



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 1087-39.2014.6.20.0000 – CLASSE 32 – NATAL – RIO GRANDE DO NORTE

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Recorrentes: Coligação União pela Mudança e outro

Advogados: Gleydson Kleber Lopes de Oliveira e outro

Recorrida: Coligação Liderados pelo Povo

Advogados: Fábio Cunha Alves de Sena e outros

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. MUNICÍPIO. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESVIRTUAMENTO. PROPAGANDA ELEITORAL. GOVERNADOR. CANDIDATO. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PROVIMENTO.

1. Por se tratar de eleições gerais, a proibição de veiculação de publicidade institucional, nos três meses que antecedem o pleito, não alcança os agentes públicos municipais, nos termos do § 3º do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

2. A infração ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal atrai a competência da Justiça Eleitoral, quando ocorrida no período de campanha; do contrário, a competência para apuração é da Justiça Comum, que poderá examinar o caso sob a ótica da Lei nº 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa).

3. Na espécie, não ficou caracterizado o desvirtuamento da publicidade institucional municipal em benefício de candidato ao cargo de governador de estado.

4. Recurso provido.

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

Brasília, 24 de setembro de 2015.

MINISTRA LUCIANA LÓSSIO – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de recurso especial interposto pela Coligação União pela Mudança e Henrique Eduardo Lyra Alves (fls. 181-190) em face de acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN), que manteve decisão de procedência da representação por propaganda institucional em período vedado.

Eis a ementa do acórdão regional:

PROPAGANDA POLÍTICA – PROPAGANDA ELEITORAL – OUTDOORS – PROPAGANDA INSTITUCIONAL – CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – CARGO – GOVERNADOR – DESVIRTUAMENTO DA PROPAGANDA INSTITUCIONAL – COMPROVAÇÃO – VIOLAÇÃO AO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/97 – PEDIDO DE APLICAÇÃO DE MULTA – EXTENSÃO AOS BENEFICIADOS PELO § 8º DO REFERIDO DISPOSITIVO – DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. A Constituição Federal é expressa ao prever em seu art. 37, § 1º que 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. Tal preceito foi reproduzido e regulamentado pela Lei nº 9.504/97 em seu art. 73 e parágrafos.
2. O objetivo da lei é coibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, como a utilização indevida do aparato estatal, isto é, dos recursos humanos, materiais e financeiros da Administração Pública para a realização de propaganda eleitoral. Configura a conduta descrita na letra 'b' do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504/97 a utilização, em placas de obras públicas municipais, de símbolo que identifica um candidato ao cargo de governador.
3. Ainda que não sejam os responsáveis pela conduta vedada, o § 8º do art. 73 da Lei das eleições expressamente prevê a possibilidade de imposição de multa aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem.
4. Recurso a que se nega provimento. (Fl. 171)

Alegam, em síntese, violação aos arts. 73, VI, b, e § 3º, da Lei nº 9.504/97, ao argumento de que a proibição de publicidade institucional em período vedado somente se aplica aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.



Asseveram que eventual transgressão ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal deve ser apurada no âmbito da Justiça Comum.

Aduzem violação ao art. 40-B da Lei das Eleições, porquanto não foram responsáveis pela veiculação da publicidade impugnada e desconheciam o seu teor.

Apontam dissídio jurisprudencial.

Contrarrrazões às fls. 215-221.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo provimento do recurso (fls. 228-231).

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, a Corte Regional, ao manter a procedência de representação por conduta vedada, decorrente da veiculação de publicidade institucional em período eleitoral, assentou:

A Constituição Federal é expressa ao prever em seu art. 37, § 1º, que 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. Tal preceito foi reproduzido e regulamentado pela legislação infraconstitucional, especialmente a Lei nº 9.504/97, como se verá adiante.

11. Antes de tudo, colaciono extrato de minha decisão, na qual expus e concluí o seguinte:

8. As fotos anexadas à inicial evidenciam que houve, de fato, um desvirtuamento da propaganda institucional do município de Santa Cruz para beneficiar o candidato Henrique Alves, mediante a utilização de símbolos que lhe são próprios e com a informação de que as obras em comento (pavimentação de 26 ruas e ampliação de unidade básica de saúde) fazem parte de “uma ação do plano de governo”. Tal propaganda nada tem de subliminar, é explícita mesmo. Como é público e notório, o candidato representado utiliza em sua campanha o símbolo do



polegar para cima, aliás, já tradicional em campanhas políticas neste Estado. Ou seja, é um símbolo ligado à história política do próprio candidato. Daí a sua imediata repercussão no período eleitoral. Ademais, é flagrante a utilização do símbolo nas placas das obras públicas da cidade de Santa Cruz, havendo, pois, a utilização da propaganda institucional como veículo de propaganda política.

9. Repise-se: não se pode tolerar que propagandas institucionais de obras públicas sejam utilizadas como propaganda eleitoral, dado o benefício que pode gerar aos candidatos, indevidamente.

12. A tese dos recorrentes é a de que não podem ser responsabilizados pela conduta vedada constante art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, à vista do que dispõe o § 3º do mesmo artigo:

Art. 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 antecedem o pleito:

[...]

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;

[...]

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas *b* e *c*, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

[...]

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

13. Em que pese a restrição contida no referido § 3º, não se pode perder de vista o que preceitua o § 8º do mesmo dispositivo, o qual abrange os partidos, coligações e candidatos beneficiados pela propaganda institucional irregular.

[...]



14. O objetivo da lei é coibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Ora, nada mais justo que se punam as coligações e candidatos beneficiados indevidamente pela utilização do aparato estatal, isto é, dos recursos humanos, materiais e financeiros da Administração Pública para a realização de propaganda eleitoral.

15. À vista dos elementos trazidos nos autos, convenci-me de que a propaganda institucional do Município de Santa Cruz/RN rompeu a igualdade de condições entre os candidatos ao cargo de governador, na medida em que serviu para promover a candidatura do recorrente, uma vez que utilizou símbolo que lhe é próprio, vinculando-o de forma indubitável às obras indicadas, como se fosse ele o responsável por sua consecução. Também resta patente nos autos o seu conhecimento haja vista que participou de comícios naquela municipalidade recebendo o apoio político da prefeita e de seu esposo, candidato ao legislativo estadual pela mesma coligação do recorrente. (Fls. 175-177)

A meu ver, o entendimento do Tribunal *a quo* merece reparos, porquanto não vislumbro a alegada conduta vedada no tempo.

Na espécie, **cuida-se de propaganda institucional veiculada no Município de Santa Cruz/RN nos três meses que antecediam as eleições gerais de 2014**, que não encontra vedação na legislação de regência, como já decidiu, em situação semelhante, este Tribunal Superior.

Eis a ementa do referido julgado:

PETIÇÃO. MINISTRO DA SAÚDE. CAMPANHA NACIONAL DE VACINAÇÃO CONTRA A POLIOMIELITE E RUBÉOLA. AUTORIZAÇÃO.

1. A vedação da divulgação de publicidade institucional, nos três meses que antecedem o pleito, aplica-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (art. 73, VI, b, § 3º, da Lei nº 9.504/97).

[...]

(Pet nº 2.857, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 4.9.2008)

Nessa mesma linha, oportuno também citar o professor Edson de Resende Castro ao afirmar que *“a proibição dirige-se às esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa”* e *“as outras esferas de governo, cujos cargos não estejam em disputa, não se envolvem na proibição preventiva da lei, mas devem ter sua publicidade acompanhada atentamente, exatamente porque atos, programas, obras, serviços e campanhas dos*



governos Federal e Estadual podem trazer alguma vinculação com o governo municipal, contribuindo para a promoção de candidatos às eleições municipais”¹.

Em que pese tratar-se de publicidade institucional autorizada no tempo, na linha do que dispõe o art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97², a Corte Regional considerou-a irregular, também, sob o aspecto de seu conteúdo.

O Tribunal *a quo* assentou o desvirtuamento da publicidade institucional em tela, uma vez que utilizada para promoção da candidatura de Henrique Eduardo Lyra Alves, então candidato ao governo do Estado do Rio Grande do Norte, que dela tomara conhecimento por ter participado de comício naquela municipalidade.

Ora, a publicidade institucional, como se sabe, constitui legítima manifestação do princípio da publicidade dos atos da administração pública, observadas as diretrizes trazidas no § 1º do art. 37 da Carta Magna, 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*”.

Pois bem, a preocupação da Justiça Eleitoral, com a publicidade institucional, se dá para evitar que ela assuma contornos eleitorais, de sorte a comprometer a paridade de armas dos **candidatos** no processo eleitoral.

Constatado o desvirtuamento da publicidade institucional, diferentemente do alegado pelos recorrentes, incumbe a esta justiça especializada a sua apuração, mormente quando ocorrido no período eleitoral,

¹ CASTRO. Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 7ª ed. rev. atual. Editora Del Rey. Belo Horizonte, p. 324.

² Lei nº 9.504/97.

Art. 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 antecedem o pleito:

[...]

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 [...].



consoante assentado no julgamento do REspe nº 445-30/RS, de minha relatoria:

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

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

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

[...]

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

[...]


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

(REspe nº 21.380/MG, Rei. Mm. Luis Carlos Lopes Madeira, DJ de 6.8.2004)

Feito esse esclarecimento, analiso o teor da publicidade impugnada, nos termos delineados pelo acórdão regional:

As fotos anexadas à inicial evidenciam que houve, de fato, um **desvirtuamento da propaganda institucional do município de Santa Cruz** para beneficiar o candidato Henrique Alves, mediante a utilização de símbolos que lhe são próprios e com a informação de que as obras em comento (pavimentação de 26 ruas e ampliação de unidade básica de saúde) fazem parte de **'uma ação do plano de governo'**. Tal propaganda **nada tem de subliminar**, é explícita mesmo. Como é público e notório, o **candidato representado utiliza em sua campanha o símbolo do polegar para cima**, aliás, já tradicional em campanhas políticas neste Estado. Ou seja, é um símbolo ligado à história política do próprio candidato. (Fl. 175 – grifei)

Nesse contexto, a imagem de uma mão com o dedo polegar para cima, indicando sinal positivo, **desvinculada de qualquer outro caractere, símbolo, cor, ou mesmo contexto na qual inserida**, é, no meu entender, insuficiente para configurar propaganda eleitoral irregular.



O que se tem, *in casu*, é a mera presunção, inadmissível para condenação e reconhecimento de suposta conduta vedada. Ao fim e ao cabo, o que se percebe é que o **Tribunal a quo inferiu a existência de suposta propaganda subliminar.**

Guardadas as devida proporções, este Tribunal, em relação à caracterização de propaganda eleitoral antecipada, especialmente por meio de novas mídias como a internet, passou a exigir a presença de elementos mínimos alusivos à eleição e à candidatura promovida, a escapar da análise meramente subjetiva de hipóteses como a presente. Vejamos:

ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. RECURSO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. INEXISTÊNCIA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES. DISCURSO PROFERIDO PELA PRESIDENTE DA REPÚBLICA, EM 2 DE JULHO, POR OCASIÃO DA ENTREGA DE 496 UNIDADES HABITACIONAIS. PROGRAMA "MINHA CASA MINHA VIDA". NATUREZA JURÍDICA. SIMPLES PRESTAÇÃO DE CONTAS. DEVER CONSTITUCIONAL DE PUBLICIDADE. DECISÃO MONOCRÁTICA PELA IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE NOVAS RAZÕES APTAS A REFORMAR A DECISÃO RECORRIDA. RECURSO DESPROVIDO.

1. A caracterização de propaganda eleitoral antecipada requesta a presença de elementos objetivos hígidos necessários à sua comprovação, nomeadamente alusões, ainda que indiretas, a eleições, candidaturas, projetos e pedidos de votos. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral.

[...]

4. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral passou a admitir a caracterização da propaganda eleitoral antecipada a partir de referências indiretas, sendo certo que o trinômio "candidato, pedido de voto e cargo pretendido" não é mais exigível, sendo suficiente a percepção de circunstâncias e peculiaridades associadas à eleição. Todavia, para a configuração do ilícito, forçosa a constatação de um mínimo de referências palpáveis a eleições, votos, candidaturas, projetos futuros, continuidade, etc., premissas fáticas e jurídicas tais que não foram divisadas no caso concreto.

(R-Rp nº 76914/DF, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, PSESS de 7.8.2014)

Assim, não verifico, na publicidade impugnada, os elementos caracterizadores de suposta propaganda eleitoral irregular.



Do exposto, **dou provimento** ao recurso especial, para julgar improcedente a representação e afastar a multa imposta.

É como voto.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive letter 'P' followed by a horizontal stroke.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 1087-39.2014.6.20.0000/RN. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Recorrentes: Coligação União pela Mudança e outro (Advogados: Gleydson Kleber Lopes de Oliveira e outro). Recorrida: Coligação Liderados pelo Povo (Advogados: Fábio Cunha Alves de Sena e outros).

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

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, João Otávio de Noronha, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 24.9.2015.