



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO Nº 1124-56.
2014.6.06.0000 – CLASSE 37 – FORTALEZA – CEARÁ**

Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura

Agravante: Cid Ferreira Gomes

Advogados: Leonardo Rufino Capistrado – OAB: 19407/CE e outros

Agravada: Coligação Ceará de Todos

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

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. ART. 73, INCISO VI, ALÍNEA B, DA LEI Nº 9.504/97. DESPROVIMENTO.

1. Segundo preceitua o art. 515, *caput*, do Código de Processo Civil, ao se estabelecer a profundidade da cognição a ser exercida por este Tribunal, deve ser respeitada a extensão fixada nas razões recursais. Além disso, consoante já decidiu esta Corte, admite-se o enfrentamento de matéria arguida pela parte não sucumbente em contrarrazões (RO nº 504-06/MT, rel. designado Min. DIAS TOFFOLI, *DJE* de 6.8.2015). Portanto, fica inviável o exame de questão não devolvida ao conhecimento deste Tribunal por meio de recurso ou contrarrazões.

2. É vedada a inovação de tese recursal em agravo interno. Precedentes.

3. O chefe do Poder Executivo à época dos fatos é parte legítima para figurar no polo passivo da representação, tendo em vista que, do acervo fático dos autos, extrai-se que a publicidade institucional questionada foi efetivamente veiculada em sítio eletrônico oficial do Governo, havendo, portanto, vínculo concreto entre aquele e a conduta ilícita perpetrada.

4. O chefe do Poder Executivo, na condição de titular do órgão em que veiculada a publicidade institucional em período vedado, é por ela responsável, haja vista que era

sua atribuição zelar pelo conteúdo divulgado na página eletrônica oficial do Governo. Precedentes.

5. Agravo interno desprovido.

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

Brasília, 9 de agosto de 2016.



MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA – RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Senhor Presidente, trata-se de agravo interno interposto por CID FERREIRA GOMES de decisão pela qual dei parcial provimento a recurso ordinário, para, reconhecendo a legitimidade passiva do ora agravante, aplicar-lhe multa no valor de cinco mil Ufirs, com base no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, em razão da prática de conduta vedada a agente público, consistente na divulgação de publicidade institucional nos três meses anteriores à eleição (art. 73, VI, b, da Lei das Eleições).

Em suas razões, o agravante sustenta que:

a) “a publicação da conduta supostamente vedada no sítio oficial do Governo do Estado decorre da pura e simples razão de tal página hospedar o portal eletrônico da Casa Civil” (fl. 729);

b) não pode ser responsabilizado objetivamente pelos ilícitos praticados por seus secretários, pois, em razão do princípio da desconcentração, a função administrativa é exercida “por meio da distribuição interna de competências e atribuições dentro da própria Administração Pública Direta, impedindo, por exemplo, que o chefe do Poder Executivo Estadual responda pelos atos cuja responsabilidade seja legalmente atribuída a seus secretários e assessores” (fl. 729);

c) os “fatos supostamente ilícitos se manifestaram no âmbito de atos administrativos praticados na esfera de atribuição da Casa Civil, circunstância que não presume participação, direta ou indireta, do Governador do Ceará” (fl. 732);

d) não há nos autos comprovação de que a publicidade institucional teria sido veiculada no sítio eletrônico do Governo do Estado do Ceará em período vedado;

e) o Tribunal Superior Eleitoral tem entendido que, no âmbito das condutas vedadas, a responsabilização do agente público pressupõe o prévio conhecimento ou a anuência com a prática ilícita e, nos autos, não há

prova de que tenha tido ciência ou autorizado a divulgação da publicidade institucional questionada;

f) “só tem sido considerado ilícito eleitoral a veiculação de publicidade institucional com pedido expresso de voto ou promoção pessoal inequívoca de agente público, o que, definitivamente, não ocorreu no caso dos autos” (fl. 734);

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

h) deve ser observado o mesmo raciocínio aplicado à assessora de imprensa da Casa Civil quanto à ilegitimidade passiva, “uma vez que não lhe compete legalmente a administração da publicidade da administração pública, assim como não há nenhuma narrativa que sequer indique sua anuência ou concorrência para a conduta” (fl. 739);

i) deve ser observado o que dispõem os arts. 26¹ 371², 489³ e 927⁴ do Código de Processo Civil/2015;

¹ Art. 26. A cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará:

I - o respeito às garantias do devido processo legal no Estado requerente;

II - a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária aos necessitados;

III - a publicidade processual, exceto nas hipóteses de sigilo previstas na legislação brasileira ou na do Estado requerente;

IV - a existência de autoridade central para recepção e transmissão dos pedidos de cooperação;

V - a espontaneidade na transmissão de informações a autoridades estrangeiras.

§ 1º Na ausência de tratado, a cooperação jurídica internacional poderá realizar-se com base em reciprocidade, manifestada por via diplomática.

§ 2º Não se exigirá a reciprocidade referida no § 1º para homologação de sentença estrangeira.

§ 3º Na cooperação jurídica internacional não será admitida a prática de atos que contrariem ou que produzam resultados incompatíveis com as normas fundamentais que regem o Estado brasileiro.

§ 4º O Ministério da Justiça exercerá as funções de autoridade central na ausência de designação específica.

² Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento.

³ Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

j) não guarda compatibilidade com a ordem jurídica a responsabilização objetiva do chefe do Executivo, tendo em vista as garantias asseguradas aos agentes públicos (fl. 740).

Pugna pela reconsideração do *decisum* agravado, para que seja excluído do polo passivo deste processo ou seja julgado improcedente o pedido formulado na representação proposta em seu desfavor. Caso assim não se entenda, requer a submissão do agravo interno ao Plenário.

Embora tenha sido intimada a apresentar contrarrazões ao agravo interno, a COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS deixou transcorrer *in albis* o prazo (fls. 747-749).

É o relatório.

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

⁴ Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

§ 1º Os juízes e os tribunais observarão o disposto no art. 10 e no art. 489, § 1º, quando decidirem com fundamento neste artigo.

§ 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese.

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA (relatora): Senhor Presidente, o agravo interno é tempestivo. A decisão agravada foi publicada no *Diário da Justiça Eletrônico* em 13.4.2016, quarta-feira (fl. 725), e o presente recurso, interposto em 18.4.2016 (fl. 726), em petição subscrita por advogados constituídos nos autos, mostrando-se presente, também, o interesse e a legitimidade recursal.

Transcrevo a decisão agravada, na parte que interessa (fls. 707-714 e 724):

[...] Decido.

Cuida-se de agravo manejado pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS e de recurso especial eleitoral interposto por ARIALDO DE MELLO PINHO nos autos de representação proposta com base na prática de conduta vedada (art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97).

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

Segundo consta nos autos, a ilegalidade está consubstanciada na divulgação de publicidade institucional por meio de vídeo, no sítio eletrônico oficial do Governo do Estado do Ceará, em período vedado na legislação eleitoral.

O Tribunal Regional acolheu a preliminar de ilegitimidade passiva do representado CID FERREIRA GOMES, então governador do Estado, “por entender que somente o Chefe da Casa Civil do Estado do Ceará e sua Assessora de imprensa são responsáveis pela publicação atacada” (fl. 481).

No mérito, reconheceu a existência da conduta vedada descrita nos autos, ao fundamento de que “não se trata de situação excepcional normativamente permitida” (fl. 482) e consignou que, para efeito de condenação, “a multa decorrente da propaganda irregularmente veiculada é cabível apenas ao responsável pelo órgão, ou seja, o Chefe da Casa Civil do Estado do Ceará” (fl. 483), por ser ele diretamente responsável pelo conteúdo oficial publicado em nome do governo daquele Estado.

Por outro lado, quanto aos representados CAMILO SOBREIRA SANTANA, MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO, CARLOS MAURO BENEVIDES FILHO, JOSÉ LINHARES PONTES e FRANCISCO HONÓRIO PINHEIRO ALVES, a Corte de origem julgou a representação improcedente e consignou não haver nos autos elementos suficientes para fundamentar a alegação de que a propaganda questionada poderia beneficiá-los, registrando, ainda, não vislumbrar “potencial para desequilibrar a campanha eleitoral ou

mesmo para aplicação da pena de inelegibilidade a qualquer dos representados” (fl. 482).

Em relação à representada CHRISTIANNE SALES, assessora de imprensa da Casa Civil, a representação também foi julgada improcedente, por entender o TRE do Ceará que se trata “de mera obediência hierárquica, configurada pela inocorrência de ordem manifestamente ilegítima” (fl. 483).

Finalmente, concluiu pela aplicação da multa ao chefe da Casa Civil, ARIALDO DE MELLO PINHO, no valor de cinco mil Ufirs, com base no art. 73, § 4º, da Lei das Eleições, por entender que ele é “diretamente responsável por todo o conteúdo oficial publicado em nome do Governo do Estado como decorrência natural do cargo que ocupa” (fl. 483).

Dessa decisão a COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS interpôs recurso especial, pugnando pelo reconhecimento da responsabilidade dos representados, com a consequente aplicação de multa a todos eles e, quanto aos candidatos representados, além da multa, por que fosse aplicada a condenação de cassação do registro ou do diploma, nos termos do art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei nº 9.504/97.

Nesse contexto, destaco que, por se tratar de processo relativo a cassação de diploma ou mandato referente a eleições estaduais, o recurso cabível é o ordinário – nos termos dos arts. 121, § 4º, III, da CF e 276, II, a, do CE –, ainda que não tenha havido condenação nesse sentido.

Esse, aliás, tem sido o entendimento adotado por este Tribunal Superior. Confira-se:

RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, IV e § 10, DA LEI Nº 9.504/97. SENADOR. DEPUTADO ESTADUAL. REPASSE. RECURSOS FINANCEIROS. SUBVENÇÃO SOCIAL. ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS. FOMENTO. TURISMO. ESPORTE. CULTURA. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONTRAPARTIDA. GRATUIDADE. DESCARACTERIZAÇÃO. DESPROVIMENTO.

PRELIMINARES

1. É cabível o recurso ordinário, nos termos do art. 121, §4º, III, da Constituição Federal, quando seu julgamento puder resultar na declaração de inelegibilidade ou na perda do diploma ou mandato obtido em eleições federais ou estaduais.

2. Segundo o disposto no art. 77 da LC nº 75/93, a Procuradoria Regional Eleitoral é parte legítima para atuar perante os feitos de competência dos tribunais regionais eleitorais.

3. Na linha dos precedentes desta Corte, o ajuizamento de investigação judicial eleitoral com base nos mesmos fatos que embasaram a representação não prejudica o trâmite desta. Trata-se de meios processuais autônomos e, no caso vertente, contêm acervos probatórios distintos.

MÉRITO

[...]

6. Recurso especial conhecido como ordinário e desprovido.

(REspe nº 2826-75/SC, rel. Min. MARCELO RIBEIRO, DJE de 22.5.2012; sem grifos no original)

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

2. DO RECURSO INTERPOSTO PELA COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS

2.1 Da legitimidade passiva e da responsabilidade de CID FERREIRA GOMES

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

Como se sabe, a legitimidade é analisada à luz do direito alegado e não do direito provado, este respeitante ao mérito.

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

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

(fl. 161)

Ainda, em suas contrarrazões ao agravo, argumenta que a “tese segundo a qual apenas a descentralização administrativa eximiria de responsabilidade o chefe do Executivo pelos atos praticados por seus secretários vai de encontro às lições mais basilares de direito administrativo” (fl. 541).

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

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

Por oportuno, registro a possibilidade do imediato exame da responsabilidade – análise de mérito –, com base na teoria da causa

madura, haja vista que constam dos autos todos os elementos de prova suficientes à análise da questão.

Nesse sentido tem sido a compreensão deste Tribunal Superior:

Ação de investigação judicial eleitoral. Art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

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

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

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 6-03/MS, rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, *DJE* de 12.8.2014; sem grifos no original)

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

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

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

Ilustrativamente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL DESPROVIDO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, b, DA LEI Nº 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM SÍTIOS ELETRÔNICO DA PREFEITURA. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO. APLICAÇÃO DE MULTA.

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

2. A lei eleitoral proíbe a veiculação, no período de três meses que antecedem o pleito, de toda e qualquer publicidade

institucional, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral.

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

4. Agravo regimental desprovido. -

(AgR-REspe nº 500-33/SP, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJE de 23.9.2014; sem grifos no original)

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

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

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

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

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

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

Agravos regimentais desprovidos.

(AgR-REspe nº 35.590 [43819-66]/SP, rel. Min. ARNALDO VERSIANI, DJE de 24.5.2010; sem grifos no original)

Na mesma linha, por ocasião do julgamento da Representação nº 3807-73, em 20.3.2014, de relatoria do e. Ministro MARCO AURÉLIO, este Tribunal assentou a responsabilidade do titular do

Ministério da Integração Nacional pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97.

Confira-se trecho do voto condutor desse acórdão:

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

(sem grifos no original)

No contexto, destaco, ainda, o seguinte precedente desta Corte Eleitoral em representação relativa às Eleições 2014:

ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. CONDOTA VEDADA. ART. 73, VI, b, DA LEI Nº 9.504/97. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. REJEIÇÃO. VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. RESPONSABILIDADE. PRESIDENTE DA PETROBRAS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DEMAIS REPRESENTADOS. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO E PRÉVIO CONHECIMENTO. INCOMPETÊNCIA PARA INTERVIR OU EXERCER CONTROLE NA PUBLICIDADE.

1. Rejeitadas as preliminares de ilegitimidade passiva e de inépcia da petição inicial, em razão, respectivamente, da existência de pertinência subjetiva entre os representados e o direito material controvertido, e de presença dos elementos necessários ao estabelecimento da relação jurídico-processual. Decisão unânime.

2. Publicidade não dirigida ao consumidor final, porquanto sequer há nominação do produto. Trata-se de autopromoção da empresa e não de publicidade visando concorrência de produto no mercado. Decisão unânime.

3. Caracterizada a veiculação de propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito. Conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97. Decisão unânime.

4. Responsabilidade da terceira Representada, na condição de Presidente da Petrobras, e, por conseguinte, autorizadora da divulgação da peça publicitária irregular. Decisão unânime.

5. É indispensável a comprovação de autorização ou prévio conhecimento dos beneficiários quanto à veiculação de propaganda institucional em período vedado, não podendo ser presumida a responsabilidade do agente público. O uso abusivo de propaganda travestida de institucional não afasta a ressalva. Decisão unânime.

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

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

(Rp nº 778-73/DF, rel. Min. ADMAR GONZAGA NETO, DJE de 6.10.2014; sem grifos no original)

Diante desse cenário, mantenho o entendimento já firmado por este Tribunal Superior para reconhecer a responsabilidade de CID FERREIRA GOMES pela publicidade institucional veiculada em período vedado, porquanto, na qualidade de chefe do Poder Executivo daquele Estado, era de sua competência zelar pelo conteúdo a ser divulgado no sítio eletrônico oficial do Governo.

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

[...]

4. Conclusão

Ante o exposto:

a) recebo o recurso especial interposto pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS como recurso ordinário e, com fundamento no art. 36, § 7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, dou-lhe PARCIAL PROVIMENTO para, reconhecendo a legitimidade passiva do representado CID FERREIRA GOMES, aplicar-lhe sanção de multa no valor de cinco mil Ufirs, com base no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97;

[...]

1. Do breve relato

Importa esclarecer que se cuidou, na origem, de representação proposta pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS em desfavor de CID FERREIRA GOMES e OUTROS, em razão de estar configurada a prática da conduta vedada descrita no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97.

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

O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará excluiu do polo passivo deste processo, por ilegitimidade, o representado CID FERREIRA GOMES,

“por entender que somente o chefe da Casa Civil do Estado do Ceará e sua assessora de imprensa são responsáveis pela publicação atacada” (fl. 481).

Quanto à questão de fundo, reconheceu a existência da mencionada conduta vedada para, então, concluir pela responsabilidade do representado ARIALDO DE MELLO PINHO, à época chefe da Casa Civil, condenando-o ao pagamento de multa, por compreender ser ele diretamente responsável pelo conteúdo oficial publicado em nome do Governo daquele Estado. Em relação à CHRISTIANNE SALES, assentou ser inaplicável a multa, uma vez que exerceria, tão somente, cargo exonerável *ad nutum*, sendo diretamente subordinada ao chefe daquele órgão.

Dessa decisão a COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS interpôs recurso especial, que foi recebido como ordinário, ao qual foi dado parcial provimento para, reconhecendo a legitimidade passiva de CID FERREIRA GOMES, concluir pela responsabilidade deste pela propaganda institucional vedada e aplicar-lhe multa no valor de cinco mil Ufirs, com base no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, em razão de, na qualidade de chefe do Poder Executivo do Ceará, ser de sua competência zelar pelo conteúdo divulgado no sítio oficial do governo.

Sobreveio a interposição deste agravo interno por CID FERREIRA GOMES, cujas questões passo a examinar individualmente.

2. Da publicidade institucional em período vedado

O agravante alega não haver nos autos prova de que a publicidade institucional teria sido veiculada no portal eletrônico do Governo do Estado do Ceará em período vedado, bem como afirma a necessidade de pedido expresso de voto ou promoção pessoal do agente público para configurar a conduta vedada descrita nos autos.

Convém ressaltar que a existência da publicidade institucional veiculada em período vedado ficou devidamente constatada e registrada pelo Juiz Auxiliar da Propaganda, Dr. Carlos Henrique Garcia de Oliveira, no momento da apreciação do pedido liminar (fl. 43v.), em que se registrou:

[...] que, no dia 29.07.2014, por volta das 8h30min, acessei o sítio eletrônico oficial do Governo do Estado do Ceará e constatei que a



propaganda institucional ora atacada estava efetivamente ali publicada, mas que a mesma estava hospedada em outro sítio eletrônico, no caso, o portal de vídeos Youtube. Em nova consulta ao sítio oficial, na mesma data, por volta das 11h15min, pude constatar, desta vez, que o vídeo já não se encontrava mais publicado na página do Governo do Estado, apesar de continuar hospedada no portal Youtube.

Segundo preceitua o art. 515, *caput*, do CPC/73⁵, ao se estabelecer a profundidade da cognição a ser exercida por este Tribunal, deve ser respeitada a extensão fixada nas razões recursais. Além disso, consoante já decidiu esta Corte Eleitoral, admite-se o enfrentamento de matéria arguida pela parte não sucumbente em contrarrazões (RO nº 504-06/MT, rel. designado Min. DIAS TOFFOLI, *DJE* de 6.8.2015).

No entanto, as questões relativas à inexistência de prova de que a publicidade institucional tenha sido veiculada em período vedado e à necessidade de pedido expresso de voto ou promoção pessoal do agente público para configurar a conduta vedada descrita nos autos não foram devolvidas a este Tribunal nas razões do recurso especial, recebido como ordinário, interposto pela COLIGAÇÃO CEARÁ DE TODOS (fls. 488-502), tampouco nas contrarrazões apresentadas pelo ora agravante (fls. 530-541).

Vê-se, portanto, que a parte não se insurgiu oportunamente quanto às matérias, mostrando-se inviável conhecê-las neste momento, por se tratar de inovação em âmbito de agravo interno.

Nesse sentido, *mutatis mutandis*, cito precedentes deste Tribunal:

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

1. Verificadas a utilização e a aplicação irregular de recursos de origem não identificada, nos termos do art. 29 da Resolução-TSE nº 23.406/2014, impõe-se a devolução desses valores ao Tesouro Nacional. Precedentes.

⁵ Art. 515. A apelação devolverá ao tribunal o conhecimento da matéria impugnada. [Art. 1.013, CPC/2015]

2. **Conforme pacífica jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não se admite a inovação de tese no âmbito de agravo regimental.**

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

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 4190-49/MG, rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJE de 31.3.2016; sem grifos no original)

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

1. O recurso especial interposto por advogado sem procuração nos autos é tido como inexistente.

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

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

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

5. Agravo regimental desprovido.

(AgR-AI nº 437-24/RJ, rel. Min. LAURITA VAZ, DJE de 20.6.2014; sem grifos no original)

3. Dos arts. 26, 371, 489 e 927 do Código de Processo Civil/2015

Assevera o agravante que, pelos arts. 26, 371, 489 e 927 do CPC/2015 e “em observância ao garantismo assegurado aos agentes públicos, não guarda compatibilidade com a ordem jurídica a responsabilização objetiva do chefe do Executivo” (fl. 740).

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

No que tange ao disposto nos arts. 371, 489 e 927 da Lei Processual, não merece prosperar a irresignação. Ressalte-se que a decisão atacada com fundamento na legislação pátria e na jurisprudência que se formou no âmbito deste Tribunal demonstrou a responsabilidade do ora agravante, justificando a aplicação da sanção imposta.

4. Da legitimidade passiva

CID FERREIRA GOMES pretende seja mantida a decisão do Tribunal de origem que concluiu por sua ilegitimidade para figurar no polo passivo desta demanda, com fundamento em que deve ser observado o mesmo raciocínio aplicado à assessora de imprensa da Casa Civil, haja vista que “não lhe compete legalmente a administração da publicidade da administração pública, assim como não há nenhuma narrativa que sequer indique sua anuência ou concorrência para a conduta” (fl. 739).

No ponto, o agravante argumenta que o *site* do Governo do Ceará é apenas hospedeiro do portal eletrônico da Casa Civil e que esta secretaria é a responsável pela propaganda, motivo por que a exclusão dele, pelo Tribunal, do polo passivo desta demanda, com base na teoria da desconcentração administrativa, deveria ser mantida.

No entanto, conforme consignado na decisão agravada, embora o TRE do Ceará tenha concluído pela ilegitimidade passiva de CID GOMES com base na existência de desconcentração administrativa, evidencia-se, dos fatos e circunstâncias constantes nos autos, que a publicidade institucional foi efetivamente publicada no sítio eletrônico oficial do Governo do Estado do Ceará, havendo, portanto, vínculo concreto entre a conduta ilícita perpetrada e o agravante.

Além do mais, entendo ser equivocada a argumentação no sentido de que a parte não possui legitimidade passiva devido à impossibilidade de exame de sua responsabilidade sob a ótica subjetiva. Isso

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

Com isso, mantenho a conclusão do *decisum* agravado de que existe um lastro mínimo que fundamenta a **legitimidade** de CID FERREIRA GOMES para figurar no polo passivo da representação.

5. Da responsabilidade de CID FERREIRA GOMES pela publicidade institucional em período vedado

Esclareço, inicialmente, ser incontroverso nos autos que o conteúdo divulgado na página oficial do Governo do Estado do Ceará evidencia publicidade institucional em período vedado, haja vista que enaltece obra do governo.

O cerne da questão reside, portanto, em saber se o governador à época dos fatos, CID FERREIRA GOMES, seria responsável pela citada publicidade.

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

De fato, não se desconhece que, segundo a jurisprudência desta Corte, é imprescindível a comprovação da responsabilidade ou do prévio conhecimento do **beneficiário** pela conduta vedada descrita no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97 para efeito de imposição da sanção, não podendo haver responsabilidade com base em presunção (Rp nº 828-02/DF, rel. Min. TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO, *DJE* de 1º.10.2014, e Rp nº 778-73/DF, rel. Min. ADMAR GONZAGA, *DJE* de 6.10.2014).

Todavia, na hipótese versada nestes autos, CID FERREIRA GOMES não era candidato à reeleição e, portanto, não estava na condição de beneficiado pela conduta em referência, mas na de agente público responsável pela conduta ilícita, motivo pelo qual a ele não se aplica tal entendimento.

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

De outra parte, o agravante aduz que não pode ser responsabilizado pelos ilícitos praticados por seus secretários, pois, em razão do princípio da desconcentração, a função administrativa é exercida

[...] por meio da distribuição interna de competências e atribuições dentro da própria administração pública direta, impedindo, por exemplo, que o chefe do Poder Executivo Estadual responda pelos atos cuja responsabilidade seja legalmente atribuída a seus secretários e assessores [...].

(fl. 729)

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

Com a finalidade de embasar suas alegações, menciona que, na oportunidade do julgamento da Rp nº 778-73/DF, em 3.9.2014 (de relatoria do eminente Ministro ADMAR GONZAGA, referente às Eleições 2014), proposta com base no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, consubstanciada em publicidade institucional da Petrobras, por meio da veiculação de vídeos em período vedado, esta Corte Superior decidiu aplicar multa pela prática de publicidade institucional em período crítico apenas a MARIA DAS GRAÇAS FOSTER, à época presidente da estatal, e afastou a responsabilidade do chefe do Poder Executivo pela conduta vedada, por não ter sido demonstrado que teve prévio conhecimento do ilícito.

Destaco trecho do mencionado voto:

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

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

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

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

(sem grifos no original)

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

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

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

Nesse cenário, mantenho o entendimento de que cabe ao chefe do Poder Executivo o controle das atividades relacionadas ao governo e, ainda que com o auxílio de secretários, deve ser mantida sua responsabilidade, diante das atribuições que lhe são conferidas.

A propósito, segundo estabelece a Constituição Estadual do Ceará, compete privativamente ao governador do Estado “exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado [...] a direção superior da administração estadual”.

No mesmo contexto, registro que o precedente deste Tribunal Superior na Rp nº 3807-73/DF, de relatoria do eminente Ministro MARCO

AURÉLIO, ao contrário do que alega o agravante, guarda semelhança fática com a hipótese destes autos, na medida em que houve responsabilização do Ministro da Integração Nacional, em razão de que, por ser **titular do órgão** em que veiculada a publicidade vedada, teria ciência do fato.

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

Para confirmar, reitero os precedentes citados na decisão ora impugnada, referentes a julgados do TSE para as Eleições 2012 e 2010, respectivamente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL DESPROVIDO. CONDOTA VEDADA. ART. 73, VI, b, DA LEI Nº 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM SÍTIO ELETRÔNICO DA PREFEITURA. RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO. APLICAÇÃO DE MULTA.

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

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

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

4. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 500-33/SP, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJE de 23.9.2014; sem grifos no original)

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

1. **A infração ao art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97** aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral.
2. **Os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, ainda que tenham proibido a veiculação de publicidade por meio de ofícios a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal.**
3. Comprovadas as práticas de condutas vedadas no âmbito da municipalidade, é de se reconhecer o evidente benefício à campanha dos candidatos de chapa majoritária, com a imposição da reprimenda prevista no § 8º do art. 73 da Lei das Eleições.
4. Mesmo que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoral, incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, visto que ficou provada a distribuição gratuita de bens sem que se pudesse enquadrar tal entrega de benesses na exceção prevista no dispositivo legal.
5. Se a Corte de origem, examinando os fatos narrados na investigação judicial, não indicou no acórdão regional circunstâncias que permitissem inferir a gravidade/potencialidade das infrações cometidas pelos investigados, não há como se impor a pena de cassação, recomendando-se, apenas, a aplicação das sanções pecuniárias cabíveis, observado o princípio da proporcionalidade.

Agravos regimentais desprovidos.

(AgR-REspe nº 355-90/SP, rel. Min. ARNALDO VERSIANI, DJE de 24.5.2010; sem grifos no original)

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

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

Desse modo, a aplicação da multa é medida a ser mantida, nos termos do disposto no art. 73, § 4º, c.c. o § 8º, da Lei Eleitoral.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.



EXTRATO DA ATA

AgR-RO nº 1124-56.2014.6.06.0000/CE. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Agravante: Cid Ferreira Gomes (Advogados: Leonardo Rufino Capistrado – OAB: 19407/CE e outros). Agravada: Coligação Ceará de Todos (Advogados: Waldir Xavier de Lima Filho – OAB: 10400/CE e outros).

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

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber, Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 9.8.2016.