



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 1129-78.
2014.6.06.0000 – CLASSE 37 – FORTALEZA – CEARÁ**

Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho

Agravante: Cid Ferreira Gomes

Advogados: André Garcia Xerez Silva – OAB: 25545/CE e outros

Agravado: Coligação Ceará de Todos

Advogados: Waldir Xavier de Lima Filho – OAB: 10400/CE e outros

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO CONSUBSTANCIADA NA DIVULGAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS 3 MESES ANTERIORES À ELEIÇÃO. DIVULGAÇÃO DE VÍDEO QUE DESTACA OBRA REALIZADA PELO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EM SEU SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DURANTE PERÍODO VEDADO PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL. ALÍNEA B DO INCISO VI DO ART. 73 DA LEI 9.504/97. DESPROVIMENTO.

1. Segundo preceitua o *caput* do art. 1.013 do CPC/2015 (art. 515, *caput* do CPC/1973), ao se estabelecer a profundidade da cognição a ser exercida por este Tribunal, deve ser respeitada a extensão fixada nas razões recursais. Além disso, consoante já decidiu esta Corte, admite-se o enfrentamento de matéria arguida pela parte não sucumbente em contrarrazões (RO 504-06/MT, Rel. designado Min. DIAS TOFFOLI, *DJe* 6.8.2015). Portanto, fica inviável o exame de questão não devolvida ao conhecimento deste Tribunal por meio das razões ou contrarrazões recursais.

2. É vedada a inovação de tese recursal em Agravo Interno. Precedentes: AgR-REspe 4190-49/MG, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, *DJe* 31.3.2016; e AgR-AI 437-24/RJ, Rel. Min. LAURITA VAZ, *DJe* 20.6.2014.

3. O Chefe do Poder Executivo à época dos fatos é parte legítima para figurar no polo passivo da Representação, tendo em vista que, do acervo fático dos autos, extrai-se que a publicidade institucional questionada foi

efetivamente veiculada em sítio eletrônico oficial do Governo do Estado, havendo, portanto, vínculo concreto entre aquele e a conduta ilícita perpetrada.

4. O Chefe do Poder Executivo, na condição de titular do órgão em que veiculada a publicidade institucional em período vedado, é por ela responsável, haja vista que era sua atribuição zelar pelo conteúdo divulgado na página eletrônica oficial do Governo do Estado. Precedentes: AgR-REspe 500-33/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, *DJe* 23.9.2014; e AgR-REspe 355-90/SP, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI, *DJe* 24.5.2010.

5. Agravo Interno desprovido.

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

Brasília, 11 de outubro de 2016.


MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO - RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO: Senhor Presidente, trata-se de Agravo Interno interposto por CID FERREIRA GOMES de decisão de lavra da eminente Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA que recebeu o Recurso Especial da COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS como Recurso Ordinário e deu-lhe parcial provimento para, reconhecendo a legitimidade passiva do ora agravante, aplicar-lhe multa no valor de 5.000 Ufirs, com base no § 4º do art. 73 da Lei 9.504/97, em razão da prática de conduta vedada a agente público, consubstanciada na divulgação de publicidade institucional nos 3 meses anteriores à eleição (alínea *b* do inciso VI do art. 73 da Lei das Eleições).

2. Em suas razões (fls. 578-596), CID FERREIRA GOMES sustenta que:

- a) a publicação da conduta supostamente vedada no sítio oficial do Governo do Estado decorre da pura e simples razão de tal página hospedar o portal eletrônico da Casa Civil (fls. 581);
- b) não pode ser responsabilizado objetivamente pelos ilícitos praticados pelos integrantes do seu Governo, pois, em razão do princípio da desconcentração, a função administrativa é exercida por meio da distribuição interna de competências e atribuições dentro da própria Administração Pública Direta, impedindo, por exemplo, que o Chefe do Poder Executivo Estadual responda pelos atos cuja responsabilidade seja legalmente atribuída a seus Secretários e Assessores (fls. 582);
- c) os fatos supostamente ilícitos se manifestaram no âmbito de atos administrativos praticados na esfera de atribuição da Casa Civil, circunstância que não presume participação, direta ou indireta, do Governador do Ceará (fls. 585);
- d) o TSE tem entendido que, no âmbito das condutas vedadas, a responsabilização do agente público pressupõe o prévio conhecimento ou a anuência com a prática ilícita e, nos autos, não há prova de que tenha tido ciência ou autorizado a divulgação da publicidade institucional questionada (fls. 585);
- e) em observância ao princípio constitucional da publicidade previsto no caput do art. 37 da CF, e ao direito à informação assegurado no inciso XXXIII do art. 5º da CF, o TSE tem considerado ilícito eleitoral tão somente a veiculação de publicidade institucional com pedido expresso de voto ou promoção pessoal inequívoca de agente público, o que não teria ocorrido no caso dos autos, pois a alegada publicidade vedada consubstanciou-se na divulgação de atos de

Governo, de caráter exclusivamente institucional e informativo (fls. 585);

f) ainda que se admita aplicar a responsabilidade objetiva, para efeito de argumentação, a conclusão do *decisum* agravado de que seria responsável pelo ilícito em razão de ser sua competência zelar pelo conteúdo divulgado na página eletrônica oficial do Governo estaria equivocada, pois a competência para administrá-la é da Casa Civil e não do Chefe do Poder Executivo (fls. 585);

g) deve ser observado o mesmo raciocínio aplicado aos responsáveis legais pela publicidade quanto à ilegitimidade passiva, uma vez que não lhe compete legalmente a administração da publicidade da Administração Pública, assim como não há nenhuma narrativa que indique sua anuência ou concorrência para a conduta (fls. 593);

h) a Corte Regional teria ignorado as disposições constantes do CPC/15 ao responsabilizar o Chefe do Executivo, mormente tendo em vista as garantias asseguradas aos agentes públicos contidas nos arts. 26, 371, 489 e 927.

3. Pugna, assim, pela reconsideração do *decisum* agravado para que seja excluído do polo passivo deste processo ou por que seja julgado improcedente o pedido formulado na Representação proposta em seu desfavor. Caso não sejam acolhidas, de plano, as razões recursais, requer a submissão do Agravo Interno ao Plenário.

4. Embora tenha sido intimada para apresentar contrarrazões ao Agravo Interno, a COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS deixou transcorrer *in albis* o prazo (fls. 603).

5. É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (relator): Senhor Presidente, de início, verifica-se a tempestividade do Agravo Interno interposto. A decisão recorrida foi publicada em 16.8.2016 (fls. 577), e o Agravo, interposto em 18.8.2016 (fls. 578), em petição subscrita por Advogados constituídos nos autos (fls. 169, 413, 485 e 597).

2. Passa-se, assim, ao exame do Agravo Interno, transcrevendo-se da decisão agravada proferida pela então Relatora à época, a eminente Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, os seguintes trechos:

1. DO RESUMO DOS FATOS E DO CABIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELA COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS

Na origem, foi proposta representação pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS com fundamento na prática de conduta vedada (art. 73, VI, *b* da Lei 9.504/97).

Segundo consta nos autos, a ilegalidade está consubstanciada na veiculação de publicidade institucional, em período vedado pela legislação eleitoral, em 15.7.2014, divulgando atividades de entrega de 18 policlínicas e o anúncio de construção de mais 4 no período de 2 meses (fls. 419).

O Tribunal Regional, ao acolher a preliminar de ilegitimidade passiva dos representados CID FERREIRA GOMES, então Governador do Estado, ARIALDO DE MELLO PINHO e CHRISTIANNE SILVA SALES, assentou a não participação destes na conduta, excluindo-os, por conseguinte, do polo passivo da demanda (fls. 422).

No mérito, reconheceu a existência da conduta vedada descrita nos autos, ao fundamento de que a atuação do Governo Estadual – no que concerne à entrega de dezoito policlínicas e ao anúncio de construção de mais quatro, no período de dois meses, pelo Estado do Ceará – não se enquadra nas exceções legalmente previstas, referente a grave e urgente necessidade pública (fls. 423), revelando-se nítida propaganda institucional, pois informa a realização de atos, obras e serviços. Consignou que, para efeito de condenação, a multa decorrente da propaganda irregularmente veiculada é cabível apenas ao Secretário de Saúde do Estado do Ceará, titular da pasta, por ser diretamente responsável pelo conteúdo oficial publicado em nome do Governo do Estado.

Por outro lado, quanto aos representados CAMILO SOBREIRA SANTANA, MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO, CARLOS MAURO BENEVIDES FILHO, JOSÉ LINHARES PONTE e FRANCISCO HONÓRIO PINHEIRO ALVES, a Corte de origem julgou improcedente o pedido formulado na representação e consignou não haver nos autos elementos que levem à conclusão de que possuíam conhecimento ou tivessem anuído com a veiculação da propaganda institucional, tampouco de que obtiveram dividendos eleitorais.

Em relação à representada MARIA SELMA DE OLIVEIRA, Coordenadora de Imprensa da Secretaria de Saúde do Estado do Ceará, o pedido formulado na representação também foi julgado improcedente, por entender o TRE tratar-se de mera obediência hierárquica, pois a representada apenas cumpriu com o seu mister, não podendo ter se eximido de postar as notícias relacionadas à pasta no sítio eletrônico (fls. 424).

Finalmente, concluiu pela aplicação da multa somente ao representado CIRO FERREIRA GOMES, então Secretário de Saúde daquele Estado, no valor mínimo de cinco mil Ufirs, nos termos do art. 73, § 4º da Lei das Eleições, por entender ser ele diretamente responsável por todo o conteúdo oficial postado em nome do órgão/entidade em que atua como decorrência natural do cargo que ocupa (fls. 424).

Dessa decisão a COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS interpôs Recurso Especial, em que pugna pelo reconhecimento da responsabilidade dos representados, com a consequente aplicação de multa a todos eles, pela majoração da aplicada a CIRO FERREIRA GOMES e, quanto aos candidatos representados, além da multa, pela cassação do registro ou do diploma, nos termos do art. 73, §§ 4º e 5º da Lei 9.504/97.

Nesse contexto, destaco que, por se tratar de processo relativo a cassação de diploma ou mandato referente a eleições estaduais, o recurso cabível é o ordinário – conforme os arts. 121, § 4º III da Constituição Federal e 276, II, a do Código Eleitoral –, ainda que não tenha havido condenação nesse sentido.

(...).

Desse modo, preenchidos os requisitos de admissibilidade recursal, bem como devidamente refutados os fundamentos da decisão agravada, dou provimento ao Agravo para receber o Recurso Especial da COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS como recurso ordinário, em atenção ao princípio da fungibilidade.

2. DO RECURSO INTERPOSTO PELA COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS

(...).

2.1 Da legitimidade passiva e da responsabilidade de CID FERREIRA GOMES

O pedido da coligação recorrente para que seja reconhecida a legitimidade de CID FERREIRA GOMES, Chefe do Poder Executivo à época dos fatos, para figurar no polo passivo desta demanda merece prosperar.

Sabe-se que a legitimidade é analisada à luz do direito alegado e não do direito provado, o qual diz respeito ao mérito.

Em sua defesa, CID FERREIRA GOMES alega, preliminarmente, sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que

(...) o Chefe do Poder Executivo não é responsável por quaisquer atos administrativos relacionados a ordenar, autorizar, determinar a veiculação da pretensa propaganda institucional do Governo do Estado, ou de qualquer modo teve ciência, de forma incontestável, de sua realização (fls. 167).

Ainda, nas contrarrazões ao Agravo, aduz que a tese segundo a qual apenas a descentralização administrativa eximiria de responsabilidade o Chefe do Executivo pelos atos praticados por seus Secretários vai de encontro às lições mais basilares de Direito Administrativo (fls. 483).

A despeito de o TRE do Ceará ter concluído pela ilegitimidade passiva de CID FERREIRA GOMES, com fundamento na tese de que se trata de hipótese de desconcentração administrativa, verifico que o representado é parte legítima para figurar no polo passivo da representação, tendo em vista que, dos fatos e circunstâncias constantes dos autos, extrai-se que a publicidade institucional questionada foi efetivamente veiculada em sítio oficial do Governo daquele Estado.

Com isso, constato a existência de um lastro mínimo a fundamentar a legitimidade de CID FERREIRA GOMES para figurar no polo passivo da representação.

Por oportuno, registro ser possível o imediato exame da responsabilidade – análise de mérito –, com base na teoria da causa madura, haja vista que constam dos autos todos os elementos de prova suficientes à análise da questão.

Nesse sentido tem sido a compreensão deste Tribunal Superior:

Ação de investigação judicial eleitoral. Art. 30-A da Lei 9.504/97.

1. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o art. 515, § 3º do CPC é aplicável não somente nos casos que digam respeito à matéria exclusivamente de direito, mas também naqueles em que já estiverem nos autos todos os elementos de prova suficientes ao exame do pedido. Precedente: REspe 645-36, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe 26.8.2011.

2. O agravante não impugnou o fundamento autônomo da decisão agravada no sentido de que ainda que se considerasse provada a alegada conduta ilícita, não seria ela suficiente para ensejar a pretendida cassação do mandado com base no art. 30-A (Súmula 182 do STJ).

Agravo Regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe 6-03/MS, Rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJe 12.8.2014).

Na hipótese, reitero que CID FERREIRA GOMES, à época do fato ilícito, não era candidato, somente ocupava o cargo de Governador do Estado do Ceará. Logo, sua responsabilidade será examinada apenas à luz dessa condição.

O § 4º do art. 73 da Lei das Eleições preceitua que o descumprimento do que nele disposto sujeitará os responsáveis à multa no valor mínimo de cinco a cem mil Ufirs, além da suspensão imediata da conduta vedada. Logo, as sanções previstas no indigitado dispositivo legal também são aplicadas aos agentes públicos responsáveis pela conduta vedada e que não sejam candidatos a cargos eletivos, como acontece na espécie.

Sobre o tema, ressalto o entendimento adotado por esta Corte Eleitoral nas Eleições 2010 e 2012, segundo o qual o agente público titular do órgão em que veiculada a publicidade institucional em período vedado deve ser por ela responsabilizado.

Ilustrativamente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL DESPROVIDO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B DA LEI 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM SÍLIO ELETRÔNICO DA PREFEITURA. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A divulgação no sítio eletrônico da prefeitura, nos três meses antes do pleito, de notícia relacionada a programa habitacional a cargo do Poder Executivo local, e ainda com a foto do Prefeito, configura a conduta vedada descrita no art. 73, VI, *b* da Lei 9.504/97.

2. A lei eleitoral proíbe a veiculação, no período de três meses que antecedem o pleito, de toda e qualquer publicidade institucional, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral.

3. O agente público não pode se eximir da responsabilidade pela publicidade institucional veiculada em período vedado. Precedentes.

4. Agravo Regimental desprovido.

(AgR-REspe 500-33/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, *DJe* 23.9.2014).

Investigação judicial. Abuso de poder. Uso indevido dos meios de comunicação social. Condutas vedadas.

1. A infração ao art. 73, VI, *b* da Lei 9.504/97 aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral.

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

3. Comprovadas as práticas de condutas vedadas no âmbito da municipalidade, é de se reconhecer o evidente benefício à campanha dos candidatos de chapa majoritária, com a imposição da reprimenda prevista no § 8º do art. 73 da Lei das Eleições.

4. Mesmo que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoreiro, incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, visto que ficou provada a distribuição gratuita de bens sem que se pudesse enquadrar tal entrega de benesses na exceção prevista no dispositivo legal.

5. Se a Corte de origem, examinando os fatos narrados na investigação judicial, não indicou no acórdão regional circunstâncias que permitissem inferir a gravidade/potencialidade das infrações cometidas pelos

investigados, não há como se impor a pena de cassação, recomendando-se, apenas, a aplicação das sanções pecuniárias cabíveis, observado o princípio da proporcionalidade.

Agravos regimentais desprovidos.

(AgR-REspe 35.590 (43819-66)/SP, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI, *DJe* 24.5.2010).

Na mesma linha, por ocasião do julgamento da Representação 3807-73, em 20.3.2014, de relatoria do E. Ministro MARCO AURÉLIO, este Tribunal assentou a responsabilidade do titular do Ministério da Integração Nacional pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, VI, *b* da Lei 9.504/97.

Confira-se trecho do voto condutor desse acórdão:

(...) quanto ao primeiro, possui a qualidade de titular do Ministério da Integração Nacional, em cujo sítio, na internet, foi veiculada resposta ao que versado em propaganda eleitoral. Iniludivelmente, revela-se procedimento de envergadura maior, presumindo-se a ciência do titular da pasta. Afinal é este o responsável pelo referido Órgão.

No mesmo sentido, destaco, ainda, precedente desta Corte Eleitoral em representação relativa às Eleições 2014:

ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. CONDOTA VEDADA. ART. 73, VI, B DA LEI 9.504/97. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. REJEIÇÃO. VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. RESPONSABILIDADE. PRESIDENTE DA PETROBRAS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DEMAIS REPRESENTADOS. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO E PRÉVIO CONHECIMENTO. INCOMPETÊNCIA PARA INTERVIR OU EXERCER CONTROLE NA PUBLICIDADE.

1. Rejeitadas as preliminares de ilegitimidade passiva e de inépcia da petição inicial, em razão, respectivamente, da existência de pertinência subjetiva entre os representados e o direito material controvertido, e de presença dos elementos necessários ao estabelecimento da relação jurídico-processual. Decisão unânime.
2. Publicidade não dirigida ao consumidor final, porquanto sequer há nomeação do produto. Trata-se de autopromoção da empresa e não de publicidade visando concorrência de produto no mercado. Decisão unânime.
3. Caracterizada a veiculação de propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito. Conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b* da Lei 9.504/97. Decisão unânime.
4. Responsabilidade da terceira Representada, na condição de Presidente da Petrobras, e, por conseguinte, autorizadora da divulgação da peça publicitária irregular. Decisão unânime.
5. É indispensável a comprovação de autorização ou prévio conhecimento dos beneficiários quanto à veiculação de

propaganda institucional em período vedado, não podendo ser presumida a responsabilidade do agente público. O uso abusivo de propaganda travestida de institucional não afasta a ressalva. Decisão unânime.

6. Absoluta incompetência do Ministro da Secretaria de Comunicação Social para intervir ou exercer controle na publicidade da Petrobras. Decisão unânime.

7. Aplicação de multa à terceira representada, nos termos do art. 73, § 4º da Lei das Eleições, no patamar máximo (R\$ 106.410,00), em cada uma das representações (RP 778-73 e RP 787-35 apensada), considerada a gravidade da conduta e a repetição da veiculação após ciência de decisão liminar proferida nos autos da RP 743-16. Decisão por maioria.

(Rp 778-73/DF, Rel. Min. ADMAR GONZAGA NETO, DJe 6.10.2014).

Diante desse cenário, mantenho o entendimento já firmado por este Tribunal Superior nos precedentes supracitados e destaco os recentes julgados proferidos no REspe 1194-73/CE e no RO 2510-24/CE, nos quais foi exaustivamente debatida a matéria aqui posta, para reconhecer a responsabilidade de CID FERREIRA GOMES pela publicidade institucional veiculada em período vedado, porquanto, na qualidade de Chefe do Poder Executivo daquele Estado, era de sua competência zelar pelo conteúdo a ser divulgado no sítio eletrônico oficial do Governo.

Com isso, nesse particular, o Recurso Interposto pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS deve ser provido para que, reconhecendo-se a legitimidade passiva de CID FERREIRA GOMES, seja-lhe aplicada a sanção de multa estabelecida no art. 73, § 4º da Lei 9.504/97.

(...).

2.5 Da majoração do valor da multa

Colhe-se, do acórdão, que o Tribunal *a quo* fixou a multa prevista no § 4º do art. 73 da Lei 9.504/97 em seu valor mínimo ao representado CIRO FERREIRA GOMES, por considerar não evidenciada a gravidade na conduta apta a provocar desequilíbrio no pleito.

A coligação recorrente, por sua vez, pretende a majoração da sanção pecuniária, ao fundamento de estar a gravidade do ato consubstanciada no uso da máquina pública com a finalidade de beneficiar a candidatura dos recorridos.

No entanto, não há nos autos elementos que denotem gravidade da conduta de modo a possibilitar a majoração pretendida pela recorrente. Logo, a meu ver, a aplicação apenas da sanção de multa no patamar mínimo atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nessa linha tem sido a compreensão desta Corte Eleitoral a respeito do tema:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDOTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO.

DECADÊNCIA. INOCORRÊNCIA. GRAVIDADE. AUSÊNCIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

A teor da jurisprudência desta Corte, a citação válida retroage à data da propositura da ação, não se podendo falar em prescrição ou decadência, pois a parte autora não pode ser penalizada pela demora que não deu causa – Súmula 106/STJ.

2. Na hipótese dos autos, consoante delineado no acórdão regional, a demora na regularização do polo passivo da demanda não decorreu por culpa da parte, mas sim por atraso na prestação do serviço judiciário, o que afasta a alegada decadência, conforme estabelece a Súmula 106 do STJ.

3. O Tribunal *a quo* concluiu que, embora seja incontestada a existência da publicidade institucional no sítio do Município de Vieiras/MG, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade deveriam ser aplicados ao caso, haja vista ser desarrazoada a decretação de inelegibilidade ou cassação do diploma dos recorrentes, bem como a aplicação de multa acima do mínimo legal, ante a ausência de gravidade.

4. Tal entendimento encontra-se em harmonia com o posicionamento fixado nesta Corte, segundo o qual o dispositivo do art. 73, § 5º da Lei 9.504/97, não determina que o infrator perca, automaticamente, o registro ou o diploma. Na aplicação desse dispositivo reserva-se ao magistrado o juízo de proporcionalidade. Vale dizer: se a multa cominada no § 4º é proporcional à gravidade do ilícito eleitoral, não se aplica a pena de cassação (AI 5.343/RJ, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 4.3.2005).

5. Agravo Regimental não provido.

(AgR-REspe 317-15/MG, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, DJe 4.3.2015)

Por esse motivo, o valor da multa aplicada pelo Tribunal Regional deve ser mantido e, pelas mesmas razões aqui declinadas, CID FERREIRA GOMES deve ser penalizado com a aplicação da multa estabelecida no § 4º do art. 73 da Lei das Eleições em seu patamar mínimo.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, recebo o Recurso Especial interposto pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS como Recurso Ordinário e, com fundamento no art. 36, § 7º do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO para, reconhecendo a legitimidade passiva de CID FERREIRA GOMES, aplicar-lhe sanção de multa no valor mínimo de cinco mil Ufirs, nos termos do art. 73, § 4º da Lei 9.504/97 (fls. 557-575).

3. Importa esclarecer, a princípio, que se cuidou, na origem, de Representação proposta pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS em desfavor de CID FERREIRA GOMES e OUTROS, em virtude de pretensa

configuração da prática da conduta vedada descrita na alínea *b* do inciso VI do art. 73 da Lei 9.504/97.

4. Do exame dos autos, extraiu-se que a publicidade institucional consistiu na divulgação de vídeo que destacou obra realizada pelo Governo do Estado do Ceará, em seu sítio eletrônico oficial, durante período vedado pela legislação eleitoral.

5. O TRE do Ceará excluiu do polo passivo deste processo, por ilegitimidade, os representados CID FERREIRA GOMES, ARIALDO DE MELLO PINHO e CHRISTIANNE SALES, por entender que somente o Secretária de Saúde é o responsável pela publicação atacada. Além disso, consignou, em relação à MARIA SELMA DE OLIVEIRA, Coordenadora de Imprensa da Secretaria de Saúde, que ela apenas cumpriu com seu mister, não podendo ter se eximido de postar as notícias relacionadas à pasta no sítio eletrônico, razão pela qual não seria passível de sofrer a sanção legal.

6. Quanto à questão de fundo, reconheceu a existência da mencionada conduta vedada para, então, concluir pela responsabilidade do representado CIRO FERREIRA GOMES, então Secretário de Saúde do Ceará, condenando-o ao pagamento de multa, por compreender ser ele diretamente responsável pelo conteúdo oficial publicado em nome do Governo daquele Estado.

7. Por outro lado, quanto aos representados CAMILO SOBREIRA SANTANA, MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO, CARLOS MAURO BENEVIDES FILHO, JOSÉ LINHARES PONTES e FRANCISCO HONÓRIO PINHEIRO ALVES, julgou improcedente o pedido formulado na Representação.

8. Dessa decisão a COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS interpôs Recurso Especial.

9. Em decisão de fls. 557-578, a eminente Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA deu provimento ao Agravo para receber como Recurso Ordinário o Recurso Especial interposto pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS, haja vista tratar-se de processo relativo à cassação de diploma ou mandato referente às eleições estaduais.

10. Ao apreciar o Recurso Ordinário, a eminente Ministra deu-lhe parcial provimento para, reconhecendo a legitimidade passiva de CID FERREIRA GOMES, concluir por sua responsabilidade pela propaganda institucional vedada e aplicar-lhe multa no valor de 5 mil Ufirs, com base no § 4º do art. 73 da Lei 9.504/97, em razão de que, na qualidade de Chefe do Poder Executivo do Estado do Ceará, era de sua competência e responsabilidade zelar pelo conteúdo divulgado no sítio oficial do Governo Estadual.

11. Sobreveio a interposição deste Agravo Interno por CID FERREIRA GOMES, cujas questões passa-se a examinar individualmente, analisando-se, por primeiro, a retromencionada ocorrência de publicidade institucional em período vedado.

12. O agravante alega a inexistência de prova de seu prévio conhecimento e necessidade de pedido expresso de voto ou promoção pessoal do agente público para configurar a conduta vedada descrita nos autos, já que a CF determina a observância ao princípio da publicidade e assegura a todos os cidadãos o direito à informação.

13. Segundo preceitua o art. 515, *caput* do CPC/1973, vigente à época da interposição do recurso para este Tribunal, ao se estabelecer a profundidade da cognição a ser exercida por este Tribunal, deve ser respeitada a extensão fixada nas razões recursais. Além disso, consoante já decidiu esta Corte Eleitoral, admite-se o enfrentamento de matéria arguida pela parte não sucumbente em contrarrazões (RO 504-06/MT, Rel. designado Min. DIAS TOFFOLI, *DJe* 6.8.2015).

14. No entanto, as questões relativas à inexistência de prova de que a publicidade institucional tenha sido veiculada em período vedado e à necessidade de pedido expresso de voto ou promoção pessoal do agente público para configurar a conduta vedada descrita nos autos não foram devolvidas a este Tribunal nas razões do recurso interposto pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS, tampouco nas contrarrazões apresentadas pelo ora agravante.

15. Vê-se, portanto, que a parte não se insurgiu oportunamente quanto às matérias, deixando de se desincumbir de seu ônus processual, o que mostra ser inviável conhecê-las neste momento, por se tratar de inovação em âmbito de Agravo Interno. Nesse sentido, *mutatis mutandis*, citam-se precedentes deste Tribunal:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. RECURSOS DE ORIGEM NÃO IDENTIFICADA. DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. INVERSÃO DO JULGADO. REEXAME. DESPROVIMENTO.

1. Verificadas a utilização e a aplicação irregular de recursos de origem não identificada, nos termos do art. 29 da Resolução-TSE 23.406/14, impõe-se a devolução desses valores ao Tesouro Nacional. Precedentes.

2. Conforme pacífica jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não se admite a inovação de tese no âmbito de Agravo Regimental.

3. A inversão do julgado de forma a fazer prevalecer a alegação de não ser hipótese de configuração de recursos de origem não identificada (RONI) implicaria, necessariamente, o reexame das provas carreadas aos autos, o que não se coaduna com a via eleita, consoante os Enunciados Sumulares 7 do Superior Tribunal de Justiça e 279 do Supremo Tribunal Federal.

4. Agravo Regimental desprovido (AgR-REspe 4190-49/MG, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe 31.3.2016).

ELEIÇÕES 2010. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS. RECURSO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO. INEXISTÊNCIA. INSTÂNCIA ESPECIAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 13 DO CPC. SÚMULA 115 DO STJ. INCIDÊNCIA. ART. 36, § 6º DO RITSE. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. POSSIBILIDADE. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. DESPROVIMENTO.

1. O Recurso Especial interposto por Advogado sem procuração nos autos é tido como inexistente.

2. Apesar de ser possível sanar o vício de Representação processual nas instâncias ordinárias, não o é após a interposição do especial, pois não se aplica neste âmbito recursal de natureza extraordinária o art. 13 do Código de Processo Civil. Aplicabilidade da Súmula 115 do Superior Tribunal de Justiça.

3. É possível ao Relator negar seguimento ao recurso monocraticamente, com fulcro no art. 36, § 6º do Regimento Interno do TSE, quando as teses recursais estiverem em confronto com a jurisprudência dominante do Tribunal. Precedente.

4. A alegação de ofensa ao art. 509 do CPC representa inovação recursal trazida nas razões do Agravo nos próprios autos, do que resulta ser incabível discussão a esse respeito.

5. Agravo Regimental desprovido (AgR-AI 437-24/RJ, Rel. Min. LAURITA VAZ, *DJe* 20.6.2014).

16. Além disso, assevera o agravante que, pelos arts. 26, 371, 489 e 927 do CPC/2015 e em observância ao garantismo assegurado aos agentes públicos, não guarda compatibilidade com a ordem jurídica a responsabilização objetiva do Chefe do Executivo.

17. Registre-se, de plano, que não possui pertinência com a matéria discutida no processo o disposto no art. 26 do CPC/2015, que traça base principiológica da cooperação jurídica internacional.

18. No que tange ao disposto nos arts. 371, 489 e 927 da Lei Processual, não merece prosperar a irresignação. A decisão atacada encontra sustentação na legislação pátria e na jurisprudência que se formou no âmbito deste Tribunal Superior, certificando-se a responsabilidade do ora agravante, de forma a justificar, por consectário, a aplicação da sanção imposta.

19. CID FERREIRA GOMES pretende seja mantida a decisão do Tribunal de origem que concluiu por sua ilegitimidade para figurar no polo passivo desta demanda, com fundamento em que deve prevalecer o raciocínio aplicado aos responsáveis legais pela publicidade, uma vez que não lhe compete legalmente a administração da publicidade da Administração Pública, assim como não há nenhuma narrativa que indique sua anuência ou concorrência para a conduta.

20. No ponto, o agravante argumenta que o sítio eletrônico do Governo do Ceará é apenas hospedeiro do portal eletrônico da Casa Civil e que esta Secretaria é a responsável pela propaganda institucional, motivo por que deve ser excluído do polo passivo desta demanda, com base na teoria da desconcentração administrativa, restabelecendo-se, assim, os termos do acórdão regional.

21. No entanto, conforme consignado na decisão agravada, embora o TRE do Ceará tenha concluído pela ilegitimidade passiva de CID GOMES com base na existência de desconcentração administrativa, evidencia-se dos fatos e circunstâncias constantes nos autos que a publicidade

institucional foi efetivamente divulgada no sítio eletrônico oficial do Governo do Estado do Ceará, havendo, portanto, vínculo concreto entre a conduta ilícita perpetrada e o agravante.

22. Além do mais, não merece prosperar a argumentação de que a parte não possui legitimidade passiva devido à impossibilidade de exame de sua responsabilidade sob a ótica subjetiva. Isso porque a legitimidade é analisada à luz do direito alegado, tal como ensina a teoria da asserção.

23. Com isso, deve ser mantida a conclusão do *decisum* agravado de que existe lastro probatório que fundamenta a legitimidade de CID FERREIRA GOMES para figurar no polo passivo da Representação.

24. Cabe esclarecer, ainda, que é incontroverso nos autos que o conteúdo divulgado na página oficial do Governo do Estado do Ceará evidencia publicidade institucional em pleno período vedado, haja vista que enaltece de forma direta e inquestionável obra do Governo. O cerne da questão reside, portanto, em saber se o Governador à época dos fatos, CID FERREIRA GOMES, seria responsável pela citada publicidade.

25. No Agravo Interno, a parte sustenta que este Tribunal Superior tem entendido que, no âmbito das condutas vedadas, a responsabilização do agente público pressupõe o prévio conhecimento ou a anuência com a prática ilícita e que, nos autos, não há prova de que tenha tido ciência ou autorizado a divulgação da publicidade institucional questionada.

26. De fato, não se desconhece a orientação jurisprudencial desta Corte, segundo a qual é imprescindível a comprovação da responsabilidade ou do prévio conhecimento do beneficiário pela conduta vedada descrita na alínea *b* do inciso VI do art. 73 da Lei 9.504/97 para efeito de imposição da sanção, não podendo haver responsabilidade com base em mera presunção (Rp 828-02/DF, Rel. Min. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, *DJe* 1º.10.2014, e Rp 778-73/DF, Rel. Min. ADMAR GONZAGA, *DJe* 6.10.2014).

27. Todavia, na hipótese versada nestes autos, CID FERREIRA GOMES *não era candidato à reeleição* e, portanto, não estava na condição de beneficiado pela conduta em referência, mas na de agente

público responsável pela conduta ilícita, motivo pelo qual a ele não se aplica tal entendimento, porque não se trata de beneficiário da conduta, mas de responsável pela publicação da matéria.

28. O § 4º do art. 73 da Lei das Eleições preceitua que o descumprimento do que nele disposto sujeitará os responsáveis à multa no valor de 5 a 100 mil Ufirs, além da suspensão imediata da conduta vedada. Logo, as sanções previstas no indigitado dispositivo legal também abarcam os agentes públicos responsáveis por tal conduta que não sejam candidatos a cargos eletivos, como acontece na espécie; se forem candidatos, outra será a apuração de sua conduta.

29. Ademais, o agravante assevera que não pode ser responsabilizado pelos ilícitos praticados por seus Secretários, pois, em razão do princípio da desconcentração, a função administrativa é exercida por meio da distribuição interna de competências e atribuições dentro da própria Administração Pública Direta, impedindo, por exemplo, que o Chefe do Poder Executivo Estadual responda pelos atos cuja responsabilidade seja legalmente atribuída a seus Secretários e Assessores (fls. 653).

30. Acrescenta que, na espécie, a conduta tida como ilícita ocorreu na esfera da Secretaria da Casa Civil, o que não presume sua participação.

31. Com a finalidade de embasar suas alegações, menciona que, na oportunidade do julgamento da Rp 778-73/DF, em 3.9.2014 (de relatoria do eminente Ministro ADMAR GONZAGA e referente às Eleições 2014), proposta com base na alínea *b* do inciso VI do art. 73 da Lei 9.504/97, consubstanciada em publicidade institucional da Petrobras, por meio da veiculação de vídeos em período vedado, esta Corte Superior decidiu aplicar multa pela prática de publicidade institucional em período crítico apenas a MARIA DAS GRAÇAS FOSTER, à época Presidente da estatal, e afastou a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo pela conduta vedada, por não ter sido demonstrado que teve prévio conhecimento do ilícito. Destaca-se trecho do mencionado voto:

Caracterizada a veiculação de propaganda de caráter institucional, em período vedado pela legislação eleitoral, passo ao exame da responsabilidade dos representados.

Incorre em conduta vedada o agente público, Servidor ou não, que autoriza publicidade institucional no período defeso, sujeitando o responsável ao pagamento de multa (Lei 9.504/97, art. 73, *caput*, inciso VI, *b* e § 4º).

Nessa perspectiva, inafastável a responsabilidade da terceira representada, Maria das Graças Foster, na condição de Presidente da Petrobras e, por conseguinte, autorizadora da divulgação da peça publicitária irregular.

O estatuto da Petrobras, em seu art. 38, evidencia de forma hialina a responsabilidade do Presidente, já que a ele incumbe, dentre outras atribuições, o acompanhamento e a supervisão das atividades de todos os órgãos da companhia, ainda que por meio da coordenação da ação dos Diretores.

32. Como se vê, naquela hipótese, a Presidente da Petrobras foi responsabilizada pelo ato irregular em razão de suas atribuições estatutárias, porquanto era a titular do órgão que promoveu a propaganda institucional em período proibido pela legislação eleitoral.

33. A situação delineada nestes autos, semelhantemente, responsabiliza o titular do órgão responsável por autorizar a publicidade institucional ilícita, sendo ele, na espécie, o próprio Chefe do Poder Executivo, haja vista que a conduta vedada consiste na veiculação de vídeo em sítio eletrônico oficial do Governo do Estado do Ceará, enaltecendo obra por ele realizada.

34. Portanto, de forma diversa do que defende a parte, o precedente indicado não respalda suas alegações, visto que a responsabilidade do Chefe do Executivo não é, naquele caso, analisada sob a ótica de ser ele o titular do órgão autorizador da publicidade institucional, senão apenas o possível beneficiário da conduta vedada.

35. Nesse cenário, mantém-se o entendimento de que cabe ao Chefe do Poder Executivo o controle das atividades relacionadas ao Governo e, mesmo que com o auxílio de Secretários, deve ser mantida sua responsabilidade, diante das atribuições que lhe são conferidas.

36. A propósito, segundo estabelece a Constituição Estadual do Ceará, compete privativamente ao Governador do Estado *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado (...), a direção superior da Administração Estadual.*

37. No mesmo contexto, registre-se que o precedente deste Tribunal Superior na Rp 3807-73/DF, de relatoria do eminente Ministro MARCO AURÉLIO, ao contrário do que alega o agravante, guarda semelhança fática com a hipótese destes autos, na medida em que houve responsabilização do Ministro da Integração Nacional, em razão de que, por ser titular do órgão em que veiculada a publicidade vedada, teria ciência do fato.

38. Conforme assentado no *decisum* agravado, tal compreensão – segundo a qual o titular do órgão que autorizou a publicidade institucional em período crítico é por ela responsável, pois deveria zelar pelo conteúdo divulgado em sítio eletrônico institucional – segue densa construção jurisprudencial desta Corte Superior, que, em eleições anteriores, já havia debatido o assunto e decidido nesse sentido.

39. A título elucidativo, reiteram-se os precedentes citados na decisão ora impugnada, referentes a julgados do TSE para as Eleições 2012 e 2010, respectivamente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL DESPROVIDO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B DA LEI 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM SÍTIO ELETRÔNICO DA PREFEITURA. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A divulgação no sítio eletrônico da Prefeitura, nos 3 meses antes do pleito, de notícia relacionada a programa habitacional a cargo do Poder Executivo local, e ainda com a foto do Prefeito, configura a conduta vedada descrita no art. 73, VI, b da Lei 9.504/97.

2. A lei eleitoral proíbe a veiculação, no período de 3 meses que antecedem o pleito, de toda e qualquer publicidade institucional, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral.

3. O agente público não pode se eximir da responsabilidade pela publicidade institucional veiculada em período vedado. Precedentes.

4. Agravo Regimental desprovido (AgR-REspe 500-33/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 23.9.2014).

Investigação judicial. Abuso de poder. Uso indevido dos meios de comunicação social. Condutas vedadas.

1. A infração ao art. 73, VI, *b* da Lei 9.504/97 aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral.

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

3. Comprovadas as práticas de condutas vedadas no âmbito da municipalidade, é de se reconhecer o evidente benefício à campanha dos candidatos de chapa majoritária, com a imposição da reprimenda prevista no § 8º do art. 73 da Lei das Eleições.

4. Mesmo que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoral, incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, visto que ficou provada a distribuição gratuita de bens sem que se pudesse enquadrar tal entrega de benesses na exceção prevista no dispositivo legal.

5. Se a Corte de origem, examinando os fatos narrados na investigação judicial, não indicou no acórdão regional circunstâncias que permitissem inferir a gravidade/potencialidade das infrações cometidas pelos investigados, não há como se impor a pena de cassação, recomendando-se, apenas, a aplicação das sanções pecuniárias cabíveis, observado o princípio da proporcionalidade.

Agravos Regimentais desprovidos (AgR-REspe 355-90/SP, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI, *DJe* 24.5.2010).

40. Destaque-se, ainda, que este Tribunal, no julgamento do REspe 1194-73/CE e do RO 2510-24/CE, nos quais foi exaustivamente debatida a matéria aqui posta, assentou a responsabilidade de CID FERREIRA GOMES pela publicidade institucional veiculada em período vedado, porquanto, na qualidade de Chefe do Poder Executivo daquele Estado, era de sua competência zelar pelo conteúdo a ser divulgado no sítio eletrônico oficial do Governo Estadual.

41. Com isso, a situação delineada nos autos atrai, a toda evidência, a responsabilidade de CID FERREIRA GOMES pela propaganda institucional do Governo do Estado do Ceará veiculada no sítio oficial daquele órgão em período não permitido, haja vista que, por ser Chefe do Poder Executivo à época, era sua atribuição cuidar do conteúdo divulgado naquele *site*.

42. Desse modo, a multa aplicada em virtude do ilícito de conduta vedada é medida a ser mantida, nos termos do disposto no art. 73, § 4º, c.c. o § 8º da Lei Eleitoral.

43. Ante o exposto, nega-se provimento ao Agravo Interno.

44. É o voto.

EXTRATO DA ATA

AgR-RO nº 1129-78.2014.6.06.0000/CE. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Agravante: Cid Ferreira Gomes (Advogados: André Garcia Xerez Silva – OAB: 25545/CE e outros). Agravado: Coligação Ceará de Todos (Advogados: Waldir Xavier de Lima Filho – OAB: 10400/CE e outros).

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

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Teori Zavascki, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Francisco de Assis Vieira Sanseverino.

SESSÃO DE 11.10.2016.