



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

ACÓRDÃO N. 27940

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Relator: Juiz **Eládio Torret Rocha**

Recorrente: Coligação “A Força do Povo” (PSD-DEM-PRB-PSB-PTdoB-PTB-PV-PTN-PSC-PSL-PRTB).

Recorridos: Paulo Roberto Eccel, Evandro de Farias e Coligação “Tenho Brusque no Coração” (PP-PDT-PT-PMDB-PR-PPS-PHS-PTC-PCdoB).

- RECURSO – ELEIÇÕES 2012 – INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – PRELIMINARES DE INÉPCIA RECURSAL E INOVAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR – REJEIÇÃO – ALEGAÇÃO DE ABUSO DO PODER POLÍTICO (LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990, ART. 22) E PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA ELEITORAL (LEI N. 9.504/1997, ART. 73, VII) – REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE NO PRIMEIRO SEMESTRE DAS ELEIÇÕES ACIMA DO LIMITE MÁXIMO PERMITIDO POR LEI – VALOR DAS DESPESAS REALIZADAS EQUIVALENTE AO TOTAL DOS GASTOS LIQUIDADOS PELA MUNICIPALIDADE – LIMITE CALCULADO COM BASE NA MÉDIA SEMESTRAL DAS DESPESAS LIQUIDADAS NOS 03 (TRÊS) ANOS ANTERIORES AO PLEITO – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DO DISPOSITIVO – NECESSIDADE PREMENTE DE RESTRINGIR O USO ABUSIVO DE VERBAS PÚBLICAS COM MATERIAL PUBLICITÁRIO – UTILIZAÇÃO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO PARA PROMOÇÃO PESSOAL – DISTRIBUIÇÃO DE LIVRETOS CONTENDO MENSAGENS COM CONOTAÇÃO FLAGRANTEMENTE ELEITOREIRA – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE NA DIVULGAÇÃO DOS ATOS DE GOVERNO (CR, ART. 37, § 1º) – ILICITUDES IMPUTADAS DEVIDAMENTE COMPROVADAS – APLICAÇÃO DAS PENALIDADES DE MULTA, CASSAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA E INELEGIBILIDADE – PROVIMENTO.

A teor do inciso VII do artigo 73 da Lei n. 9.504/1997, os agentes públicos, no primeiro semestre do ano da eleição, não podem **liquidar** recursos referentes a despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a **média semestral dos gastos liquidados** nos 03 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Configura abuso do poder político reprimido pela legislação eleitoral (Lei Complementar n. 64/1990, art. 22) a distribuição de livretos custeados com recursos públicos contendo dados e fotografias das obras realizadas pela prefeitura, nas quais as informações institucionais são apresentadas com o uso de frases de efeito, similares às manchetes utilizadas nos meios de comunicação sociais, bem como declarações de moradores locais que buscam, a toda evidência, exaltar a atuação e a eficiência da atual gestão municipal.

4



Fls.

339

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

*E isso porque “o caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta” (STF, RE n. 191.668, de 15.04.2008, Min. Menezes Direito).*

Não há 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 (TSE, AgR-AI n.12028, de 27.04.2010, Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior).

**A C O R D A M** os Juízes do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, à unanimidade, em conhecer do recurso, rejeitar as preliminares suscitadas e, no mérito, por maioria de votos – vencidos o Juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, Juiz Ivorí Luis da Silva Scheffer e Juíza Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli –, a ele dar provimento para: **a)** cassar os diplomas dos recorridos Paulo Roberto Eccel e Evandro de Farias, aplicando-lhes, também, a multa individual no valor de R\$ 20.000,00 (vinte e mil reais) e a sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes ao pleito de 2012, com fundamento no § 4º do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 e inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990; e **b)** condenar a coligação “Tenho Brusque no Coração” (PP-PDT-PT-PMDB-PR-PPS-PHS-PTC-PCdoB) ao pagamento de multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com base no § 8º do art. 73 da referida lei, nos termos do voto do Relator, que fica fazendo parte integrante da decisão.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Florianópolis, 19 de dezembro de 2012.

Juiz ELÁDIO TORRET ROCHA  
Relator



Fls.

340

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

**RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

### RELATÓRIO

A Coligação “A Força do Povo” (PSD-DEM-PRB-PSB-PTdoB-PTB-PV-PTN-PSC-PSL-PRTB) aforou ação de investigação judicial eleitoral contra a Coligação “Tenho Brusque no Coração” (PP-PDT-PT-PMDB-PR-PPS-PHS-PTC-PCdoB) e seus então candidatos majoritários Paulo Roberto Eccel e Evandro de Farias – posteriormente, reeleitos prefeito e vice-prefeito do Município de Brusque – imputando-lhes a prática de abuso do poder político e econômico em virtude da suposta realização de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2012, em desconformidade com art. 73, VII, da Lei n. 9.504/1997.

Consignou-se, a propósito, na inicial:

“O desprezo manifestado, o perdularismo com o dinheiro do imposto do brusquense em seis meses extrapolou obviamente, o que a regra disposta na lei veda. O gasto de R\$ 1.308.265,13 (um milhão, trezentos e oito mil e duzentos e sessenta e cinco reais e treze centavos), no período de seis meses antecedentes às eleições, ou seja, ultrapassando a média semestral anteriores em quase 100%, próximo ao dobro do permitido em lei, evidencia por consequência abuso do poder econômico e político vedado pela legislação” (fl. 05).

Requeru, ao final, “a declaração de inelegibilidade de Paulo Eccel e Evandro de Farias em razão do abuso de poder econômico e político para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subseqüentes à eleição de 2012”, bem como “a cassação dos respectivos registros de candidatura de Paulo Eccel e Evandro de Farias e, ou, não sendo a presente julgada até o final do processo eleitoral, a cassação do diploma dos mesmos” (fls. 02/21). Apresentou documentos (fls. 23/63).

Os representados apresentaram defesa negando, em suma, a ocorrência de excessos de gastos com a publicidade do município, acostando pertinente documentação (fls. 69/88).

Ato contínuo, o Juiz da 86ª Zona Eleitoral julgou improcedente a pretensão, assinalando, a sentença (fls. 682/692):

“De acordo com os documentos acostados aos autos e até mesmo pelos dados do próprio representante, denota-se que não houve extrapolação de gastos relativos às despesas de publicidade institucional.

Consoante os dados que se colhe da petição inicial, bem como documentos de fls. 34, 37-39, a administração pública teve os seguintes gastos: em 2009: R\$ 870.000,00; em 2010: R\$ 1.498.349,25; em 2011: R\$ 2.015.923,36, obtendo-se uma média anual no valor de R\$ 1.461.424,20.

Ora, se a administração pública teve gastos de R\$ 1.308.265,12 até os três meses que antecedem o pleito, verifica-se que o valor encontra-se dentro da média dos três últimos anos.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Assim, não havendo irregularidades no tocante aos valores gastos com publicidade institucional, não há que se falar em abuso do poder político e econômico, através da promoção pessoal pelo uso da máquina pública em desacordo à legislação eleitoral, com objetivo de captar voto e macular o pleito na captação de sufrágio, tampouco em aplicação das sanções de inelegibilidade, cassação dos registros e/ou diplomas” (fl. 144).

Inconformada, a coligação representante interpôs apelo sustentado, em síntese, que: **a)** “os números ofertados pelos recorridos, [...], não correspondem aos verdadeiros valores pagos à título de publicidade promovida pelos recorridos no primeiro semestre”, pois “tem-se, claramente, que os relatórios identificados nos autos como ‘Publicidade Institucional’ – fl. 77 – foram manipulados para o fim de não superarem a média preconizada na Lei”; **b)** “se a despesa foi paga, deve ser utilizada a data da efetivação do pagamento como parâmetro; não sendo paga, considera-se a data da liquidação”, mas, “no caso em apreço, o que se conhece em princípio é o empenho e a data do pagamento, pois que somente o recorrido possui os elementos que permitem a conclusão da data exata em que o que serviço foi liquidado, já que não ocorreu perícia. E o recorrido, possuindo tais documentos não os anexou aos autos, não sendo oportunizado ao recorrente oferta de prazo para requerer diligência para o fim de obter esta informação”; **c)** “foram empenhadas e liquidadas no primeiro semestre, mas em grande parte os pagamentos estão sendo feitos no segundo semestre, o que apurou agora o recorrente com o lançamento dos dados no portal da transparência da prefeitura municipal de Brusque, gerida pelos recorridos Paulo e Evandro”; **d)** “se os novos documentos diligenciados pelo representante estão incluídos entre os valores empenhados e ou liquidados nas tabelas de despesa com publicidade oferecidas – fls. 77 –, o momento para auferir a média é o momento do pagamento, que comprovadamente representa o gasto publicitário efetivo”, asseverando que “gastos em publicidade feitos no primeiro semestre de 2012 foram pagos somente no segundo semestre deste ano”; **e)** “os recorridos utilizaram linguagem técnico-contábil para o fim de intentar a descaracterização do ilícito, com o oferecimento de tabelas em contestação – fls. 77 – onde apresentam relato incompleto, considerando inúmeros serviços liquidados no primeiro semestre de 2012 e que estão sendo gradativamente pagos no segundo semestre”; **f)** “considerando a relevância dos documentos ora apresentados comprobatórios de gastos em publicidade no primeiro semestre do ano de 2012, eleva-se o valor posto nas tabelas dos representados, alcançando assim o total de R\$ 1.426.397,45 (um milhão, quatrocentos e vinte e seis mil e trezentos e noventa e sete reais e quarenta e cinco centavos)”. Requereu o provimento do apelo, juntando nova documentação (fls. 150/267).

Em contrarrazões, os recorridos pugnaram pela manutenção da decisão alegando, em suma, que: **a)** resta configura a inépcia recursal; **b)** “a tese de fraude dos dados é estapafúrdia e não merece prosperar”. “O recorrente não cumpriu com seu munus processual de demonstrar o fato constitutivo do pretense



Fls.

382

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

*direito invocado”; c) “o recorrente inovou em seu pedido, pretendendo doravante que as despesas consideradas abarcassem período superior ao legalmente delimitado, ou seja, após o dia 07 de julho de 2012 em manifesta violação ao texto legal”; d) a juntada dos novos documentos somente após a sentença de mérito proferida pelo juízo monocrático “impossibilita a análise de novos fatos e documentos pela Instância Superior”; e) “o perfil de gastos com publicidade no Município de Brusque concentra as despesas no primeiro semestre todos os anos”, as quais custeiam divulgação de “ações da Administração Pública que devem ser informadas a população para que ela possa fiscalizar o uso do recurso público, bem como participar de determinados programas”; f) não é possível “considerar as médias semestrais para apuração das despesas com publicidade”, pois “é cediço que os dispositivos eleitorais proibitivos devem ser entendidos de forma vinculada e taxativa (nos limites em que eles se contêm), não se admitindo interpretação expansiva dos mesmos, sob pena de ferir a segurança jurídica”; g) “os recorrentes não carregaram aos autos nem deram notícia de provas ou, no mínimo, indícios, capazes de indicar qualquer efeito eleitoral dos atos narrados na exordial”; h) “a conduta ora combatida, mesmo que fosse verdadeira, não constitui ato de severa gravidade a justificar a aplicação da pena de cassação dos registros de candidatura, porquanto não significaram nenhum desequilíbrio ao pleito eleitoral em comento, conforme comprovado” (fls. 275/90). Apresentaram documentos (fls. 291/319).*

Com vista dos autos, o Procurador Regional Eleitoral, André Stefani Bertuol, lavrando respeitável parecer, opinou “pelo afastamento das referidas prefaciais invocadas pelos recorridos e conhecimento do apelo; no mérito, pugna pelo provimento do recurso para que sejam cassados os registros dos candidatos recorridos e, igualmente, seja aplicada multa a estes e à Coligação apelada, nos termos do art. 73, §§ 4º, 5º e 10, da Lei n. 9.504/1997” (fls. 324/331).

### VOTO

O SENHOR JUIZ ELÁDIO TORRET ROCHA (Relator):

1. Sr. Presidente, o recurso é tempestivo e preenche os demais pressupostos de admissibilidade, motivo pelo qual dele conheço.

2. De início, ressalto que, após o feito ser concluso para julgamento, os recorridos Paulo Roberto Eccel e Evandro de Farias protocolizaram petição requerendo a extinção do feito pela perda superveniente de legitimidade ativa da representante, ao argumento de que, “com a manutenção da decisão que indeferiu o registro da chapa majoritária representada pela Coligação recorrente, o efeito prático que se colhe é a completa ineficácia de qualquer ato por ela praticado, uma vez que para fins da Justiça Eleitoral, esta nunca existiu de direito” (Protocolo n. 194.059/2012).



Fls.  
343  
v.p.

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Conquanto apresentada somente nesta instância recursal, conheço da preliminar por se fundar em fato superveniente, ocorrido após a interposição do recurso, pelo que entendo aplicável a seguinte regra do Código de Processo Civil:

Art. 462. Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento da lide, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a sentença

A alegação, contudo, não possui consistência jurídica.

E isso porque a coligação constitui pessoa jurídica com personalidade própria, cuja existência e regularidade independe do candidato.

Prova disso é que o julgamento do pedido do registro da coligação precede ao do requerimento dos candidatos, razão pela qual é possível inferir que o seu deferimento pressupõe o preenchimento de requisitos legais específicos, sem qualquer relação com a regularidade das candidaturas individuais dos filiados que venham a ser eventualmente postuladas.

Enfatizo, ademais, que as alianças políticas não são formalizadas apenas para disputar a eleição majoritária, mas, igualmente, para concorrer o pleito proporcional, com a formação, em regra, de outras coligações dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário (Lei nº 9.504/97, art. 6º, *caput*), como ocorre no caso em exame.

Vale dizer, o interesse jurídico na preservação da normalidade e legitimidade do pleito remanesce por conta dos ajustes partidários firmados para pleitear cargos eletivos proporcionais.

Nesse sentido, é assente o entendimento de que a legitimação para a propositura da ação de investigação judicial eleitoral não está condicionada a participação nas eleições, pois *“o objetivo de se ampliar o leque de legitimados e de incluir qualquer partido político, desde que regularmente registrado, é o de salvaguardar um interesse público de privilegiar a lisura do processo eleitoral”* (TSE, REspe n. 26.012, de 29.06.2006, Min. José Delgado).

Por fim, oportuno enfatizar que o precedente citado pelos recorridos não se aplica ao caso em análise, pois nele a extinção do feito decorreu da desistência dos candidatos, sem que a coligação lhes indicasse substitutos (TSE, EARespe n. 24531, de 25.11.2004), situação fática distinta da que se encontra em exame, onde não houve desistência, mas indeferimento do pedido de registro do candidato em momento no qual não era mais possível a substituição.



Fis.

844

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

3. Tenho não comportar acolhimento, igualmente, a prefacial de inépcia recursal, porquanto, diversamente do alegado pelos recorridos, o apelo não se limita a transcrever os argumentos fáticos e jurídicos contidos na exordial, possuindo capítulo específico no qual aponta as “razões que conduzem a reforma da sentença” (fl. 154).

Por isso mesmo é que as razões do apelo atacam, proverbialmente, os fundamentos da sentença, restando devidamente atendida a dialética recursal exigida para o conhecimento da pretensão.

4. Rejeito, igualmente, pelo meu voto, a preliminar de inovação da causa de pedir em sede recursal, suscitada pelos recorridos, ao argumento de que foram apresentados novos argumentos e documentos que não compunham o pedido inicial.

E isso porque a apresentação de documentos com as razões recursais, incluindo o pedido de produção de novas provas, é expressamente admitida pelo Código Eleitoral nos casos envolvendo a acusação da ocorrência de condutas abusivas, conforme se extrai do teor dos dispositivos abaixo transcritos:

“Art. 266. O recurso independerá de termo e será interposto por petição devidamente fundamentada, dirigida ao Juiz Eleitoral e acompanhada, se o entender o recorrente, de novos documentos.

Parágrafo único. Se o recorrente se reportar a coação, fraude, uso de meios de que trata o art. 237 ou emprego de processo de propaganda ou captação de sufrágios vedada por lei, dependentes de prova a ser determinada pelo Tribunal, bastar-lhe-á indicar os meios a elas conducentes”.

5. Tocante à matéria de fundo do recurso, convém delimitar, desde logo, com a necessária clareza, a amplitude da controvérsia em exame, até porque a incompreensível superficialidade com que a sentença se ateve à matéria enfocada nos autos não é capaz de, lamentavelmente, revelar a sua inegável e por isto mesmo incontornável complexidade e relevância.

Com efeito, pelo que extraio da leitura da inicial e das razões recursais, a pretensão do recorrente tem por objeto não apenas a apuração da prática de conduta vedada ao agente público em campanha eleitoral (Lei n. 9.504/1997, art. 73, VII), mas também a ocorrência do uso indevido do poder de autoridade em benefício de candidato ou de partido político, reprimido, como se sabe, pelo art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990.

A causa de pedir a ser examinada por este Tribunal, portanto, consiste em apurar, primeiramente, se os gastos com publicidade realizados pelo Município de Brusque no primeiro semestre de 2012 ultrapassaram, ou não, os limites



Fls.  
345  
w

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

estabelecidos pela vigente legislação eleitoral e, caso confirmada essa conduta vedada, determinar se a aplicação indevida desses recursos públicos da municipalidade implicou em desvio de finalidade com intuito de beneficiar a candidatura dos recorridos.

Feito este prefacial esclarecimento, passo a analisar os fundamentos de fato e de direito postos nesta demanda, a respeito dos quais me atenho a dois tópicos principais.

#### **6. Conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais (Lei n. 9.504/1997, art. 73, VII)**

Os elementos configuradores do ilícito eleitoral estão assim postos na Lei. n. 9.504/1997:

“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 – no três meses que antecedem o pleito:

[...]

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

É relevante observar, a propósito, que a limitação em análise faz parte de um conjunto de proibições impostas aos agentes públicos no ano eleitoral, as quais, precipuamente, buscam impedir o desequilíbrio na disputa eleitoral em razão da indevida utilização de determinados bens ou recursos públicos.

Não é por outra razão, em verdade, que o Tribunal Superior Eleitoral, em precedente que se afeiçoa à hipótese, já afirmou que o “art. 73 da Lei nº 9.504/97 visa à preservação da igualdade entre os candidatos”, asseverando que “a intervenção da Justiça Eleitoral deve ter como referência o delicado equilíbrio entre a legitimidade da soberania popular manifestada nas urnas e a preservação da lisura do processo eleitoral” (RESPE nº 25073, de 28/06/2005, Min. CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS)

Este é, não há negar, o fundamento principiológico que constitui a razão de ser da restrição aqui tratada, expressando, ao fim e ao cabo, o interesse público por ela protegido, devendo ser observada, com toda a acuidade, pelo julgador, na aplicação da norma aos casos concretos.

↳



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

No que tange à regra enfocada, é forçoso reconhecer, ainda, a inexistência de dissenso sobre o período no qual a condicionante legal deve prevalecer. É assente, de fato, o entendimento segundo o qual a limitação imposta pela aludida norma às despesas com publicidade impera no primeiro semestre da eleição.

Os embates doutrinários e jurisprudenciais concentram-se, por isso mesmo, em duas outras questões fundamentais para fins de tipificação da restrição em análise: **a)** o conceito de realização de despesa pública e, **b)** a forma de cálculo do limite de gastos com publicidade.

Cuido de ressaltar, a propósito, que a matéria já foi objeto de acurado debate nesta Corte em recente julgamento, na qual igualmente fui relator, em cujo voto defendi, a partir de interpretação teleológica e sistemática, os seguintes parâmetros para o exame da subsunção do fato à norma, a saber:

“- ELEIÇÕES 2008 – INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL – DECISÃO IMPONDO O PAGAMENTO DE MULTA E DETERMINANDO A CASSAÇÃO DO REGISTRO DE CANDIDATURA – ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS DURANTE A CAMPANHA ELEITORAL (LEI N. 9.504/1997, ART. 73, VII) – REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE NO PRIMEIRO SEMESTRE DAS ELEIÇÕES ACIMA DO LIMITE MÁXIMO PERMITIDO POR LEI – VALOR DAS DESPESAS REALIZADAS EQUIVALENTE AO TOTAL DOS GASTOS LIQUIDADOS PELA MUNICIPALIDADE – LIMITE CALCULADO COM BASE NA MÉDIA SEMESTRAL DAS DESPESAS LIQUIDADAS NOS 03 (TRÊS) ANOS ANTERIORES AO PLEITO – INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E TELEOLÓGICA DO DISPOSITIVO – NECESSIDADE PREMENTE DE RESTRINGIR O USO ABUSIVO DE VERBAS PÚBLICAS COM MATERIAL PUBLICITÁRIO – ILICITUDE DEVIDAMENTE COMPROVADA – DESPROVIMENTO.

A teor do inciso VII do artigo 73 da Lei n. 9.504/1997, os agentes públicos, no primeiro semestre do ano da eleição, não podem **liquidar** recursos referentes a despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a **média semestral dos gastos liquidados** nos 03 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Como intuitivo, o objetivo visado pela norma é impedir que a quantidade de material publicitário, ordinariamente veiculada pela administração pública, seja dolosamente majorada no período que antecede o início da campanha eleitoral, visando, o administrador, nessa senda, o intuito de expor, ainda com maior intensidade, a imagem do mandatário — ou mandatários —, especialmente se, o chefe do poder executivo municipal colimar reeleger-se. Por isso mesmo não é juridicamente plausível adotar a média anual das despesas realizadas com publicidade nos anos anteriores ao pleito como



Fls.

947

✓

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

parâmetro para estabelecer o limite de gastos a ser observado pela administração no primeiro semestre do ano da eleição.

Interpretar de modo contrário significaria, em verdade, autorizar o agente público a gastar, proporcionalmente, no ano da eleição, exatamente o dobro, incremento que, inegavelmente, contraria frontalmente a austeridade buscada pela norma, implicando claro incentivo ao uso desmedido de verbas públicas em favor de partidos e candidatos, e, por via de consequência, em detrimento da isonomia que deve prevalecer na disputa eleitoral.

A interpretação mais rígida emprestada ao dispositivo, portanto, não se fundamenta apenas na lógica jurídica e em premissas hermenêuticas, mas decorre, igualmente, da premente necessidade de se combater a malfadada e, infelizmente, usual prática administrativa envolvendo o uso desmedido de recursos públicos para pagamento de despesas com publicidade institucional em detrimento de áreas essenciais à população em geral e, inequivocamente, sensíveis a preservação da dignidade humana, como a educação, saúde, segurança e lazer” (TRESC, Ac. n. 27.662, de 01º.10.2012).

Na oportunidade, os Juízes não dissentiram quanto ao entendimento explicitado no voto de que, *“para fins eleitorais, o aspecto relevante a ser fiscalizado não seria, no caso aqui examinado, a parcela de recursos públicos abstratamente reservada para adimplir a contratação de serviços de propaganda (empenho), antes, sim, o valor total das despesas liquidadas, as quais identificam, concretamente, os trabalhos e artefatos publicitários fornecidos à administração contratante”*.

Houve divergência, é verdade, mas apenas no que se refere ao parâmetro a ser adotado quanto à determinação do limite de despesas com publicidade oficial no primeiro semestre do ano de realização da eleição.

Enquanto os Juízes Julio Guilherme Berezoski Schattschneider, Nelson Maia Peixoto e Marcelo Ramos Peregrino Ferreira defenderam a interpretação mais restritiva da norma – com a adoção da média anual de despesas com publicidade realizadas nos três anos anteriores à eleição –, sustentei que a posição mais consentânea com os fins visados pela norma enfocada é a utilização da média semestral, no que fui acompanhado pelos Juízes Luiz César Medeiros e Luiz Henrique Martins Portelinha.

Conquanto constatado empate na votação, o entendimento mais rígido acabou prevalecendo em razão da regra regimental prevista no par. 1º do art. 71 da Resolução n. 7.847/2011 desta Corte.

Sendo assim, em respeito à convicção formada e no intuito de preservar a coerência dos julgados desta Corte, mantenho idêntico posicionamento, transcrevendo, para evitar tautologia, as razões já expostas no referido julgado:

“Como anteriormente enfatizado, outro aspecto relevante a ser focalizado diz respeito às balizas norteadoras do cômputo a ser implementado para, de

Σ



Fls.

318  
y

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

modo seguro, determinar-se, para o administrador, o limite de despesas com publicidade oficial a ser respeitado no primeiro semestre do ano de realização da eleição.

Não identifico, inicialmente, no âmbito eleitoral, diferença conceitual entre as denominações “despesas” e “gastos”, utilizadas, respectivamente, na parte inicial e final do dispositivo em análise, adotando como parâmetro primeiro a conclusão de que ambas representam, em última análise, o valor das despesas com publicidade liquidadas pela administração.

Não entendo juridicamente viável, por isto mesmo, utilizar parâmetros distintos para comparar a média dos gastos realizados nos anos anteriores da eleição com o total utilizado no primeiro semestre do ano eleitoral. Ou seja, tenho como inviável contrapor o valor médio das despesas empenhadas com a soma dos gastos liquidados ou vice-versa. Representam, ambos, institutos contábeis com naturezas distintas, os quais, por isso mesmo, não podem ser confrontados ou parametrizados, tanto mais porque, no caso, não se parametrizam dados pertencentes a universos temporários diversos, por revelar-se, assim, inadmissível análise antijurídica.

Anoto que, a respeito, não dissente a própria defesa dos recorrentes, como se constata, aliás, de suas razões recursais, segundo as quais “é evidente que não se pode comparar o incomparável”.

Sustento, igualmente e por via de consequência, que também não é juridicamente plausível adotar, na aplicação da norma focalizada, a média anual das despesas realizadas nos anos anteriores ao pleito como parâmetro para estabelecer o limite de gastos no primeiro semestre do ano da eleição.

Ora, parece curial que se o objetivo da norma é, em essência, evitar que, nos 6 (seis) primeiros meses do ano eleitoral, ocorra aumento do dispêndio de recursos públicos com despesas publicitárias usualmente aplicado pela administração, a limitação legal a ser imposta deve, necessária e logicamente, respeitar a proporcionalidade semestral e não anual.

Na esteira do que afirmou, aliás, o Procurador Regional Eleitoral, permitir ao administrador utilizar, nos primeiros 6 (seis) meses do ano eleitoral, montante de recursos para liquidação de despesas com publicidade correspondente à média dos valores aplicados em anos anteriores, significaria, em verdade, autorizá-lo a gastar, proporcionalmente, no ano da eleição, exatamente o dobro, incremento que, por intuitivo, contraria frontalmente a austeridade buscada pela norma, implicando evidente incentivo ao uso desmedido de verbas públicas em favor de partidos e candidatos em detrimento da isonomia da disputa eleitoral.

Assim, valendo-me uma vez mais da tautologia, é querer comparar o incomparável.

Σ



Fls.

349

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Palmilhando esta mesma linha interpretativa, trago à colação a sempre precisa doutrina de José Jairo Gomes, o qual, no particular, assim se expressa:

“Por outro lado – na hipótese de média mensal -, os gastos com publicidade efetuados nos meses de janeiro a junho do ano do pleito não podem superar as despesas realizadas em cada um dos desses meses do ano anterior ao da eleição ou a média dos respectivos meses relativos aos três últimos anos que antecedem o ano do pleito.

Apesar de ser mais rigorosa, a média mensal é mais justa, coadunado melhor com as idéias de moralidade administrativa, transparência e hígidez das campanhas. Desestimula o abuso de poder político, pois impede que o agente público aumente em demasia os gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano do pleito, de forma a desequilibrá-lo a seu favor, no caso de reeleição, ou em favor do candidato que apóia.

Nesse contexto, torna-se cristalino o motivo pelo qual os governantes empenham-se em manter altos investimentos em publicidade institucional ao longo de seus mandatos, concentrando elevadíssimas somas no ano imediatamente anterior ao do pleito, bem como no primeiro semestre do ano em que as eleições são realizadas. Diante da sofisticação das técnicas de marketing, é ingenuidade acreditar que a propaganda institucional não promove sobremaneira a imagem e os feitos de quem a autoriza” (Direito eleitoral, 8ª. ed., p. 549).

No mesmo diapasão leciona, na hipótese, Olivar Coneglian, para quem:

“Não é concebível que o agente público seja autorizado a gastar em um semestre a média do que gastou nos últimos três anos ou a média dos gastos do ano anterior. A proibição visa, justamente, a estabelecer um limite de gastos com propaganda oficial, para que a eleição não se desequilibre. O caput do art. 73 tem justamente essa filosofia: proibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

O texto não é perfeito. Como estabelece um limite para ser utilizado em um semestre (o primeiro semestre do ano da eleição) deveria ter-se referido a isso, estabelecendo talvez uma média mensal, ou declarando que a média anual deveria ser dividida por dois.

Este autor sempre entendeu que a interpretação lógica do texto seria a seguinte: no período de seis meses, ou primeiro semestre do ano, as despesas com publicidade oficial deveriam estar dentro da média dos três últimos anos ou ser iguais à média do último ano, dividida por dois. Toma-se toda despesa dos três últimos anos. Divide-se por três para se obter a média. Essa média se refere a um ano. Metade dessa média é a média de um semestre. No primeiro semestre do ano da eleição, os gastos com a propaganda oficial não poderiam exceder a média desse semestre” (Lei das Eleições Comentada, 5ª ed., pág. 348/349).

Não ignoro, a propósito do tema, a existência de precedente provindo do Tribunal Superior Eleitoral o qual, desconstituindo decisão da Corte Regional



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Paulista, concluiu ser inviável adotar a proporcionalidade semestral como critério para se chegar ao valor que pode ser gasto como publicidade oficial no ano eleitoral. O acórdão está assim ementado:

“Propaganda institucional. Gastos. Limites. Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 1997. Multa.

Decisão regional que fixou como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores.

Proporcionalidade não prevista em lei. Impossibilidade de se aumentarem restrições estabelecidas na norma legal.

1. A distribuição de publicidade institucional efetuada nos meses permitidos em ano eleitoral deve ser feita no interesse e conveniência da administração pública, desde que observada, como valor máximo, a média de gastos nos três anos anteriores ou do ano imediatamente anterior à eleição.

Agravo de instrumento provido. Recurso especial conhecido e provido para tornar insubsistente a multa aplicada” (AG n. 2506, de 12.12.2000, Min. Fernando Neves da Silva).

Colho, no corpo do aresto:

“Na minha ótica, não é possível calcular o limite proporcionalmente ao período em que, no ano eleitoral, é permitida a propaganda institucional.

Se essa regra não existe na lei, não é possível ao intérprete criá-la. Ainda mais quando se cuida de restrição de direito. Aplica-se, aqui, o que já decidi este Tribunal acerca da possibilidade a interpretação judicial aumentar a restrição estabelecida na norma legal:

*‘As regras jurídicas em que se prevêem restrições a direitos subjetivos dá-se-lhes interpretação ‘stricto sensu’” (Acórdão nº 6.023, de 25.10.76);*

*“inelegibilidade – Disciplina – Natureza das normas – Abuso do poder econômico ou político. As normas regedoras da inelegibilidades são de direito estrito, descabendo a adoção de forma interpretativa que importe em elastecer-lhe o teor’ (Acórdão nº 12.235, de 23.8.94, Relator Ministro Marco Aurélio).*

Por outro lado, observo que a administração pública faz publicidade oficial de acordo com seus interesses e objetivos. Assim ela pode se concentrar em alguns períodos e cessar em outros. Isto quer dizer que os gastos com propaganda não são efetuados obrigatoriamente, de modo uniforme, durante todo o ano. Por isso, quando se obtém a média anual, não se sabe em que semestre ou em que meses os recursos foram gastos”

Sucede, todavia, por ser única, estar essa decisão inteiramente isolada. Não fosse isso, os argumentos invocados para sustentar esse posicionamento, conquanto entenda-os respeitáveis, encontram-se, a meu sentir, inteiramente dissociados do marco teleológico da norma sob comento e, bem assim, da realidade que usualmente permeia a veiculação da publicidade institucional.



Fls.

951

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Reconheço, com efeito, que a regra eleitoral não faz menção expressa à média semestral. Ela, porém, porque inescandivelmente mal escrita, também não faz referência à média anual, de modo que esse aparente dissenso deve ser preenchido pelo intérprete da norma, o qual deverá buscar, nesse processo de integração, a concretização dos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum a que se atém o art. 5º da Lei de Introdução do Código Civil, as quais, emprestando o necessário realce, reclamam rigor e parcimônia no dispêndio de verbas públicas, as quais, como se sabe, são tiradas com tanta gana, pelo fisco, da já empobrecida população brasileira.

Ressalto, mais uma vez, não ser possível extrair da literalidade do dispositivo qualquer menção à média anual.

Dissinto inteira e definitivamente, por isso mesmo, sob as venias de estilo, do argumento segundo o qual não seria possível emprestar interpretação mais restritiva ao dispositivo examinado, dado se estar diante de direito subjetivo, notadamente porque as regras que disciplinam a atuação administrativa não buscam resguardar valores de índole individual, mas, antes de tudo, matéria de incontornável interesse coletivo.

Logo, é juridicamente plausível adotar, entre as possíveis interpretações da norma, aquela que implique na imposição de restrições mais severas à conduta dos agentes da administração oficial, tanto mais porque os atos realizados na gestão do dinheiro arrecadado do cidadão não podem ser acobertados, evidentemente, com o manto da liberdade pessoal do agente público, sobretudo daquele interessado, em ano eleitoral, em se manter no poder.

Entendo inapropriado, igualmente, o argumento de que seria necessário adotar a média anual porque *“não se sabe em que semestre ou em que meses os recursos foram gastos”*. É que, embora indeterminado o momento no qual a despesa foi liquidada nos anos anteriores, é certo o período no qual incide a restrição, correspondendo, como suso demonstrado, ao primeiro semestre do ano eleitoral, pelo que imperioso fixar, apropriadamente, parâmetro com ele coincidente”.

Em reforço, transcrevo excerto da percuciente declaração de voto do Juiz Luiz Henrique Martins Portelinha, na qual, valendo-se da arte da dialética própria dos filósofos socráticos, defendeu idêntica posição. Consignou o preclaro Magistrado:

“Senhor presidente e senhores julgadores é possível interpretar o inciso VII deslocado, isolado, do contido no *caput* do art. 73 da Lei 9.504/97, que estabelece que não podem haver condutas que afetem a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais?

Ao ler acórdãos sobre o tema, mais especificamente o de n.º 1.424 do TRE de Santa Catarina, o qual foi mencionado e transcrito em acórdão do Tribunal

§



Fls.

352

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Superior Eleitoral, percebe-se que as análises, “data venia”, não ingressaram “quantum satis” no princípio da igualdade mencionado no art. 73, “caput”, da Lei 9.504/97. O princípio de igualdade de oportunidades e chances entre os candidatos determina a ótica a predominar na interpretação do inciso VII do referido artigo da Lei das Eleições.

O referido inciso não expõe com clareza se a média dos gastos a observar no primeiro semestre é a diária, semanal, mensal, semestral ou anual.

Qual a melhor interpretação no presente caso? Pode o administrador, no primeiro semestre, gastar idêntica quantia que dispensara na média dos três anos anteriores ou igual à do último ano imediatamente anterior? A interpretação literal do dispositivo atenderia suficientemente o comando do princípio da igualdade, mencionado no “caput” do art. 73 da Lei das Eleições, e mais, ao princípio da igualdade estabelecido na própria Constituição Federal, bem como aos da proporcionalidade e da razoabilidade?

Como interpretar?

[...]

Ao fazer o balanço entre os princípios constitucionais que devem se espalhar e orientar a interpretação da Lei 9.504/97, não há como sustentar exista igualdade de chances e muito menos máxima igualdade entre os candidatos quando, primeiro, se depara com a possibilidade de reeleição e a permanência do candidato no cargo durante o certame (essas duas situações, por sim mesmas, já são desequilibradoras, porém há a realidade de não poderem ser afastadas), e mais injusto ainda, me parece, seria dar interpretação que permitisse alargar os gastos com publicidade institucional. Interpretar-se que em seis meses é possível gastar aquilo que seria a média de gasto de 01 (um) ano, vez que não está claro na norma que a média deva ser anual, seria tornar letra morta o princípio da máxima igualdade entre os candidatos e da igualdade de chances, e malferir o princípio republicano e a ideia de igualdade construída na Constituição (Desiree).

O *caput* do art. 73 da Lei das Eleições repete o que constitucionalmente já está previsto, que as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos não podem ser albergadas na interpretação, pena também de atentar-se contra os instrumentos da proporcionalidade e da razoabilidade.

Não é possível vislumbrar que a Constituição seja agredida com a anualidade ampla e, ainda, que a interpretação destoe do que a hermenêutica indica como instrumentos interpretativos a serem utilizados”.

Com fundamento na argumentação exposta, afastado, desde logo, a afirmação do recorrente segundo a qual “o momento para auferir a média é o momento do pagamento” (fl. 159), bem como a tese dos recorridos defendendo a



Fls.

353

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

*“impossibilidade de considerar as médias semestrais para apuração das despesas com publicidade” (fl. 285).*

Fixo, desse modo, em conclusão, que – para fins de aplicação da restrição disposta no inciso VII do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 – os agentes públicos, no primeiro semestre do ano da eleição, não podem **liquidar** recursos referentes à despesa com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, os quais excedam a **média semestral dos gastos liquidados** nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição, prevalecendo o que for menor.

Também julgo importante assentar, neste momento, sobretudo porque alegado pelas partes, que *“a publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional”* (TSE, AREspe n. 25748, de 07.11.2006, Min. Caputo Bastos).

À luz dessa premissa, passo, a seguir, para o cotejo dos valores referentes às despesas realizadas pelos recorridos no exercício da chefia da Prefeitura Municipal de Brusque nos três anos anteriores à eleição (2009, 2010 e 2011) e no primeiro semestre de 2012.

Ao solucionar a lide, o Juiz Eleitoral tomou por parâmetro as informações trazidas aos autos na exordial, as quais foram extraídas: **a)** da lei municipal que aprovou orçamento do Município de Brusque para o ano de 2009 (fls. 30/36); **b)** do portal da transparência da municipalidade relativas aos pagamentos realizados em 2010 e 2011 (fls. 37/39); e **c)** de ofício encaminhado pelo prefeito em resposta à consulta formulada pelo presidente da Câmara de Vereadores sobre as despesas com publicidade em 2012 (fls. 40/59).

Contudo, compulsando detida e aprofundadamente a prova capeada, entendo mais confiáveis e condizentes com as premissas anteriormente fixadas, os dados colhidos da documentação apresentada pelos recorridos quando da contestação (fls. 95/124).

E isso porque, além de serem provenientes do sistema contábil oficial da Prefeitura Municipal de Brusque, constato que a lei orçamentária municipal juntada diz respeito apenas à previsão de gastos da Secretaria Municipal de Comunicação Social no ano de 2009, enquanto que a pesquisa realizada pelo recorrente no portal da transparência do aludido Município engloba os pagamentos realizados ao invés dos valores liquidados.

Assim, a partir do exame de referida documentação (fls. 95/113), reproduzo no quadro numérico abaixo as despesas com publicidade liquidadas pelos órgãos da administração municipal brusquense, a saber:



Fls.

354

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

|   |                |                |                |
|---|----------------|----------------|----------------|
| <b>Gabinete do Prefeito</b>               | R\$ 9.551,11   | R\$ 3.335,97   | R\$ 5.000,00   |
| <b>Procuradoria Geral do Município</b>    | R\$ 9.079,00   | R\$ 1.516,90   | R\$ 3.000,00   |
| <b>Sec. De Governo e Estratégia</b>       | R\$ 0,00       | R\$ 46,90      | R\$ 10.999,75  |
| <b>Sec. Comunicação Social</b>            | R\$ 354.951,01 | R\$ 721.029,45 | R\$ 995.334,82 |
| <b>Sec. Administração</b>                 | R\$ 80.213,48  | R\$ 10.242,70  | R\$ 123.559,90 |
| <b>Sec. Educação</b>                      | R\$ 40.884,59  | R\$ 44.215,92  | R\$ 129.794,38 |
| <b>Dep. de Finanças e Contabilidade</b>   | R\$ 11.840,25  | R\$ 11.222,10  | R\$ 2.550,00   |
| <b>Dep. de Tributação e Fiscalização</b>  | R\$ 0,00       | R\$ 13.505,11  | R\$ 27.657,00  |
| <b>Secretaria de Turismo</b>              | R\$ 0,00       | R\$ 76.603,22  | R\$ 197.278,58 |
| <b>Secretaria de Defesa do Cidadão</b>    | R\$ 0,00       | R\$ 19.992,14  | R\$ 82.390,69  |
| <b>Sec. Desenv. Economico, Trabalho</b>   | R\$ 0,00       | R\$ 0,00       | R\$ 3.395,00   |
| <b>Dep. Agricultura e Abastecimento</b>   | R\$ 0,00       | R\$ 0,00       | R\$ 2.725,50   |
| <b>Sec. De Obras e Serviços</b>           | R\$ 2.840,45   | R\$ 0,00       | R\$ 19.252,42  |
| <b>Sec. Ass. Social e Habitação</b>       | R\$ 0,00       | R\$ 0,00       | R\$ 11.552,25  |
| <b>Fundo Mun. Infância e Adolescência</b> | R\$ 0,00       | R\$ 0,00       | R\$ 6.720,00   |
| <b>Fundo Mun. Assistência Social</b>      | R\$ 6.553,50   | R\$ 2.866,54   | R\$ 3.880,78   |
| <b>Fundação Cultural de Brusque</b>       | R\$ 39.630,44  | R\$ 25.147,50  | R\$ 9.361,53   |
| <b>Fundo Mun. Turismo</b>                 | R\$ 735.760,98 | R\$ 0,00       | R\$ 0,00       |
| <b>Fundo Mun. Esportes</b>                | R\$ 0,00       | R\$ 52.048,19  | R\$ 81.398,86  |
| <b>Fundo Mun. Saúde</b>                   | R\$ 36.423,35  | R\$ 12.808,75  | R\$ 243.096,55 |
| <b>FUMREBOM</b>                           | R\$ 0,00       | R\$ 168,00     | R\$ 0,00       |
| <b>Inst. Brusq. Planej. e Mobilidade</b>  | R\$ 0,00       | R\$ 84.797,58  | R\$ 29,90      |
| <b>B-TRANS</b>                            | R\$ 87.905,77  | R\$ 0,00       | R\$ 0,00       |

|              |                         |                         |                         |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| <b>TOTAL</b> | <b>R\$ 1.415.633,93</b> | <b>R\$ 1.079.546,97</b> | <b>R\$ 1.958.977,91</b> |
|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|

|                        |                       |                       |  |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|--|
| <b>Média SEMESTRAL</b> | <b>R\$ 742.359,80</b> | <b>R\$ 979.488,95</b> |  |
|------------------------|-----------------------|-----------------------|--|

5



Fls.

355

WS

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Determinada a média semestral das despesas com publicidade liquidadas pela municipalidade “nos três últimos anos que antecedem o pleito” e no “último ano imediatamente anterior à eleição” constato que o resultado da primeira é menor do que a segunda, devendo, por isso, ser adotado como parâmetro para análise dos valores liquidados nos seis primeiros meses de 2012, a teor do que disciplina o inciso VII do art. 50 da Resolução TSE n. 23.370/2011.

Valendo-me da forma de exposição já demonstrada, registro os dados prestados pelos recorridos relativos aos gastos liquidados no primeiro semestre de 2012 (fls. 116/124):

|  |                         |
|--|-------------------------|
| <b>Sec. De Governo e Estratégia</b>          | R\$ 31.155,08           |
| <b>Sec. Comunicação Social</b>               | R\$ 1.002.229,21        |
| <b>Sec. Administração</b>                    | R\$ 5.000,00            |
| <b>Sec. Educação</b>                         | R\$ 101.085,60          |
| <b>Secretaria de Turismo</b>                 | R\$ 48.445,50           |
| <b>Secretaria de Defesa do Cidadão</b>       | R\$ 49.816,00           |
| <b>Sec. Desenv. Econômico, Trabalho</b>      | R\$ 5.000,00            |
| <b>Sec. De Obras e Serviços</b>              | R\$ 64.333,03           |
| <b>Sec. Ass. Social e Habitação</b>          | R\$ 1.175,30            |
| <b>Fundo Mun. Infância e Adolescência</b>    | R\$ 3.290,00            |
| <b>Fundação Cultural de Brusque</b>          | R\$ 13.885,50           |
| <b>Fund. Mun. Esportes</b>                   | R\$ 13.325,00           |
| <b>Fundo Munic Saúde</b>                     | R\$ 1.263,97            |
| <b>Inst. Brusquense Planej. E Mobilidade</b> | R\$ 887,76              |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>R\$ 1.340.891,95</b> |

Deixo de considerar, a propósito, os valores registrados na documentação trazida com as razões recursais (fls. 165/267) por não se tratarem de recursos liquidados, mas efetivamente pagos, os quais, ademais, foram realizados após o dia 07.07.2012, fora, portanto, das balizas temporais fixadas pela norma em apreço para cálculo do limite de gastos com publicidade institucional.

S



Fis.

356

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Sendo assim, como está demonstrada, a ocorrência da conduta vedada imputada aos apelados é inequívoca, já que as despesas com publicidade realizadas pela municipalidade no primeiro semestre de 2012 (R\$ 1.340.891,95) ultrapassaram em muito o limite autorizado por lei (R\$ 742.359,80), calculado com base na média semestral dos 3 (três) anos anteriores ao pleito.

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.

Infundado, nesta quadra, por isto mesmo, o argumento dos recorridos de que não restou comprovado *“qualquer efeito eleitoral dos atos narrados na exordial”* (fl. 287), porquanto é assente o posicionamento da Corte Superior Eleitoral segundo o qual *“a configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei. Precedentes: Rel. Min. Arnaldo Versiani, AI 11.488, DJe 2.10.2009; Rel. Min. Marcelo Ribeiro, AgReg no REsp 27.197, DJe 19.6.2009; Rel. Min. Cármen Lúcia, REsp 26.838, DJe 16.9.2009. O juízo de proporcionalidade incide apenas no momento da fixação da pena”* (AREspe n. 27896, de 08.10.2009, Min. Felix Fischer).

#### **7. Abuso do poder político ou econômico (Lei Complementar n. 64/1990, art. 22)**

No que se refere a esta imputação, cumpre que se analise o conteúdo das peças publicitárias institucionais trazidas aos autos, cuja distribuição pela municipalidade sucedeu no primeiro semestre de 2012, as quais, por conta das características que lhe são peculiares, exigem detalhada descrição.

a) Informativo intitulado “Brusque cresce com grandes obras em todos os bairros” (fl. 62), distribuído no mês de fevereiro de 2012, com tiragem de 50 mil exemplares.

O material enfocado consiste em livrete colorido contendo significativo número de ilustrações fotográficas e permeada de informações, calcadas, fundamentalmente, nas ações administrativas realizadas pela administração pública municipal de Brusque nos últimos 3 (três) anos.

A capa do referido encarte possui a seguinte mensagem:

“O Programa de Ações e Investimentos (PAI) está melhorando a saúde, a educação, a drenagem, a pavimentação de ruas e avenidas e garantindo moradia digna para gente de todos os bairros de Brusque. O trabalho da prefeitura está proporcionando uma vida digna e saudável a milhares de famílias que podem dizer que moram em uma Brusque bem cuidada, com prioridade absoluta para as crianças e adolescentes. Com a Prefeitura em



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

ação, a cidade se desenvolve e só cresce a cada dia”.

Logo após, na contracapa, em letras garrafais está inscrito o título: “3 ANOS DE AVANÇOS E MELHORIAS PARA BRUSQUE”, seguido de quadro cronológico que ocupa duas páginas inteiras, no qual é apresentado, por meio de descrições e fotos, o resumo das ações realizadas pela administração no período de novembro de 2008 a fevereiro de 2012.

Nas páginas seguintes, inúmeras outras iniciativas da Prefeitura nas áreas da “Saúde”, “Obras”, “Educação”, “Esporte e Cultura”, “Desenvolvimento” e “Finanças” são exaltadas com títulos efusivos, acompanhadas de outras fotografias e recursos gráficos, entre os quais destaco:

“Saúde pública de Brusque é a melhor do Vale do Itajaí”

“Modernas instalações em 11 unidades de Saúde”

“Médicos à disposição 8h por dia”

“Resposta rápida às chuvas”

“Obras do PAC já dão resultado”

“Uma usina de asfalto e satisfação”

“A comunidade pede, a Prefeitura atende”

“Calçadas novas e mais seguras em ruas e praças”

“Alimentação escolar de qualidade. Educadores valorizados”

“Prefeitura revitaliza ginásio São Luiz”

“Fenarreco recupera o prestígio”

“Brusque tem o ‘nome limpo’”

Entendo oportuno, ainda, transcrever fragmentos de alguns dos textos contidos no referido material, a saber:

“Contratar médicos é um desafio para prefeituras de todo o Brasil devido à escassez de profissionais interessados em trabalhar no interior, o que resulta em uma intensa concorrência entre os municípios. Em Brusque, superando essa adversidade, desde 2009 a Prefeitura já promoveu a contratação de 37 novos médicos, gente como o Dr. Gustavo, assegurando a disponibilidade de profissionais 8 horas por dia em todas as 17 unidades de Saúde em funcionamento no município. **Antes, havia apenas 22 médicos a serviço da**



Fis.

352  
40

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Prefeitura. Agora, são 59” (grifei).

“Para bem acolher os pacientes, os profissionais da saúde precisam de instalações modernas e adequadas para o atendimento ao público. Em Brusque, ao todo, 11 das 18 Unidades da Saúde encerrarão o ano funcionando em prédios completamente novos ou reformados. **Os investimentos tiveram início em 2009, com a inauguração da Unidade de Saúde Poço Fundo, bairro que não dispunha de uma US própria. Até o final do ano, o bairro São Luiz também ganhará a sua Unidade de Saúde, colocando fim a um reivindicação histórica da comunidade local. Veia onde estão os investimentos da Prefeitura e, o mais importante, o que a comunidade tem a dizer sobre as obras**” (grifei).

“A dona de casa Carmela Torrenzani é moradora do Steffen há 80 anos. Desde que construiu sua casa na Rua Rodolfo Steffen, **ela sempre se preocupou com alagamentos e contabilizou prejuízos quando chovia forte. Agora que as obras do PAC estão a menos de uma quadra de sua casa, ela já enxerga os resultados positivos da drenagem.** “As chuvas de setembro mostraram que não preciso mais me preocupar com os alagamentos”, afirma esbanjando tranqüilidade” (grifei).

“A Usina de Asfalto está localizada no bairro Cedrinho, mas os benefícios dela estão presentes por todos os lados em Brusque. Desde que foi oficialmente inaugurada, em outubro de 2011, **a Usina de Asfalto possibilitou a aceleração da Operação Tapete Preto, que em três anos já levou asfalto e pavimentação de qualidade para 100 ruas e avenidas de 21 bairros**” (grifei).

“A comunidade entra com a mão-de-obra e o concreto, enquanto a Prefeitura contribui com o maquinário. Assim, por meio da união de forças e ouvindo a voz dos moradores, está sendo concretada a Rua SL 09, no bairro Santa Luzia, em mais uma obra do Orçamento Participativo de Brusque. **A pavimentação atende a uma reivindicação histórica das mais de 60 famílias que vivem no local, que até então enfrentavam dificuldades para acessar a parte alta do morro. ‘Quando chovia, ninguém podia descer nem subir na nossa rua. Essa obra era prioridade absoluta para nós’, conta o auxiliar de serviços gerais Joaquim Jerônimo Sobrinho, delegado e conselheiro do OP em Santa Luzia**” (grifei).

“Lugar de criança é na escola. Em Brusque, essa máxima é seguida à risca desde cedo, com oportunidade de ensino para as crianças de zero a seis anos de idade. **A inauguração de cinco novos Centros de Educação Infantil (CEIs) desde 2009 e a reforma de mais três unidades a serem entregues até o final de 2012 possibilitarão a abertura de aproximadamente 2.200 vagas nos últimos quatro anos na rede municipal de ensino**” (grifei).

“O ano letivo começou em clima de novidade e empolgação para a



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

comunidade do Planalto. O bairro acompanhou a reabertura da escola **Ângelo Dognini**, completamente reconstruída após a demolição da antiga estrutura, que estava condenada e ameaçava desabar. Para os professores e os mais de 600 alunos de ensino fundamental, a inauguração teve um significado especial. **‘A gente percebe que o ânimo dos alunos mudou, estão todos mais empolgados para estudar’**, conta a professora **Maria Ivone Crespe Noldin**, com 20 anos de carreira na rede municipal de ensino” (grifei).

**“Desde 2009 o magistério municipal conta com um plano de cargos e salários que elevou a remuneração dos educadores e passou a valorizar os profissionais graduados e pós-graduados, além de oferecer a gratificação por regência de classe. E agora os diretores das escolas municipais são eleitos pelo voto direto da comunidade escolar”** (grifei).

b) Informativo intitulado “TAPETE PRETO avança por novos caminhos” (fl. 63), distribuído no mês de abril de 2012, com tiragem de 20 mil exemplares.

Como a peça publicitária anteriormente descrita, trata-se de folheto contendo dados referentes ao programa municipal denominado “Tapete preto”, no qual são veiculados textos e fotografias referentes às iniciativas realizadas pela administração municipal.

Extraio, da capa, os dizeres utilizados para apresentar o material:

“Quem vive em Brusque encontra a cada dia novos caminhos para trabalhar, andar, dirigir ou passear. Afinal, para acelerar o desenvolvimento da cidade, nada melhor que cuidar da pavimentação de ruas e avenidas. Dentro do Programa Tapete Preto, mais de 30 frentes de trabalho estão levando melhorias para bairros como o Dom Joaquim, onde a família do aposentado Valmir Boing acaba de ser beneficiada. **Com os resultados do Programa Tapete Preto, a cidade está literalmente andando melhor**” (grifei).

Julgo relevante transcrever, igualmente algum dos depoimentos tomados de munícipes supostamente beneficiados pelas melhorias decorrentes da execução das obras, os quais acabaram sendo colocados em destaque no referido livreto:

“Cada morador doou um pedaço do próprio terreno para abrimos a rua. **Agora, com o auxílio da Prefeitura**”, conseguimos fazer a pavimentação” (grifei).

**“Depois de 30 anos trabalhando aqui**, não tenho palavras para descrever como esse asfalto fez bem para o comércio” (grifei).

“Tenho dificuldades em caminhar, **mas agora posso sair de casa tranquilo. Esse asfalto caiu do céu!**” (grifei).



Fls.  
360

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

“Não precisamos mais levar o lixo até a rua debaixo. **Agora**, o caminhão **sobe até nossas casas**” (grifei).

“Minha família toda mora aqui na rua. **Andar de uma casa para outra ficou bem mais tranquilo e seguro agora**” (grifei).

“Separar lixo reciclável **agora** ficou mais fácil” (grifei).

“**A estrutura anterior era improvisada**, e os enfermeiros adaptavam-se a ela. **Agora, temos salas exclusivas para o nosso atendimento**” (grifei).

“De tão bem equipada, a nova US de Águas Claras parece um hospital”.

Menciono que, somadas as tiragens das duas peças publicitárias (70.000), alcança-se o número aproximado de eleitores do município (77.633).

c) Mensagem veiculada no jornal local “Município Dia a Dia”, que circulou no dia 19.03.2012 (fl. 61).

O conteúdo desta publicidade institucional, difundida na imprensa escrita local, é formado pela composição de ilustrações fotográficas de obras públicas, seguida de texto com o seguinte teor:

“Brusque cresce com asfalto de qualidade

**O Programa de Ações e Investimentos (PAI) está melhorando as ruas e avenidas e transformando a vida de muita gente em todos os bairros da cidade.** A Usina de Asfalto acelerou o trabalho de pavimentação e já foram entregues dezenas de quilômetros de concretagem, lajotas e asfalto, além de agilizar a Operação Tapa-Buracos, garantindo mais segurança e fluidez no trânsito. **Esses são apenas alguns exemplos que demonstram que estão trabalhando forte por uma BRUSQUE BEM CUIDADA**”.

Este, pois, o quadro fático relativo ao suposto abuso do poder, extraído das alegações e provas dos autos, as quais passo doravante a analisar.

Pois bem. Após fazer o cotejo do conteúdo do material distribuído com os preceitos legais e, sobretudo, os limites constitucionais que norteiam a divulgação dos atos da administração pública em geral, convenci-me de que está bem configurado o uso de publicidade custeada pelo governo municipal brusquense com inescusável violação ao princípio da impessoalidade (art. 37, par. 1º, da Constituição da República), configurando, como curial, o uso abusivo do poder político reprimido pela legislação eleitoral (Lei n. 9.504/1997, art. 74).

Σ



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Colimando sustentar a higidez desta conclusão, trago à colação precedente do Supremo Tribunal Federal o qual, no meu entender, aplica-se com perfeição ao caso em apreço, cuja ementa é a seguinte:

“Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

1. **O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.**

2. Recurso extraordinário desprovido” (RE n. 191.668, de 15.04.2008, Min. Menezes Direito – grifou-se).

Do corpo do aludido aresto colho excerto que fundamentaram o acórdão e que se aplicam, por igual, ao caso ora examinado.

Ei-lo:

“A regra constitucional do artigo 37, caput e parágrafo 1º objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. **Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propaganda de quem está exercendo o cargo público, espraçando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados como atos do governo e não deste ou daquele governo em particular.**

Não foi por outra razão que a redação do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição de 1988, prestes a completar 20 anos, restringiu a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, “dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

**No momento em que existe a possibilidade de reconhecimento ou identificação da origem pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no caput, bem como configuração de promoção pessoal daquele que exerce o cargo público no padrão de sua vinculação com determinado partido político que ensejou a sua eleição. Assim, direta ou**



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

indiretamente, a vedação é alcançada toda vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtuar-se a lisura desejada pelo constituinte. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional veda qualquer tipo de identificação pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular o governo à pessoa do governante ou ao seu partido. Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo. Anoto, ainda, que, no caso, o acórdão afirmou que o próprio recorrente indicou que "a utilização do slogan é a forma sucinta de expressar uma maneira de governar a cidade, que é uma maneira transparente de manifestar uma meta de governo"(fl. 92)

Ora, foi exatamente isso que a Constituição dos oitenta quis evitar, isto é que haja na divulgação dos atos de governo qualquer modalidade de identificação capaz de retirar o caráter de impessoalidade e, também, capaz de toldar o objetivo educativo, informativo ou de orientação social" (os grifos não são do original).

Ora, examinando detidamente o teor das peças publicitárias enfocadas – especialmente os folhetos distribuídos nos meses de fevereiro e abril – não há como negar que as informações institucionais são introduzidas com o uso de frases de efeito, similares às manchetes utilizadas nos meios de comunicação sociais, bem como declarações de moradores locais, as quais buscam, a toda evidência, exaltar a atuação e a eficiência da atual gestão municipal, de molde a personificar a publicidade institucional do Município de Brusque.

De se indagar, por isto mesmo: existiam motivos razoáveis e prementes que tornavam inevitável a manipulação, no primeiro semestre de 2012, de publicidade institucional referente às obras e ações do governo realizadas nos últimos 3 (três) anos? O emprego dessas exaltações a cada ação administrativa apresentava-se imprescindível para atingir o interesse coletivo? E, sobretudo: esses procedimentos do administrador municipal brusquense estaria em harmonia com os preceitos constitucionais que regem a conduta do agente público?

A resposta a todas essas questões é, indiscutivelmente, negativa.

É que, o efeito de informar objetivamente os atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, conforme a forma preconizada pela Suprema Corte ao interpretar o princípio da impessoalidade, poderia ser perfeitamente alcançado sem a inclusão das expressões enfáticas no texto dos suso referidos ato publicitários. Ou, em outras palavras: a ausência dessas inconcebíveis exaltações em nada deturparia o teor da informação institucional que se pretendia divulgar.

Nesse contexto, outra indagação ainda mais relevante emerge: qual foi, então, o objetivo buscado com o uso dos referidos destaques ao lado de dados e imagens das realizações implementadas pelo atual governo do Município de



Fls.

363

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Brusque, considerando, sobretudo, o fato de não haver qualquer evidência, de que, nos anos anteriores, a prefeitura tenha realizado publicidade institucional de teor similar ao ora tratado?

Ora, não consigo conceber outro motivo plausível senão o de se valer da propaganda oficial, bancada pelo contribuinte, para vincular a imagem da gestão comandada pelos recorridos às obras e serviços colocados à disposição dos munícipes pela prefeitura, o que denuncia, de forma escancarada, a intenção de conceder caráter pessoal aos atos de estado, especialmente por se tratar de material veiculado poucos meses antes da eleição na qual os gestores públicos disputaram a reeleição.

Também distingo por evidente, o propósito de incutir nos munícipes a idéia de que a antiga administração era incompetente no gerenciamento da máquina pública e que, por conseguinte, o mandatário atual seria o mais apto para continuar ocupando o cargo de chefe do poder executivo municipal.

É dizer, resta patenteada a intenção de fomentar nos eleitores um estado de espírito apto a impor comparação entre a administração conduzida pelo prefeito atual — candidato à reeleição — e a gestão anterior, comandada por partido político diverso, ressaltando a excelência da primeira em contraposição a ineficiência da segunda, circunstância juridicamente incondizente, pois, com o conteúdo impessoal que deve nortear a publicidade dos atos de governo.

Prova disso é, como visto, a utilização reiterada de expressões e depoimentos que colimam remeter o leitor da propaganda institucional à atuação da administração pública nos últimos 3 (três), como se percebe, por exemplo, na utilização das expressões “desde 2009”, “reivindicação histórica”, “em três anos”, “agora”.

Constato, ademais, que em algumas páginas do folheto distribuído em fevereiro de 2012 são descritas, após a expressão “E vem por aí”, diversas outras obras e iniciativas que supostamente serão futuramente implementadas pela prefeitura, com o claro objetivo de difundir, de forma dissimulada, proverbiais promessas de campanha.

Entendo relevante destacar, neste idêntico sentido, o firme posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral segundo o qual “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 n. 12099, de 15.04.2010, Min. Arnaldo Versiani).



Fls.

364

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Oportuno referir, aqui, que o precedente acima citado expressa a decisão da Corte Superior referendando acórdão deste Tribunal reconhecendo a veiculação de publicidade abusiva no Município de Itapema, assim ementado:

“- RECURSO - INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - DISTRIBUIÇÃO DE CALENDÁRIO COM DIVULGAÇÃO DE OBRAS E REALIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL - ABUSO DE PODER POLÍTICO E DE AUTORIDADE - ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990 - PROMOÇÃO PESSOAL DE CARÁTER ELEITORAL - CONFIGURAÇÃO - OFENSA AO § 1º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - POTENCIALIDADE DA CONDUTA PARA AFETAR O EQUILÍBRIO DO PLEITO - INELEGIBILIDADE DECRETADA - PROVIMENTO.

A publicidade institucional que consiste na distribuição de calendário destacando obras e realizações da administração municipal, com evidente promoção pessoal do prefeito candidato à reeleição e conotação eleitoreira, caracteriza abuso de poder de autoridade, atraindo a sanção de inelegibilidade prevista no inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990” (Ac. n. 24.008, de 16.09.2009).

Do voto proferido pela relatora designada, Juíza Eliana Paggiarin Marinho, extraio alerta que reputo da maior importância.

Pontuou, à ocasião, Sua Excelência:

“A propaganda antecipada e a institucional que fere o art. 37, § 1º da Constituição da República, como são proibidas, não são realizadas de maneira clara como a propaganda eleitoral divulgada pelos meios e no período permitidos. Nelas, a intenção dos futuros candidatos é divulgar seus nomes ao eleitorado sem, contudo, revelar todos os componentes da propaganda, como a notícia da candidatura, o cargo em disputa, o nome do partido e o pedido de voto propriamente dito, porque isso é expressamente vedado. Por isso, a propaganda realizada por esses meios escusos é subliminar, dissimulada, disfarçada de outro ato, como por exemplo, de felicitação pela passagem de alguma data comemorativa” (TRESA, Ac. n. 24.008, de 16.09.2009).

De fato, diante da gravidade das penalidades previstas para atos incondizentes com a proibição 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, e, revelando o espírito de esperteza que infelizmente grassa entre os dissimulados, utilizam-se de elaboradas técnicas publicitárias aptas a afetar o subconsciente do destinatário da mensagem – ou seja, o eleitor incauto e



Fis.

365

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

desinformado – colhendo-o emotivamente de modo a seduzi-lo e engabelá-lo a votar no autor da indevida mensagem.

Ressalto, porém, que a convicção sobre o caráter eleitoreiro da publicidade oficial enfocada não se fundamenta em meras especulações sobre o desígnio íntimo do responsável pela divulgação da mensagem institucional, até porque essa análise demandaria, a rigor, perscrutar a psique do agente público, o que implica em perigosa e volátil subjetividade.

O julgamento se escora, na verdade, em aspectos fáticos relevantes os quais, objetivamente, permitem afirmar, com a necessária segurança e certeza, que a divulgação patrocinada pela atual gestão municipal de Brusque guarda estreita relação com às eleições de 2012, quais sejam:

1) emprego repetido de exaltações na propaganda oficial que personalizam os atos de governo em detrimento de administrações anteriores, com claro objetivo de enaltecer a gestão do atual prefeito e vice-prefeito, candidatos à reeleição;

2) distribuição de expressiva quantidade do material publicitário institucional, especialmente por conta da impressão de folhetos com tiragem total de 70 mil exemplares, correspondente a quase totalidade do eleitorado do Município de Brusque (77.633 eleitores); e,

3) divulgação dos atos de governo no ano do pleito eleitoral no qual os chefes do Executivo buscam à reeleição.

No intuito de reforçar a argumentação, destaco julgados do Tribunal Superior Eleitoral, nos quais mensagens institucionais de caráter eleitoreiro, como as dos autos, foram prontamente reprimidas:

“RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. PROPAGANDA DIVULGADA COM PRETENSA CARACTERÍSTICA DE SER INSTITUCIONAL. CULTO INDIRETO À CHEFE DO EXECUTIVO QUE SE APRESENTA AO ELEITORADO COM INTENÇÃO DE SER CANDIDATA À REELEIÇÃO AO CARGO DE GOVERNADOR. VIOLAÇÃO AO ART. 37, § 1º, DA CF/88.

**1. Propaganda feita pelo Poder Executivo Estadual que destoa dos limites fixados pelo art. 37, § 1º, da CF/88.**

**2. Louvores em propaganda tida por institucional, mesmo indiretos, à Chefe do Executivo, considerada pretensa candidata à reeleição, caracterizam violação à lei.**

3. Incompetência da Justiça Eleitoral que se afasta.

4. Acórdão que, analisando os fatos, concluiu ter ocorrido violação ao art. 36 da Lei nº 9.504/97. Multa aplicada.

**5. Decisão que se mantém por reconhecer que os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade foram**

§



Fls.

366

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

descumpridos, além da configuração de propaganda eleitoral extemporânea.

6. Recursos especiais não providos” (TSE, REspe n. 26.081, de 05.10.2006, Min. José Delgado).

PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA. FINALIDADE ELEITORAL.

1. Cartilha publicada em janeiro de 2006 contendo louvores às realizações do Governo Federal, sem objetivo de orientação educacional, informação ou comunicação social.

2. Extrapolação potencializada do art. 37, § 1º, da CF.

3. Princípios da legalidade e da moralidade violados.

4. Intensa publicidade do Governo Federal com dados comparativos referentes às realizações da Administração anterior.

5. Documento que, em ano de eleição, se reveste de verdadeiro catecismo de eleitores aos feitos do Governo Federal.

6. Multa imposta de acordo com o § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504/97. Valor de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), equivalente ao custo de publicidade.

7. Proibição de distribuição da referida propaganda (art. 36 da Lei nº 9.504/97).

8. Procedência da representação” (TSE, Rp n. 875, de 17.08.2006, Min. José Delgado – grifou-se).

“PROPAGANDA ELEITORAL - TEMPORÃ - Descabe confundir propaganda eleitoral com a publicidade institucional prevista no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal. A maior valia decorrente da administração exercida, da permanência no cargo, em que pese à potencial caminhada no sentido da reeleição, longe fica de respaldar atos que, em condenável desvio de conduta, impliquem o desequilíbrio de futura disputa, como é exemplo escamoteada propaganda eleitoral fora do lapso temporal revelado no artigo 36 da Lei nº 9.504/97” (TSE, Rp n. 752, de 01º. 12.2005, Min. Marco Aurélio).

Este Tribunal tem reconhecido, por igual, a ilicitude de propagandas oficiais que, travestidas sob o caráter de prestação de contas do governo ou da atuação parlamentar, buscam, em verdade, a promoção da imagem do mandatário com finalidade eleitoral, conforme se constata da ementa abaixo transcrita:

“- RECURSO - REPRESENTAÇÃO - PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA POR MEIO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO - LEGITIMIDADE PASSIVA DO PREFEITO.

O titular da prefeitura e pré-candidato à reeleição é parte legítima para figurar no pólo passivo de representação por propaganda eleitoral extemporânea, através da publicidade institucional, vez que beneficiário direto dela, nos termos do §3º do art. 36 da Lei n. 9.504/1997. A verificação do seu prévio conhecimento acerca do conteúdo das veiculações é questão de mérito.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

- CAMPANHA PUBLICITÁRIA DA PREFEITURA QUE EXTRAPOLA OS PARÂMETROS ESTABELECIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ART. 37, § 1º), CONCLUSÃO ESTA JÁ OBTIDA, INCLUSIVE, EM AÇÃO POPULAR, JULGADA PROCEDENTE NO 1º GRAU DE JURISDIÇÃO - INTERPRETAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA ISONOMIA DE TRATAMENTO COM OS DEMAIS CONCORRENTES - MENSAGENS, COM APELO EMOCIONAL, ENALTECENDO AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS, DIVULGADAS NO ANO ELEITORAL, ACARRETANDO BENEFÍCIO DIRETO AO TITULAR DA PREFEITURA, NOTÓRIO CANDIDATO À REELEIÇÃO - CONOTAÇÃO ELEITORAL DA PROPAGANDA - EXORBITÂNCIA DA PUBLICIDADE DIANTE DA SUA EXTENSÃO VISUAL E DA REPETIÇÃO - RECURSO PROVIDO - APLICAÇÃO DE MULTA.

**As condicionantes caracterizadoras do art. 37, §1º da CF (nomes, símbolos ou imagens) têm conteúdo exemplificativo. A intenção do constituinte foi a de reprimir a indevida divulgação institucional, não só através da menção de nomes e da apresentação de símbolos ou imagens, mas também, mediante qualquer outra forma de publicidade, que caracterize promoção pessoal da autoridade pública.**

**Configura propaganda eleitoral antecipada a realização de publicidade institucional, divulgada no primeiro semestre do ano eleitoral, que se utiliza de textos passionais e narrações autoelogiosas às ações administrativas, desviando-se do caráter estritamente objetivo de que deve se revestir, com o objetivo de beneficiar o titular da prefeitura, sabidamente candidato à reeleição**” (Ac. n. 25.452, de 26.10.2010, Juíza Cláudia Lambert de Faria – grifou-se).

“ELEIÇÕES 2012 - RECURSO - REPRESENTAÇÃO - PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA - ART. 36 DA LEI N. 9.504/1997 - DIVULGAÇÃO DE INFORMATIVO PARLAMENTAR QUE ULTRAPASSA OS LIMITES DA PRESTAÇÃO DE CONTAS - VEICULAÇÃO DE SIGLA, CORES E NÚMERO DO PARTIDO - INTENÇÃO DE INCUTIR NO ELEITORADO A IDÉIA DE QUE O MANDATÁRIO “É O MAIS ATUANTE” - DIVULGAÇÃO DA PLATAFORMA POLÍTICA - ENALTECIMENTO DE SUAS REALIZAÇÕES E QUALIDADES - DESNECESSIDADE DE MENÇÃO À FUTURA CANDIDATURA OU EXPRESSO PEDIDO DE VOTO - CONOTAÇÃO ELEITORAL CONFIGURADA - DECISÃO CONDENATÓRIA - MANUTENÇÃO - DESPROVIMENTO DO RECURSO.

**Configura propaganda eleitoral antecipada a divulgação de informativo parlamentar que, muito mais do que prestar contas à população, promove a imagem e as qualidades do mandatário com finalidade eleitoral, pois ainda que não faça menção à futura candidatura ou revele pedido expresso de votos, visa incutir no eleitorado a idéia de que ele é o mais apto a exercer a função pública**” (Ac. n. 26.633, de 03.07.2012, Juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira).



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Prossigo afirmando ser inegável que a satisfação do interesse coletivo, mola propulsora de toda ação do Estado, impõe ao administrador público o dever de informar a população acerca dos fatos inerentes à gestão da coisa pública. Na busca desse desiderato, todavia, *“o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública não se revela absoluto, mas, antes, sofre restrições, em prol da manutenção da garantia da isonomia entre os candidatos, da moralidade e legitimidade do pleito”* (TSE, AREspe n. 25786, de 01.08.2006, Min. Caputo Bastos).

Compreendo, por igual, ser inevitável que a reeleição para a chefia do poder executivo, em seu propósito de viabilizar a continuidade administrativa, acabe por causar, de forma inarredável, sensível abalo ao princípio da igualdade entre os candidatos, especialmente porque não exige, no ordenamento pátrio, a prévia desincompatibilização do cargo (CR, art. 14, § 5º). Os mandatários que cobiçam a recondução no cargo põem-se, assim, em larga vantagem sobre seus concorrentes, sobretudo em razão do poder político que detêm e à vista da reiterada exposição na mídia, decorrentemente da relevantíssima função pública que exercem. Cuida-se, pois, de reflexo inerente ao nosso instituto da reeleição, e, como tal, com seu ônus e bônus deve ser tratada, porque isso naturalmente sucede em pleno domínio republicano.

Contudo, é por conta dessas circunstâncias que, no ano da eleição, os administradores devem agir com extrema cautela na execução dos atos de gestão, utilizando os recursos públicos de forma ainda mais comedida e austera, com o fito de não terminarem responsabilizados pela malversação da estrutura do governo com viés eleitoral, como já alertado pelo Ministro Marco Aurélio, do STF, ao proferir voto punindo a veiculação de publicidade institucional do governo federal com caráter eleitoreiro.

Afirmou Sua Excelência, à ocasião, no que é pertinente igualmente à espécie que ora decido:

“Reafirmo o que venho proclamando: o fato de a Carta Política viabilizar a reeleição para os cargos do Executivo – sem que se tenha, sequer no período crítico do certame, o afastamento do titular – coloca-o em situação até mesmo delicada, e aí cumpre a cada qual se precatar para fugir à glosa da legislação” (TSE, Rp. N. 752, de 01.12.2005).

O gestor público, mesmo sendo candidato à reeleição, tem o direito – e até mesmo, saliento eu, o dever – de aplicar recursos do erário no intuito de, como a necessária parcimônia e probidade, dar, sim, publicidade às ações administrativas realizadas pelo seu governo, porém deverá fazê-lo com correção e responsabilidade social, respeitando, sempre e sempre, os limites estabelecidos por lei, e, especialmente, mantendo-se fiel ao princípio da isonomia, que se lhe impede de desequilibrar, em seu favor, o embate eleitoral.

✍



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Reproduzo, por oportuno, a lição de Jairo Gomes, a qual soa mais como desabafo frente à malversação da publicidade institucional reinante em nosso país. Alerta o eleitoralista:

“Tem-se assistido a verdadeiras propagandas eleitorais travestidas de ‘institucionais’, pagas, portanto, pelo contribuinte. A rigor, a maioria delas carece de caráter informativo, educativo ou de orientação social, constituindo pura exibição midiática. Muitas vezes, promessas são feitas. Um cenário maravilhoso é desenhado. Um futuro feliz e promissor é colocado em perspectiva, ao alcance de todos. Isso, é claro, se o governante em questão ou o seu afilhado político sagrar-se vitorioso nas urnas e for mantido na cadeira que ocupa. Invariavelmente, afirmações de fatos que não correspondem à realidade são feitas sem o menor constrangimento e com muita pompa. Enfim, todo arsenal do marketing político é mobilizado para criar artificialmente na opinião pública quadros mentais favoráveis ao potencial candidato” (Direito eleitoral, 8ª ed., p. 391).

É premente, pois, a necessidade de, sem esmorecimento, combater-se a malfadada e, infelizmente, usual prática administrativa envolvendo o uso desmedido de recursos públicos para pagamento de despesas com publicidade institucional, em detrimento, sobretudo, de áreas essenciais à população em geral e, inequivocamente, sensíveis a preservação da dignidade humana, como a educação, a saúde, a segurança e o lazer, a qual é comumente alimentada pela certeza da impunidade que toma conta do País.

Por todo o exposto, a procedência da investigação é manifesta, especialmente porque *“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”* (TSE, RCED n. 661, de 21.09.2010, Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior).

Ou, ainda:

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CASSAÇÃO DE REGISTRO DE VICE-PREFEITO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ERROS MATERIAIS. INOCORRÊNCIA. PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INVIABILIDADE. DECADÊNCIA. CITAÇÃO OCORRIDA ANTES DA DIPLOMAÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. DESVIO DE FINALIDADE E POTENCIALIDADE DEMONSTRADOS. CASSAÇÃO DO REGISTRO. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA ANTES DA DIPLOMAÇÃO. POSSIBILIDADE.

[...]

3. O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violan-



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

do a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, ARO 718/DF, DJ 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe 25.074/RS, DJ 28.10.2005). **Deve ser rechaçada, na espécie, a tese de que, para a configuração do abuso de poder político, seria necessária a menção à campanha ou mesmo pedido de apoio a candidato, mesmo porque o fato de a conduta ter sido enquadrada pelo e. Tribunal a quo como conduta vedada evidencia, por si só, seu caráter eleitoral subjacente.**

**4. Existe presunção de dano à regularidade das eleições relativamente às condutas previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 (RO 2.232/AM, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11.12.2009; AgR-AI 11.488/PR, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 30.11.2009).**

**5. A fim de se averiguar a potencialidade, verifica-se a capacidade de o fato apurado como irregular desequilibrar a igualdade de condições dos candidatos à disputa do pleito, ou seja, de as apontadas irregularidades impulsionarem e emprestarem força desproporcional à candidatura de determinado candidato de maneira ilegítima.** A conclusão do v. acórdão recorrido a respeito da potencialidade de a conduta não poder ser revista em sede de recurso especial em vista dos óbices das Súmulas 7/STJ e 279/STF (AREspe 26.035/MG, Rel. Min. Gerardo Grossi, DJ de 29.6.2007; AgR-REspe 35.316/RN, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 5.10.2009) (TSE, AgR-AI n.12028, de 27.04.2010, Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior – grifei).

8. Tipificada, pois, a prática de conduta vedada aos agentes públicos em campanha (Lei n. 9.504/1997, art. 73, VII), assim como o abuso do poder político (Lei Complementar n. 64/1990, art. 22 c/c Lei n. 9.504/1997, art. 74), resta indagar, por derradeiro, acerca da responsabilização dos representados para fins de aplicação das penalidades previstas em lei.

Sobre a matéria dispõe a Lei das Eleições:

“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:

[...]

**§ 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.**

**§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.**

[...]

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



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Outrossim, preconiza a Lei das Inelegibilidades:

“Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

[...]

XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;”

Os dispositivos suso elencados, como curial, não se limitam a reprimir o agente público responsável, diretamente, pela realização indevida de gastos com publicidade institucional e seu posterior uso com desvio de finalidade, alcançando, de igual modo, o candidato eleitoralmente beneficiado pela ilicitude.

Estabelecem, de igual forma, a possibilidade de punição do partido ou da coligação a que pertence o candidato beneficiado.

Posto isso, no que se refere aos recorridos, os quais, ao mesmo tempo, exercem a chefia do Executivo municipal e são candidatos à reeleição, a responsabilidade é inequívoca por conta da irrefutável ingerência política que exercem, na esteira do que já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

“Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade.

1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo.
2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos.

Σ



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Recurso conhecido e provido" (REspe n. 21.307, de 14.10.2003, Min. Fernando Neves).

Prossigo, portanto, para a fixação das penas cabíveis, utilizando os parâmetros estabelecidos no seguinte julgado, igualmente oriundo do Tribunal Superior Eleitoral:

"ELEIÇÕES 2010. CONDUTA VEDADA. USO DE BENS E SERVIÇOS. MULTA.

1. (...)

2. Caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei 9.504/97, é necessário determinar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado, na forma do § 5º do referido artigo.

3. Representação julgada procedente" (Rp. n. 295.986, de 21.10.2010, Min. Henrique Neves).

Sendo assim, no pertinente à aplicação da penalidade pecuniária, constato que os recorridos Paulo Roberto Eccel e Evandro de Farias, além de exercerem cargos políticos relevantes de boa remuneração, declararam no pedido de registro de candidatura possuírem patrimônios de valor considerável, no montante de R\$ 561.849,17 e R\$ 481.248,89, respectivamente.

A coligação recorrida, outrossim, é formada por partidos de expressão nacional, incluindo as agremiações que dão sustentação política ao atual governo federal, tendo estabelecido, ademais, como limite de gastos da campanha majoritária o expressivo valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Dentro desse contexto, exsurge juridicamente viável, diante da boa capacidade econômica dos recorridos e do alto grau de reprovabilidade do comportamento ilícito por eles praticado, a aplicação de pena pecuniária acima do mínimo legal, cumulada, ainda, com as sanções de inelegibilidade e de cassação do diploma, eis que os recorrentes foram diplomados no último dia 17 de dezembro de 2012.

Para fixação do valor da multa adotarei como parâmetro a pena imposta em julgado que dirimiu caso análogo nestas últimas eleições, o qual reprimiu gastos excessivos com a publicidade institucional do município de Joinville (Ac. n. 27.662, de 04.10.2012), enfatizando que a coligação merece, por óbvias razões, ser reprimida em grau mais elevado que os candidatos.



Fls.

372

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Por outro lado, realço que, em decorrência da cassação do registro de candidatura, os votos conferidos aos recorridos devem ser declarados nulos (CE, art. 222 c/c art. 237). E como a votação por eles obtida na eleição majoritária do Município de Brusque (35.998 votos) corresponde a 95,7% dos votos válidos – especialmente em virtude da cassação do registro de candidatura do candidato adversário *Ciro Marcial Roza* –, a realização de novo pleito para escolha do chefe do Executivo municipal é imperativa, a teor do disposto no *caput* do art. 224 do Código Eleitoral.

9. Posto isto, pelo meu voto eu dou provimento ao recurso para julgar procedente a investigação judicial eleitoral, a fim de:

a) cassar o diploma dos recorridos *Paulo Roberto Eccel* e *Evandro de Farias*, aplicando-lhes, também, a sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes ao pleito de 2012 e a multa individual no valor de R\$ 20.000,00 (vinte e mil reais), conforme autoriza o § 4º do art. 50 da Resolução TSE n. 23.370/2011.

b) condenar a coligação “Tenho Brusque no Coração” (PP-PDT-PT-PMDB-PR-PPS-PHS-PTC-PCdoB) ao pagamento de multa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Determino, ainda, para as providências cabíveis, a imediata comunicação desta decisão “ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu” (Lei Complementar n. 64/1990, art. 15, parágrafo único).

Destaco, por fim, que o cumprimento da decisão é imediato, independentemente da interposição de recurso, mostrando-se imprescindível tão somente aguardar a publicação do acórdão, a teor do que estabelece o art. 15 da Lei Complementar n. 64/1990.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

**RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

### DECLARAÇÃO DE VOTO

O SENHOR JUIZ MARCELO RAMOS PEREGRINO FERREIRA:

Consoante voto que proferi na Sessão de Julgamento, ao divergir, entendendo que os valores constitucionais não podem ser diretamente hauridos pelo Poder Judiciário, especialmente, o princípio da igualdade, uma vez que a tarefa de, em primeira mão, densificar esses valores, é do Poder Legislativo, não cabendo a substituição deste pelo Juiz, como se este fosse um legislador positivo.

Sobre o tema, já salientei (Acórdão TRES n. 27.385, de 10.9.2012) que a lei deve ser a **fonte exclusiva e parâmetro para a restrição do direito**, especialmente quando se trata da afastamento do *jus honorum*, na melhor dicção do artigo 5º, II, da Constituição Federal:

Nada obstante, repilo a alegação de que alguém possa ter a sua elegibilidade afastada baseada em análise meramente moral, **sem se atentar para o que a lei assim entende e define**. Em outras palavras, não é qualquer juízo moral que afasta a elegibilidade especialmente numa apreciação pessoal da vagueza do termo *vida pregressa*, **sob o risco de cada julgador decidir ao seu alvedrio qual vida pregressa é digna de se sujeitar ao escrutínio da soberania popular, numa inversão de papéis da democracia representativa**.

Aprofundando-se a discussão, enfim, é preciso salientar que **o protagonismo do Poder Judiciário não pode perpassar, como regra, a tentação de concretização judicial dos valores constitucionais diretamente, porquanto seria indevido imiscuir-se em terreno impróprio e em desdouro da democracia representativa e da soberania popular** (art. 1º e art. 14 da Constituição da República), no mesmo passo da doutrina de Jorge Reis Novais: “De facto, sob pena de violação dos seus limites funcionais, a eventual decisão judicial de invalidação da decisão política dos titulares do poder político só é legítima quando, por um lado, se baseia nos valores substantivos constitucionais – os direitos fundamentais – e, por outro, pode ser fundamentada segundo parâmetros jurídicos objetivos e não enquanto formulação e concretização de uma política alternativa à do legislador democrático, para que o juiz constitucional careceria da necessária legitimidade. **Se estes requisitos não fossem atendidos, estaríamos, como pretende Waldron, a substituir erroneamente a decisão democrática do legislador pela decisão elitista do juiz constitucional** (Direitos Fundamentais - Trunfos Contra a Maioria. Coimbra : Coimbra. 2006, p. 59).

O Supremo Tribunal Federal já deixou assentada inconstitucionalidade do succumbir-se a este canto da sereia, mesmo que imbuídos dos melhores propósitos: **“A definição de outras hipóteses de inelegibilidade e o estabelecimento do lapso temporal em que tais restrições jurídicas subsistirão encontram, no Congresso Nacional – e neste, apenas –, o sujeito concretizante da cláusula fundada no § 9º do art. 14 da Constituição, a significar**



Fls.

375

ve

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

que, na regência dessa matéria, há de prevalecer o postulado constitucional da reserva de lei em sentido formal, como tem sido proclamado, pelo TSE, nas sucessivas decisões que refletem, com absoluta fidelidade e correção, a orientação consagrada na Súmula 13/TSE. Não cabe, pois, ao Poder Judiciário, na matéria em questão, atuar na anômala condição de legislador positivo (RTJ 126/48 – RTJ 143/57 - RTJ 146/461-462 - RTJ 153/765 - RTJ 161/739-740 – RTJ 175/1137, v.g.), para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios de inelegibilidade, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, **o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo)**, usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. Devo ressaltar, neste ponto, (...) com especial veemência, que **o STF e os órgãos integrantes da Justiça Eleitoral não podem agir abusivamente nem fora dos limites previamente delineados nas leis e na CR. Em consequência de tais limitações constitucionais, o Judiciário não dispõe de qualquer poder para ferir, com a inelegibilidade, quem inelegível não é, seja em face do texto constitucional, seja em face da legislação comum, de natureza complementar.** (ADPF 144, voto do Rei. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-8-2008, Plenário, DJE de 26-2-2010.)

Em suma, trata-se de levar em consideração a vida progressiva do candidato e qualificá-la, de acordo com uma valoração objetiva da moralidade (**aqui refiro-me à expressa previsão legal**) –na medida do possível - por meio de critérios pré-definidos como a condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito prevista no art. 1º, inc. i, "I" da lei de regência.

Por isso, afasto a alegação da "vida pública anterior" de fls. 59, porquanto incabível aferir-se daí a inelegibilidade, pois ausente lei para tanto, malgrado as ações de improbidade, ação criminal, sentença (fls. 162, vol. I) e lista de ações judiciais elencadas pelo diligente Ministério Público. (grifei)

Assim, salientei, por ocasião do julgamento, que o inciso VII do art. 73 da Lei n. 9.504/97 tratou de, ao vedar determinadas condutas, concretizar o princípio da igualdade, e que a imposição deste princípio diretamente implicaria, por exemplo, em declarar a inconstitucionalidade da emenda da reeleição.

Neste raciocínio, tendo imposto a lei como conduta vedada expressamente a realização de publicidade num determinado prazo, descabe ao Poder Judiciário criar novas formas de contagem, ainda que mais adequadas ao caso concreto, para preservação da igualdade entre os postulantes:

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais

M.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

pais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a **média dos gastos nos três últimos anos** que antecedem o pleito ou do **último ano imediatamente anterior à eleição**.

Como visto no inciso acima, a lei é clara, porque o excesso e, por conseguinte, a conduta vedada verifica-se por meio da “**média dos gastos nos três últimos anos**” ou do “**último ano imediatamente anterior à eleição**”. Qualquer outro critério temporal, data maxima venia, como a adoção dos gastos semestrais, não está de acordo com a lei.

A jurisprudência do TRE/SC, Acórdão n. 19.306, Relator Juiz Sebastião Ogê Muniz caminha neste sentido. No TSE, de igual modo, como pode se verificar do RESPE n. 26.717, DJ 13.8.2008, p. 11, o Rei. Min. Joaquim Barbosa afasta o cálculo semestral adotado pelo ilustre relator: “Assim, **não é possível calcular a média de gastos do ano anterior e compará-la à média dos gastos do primeiro semestre, uma vez que a lei não previu esta regra restritiva de direito**”.

Nesta direção vale o alerta de Samuel Bertolino dos Santos: “a necessidade de serem observadas as decisões anteriores é instrumento de autovinculação do Poder Judiciário e que pode contribuir para promover o estado ideal de coisas imposto pelos princípios da igualdade e da segurança jurídica. (...) Referida autovinculação aos próprios precedentes funciona como fator de calculabilidade do Direito pelo ganho em previsibilidade da atuação do Poder Judiciário. Ao restringir a atuação futura com base na atuação passada, o princípio da igualdade reduz o espectro e a variabilidade das consequências atribuíveis a atos praticados pelos cidadãos<sup>1</sup>. Igualdade e Segurança Jurídica, acima referidas, são princípios que podem ser reconduzidos, facilmente, ao Sobreprincípio do Estado de Direito. É dizer, o Estado de Direito, como limitação ao arbítrio e ao poder somente se realiza efetivamente com a exigência, dentre outras, de previsibilidade, estabilidade, calculabilidade e igualdade das suas normas e do tratamento dispensado àqueles que se encontrem numa mesma situação. A ideia de submissão do Estado ao Direito traz ínsita a necessidade de que as regras jurídicas sejam previamente demarcadas e conhecidas por todos aqueles que por elas poderão ser influenciados”.

Nesta vereda, por estar a conduta do recorrente em acordo com a jurisprudência pátria, também tenho por inconveniente a sucessividade de alterações na chefia do Poder Executivo, o que gera insegurança jurídica e descontinuidade administrativa (TSE. MC n. 2.230, de 1º.8.2007, Relator Min. Carlos Ayres Britto; MC. n. 1.733, de 27.4.2006, Relator Min. Marco Aurélio de Mello; MC n. 1.736, de 1º.8.2006, Relator Min. Carlos Ayres Britto; AgRg em AC n. 1302-75, de 30.8.2011,

<sup>1</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica. Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. Malheiros Editores, São Paulo, 2011



Fls.

347

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Relatora Min. Nancy Andrichi, AC n. 3.273, de 30.6.2009, Relator Min. Carlos Ayres Britto).

No caso concreto – e sobre isso parece não haver controvérsia – o total liquidado em publicidade no ano eleitoral, até os três meses que antecedem o pleito, foi de R\$ 1.308.265,12.

A média dos últimos três anos (2009, 2010 e 2011) chegou a R\$ 1.461.424,20 e no último ano antes da eleição (2011), o gasto com publicidade foi de R\$ 2.015.923,36.

Ou seja, os gastos com publicidade no Município de Brusque no ano eleitoral foram inferiores à média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito e também menores do que os gastos do último ano imediatamente anterior à eleição, respeitando-se ambos os limites previstos no inciso VII, do art. 73 da lei de regência.

Assim, entendo que a análise da matéria realizada no primeiro grau merece ser prestigiada, visto que a manifestação do Exmo. Promotor Eleitoral que atuou no caso, Dr. Alexandre Carrinho Muniz, e a decisão do Exmo. Juiz da 86ª Zona Eleitoral, Dr. Edemar Leopoldo Schlösser, não merecem qualquer reparo.

Com as razões acima, ousou divergir do Relator, Exmo. Juiz Eládio Torret Rocha, e voto pelo conhecimento e desprovemento do recurso, para manter incólume a sentença monocrática, que julgou improcedente a presente investigação judicial.

É como voto.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

**RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

### DECLARAÇÃO DE VOTO

O SENHOR JUIZ IVORÍ LUIS DA SILVA SCHEFFER: Percebo que o voto do Relator tem dois fundamentos: o primeiro refere-se à questão da extrapolação dos limites de publicidade e o segundo, ao abuso do poder político. Apesar de eu não ter encontrado este segundo fundamento no relatório do processo, nem no parecer da Procuradoria Regional Eleitoral, e não ter havido defesa a esse respeito da tribuna nesta sessão, o Relator confirmou que o pedido foi feito expressamente na inicial, razão pela qual estou apto a proferir o meu voto.

Em relação ao primeiro fundamento, quero aqui enaltecer a erudição do voto do eminente Relator. Voto longo, mas não tedioso. Pleno de doutrina e boa técnica judicial. Todavia, eu faço uma distinção entre o que nós temos no ordenamento e aquilo que queremos que o ordenamento seja. A começar pelo próprio tema da publicidade. A mim, como juiz e cidadão, me parece desnecessária a existência dessa publicidade. A abundância dos recursos que em todos os municípios, em todos os estados e na União, é destinada para a publicidade é incompatível com algo que não precisa de propaganda, pois não há concorrência e poderia ser veiculada de outra forma muito menos onerosa.

Isso é o que eu desejaria que fosse. A meu ver, é um reclamo de todos nós, da própria sociedade, razão pela qual me associo aqui ao sentimento que o Relator revelou. Porém, infelizmente, está na lei.

Esse setor de publicidade tem se revelado um foco grande da corrupção e do desvio do dinheiro público. Cito como exemplo, a constante menção dos meios de comunicação ao famoso processo que está em pauta no momento no Supremo Tribunal Federal. Infelizmente não há controle adequado sobre o conteúdo e a necessidade desses gastos e a forma como são escolhidas essas empresas.

Bom, mas isso é o meu reclamo de cidadão. Não é, torno a dizer, o que está na lei.

Pelo que acompanhei aqui, pela própria exposição muito leal feita pelo Relator, no sentido de indicar a jurisprudência que vem seguindo a Corte, assim como a própria orientação do Tribunal Superior Eleitoral – destaco que isso é muito importante, até para um neófito como eu aqui na Corte entender melhor o direito –, a jurisprudência consolidada no Tribunal era no sentido de preservar os termos do artigo 73, VII, da Lei das Eleições, em uma interpretação literal, restritiva.

Cito os seguintes precedentes:

*- REPRESENTAÇÃO ELEITORAL - CONDOTA VEDADA - ART. 73, VII, DA LEI N. 9.504/1997 - PRELIMINAR DE CARÊNCIA DE AÇÃO POR FALTA DE PEDIDO AFASTADA - CANDIDATO A VICE-GOVERNADOR QUE NÃO*



Fls.

379

100

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

*INTEGRAVA A EQUIPE GOVERNAMENTAL À ÉPOCA DOS FATOS EM APURAÇÃO - ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM - CÁLCULO DO LIMITE DE GASTOS COM PROPAGANDA INSTITUCIONAL EM ANO ELEITORAL - INEXISTÊNCIA DE NORMA LEGAL QUE DETERMINE A OBSERVÂNCIA DE PROPORCIONALIDADE SEMESTRAL - IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.*

*(Acórdão TRESA n. 21.682, de 21-5-2007, Relator: Juiz Jorge Antonio Maurique)*

E

*INVESTIGAÇÃO JUDICIAL - INFRAÇÃO AO ART. 73, VII, DA LEI N. 9.504/1997 CONFIGURADA - CABIMENTO.*

*Protocolizada quando o representado já era candidato, e narrado atos concernentes à publicidade institucional realizada no primeiro semestre do ano eleitoral, dimensionamento temporal fixado na norma tida como violada (art. 73, VII, da Lei n. 9.504/1997), que estabelece os limites legais de gastos com publicidade institucional no referido semestre eleitoral, cabível é a investigação judicial.*

(...)

*PUBLICIDADE INSTITUCIONAL REALIZADA EM PERÍODO NÃO VEDADO - MÉDIA DE GASTOS NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL SUPERIOR À DO ANO IMEDIATAMENTE ANTERIOR - SENTENÇA CONFIRMADA.*

*Realizadas despesas com propaganda considerada institucional, no primeiro semestre do ano eleitoral, excedendo à média de gastos do último ano imediatamente anterior, impõe-se a aplicação de multa.*

(...)

*(Acórdão TRESA n. 19.989, de 30-5-2005, Relator: Paulo Roberto Camargo Costa)*

Esse entendimento não divergia da jurisprudência do TSE:

*Propaganda institucional. Gastos. Limites. Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 1997. Multa.*

*Decisão regional que fixou como valor máximo a ser gasto no primeiro semestre do ano eleitoral a quantia referente à metade da média anual dos três anos anteriores.*

42



Fis.

380

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

*Proporcionalidade não prevista em lei. Impossibilidade de se aumentarem restrições estabelecidas na norma legal.*

*1. A distribuição de publicidade institucional efetuada nos meses permitidos em ano eleitoral deve ser feita no interesse e conveniência da administração pública, desde que observada, como valor máximo, a média de gastos nos três anos anteriores ou do ano imediatamente anterior à eleição.*

*Agravo de instrumento provido. Recurso especial conhecido e provido para tornar insubsistente a multa aplicada.*

*(Acórdão TSE n. 2506, de 12-12-2000, Relator Ministro Fernando Neves da Silva)*

Com base nessa jurisprudência, relatou aqui da tribuna o advogado defensor dos recorridos, que a própria Justiça Eleitoral produziu orientação aos prefeitos e aos gestores municipais. Porém, como informou o Juiz Fornerolli, parece que a orientação partiu da Associação dos Municípios.

Ora, com base nessa orientação repassada pela Associação, fundada no direito que é declarado pela Justiça, aqueles candidatos pautaram as suas condutas, assim como os partidos.

Eu já me manifestei aqui, em uma outra sessão, declarando que não sou adepto da jurisprudência imodificável. Mas, para a alteração da jurisprudência, há que se ter fatos novos, ou um flagrante equívoco na interpretação anterior. Há que se ter ou uma mudança de legislação ou, ainda, como tem feito o Supremo Tribunal Federal, diante da necessidade de alteração da jurisprudência, a preservação dos comportamentos que foram praticados segundo a norma interpretada pelo Tribunal anteriormente.

Isso porque os fatos devem ser julgados conforme uma norma anterior. E a norma não é só aquilo que está na lei. A norma é o resultado da interpretação que o Judiciário faz da lei. Eu falo, portanto, da segurança jurídica, que é um valor que temos que preservar.

Destaquei duas frases do voto do Relator. Dizem o seguinte: “a média mensal é mais justa”, e, por outro lado, “a norma não expõe com clareza como se faz esse cálculo da média”.

Então, se aqui eu estivesse votando como um cidadão, votaria por diminuir, se é que fosse possível, ao mínimo as verbas de publicidade, que poderiam ser muito melhor carreadas para outro serviço prestado pela municipalidade. Mas isso não é uma situação exclusiva de Brusque. É uma situação de todos os municípios do Brasil, de todos os estados do Brasil e da própria União, como eu já



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

me reporte. Mas aqui vota o Juiz que vela pela correta aplicação da lei e da Constituição.

Eu me associo à crítica do Relator quanto à aplicação de dinheiro público em publicidade. Penso que a legislação deva mudar, mas, no meu ponto de vista, infelizmente, isso é uma norma que vale para todos os entes públicos, todas as pessoas políticas e, inclusive, às não políticas, como as autarquias, fundações e empresas públicas. Então, a média mensal é mais justa? Creio que sim. Mas não é o que preconiza a norma.

Lendo o inciso VII, eu penso que ele é muito claro. Não vejo toda a confusão que a doutrina fez, toda a polêmica que a doutrina causou a respeito desse inciso. Basta suprimir uma pequena frase para termos o sentido exato: em ano de eleição, nos primeiros seis meses, não pode haver despesas com publicidade dos órgãos públicos, que excedam a média dos gastos dos três últimos anos que antecedem ao pleito ou do último ano.

A própria lei, nesse dispositivo, fala que nos seis meses anteriores ao pleito o gasto não pode exceder à média.

Apesar de muito bem lembrado pelo Relator que há divergência doutrinária, para mim ficou muito evidente nas citações doutrinárias a distinção entre o que a doutrina diz que é e o que a doutrina diz que deveria ser, o que seria melhor. Cuida-se da vetusta distinção entre *de lege lata* e *de lege ferenda*. Então, a doutrina postula aquilo que seria melhor. Mas o que é, está aqui escrito na lei.

Repito, o Judiciário, especificamente esta Corte, afirmou em vários precedentes como deveria ser o cálculo e, agora, muda-se o entendimento.

A meu ver, em sua manifestação, durante o julgamento, o Procurador Regional Eleitoral se bateu não contra os gastos do candidato, mas contra o dispositivo da lei. Nesse passo, a lei é que seria inconstitucional. Se assim fosse, o Tribunal deveria se manifestar claramente sobre essa inconstitucionalidade. Se a lei é inconstitucional, que se busque pela via adequada a declaração, para a extirpação desse dispositivo do ordenamento.

Todavia, o fato é o seguinte: esses candidatos foram orientados, e penso que foram orientados conforme a jurisprudência desta Corte, conforme uma interpretação correta da lei, porquanto fornecida pelo Tribunal.

Reafirmo o que disse em sessão recente: a jurisprudência é do Tribunal, não é da composição. Nós aqui somos passageiros. Muitos de nós vamos passar menos de dois anos aqui. Nós não podemos ter uma jurisprudência a cada dois anos, sem que tenha uma mudança, uma evolução concreta, nos fatos ou na legislação.



Fls.

382

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Enalteço mais uma vez o voto do Relator, que demonstra excelente boa intenção. Porém me preocupo. Este foi um caso que chegou ao Tribunal, mas e as outras centenas ou milhares de municípios que fizeram ou tiveram o mesmo procedimento e que não foram objeto de ação eleitoral?

Por fim, em relação à segunda parte do fundamento do voto do Relator, eu faço meus os argumentos já expendidos pelo Juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira e me associo, portanto, integralmente à divergência.

É como voto.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

**RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

### DECLARAÇÃO DE VOTO

A SENHORA JUÍZA BÁRBARA LEBARBENCHON MOURA THOMASELLI: Sr. Presidente, com a devida vênia do entendimento do Relator, dirijo no que concerne ao limite temporal fixado como critério de comparação para apuração dos gastos com publicidade institucional, nos termos do art. 73, VII, da Lei n. 9.504/1997.

Destaco, inicialmente, que a linha de argumentação defendida no voto do Exmo. Relator não se mostra desarrazoada, principalmente por pretender resguardar a ética e a moralidade na gestão da coisa pública, com o objetivo, justamente, de impor limitação aos gastos realizados com publicidade institucional.

Como cidadã brasileira, defendo a tese de que gasto de recurso público em publicidade institucional deveria ser precedido de investimentos públicos em setores prioritários, tais como saúde, educação e segurança.

Contudo, na atividade jurisdicional, cabe ao magistrado observar e cumprir a norma legal, um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito e, além disso, destaca-se que a nossa Constituição da República veda expressamente a existência de qualquer juízo ou tribunal de exceção.

No caso em análise, a divergência repousa no entendimento do nobre Relator de que a regra contida no art. 73, VII, da Lei das Eleições comportaria interpretação, uma vez que o comando legal não seria explícito em relação ao limite de despesas permitido com publicidade oficial a ser adotado no ano eleitoral — se semestral ou anual —, tendo, então, concluído que a regra eleitoral “inescondivelmente mal escrita, também não faz referência à média anual, de modo que esse aparente dissenso deve ser preenchido pelo intérprete da norma”.

Ainda que, de fato, existam deficiências na redação do referido dispositivo em comento, não se pode olvidar que o texto legal, por três vezes, faz menção expressa ao parâmetro anual, ao dispor “realizar em ano de eleição (...) despesas com publicidade (...) que excedam a média dos gastos nos últimos três anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

Pretendesse o legislador fixar um critério semestral de comparação, teria ele se utilizado, justamente, da expressão semestral, dispondo que os gastos não poderiam exceder àqueles realizados nos últimos seis semestres que antecedem o ano do pleito ou nos dois semestres referentes ao ano imediatamente anterior ao da eleição, devendo-se observar entre os valores apurados, o que for menor.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE

Pode-se concluir, então, que o parâmetro de comparação fixado pela lei teria sido, sem margem de dúvida, o anual, e, em se tratando de quantificação legal, não haveria lacuna a ser preenchida pelo aplicador da lei.

Afinal, se em um concurso público houvesse uma questão indagando acerca do critério temporal a ser adotado para verificação dos gastos em publicidade, nos termos do art. 73, VII, da Lei n. 9504/1997, em que constassem como assertivas: a) anual; b) semestral; c) quadrimestral; d) trimestral e e) mensal, a única resposta correta seria a assertiva “a”.

Aliás, importa registrar ser esta a inteligência conferida à matéria pelo Tribunal Superior Eleitoral, que pode ser constatada no *leading case*, Agravo 2506, de 12.12.2000, de relatoria de Min. Fernando Neves, bem como, mais recentemente, no Recurso Especial Eleitoral n. 26717, de 7.8.2008, de relatoria do Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes.

Desta forma, como se está diante de uma restrição a direito político, a norma deve ser interpretada restritivamente, como bem esclarece CARLOS MAXIMILIANO:

266 – *Interpretação*. As prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomadas em conjunto, enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição, prejudicial. Logo é caso de *exegese estrita*. Não há margem para interpretação extensiva, e muito menos para analogia.

(...)

269 – O Direito Constitucional, o Administrativo e o Processual oferecem margem para todos os métodos, recursos e efeitos de Hermenêutica. As leis *especiais* limitadoras da liberdade, e do domínio sobre as coisas, isto é, as de impostos, higiene, polícia e segurança, e as punitivas bem como as disposições de Direito Privado, porém de ordem pública e imperativas ou proibitivas, interpretam-se *estritamente*.<sup>[12]</sup>

Portanto, entendo que o parâmetro comparativo a ser adotado deva ser o anual, levando-se em consideração as despesas com publicidade liquidadas pela Prefeitura de Brusque, tal qual consta do voto do Exmo. Desembargador Eládio Torret Rocha.

---

Maximiliano, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. RJ: Forense, 2001, p. 25.



## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### **RECURSO ELEITORAL N. 336-45.2012.6.24.0086 – REPRESENTAÇÃO – ABUSO DE PODER POLÍTICO – CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO – 86ª ZONA ELEITORAL – BRUSQUE**

Desse modo, tomando-se por base a média dos últimos três anos dos gastos liquidados em publicidade, que totalizou R\$ 1.484.719,80, bem como o valor dos gastos efetuados no último ano, imediatamente anterior ao do pleito, no montante de R\$ 1.958.977,90, tenho que o valor efetivamente despendido no primeiro semestre de 2012, no *quantum* de R\$ 1.340.891,95, não teria excedido o limite e, portanto, não teria violado o art. 73, VII, da Lei n. 9504/1997.

Com essas considerações, acompanho a divergência inaugurada pelo Exmo. Juiz Marcelo Peregrino Ferreira e seguida pelo Exmo. Juiz Ivori Luis da Silva Scheffer, ressaltando, ainda, que a análise da matéria realizada em primeira instância merece ser prestigiada, pois tanto a manifestação do Exmo. Promotor Eleitoral, que atuou no caso, Dr. Alexandre Carrinho Muniz, quanto a decisão do Exmo. Juiz da 86ª Zona Eleitoral, Dr. Edegar Leopoldo Schlösser, não destoam da jurisprudência da Corte Superior Eleitoral.

Ante o exposto, ousou divergir do Relator, Exmo. Juiz Eládio Torret Rocha, e voto pelo conhecimento e desprovemento do recurso, para manter incólume a sentença monocrática, que julgou improcedente a presente investigação judicial.

É como voto.



TRESC

Fl. \_\_\_\_\_

## Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

### EXTRATO DE ATA

**RECURSO ELEITORAL Nº 336-45.2012.6.24.0086 - RECURSO ELEITORAL - AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - PROPAGANDA POLÍTICA - PROPAGANDA INSTITUCIONAL - ABUSO - DE PODER POLÍTICO / AUTORIDADE - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE REGISTRO - PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA - 86ª ZONA ELEITORAL - BRUSQUE**

RELATOR: JUIZ ELÁDIO TORRET ROCHA

RECORRENTE(S): COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO ( PSD-DEM-PRB-PSB-PTdoB-PTB-PV-PTN-PSC-PSL-PRTB)

ADVOGADO(S): PAULO CESAR PORTALETE; HEINS ROBERTO LOMBARDI; CAUÊ BASSO DE OLIVEIRA HOBUS

RECORRIDO(S): PAULO ROBERTO ECCEL; EVANDRO DE FARIAS; COLIGAÇÃO TENHO BRUSQUE NO CORAÇÃO (PP-PDT-PT-PMDB-PR-PPS-PHS-PTC-PCdoB)

ADVOGADO(S): RAFAEL NIEBUHR MAIA DE OLIVEIRA; RAFAEL FRANCISCO DOMINONI

PRESIDENTE DA SESSÃO: JUIZ LUIZ CÉZAR MEDEIROS

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL: ANDRÉ STEFANI BERTUOL

Decisão: após a apresentação do voto-vista da Juíza Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli, o Tribunal decidiu, à unanimidade, conhecer do recurso, rejeitar as preliminares suscitadas e, no mérito, por maioria - vencidos os Juízes Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, Ivorí Luis da Silva Scheffer e Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli -, a ele dar provimento, nos termos do voto do Relator. Presentes os Juízes Luiz César Medeiros, Eládio Torret Rocha, Luiz Antônio Zanini Fornerolli, Luiz Henrique Martins Portelinha, Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, Ivorí Luis da Silva Scheffer e Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli.

PROCESSO JULGADO NA SESSÃO DE 18.12.2012.

ACÓRDÃO N. 27940 ASSINADO NA SESSÃO DE 19.12.2012.