezes não obtida – que lhes permita o almejado socorro. Os cidadãos são submetidos diuturnamente a uma série de humilhações, a exemplo do malfadado recadastramento presencial dos mais idosos vislumbrado nos idos de 2003 – e lá se vão quase três anos. Desde essa época, ficou escancarada a mais não poder, – já que o sacrifício gerou um escândalo nacional –, a necessidade de medidas profiláticas que erradicassem os dissabores causados não por confusão gerada pelo povo, mas ante a falta de infra-estrutura notada em relação aos serviços oferecidos pela Previdência Social. Com o crescimento da população e a permanência da mesma estrutura, é cada vez maior o número de pessoas que, de uma forma ou de outra, dependem do serviço e, ao procurá-lo na via direta, pessoal, têm a desventura de não o alcançar como conviria, ou seja, de forma minimamente satisfatória.

Está-se a ver, então, que o pleito de veiculação de publicidade institucional nos meses de junho, julho e agosto de 2006, em especial nos meses de julho e agosto, compreendidos nos três meses versados na legislação em comento, visando à instrução de como procurar o serviço via ligação telefônica, não decorre de acontecimento que autorize a abertura da exceção à norma proibitiva. Houve tempo suficiente para fazer a campanha pretendida, aliás isoladamente inócua, mas a lembrança somente ocorreu às vésperas das eleições. Cabe atentar para o fato de o bom atendimento pela Previdência Social depender muito mais da referida estruturação dos serviços do que da educação



direcional dos cidadãos que deles necessitam. Por mais que se compreenda que já tarda a tomada de providências, objetivando, até mesmo, nesse campo tão caro à vida dos brasileiros, preservar a dignidade do homem, não há como placitar a iniciativa, considerado - é de repetir - o problema existente há muitos e muitos anos - isso se fosse possível acreditar que simples orientação àqueles que acorrem à Previdência Social, aos estabelecimentos voltados à atividade no campo da saúde pública, pudesse implicar dias melhores.

A minuta apresentada pela União não infirma tais fundamentos.

Desprovejo o agravo, consignando a improcedência manifesta da dúvida quanto ao termo inicial da vedação, no que transcrito na decisão o artigo 73, inciso VI, alínea "b", da Lei nº 9.504/97 e anunciado na própria minuta do agravo.

A handwritten signature, possibly 'M', is enclosed within a hand-drawn oval shape.

**EXTRATO DA ATA**

AgRgPet nº 1.876/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio.  
Agravante: União (Adva.: Advocacia-Geral da União).

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, desproveu o agravo regimental, na forma do voto do relator.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio. Presentes os Srs. Ministros Cezar Peluso, Carlos Ayres Britto, Cesar Asfor Rocha, José Delgado, Caputo Bastos, Gerardo Grossi e o Dr. Francisco Xavier, vice-procurador-geral eleitoral.

SESSÃO DE 29.6.2006.

**CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO**

**Certifico a publicação desta resolução no Diário da Justiça de 28 08 06, fls. 102.**

**Eu, Paulo, lavrei a presente certidão.**

/ecch

