



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

RECURSO NA REPRESENTAÇÃO Nº 553-53.2014.6.00.0000 – CLASSE 42 –
BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

Recorrente: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional

Advogados: Ricardo Penteado de Freitas Borges – OAB nº 92770/SP e outros

Recorrida: Dilma Vana Rousseff

Advogados: Luis Gustavo Motta Severo da Silva – OAB nº 34248/DF e outros

ELEIÇÕES 2014 – REPRESENTAÇÃO – RECURSO INOMINADO – PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA – DISCURSO DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA, PRONUNCIADO EM 10 DE JUNHO DE 2014, EM CADEIA NACIONAL DE RÁDIO E TELEVISÃO, SOBRE A COPA DO MUNDO DE FUTEBOL – NÃO APLICABILIDADE DO ART. 36-B, DA LEI Nº 9.504/97 ÀS ELEIÇÕES DE 2014 – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE ELEITORAL – ART. 16 DA CF/88 – PRELIMINAR DE ATIPICIDADE DA CONDUTA – REJEIÇÃO – ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA À LUZ DO ART. 36 DA LE – INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA CONVOCAÇÃO – DECRETO Nº 84.181/79, ART. 87, *CAPUT* – ATO DE GOVERNO – POSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELA JUSTIÇA ELEITORAL DO CONTEÚDO DO DISCURSO – NÃO CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA – INEXISTÊNCIA DE REFERÊNCIAS, AINDA QUE INDIRETAS, A ELEIÇÕES, VOTOS E CANDIDATURAS – DISCURSO PROFERIDO EM AMBIENTE POLÍTICO CONTURBADO, MARCADO POR MOVIMENTOS SOCIAIS DE PROTESTO – DISCURSO NO QUAL SE VISLUMBRA SIMPLES PREOCUPAÇÃO DA CHEFIA DO EXECUTIVO COM A DISSIPAÇÃO DE TENSÃO, PARA QUE O EVENTO ESPORTIVO DE ENVERGADURA MUNDIAL TRANSCORRESSE EM CLIMA DE TRANQUILIDADE – DEVER CONSTITUCIONAL DE PRESTAR CONTAS – PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE (ART. 37, *CAPUT*, DA CF/88) – APELO QUE NÃO INFIRMA AS RAZÕES DA DECISÃO RECORRIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO

I – Não procede a preliminar de atipicidade da conduta em virtude do fato de que não se aplica o disposto no art. 36-B,

da LE às Eleições/2014, à luz do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF/88), quando a peça vestibular vem lastreada no art. 36, *caput*, da LE, para fins de aplicação da multa pecuniária de que cuida o § 3º, do mesmo dispositivo legal;

II – De acordo com o disposto no art. 87 do Decreto nº 84.181/79, é lícita a convocação de cadeia de rádio e televisão para pronunciamento da Presidência da República no interesse da Administração e para divulgação de assuntos de relevante importância;

III – Apesar de a convocação de cadeia nacional de rádio e televisão, para pronunciamento da Presidência da República, caracterizar ato de governo, segundo autorizada doutrina, vinculado ao exercício de discricionariedade político-administrativa, a Justiça Eleitoral pode apreciar o conteúdo da manifestação para aquilatar a caracterização ou não de propaganda eleitoral antecipada vedada pela legislação eleitoral;

III – Não caracteriza propaganda eleitoral antecipada discurso proferido pela Presidência da República, em cadeia nacional de rádio e televisão, no dia 10 de junho de 2014, às vésperas da Copa do Mundo de futebol, quando o exame de seu conteúdo, pela Justiça Eleitoral, aponta para existência de simples prestação de contas, decorrência lógica do Princípio da Publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), somada à intenção, em meio a ambiente politicamente conturbado, marcado por movimentos sociais de protestos, alguns dos quais violentos, de arrefecer os ânimos exaltados e dissipar a tensão, a fim de que o evento esportivo de envergadura mundial transcorresse em clima de tranquilidade, notadamente quando inexistentes, na fala impugnada, qualquer alusão direta ou indireta a eleições, candidaturas ou pedidos de votos;

IV – Nega-se provimento a recurso inominado que não infirma as razões da decisão recorrida.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator.

Brasília, 2 de agosto de 2016.


MINISTRO TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, noticiam os autos que o **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO (PSB)**, representado por seu Diretório Nacional, manejou representação, sem pedido de liminar, em face de **DILMA VANA ROUSSEFF**, Exma. Sra. Presidenta da República, com o fim de que lhe fosse aplicada, em razão de suposta propaganda eleitoral antecipada, a multa de que trata o art. 36 da Lei nº 9.504/97.

A alegada propaganda antecipada consistiu, segundo consigna a representação ofertada, na convocação, pela Representada, de rede nacional de rádio e televisão, na noite de 10 de junho de 2014, para sua autopromoção, e, também *“para realizar nítida promoção eleitoral de suas realizações administrativas, por meio do ataque político aos seus adversários”* (fl. 3).

Sustentou o Autor que, a pretexto de saudar o início da Copa do Mundo de Futebol, a Representada, em seu pronunciamento à Nação, realizou propaganda eleitoral antecipada, contrariando a legislação vigente.

Ressaltou, ainda, que a Representada usou do *“espaço de prestação de contas constitucional”* (fl. 4) para atacar seus adversários políticos e aqueles que criticaram o Governo Federal em razão dos gastos realizados com a Copa do Mundo.

Alegou, também, que o pronunciamento presidencial foi utilizado como *“manifesto político”* (fl. 7), cujo objetivo seria a continuidade do atual governo, e, para tanto, valeu-se a Representada do uso de verbas públicas e do espaço privilegiado da rede nacional de rádio e de televisão, colocando a máquina administrativa a seu favor.

Asseverou que o pronunciamento foi muito além das balizas constitucionais do § 1º do art. 37 da CF/88, que impõem caráter educativo, informativo ou de orientação social na publicidade oficial. Acrescentou, ainda, que a conduta consubstanciou propaganda eleitoral antecipada, em afronta aos arts. 36, *caput* e § 3º, e 36-B, ambos da Lei nº 9.504/97.



Aludiu à reincidência da conduta, na medida em que a Representada teria feito uso da mesma estratégia de comunicação para atacar seus adversários políticos e promover o seu Governo em meio às festividades do dia 1º de Maio.

Requeru fosse julgado procedente o pedido, condenando-se a Representada ao pagamento de multa pecuniária em grau máximo.

A inicial veio instruída com mídia em DVD (fl. 17) e com a degravação da fala (fls. 12 a 16).

Devidamente notificada, a Representada, por meio da Advocacia-Geral da União, apresentou a defesa de fls. 28 a 42. Sustentou:

- a) Inexistência de propaganda eleitoral antecipada porque:
 - a.1) o discurso foi proferido em data especial para o país, por ocasião da Copa do Mundo, sendo esperado pela população um pronunciamento para tal;
 - a.2) o discurso ocorreu em meio a um ambiente conturbado, marcado por protestos e revoltas;
 - a.3) não houve exasperação do dever constitucional de publicidade, previsto no art. 37, da CF/88, nem do direito às liberdades de pensamento e manifestação (art. 5º, IV);
 - a.4) a alusão à expressão “meu governo”, em meio ao discurso, não viola o princípio da publicidade e não significa propaganda eleitoral, mesmo porque não houve qualquer referência, ainda que indireta, a eleições, voto ou candidatura; e, ainda que assim não fosse, a exaltação de atos de governo não configura, por si só, propaganda eleitoral, na linha jurisprudencial do Col. TSE;
 - a.5) não houve clara promoção política de uma gestão, mas sim a exteriorização de palavras de incentivo e otimismo, ao lado de minudente prestação de contas sobre os gastos e a importância da Copa;



a.6) não houve ataques a adversários políticos, mercê do uso de expressões como “pessimistas”, porque, no discurso, não é possível a identificação de nenhuma categoria específica, a exemplo da imprensa, de políticos determinados, parte dos cidadãos, etc.;

b) não aplicação do art. 36-B da LE, porquanto, vindo à baila a menos de um ano das eleições, em contrariedade ao disposto no art. 16 da CF/88, seria atípica a conduta atribuída à Representada;

c) impossibilidade de condenação baseada em meras suposições;

d) em caso de aplicação de multa, necessidade de sua fixação em grau mínimo, diante dos parâmetros da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por meio da petição de fls. 46 e 47, a Ré informou que não mais será defendida pela Advocacia-Geral da União, com base no art. 22 da Lei nº 9.028/95, em decorrência da constituição de advogados privados, doravante responsáveis pelo patrocínio da causa, *ex vi* do disposto no art. 6º, inciso X, da Portaria da AGU nº 408/2009.

O Ministério Público Eleitoral, mediante o parecer hospedado às fls. 50 a 59, da lavra do em. Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Rodrigo Janot, opinou no sentido da improcedência da representação.

Em decisão de fls. 62-78, preliminarmente, afastei a alegação de atipicidade da conduta por inaplicabilidade às eleições de 2014 do art. 36-B da LE. No mérito, julguei improcedente a representação.

Inconformado com o *decisum*, o PSB manejou o recurso de fls. 83 a 91 (originais às fls. 95-103). Destacando trechos do discurso que caracterizariam propaganda eleitoral antecipada, sustentou o desacerto da decisão recorrida, porque:

a) a configuração do ilícito de propaganda eleitoral antecipada visa a impedir que um candidato, por meio de cadeia nacional



de rádio e televisão, faça comparações dos êxitos de seu governo em relação a outros e que teça críticas a adversários;

b) a isonomia entre os candidatos em disputa foi quebrada, uma vez que apenas a Recorrida pôde dispor desse tempo de rádio e televisão para se pronunciar;

c) a Recorrida se utilizou de dialética típica eleitoral com os opositores ao seu governo, a quem alcunhou de “pessimistas derrotados”, destacando que “só há derrota quando existe disputa” (fl. 86);

d) o discurso buscou estabelecer uma polarização entre aqueles que estão a favor e contra o atual Governo, buscando aprofundar essa dicotomia;

e) evidenciou-se um verdadeiro libelo de defesa do Governo, em face das críticas aos desperdícios e descontroles com as obras para o campeonato mundial;

f) houve grave desvio de recursos públicos para a realização da propaganda eleitoral, “imprópria em ano que a presidente disputa a sua reeleição” (fl. 88);

g) a mensagem apenas seria lícita se houvesse “paridade de armas entre todos os concorrentes garantida pela lei eleitoral” (fl. 89);

h) os pronunciamentos deveriam ocorrer de forma impessoal e sem partidarismos; a adjetivação não é própria da informação objetiva ou da prestação de contas;

i) o discurso consubstanciou-se em uma forma de inculcar no eleitorado as benesses de um governo personalizado na pessoa da interlocutora (“meu governo”) e de anunciar que os opositoristas (“pessimistas”) teriam sido “derrotados”.

Requer, assim, a reforma da decisão monocrática para aplicação da penalidade requerida na peça inicial.



A Recorrida apresentou contrarrazões de fls. 105 a 113.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, conheço do recurso porquanto preenchidos os pressupostos gerais de recorribilidade, notadamente a adequação (recurso inominado) e a tempestividade (prazo de 24 horas).

Em decisão de 15 de julho de 2014, julguei improcedente a Representação, cuja fundamentação passo a transcrever (fls. 65 a 78):

(...)

Ao julgar a Cta nº 100075, na Sessão Administrativa de 24 de junho p.p., o Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, entendeu que a chamada Minirreforma Eleitoral (Lei nº 12.891/2013) não é aplicável às Eleições Gerais de 2014. A maioria do Plenário (4 votos a 3) acompanhou a divergência inaugurada pelo il. Ministro Gilmar Mendes, para quem a nova lei não pode valer para estas eleições por ter sido aprovada em dezembro de 2013, ou seja, menos de um ano antes da data de realização do pleito, que ocorrerá em 5 de outubro, porque, de acordo com o artigo 16 da Constituição Federal, *“a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”*.

No bojo da novel legislação, veio a lume o disposto no art. 36-B, cujo *caput* está erigido no sentido de que *“será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições”*.

A meu sentir, o dispositivo referido trouxe maior densidade normativa para a caracterização de propagandas eleitorais antecipadas realizadas por meio da convocação e da utilização de cadeias de rádio e televisão, algo que, de resto, já era aferível, com maior dificuldade, é verdade, pela Justiça Eleitoral, mesmo à luz do dispositivo primitivo, a saber, o *caput* do art. 36 da LE, no que, em vez de definir o que vem a ser “propaganda antecipada”, apenas estabelece o marco temporal da propaganda eleitoral (em geral) tida como regular.



É dizer: sem a intermediação do art. 36-B da LE, acrescido pela Lei nº 12.891/2013, é muito mais difícil concluir sobre a existência de propaganda eleitoral antecipada veiculada por meio de cadeia nacional de rádio e televisão.

A dificuldade também vem justificada porque a lei eleitoral, expressamente, proíbe, no chamado período crítico (três meses antes das eleições), “fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo” (art. 73, VI, “c”, da LE). Tal previsão normativa estimula a compreensão, por interpretação a *contrario sensu*, de que antes do período eleitoral propriamente dito, como é o caso dos autos, porque nada disse a legislação eleitoral, a publicidade institucional em exame é permitida ou, quando não muito, não é competente a Justiça Eleitoral para aferir e qualificar sua conformidade com outras leis e com os parâmetros constitucionais.

De outro lado, a convocação de cadeia de rádio e televisão é matéria disciplinada no Regulamento dos Serviços de Radiodifusão, aprovado pelo Decreto nº 52.795/1963, com redação dada pelo Decreto nº 84.181/1979, cujo art. 87, *caput*, é cristalino ao permitir, segundo juízo discricionário das autoridades referidas nos parágrafos, a convocação de cadeia de rádio e televisão, “na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração” para a divulgação de “assuntos de relevante importância” (destaques meus).

Foi por isso que, ao julgar a Representação nº 32.663, alusiva ao discurso proferido pela Exma. Sra. Presidenta da República, mediante cadeia de rádio e televisão, por ocasião das comemorações alusivas ao Dia do Trabalhador, comemorado em 1º de maio, aduzi que, para parte da doutrina, estar-se-ia diante de um “ato de governo”, estudado muitas vezes sob o signo de “ato político”, conceituado, por Odete Medauar¹, como aquele “emanado da autoridade ou órgão mais elevado do Poder Executivo, em especial no relacionamento com outros poderes, com outros Estados, com organismos internacionais ou na tomada de decisões de alto relevo político”.

Para a ilustre administrativista, são características do “ato de governo” (ou “ato político”): (i) provém da autoridade ou órgão mais elevado do Executivo, como Presidente da República, Governador, Prefeito; (ii) diz respeito, sobretudo, ao relacionamento com outros poderes (Legislativo e Judiciário), com outros países ou com organismos internacionais; e (iii) refere-se a decisões de alto relevo para o País, o Estado-membro ou o Município.

Ainda, de acordo com a preclara professora do Largo do São Francisco, são exemplos de atos de governo no direito pátrio: a) apresentação ou retirada de projeto de lei pelo Chefe do Executivo; b) sanção, promulgação e publicação de leis; c) veto a projetos de lei; d) convocação de sessão extraordinária do Legislativo; e) decretação de intervenção federal; f) declaração de

¹ Direito Administrativo Moderno. 18ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 172.

guerra; g) decretação total ou parcial de mobilização nacional; e h) celebração de paz.²

A meu ver, a convocação de cadeia de rádio e TV, para os fins do disposto no art. 87 do Decreto nº 52.795/63, com a redação determinada pelo Decreto nº 84.181/79, também pode ser enquadrada nessa classificação tradicional.

A importância de definir um ato como de governo (ou ato político) está em que, para respeitável parcela da doutrina, passa a ser ele insuscetível de controle jurisdicional verticalizado. Creio, todavia, que, no direito constitucional contemporâneo, e no administrativo também, não há como sustentar mais a existência de ilhas de imunidade de controle quanto ao exercício de poder. Os atos discricionários e mesmo os chamados atos de governo (políticos) podem e devem ser controlados pelo Estado-Juiz, mercê da técnica de exame circunstanciado dos motivos, sobre os antecedentes de fato e sobre os fundamentos jurídicos do ato, com apoio em princípios como o da proporcionalidade e o da razoabilidade.

Todavia, mesmo sendo, em tese, no contexto contemporâneo de legalidade assentada em bases amplas, suscetíveis de controle (um controle criativo e sofisticado!), não há como discordar da tese, defendida pelo Ministério Público Eleitoral no parecer encetado nos autos da mesma Representação nº 32.663, de que deve haver, por parte da Justiça Eleitoral, uma natural inibição no trato da matéria, sob pena de estremecimento da cláusula de separação de poderes, alicerce do Estado de Direito. É dizer: no controle de atos assemelhados à requisição de cadeia de rádio e televisão para pronunciamentos da Presidência da República, mormente para fins de caracterização de propaganda eleitoral antecipada, a Justiça Eleitoral deve agir com redobrada cautela.

Ao equacionar, monocraticamente, a Rp nº 32.663, manejada tendo como causa de pedir o art. 36-B da LE, assentei que, em casos que tais, com a sensibilidade devida, compete à Justiça Eleitoral deslocar seu ângulo de observação da convocação propriamente dita para o conteúdo da manifestação, ou seja, para a qualificação da fala presidencial como propaganda eleitoral antecipada, para fins de aplicação da multa de que cuida o art. 36, § 3º, da CF/88, para o que se faz imperiosa uma incursão, breve que seja, sobre a natureza e a extensão da noção da publicidade.

Deixei registrado que, a meu ver, naquele outro pronunciamento questionado, a Representada se portou, a maior parte do tempo, não como pré-candidata, mas sim como Presidenta da República, elencando ações e programas do Governo Federal, e, no exercício do dever de informar, dando concretude ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), não violou substancialmente a legislação eleitoral.

Concluí, então, que o pronunciamento feito naquela ocasião era quase todo regular, havendo nódoa característica de propaganda antecipada, à luz do art. 36-B da LE, apenas quando houve o pontual transbordamento de conteúdo para pontos aparentemente

² Obra citada, p. 172.

desconectados das razões da convocação e para projetos insuscetíveis de realização do lapso temporal residual do atual mandato, o que justificaria, repita-se, à luz do art. 36-B da LE, a condenação em multa pecuniária em grau mínimo.

Na mesma oportunidade, todavia, não me animei a condenar a Representada, porque, muito embora o novo dispositivo legal faça alusão aos gêneros “propaganda política” e “ataques a partidos políticos e seus adversários ou instituições”, conectando-se, quanto ao conteúdo transbordante, à moldura fática daquele caso vertente, parecendo mesmo ter sido talhado para a controvérsia em discussão, entendi que, no momento exato da infração, não havia certeza e segurança jurídica quanto à aplicação da norma punitiva às Eleições de 2014, já que a novidade (art. 36-B da LE) veio no bojo da reforma promovida pela Lei nº 12.891, de 11.12.2013, e, como se sabe, nos termos do art. 16 da CF/88, com a redação determinada pela EC nº 4/1993, “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

Ressaltei que até aquela decisão, (i) o próprio Tribunal Superior Eleitoral não ultimara o julgamento da Consulta nº 1000.75.2013.6.00.0000 – Classe 10 – Brasília – Distrito Federal, Rel. Min. João Otávio de Noronha, em que se discutia, à luz do disposto no art. 16 da CF/88, a aplicabilidade da Lei nº 12.891/2013; (ii) a novel regra proibitiva também não constara das Resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral para as eleições do corrente ano; e (iii) balizada doutrina³ tem sustentado a ineficácia do art. 36-B da LE para as eleições de outubro próximo.

Concluí, então, que, no momento da infração, havia uma situação de dúvida razoável, não sobre a vigência da lei, indiscutível na espécie, nem sobre a sua presumida e presumível constitucionalidade – de vez que dá concretude ao art. 37, § 1º, da CF/88 –, mas, quando não muito, quanto à sua aplicação ao pleito vindouro. É dizer: ainda que se tivesse como vigente e eficaz a norma, no momento exato da infração, não se tinha certeza e segurança suficientes para a aplicação de norma típica de direito punitivo, no contexto do qual, por simetria com o que ocorre sob o ângulo penal, há de trabalhar o leal intérprete, mais e mais, com a tipicidade do tipo fechada (art. 5º, incisos XXXIX e XL).

Tive o cuidado de verificar que, no campo da legislação eleitoral, a preocupação com a segurança jurídica, igualmente vultosa, é uma constante. E que, a partir do próprio texto constitucional de 1988, art. 16, o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal Superior Eleitoral têm sido muito cautelosos, não só em relação à aplicação de novidades trazidas na legislação a menos de um ano de eleições, mas também em relação a guinadas jurisprudenciais abruptas e respostas a consultas para fins de parametrização de comportamentos eleitorais.

Foi, então, que, com apoio na doutrina de Gilmar Mendes, sobre o tema das “mudanças na jurisprudência eleitoral e segurança jurídica”,

³ Confira-se, p.e., Olivar Coneglian, *in* Propaganda Eleitoral: eleições 2014. Curitiba: Juruá, 2014, p. 242.

trouxe à baila um apanhado do quadro atual jurisprudencial de ambas as Cortes.

Depois disso, anotei, ainda com apoio na doutrina de Gilmar Mendes, somada à de Geraldo Ataliba, que a Justiça Eleitoral deve primar pelo respeito incondicional à segurança jurídica.

Por isso, justamente em razão dos princípios da segurança jurídica, especialmente em matéria eleitoral, e da tipicidade na aplicação de sanções, na esteira do d. parecer ministerial, ainda que por razões diversas, julguei improcedente aquela representação.

Contra aquele *decisum*, houve recurso inominado, cujo julgamento já foi iniciado. Após o meu voto, como relator, no sentido da manutenção do inteiro teor da decisão recorrida, sobreveio pedido de vista do em. Ministro Gilmar Mendes.

Tenho para mim que, antes mesmo da conclusão do referido julgamento, é possível a prolação de decisão monocrática no caso em exame.

Além de, tecnicamente, não haver relação de prejudicialidade (externa) entre os dois processos, no caso presente o art. 36-B da LE vem invocado apenas como reforço retórico.

A inicial veio fincada, substancialmente, no *caput* e no § 3º da Lei nº 9.504/97, e, nos contornos exatos, deste quadro jurídico, aprecio a espécie.

Preliminarmente, afasto a preliminar de atipicidade da conduta por inaplicabilidade do art. 36-B da LE.

Correto o *parquet*, ao sustentar (à fl. 55 do parecer) que, ainda que inaplicável o dispositivo às eleições de 2014, em razão de ofensa ao princípio da anualidade (art. 16 da CF/88), pelas razões antes assinaladas, o pronunciamento em cadeia de rádio e televisão pode configurar, em tese, propaganda eleitoral antecipada na modalidade de desvio de publicidade institucional, em violação ao art. 36, *caput*, da LE, sujeitando o responsável ao pagamento da multa prevista no § 3º do mesmo dispositivo legal.

Assim, o não envolvimento, na espécie, do disposto no art. 36-B, como parâmetro decisório, não tem o condão de tornar a conduta atípica *a priori*, à luz da norma eleitoral primitiva, matéria que, de resto, será solvida por ocasião do equacionamento do mérito.

Quanto ao mérito, tenho que o inconformismo não merece prosperar.

Ao assistir o discurso na mídia grampeada à fl. 17 e ler a gravação da fala presidencial, não guardei a impressão subjetiva de que tenha havido propaganda eleitoral antecipada.

Vislumbrei, no discurso, proferido em meio a ambiente politicamente conturbado, marcado por movimentos sociais de protesto, alguns dos quais violentos, apenas uma preocupação maior com o arrefecer de ânimos. Notei uma Presidente da República preocupada em incutir na população uma tranquilidade maior, em dissipar a tensão excessiva que estava no ar. Tudo justificado pela proximidade da abertura da Copa do Mundo no Brasil, o país do futebol.

Os temas do discurso, no contexto acima dividido, afiguram-se plenamente justificáveis. Não desbordam do motivo da convocação e estão emoldurados pelo interesse público.

Com razão a defesa quando assinala que a fala *“aproxima-se mais de palavras de incentivo e otimismo, do que propriamente da exposição acerca da atuação administrativa”*.

Também é possível perceber no pronunciamento uma acentuada preocupação com a prestação de contas, em justificar os gastos da Copa, com a construção de estádios e modernização de infraestruturas correlatas. A mim pareceu que a ideia era tornar claro que os valores envolvidos não são gastos públicos supérfluos, mas sim investimentos necessários, ligados a retornos financeiros e de bem-estar social em muito maior expressão.

A meu sentir, a fala não condiz com propaganda eleitoral antecipada, mas sim com o cumprimento do dever constitucional de publicidade, de desfazer imprecisões, de ministrar, inclusive, informações propiciatórias a um controle social mais eficaz.

Quero crer que, no exercício do dever de informar, dando concretude ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da CF/88), que também é correlato direito da sociedade, a Representada não violou a legislação eleitoral.

A publicidade, na lúcida visão de Norberto Bobbio⁴, faz parte da democracia e é passível de ser conceituada como *“o governo do poder público em público”*. Para Carlos Ari Sundfeld⁵, *“a razão de ser do Estado é toda externa”*, porque *“tudo que nele se passa, tudo que faz, tudo que possui, tem uma direção exterior”* e também porque *“a finalidade de sua ação não reside jamais em algum benefício íntimo: está sempre voltado ao interesse público”*. Deveras, o dever de o administrador prestar contas de sua administração advém do art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, erigido no sentido de que *“a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”*.

Para que se tenha um controle eficaz sobre as ações do Estado (de Direito Democrático), imprescindível a publicidade em alto grau. Para Gilmar Mendes, a publicidade está intimamente ligada ao princípio democrático⁶:

“O princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à

⁴ **O futuro da democracia**. 11ª Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2009, p. 97-98. O autor revela que a expressão de governo da democracia como *“governo do poder público em público”* traduz um aparente jogo de palavras. Aparente porque *“público”* tem dois significados diversos, conforme venha contraposto a *“privado”*, como exemplo da clássica distinção entre *ius publicum* e *ius privatum*, transmitida pelos juristas romanos, ou a *“secreto”*, em cujo caso em o significado não de pertencente à *“coisa pública”* ou ao *“Estado”*, mas de *“manifesto”*, *“evidente”*, mas precisamente de *“visível”*.

⁵ **Fundamentos de direito público**. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 177.

⁶ **Curso de Direito Constitucional**. 6ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 863.

informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (a partir das disposições relacionadas no art. 5º, da CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da Administração Pública em sentido amplo (a partir dos princípios determinados no art. 37, *caput*, e artigos seguintes da CF/88).”

No caso concreto, não vislumbro a presença de quaisquer elementos objetivos hígidos necessários à comprovação de propaganda eleitoral antecipada.

E ao julgar o Recurso na Representação nº 989-51, da Relatoria do Ministro Henrique Neves, na Sessão de 17.6.2010, o Tribunal Superior Eleitoral fincou o entendimento de que a propaganda eleitoral antecipada deve ser caracterizada de forma objetiva.

O Min. Henrique Neves, naquela ocasião, anotou que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, ao longo dos anos, apontou a necessidade de um elemento objetivo, *“vale dizer: um enunciado explícito ou, ao menos, um pressuposto lógico dele decorrente, para considerá-la caracterizada a prática de propaganda eleitoral antecipada sem a necessidade de recorrer aos elementos de interpretação que não surgem diretamente do discurso ou das circunstâncias, mas decorrem de presunção do que teria sido percebido pelo destinatário”*.

Revelou mais, S. Exa., que tais elementos sempre foram considerados pela jurisprudência como:

- a) referência a candidaturas;
- b) pedido de votos;
- c) referências elogiosas a determinada pessoa, apontando-a como a mais apta para o exercício do cargo;
- d) ou mesmo, a propaganda negativa, quando a crítica extrapola os limites do debate político, é inverídica ou ofensiva.

Ainda com esteio nos ensinamentos do Min. Henrique Neves, no julgamento do R-RP 989-51, é preciso notar que tal compreensão, a partir de julgados mais recentes, foi paulatinamente flexibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Passou-se a admitir a caracterização de propaganda eleitoral antecipada a partir de referências indiretas. O trinômio “candidato, pedido de voto e cargo pretendido” não é mais exigível, sendo suficiente a percepção de circunstâncias e peculiaridades associadas à eleição.

No julgado logo acima referido, em discussão pronunciamento presidencial relativo ao dia 1º de Maio (de 2010), a Corte trilhou a absolvição. A ementa do julgado registra, no item 6, a tese, com a qual concordo inteiramente, de que *“admitido, sem maior questionamento, que o método de gestão governamental pode ser livre a abertamente atacado, os mesmos princípios constitucionais que autorizam a crítica também permitem que o governante defenda as suas realizações e suas escolhas e preste contas de sua gestão à sociedade”*.

No mesmo julgamento, o em. Ministro Marco Aurélio anotou que não se pode imaginar uma propaganda eleitoral totalmente implícita. Seria uma contradição. S. Exa. asseverou, naquele caso, que *“para*



concluir que a intenção do Presidente da República foi realmente beneficiar a pré-candidata Dilma, teria que colocá-lo em um divã e proceder a uma análise, a fim de descobrir, portanto o objetivo visado".

Necessário, então, para a configuração de propaganda eleitoral antecipada, que se tenha, no discurso produzido em meio à cadeia de rádio e televisão, um mínimo de referências palpáveis a eleições, votos, candidaturas, projetos futuros, continuidade, etc.

A apuração de propaganda eleitoral antecipada, tal como assentado no julgamento do R-Rp 989-51, deve ser feita de forma objetiva, a partir de elementos concretos, sem que se permita margem subjetiva que possibilite prévia disposição para identificar, em qualquer frase ou palavra proferida, "*conteúdo implícito que caracterize propaganda eleitoral*".

Tenho para mim que o discurso inquinado de irregular, segundo as balizas antes divisadas, não traduz a propaganda eleitoral antecipada indicada na peça vestibular. Nem mesmo na modalidade de propaganda eleitoral negativa, já que o discurso não conteve críticas políticas endereçadas a algum destinatário individualizado, mas sim contra um tipo de pessimismo difuso.

Não se está diante de comportamento cujo objetivo principal seja o de denegrir a imagem de adversário político, mesmo porque, no dia 10 de junho de 2014, dia do discurso, nem tinha lugar, ainda, o período eleitoral propriamente dito. Num tal contexto, podem ser referidos, para afastar a ilegalidade da conduta em debate, os seguintes precedentes da Casa:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ELEIÇÕES 2012. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. INTERNET. MULTA. ASTREINTES. DESPROVIMENTO.

1. Na espécie, a irregularidade consistiu na divulgação, em sitio da internet, de material calunioso e ofensivo à honra e à dignidade do agravado, conteúdo que extrapolou o exercício da liberdade de expressão e de informação.

2. O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência do TSE, de que a livre manifestação do pensamento, a liberdade de imprensa e o direito de crítica não encerram direitos ou garantias de caráter absoluto, atraindo a sanção da lei eleitoral, *a posteriori*, no caso de ofensa aos direitos de personalidade. Precedentes: Rp 1975-05/DF, Rel. Min. Henrique Neves, PSESS de 2.8.2010 e AgRg-AI 800533, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 20.5.2013.

3. O pedido de redução do valor da multa não merece provimento, pois a agravante não indicou qualquer elemento que comprove sua desproporcionalidade ou irrazoabilidade. Precedente: AgR-AI 4224, Rel. Min. Castro Meira, julgado na sessão de 17.9.2013.

4. Agravo regimental não provido.

(AgR-AI nº 277-76, de 11.3.2014, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 25.3.2014)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO.

1. No caso, as premissas fáticas fixadas pelo acórdão recorrido - manifestação de críticas que desbordem dos limites da liberdade de informação, em contexto indissociável da disputa eleitoral do pleito vindouro - são suficientes para a configuração de propaganda eleitoral negativa. Precedente.

2. O agravo deve impugnar a integralidade dos fundamentos da decisão agravada, sob pena de subsistirem suas conclusões. Súmula nº 182/STJ.

3. Agravo regimental desprovido.

(AgR-REspe nº 299-15, de 29.10.2013, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 28.11.2013)

Propaganda eleitoral antecipada.

1. Não há violação ao art. 275, I e II, do Código Eleitoral, pois a Corte de origem, de forma fundamentada, assentou que, segundo a Lei nº 9.504/97, a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição, não prevendo marco temporal anterior.

2. Configuram propaganda eleitoral antecipada negativa críticas que desbordam os limites da liberdade de informação, em contexto indissociável da disputa eleitoral do pleito vindouro.

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgR-REspe nº 39671-12, de 10.2.2011, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, *DJe* de 5.4.2011)

Com efeito, ainda da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, colhe-se o entendimento de que mesmo críticas desabonadoras sobre adversários políticos, o que, repita-se, não ocorre no caso em desate, desde que não ultrapassem o espectro de incidência de questões de interesse político comunitário, não caracterizam propaganda eleitoral antecipada negativa. Confira-se:

PROPAGANDA PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE. CRÍTICA. GOVERNO. FILIADO. PRÉ-CANDIDATO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. INFRAÇÃO À LEI Nº 9.504/97. PEDIDO DE CASSAÇÃO DO PROGRAMA PREJUDICADO. PENA DE MULTA. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. A realização de críticas, ainda que desabonadoras, sobre a atuação de filiados e de governo sob a direção de agremiação adversária não caracteriza propaganda eleitoral subliminar e fora do período autorizado em lei, desde que não ultrapassem o limite da discussão de temas de interesse político comunitário, como o ocorrido na hipótese dos autos.

2. Improcedência da representação pela não-configuração de ofensa ao art. 36 da Lei das Eleições.

(Rp nº 994 de 9.8.2007, Rel. Min. José Augusto Delgado, DJe de 4.9.2007).

Por tudo isso e pelo que mais consta dos autos, reputo inteiramente correta a posição do Ministério Público Eleitoral, quando sustenta, especificamente às fls. 56 a 59, de seu d. parecer, que:

“(…)

Ainda que presentes em alguns trechos do discurso da representada vocábulos fortemente adjetivados, dando margens a interpretações como a ora defendida pelo representante, direcionada à conclusão de uso inadequado de espaço reservado a pronunciamento presidencial, não se vislumbra, no caso em exame, ato de propaganda antecipada.

Da íntegra do pronunciamento juntado pelo representante às folhas 12 a 16, vê-se não haver a Presidente extrapolado os limites da publicidade institucional, tendo trazido mensagem de boas-vindas aos turistas vindos de outros países e esclarecimentos ao cidadão sobre o significado da Copa do Mundo no contexto social e econômico do país, prestando contas quanto aos atos de gestão implementados visando à realização do evento.

Quanto às palavras supostamente voltadas a criticar opinião política adversária, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral quanto à propaganda eleitoral negativa orienta-se no sentido de estar caracterizada quando existentes críticas que desbordem dos limites da liberdade de informação, em contexto indissociável da disputa eleitoral (RESPE 3967112, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJ 5.4.2011). Não há no pronunciamento em tela crítica dirigida a adversário específico, tampouco menção a personalidade, pré-candidato ou partido político, mas contestação à ideia disseminada entre a população de insuficiência de infraestrutura a suportar a realização do evento desportivo, objetivando a Presidente dar ciência à população das providências adotadas, dos gastos realizados e da situação nacional para abrigar turistas e ver realizada a competição de grande envergadura para o esporte internacional, bem como das obras de infraestrutura.

Segundo a jurisprudência do TSE, considera-se propaganda eleitoral antecipada o ato mediante o qual leva-se ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política que se pretende implementar ou as razões que levem ao eleitorado a inferir ser o beneficiário o mais apto para o exercício do cargo pretendido (...).

Por esse ângulo, vê-se tampouco haver no discurso ora trazido ao exame da Justiça Eleitoral menção à pré-candidatura e à disputa presidencial vindoura ou mesmo comparação que incuta no eleitorado ser a representada a mais apta para o exercício do cargo que pretende disputar nas próximas eleições.

Destaque-se não se pode desconsiderar o contexto social no qual inserida a fala da Presidente ao rebater críticas, pois tal pronunciamento foi antecedido por movimentos sociais nos quais é fato notório haver surgido controvérsia afeta aos gastos realizados com a preparação para a Copa do Mundo frente aos investimentos em políticas públicas sobretudo nas áreas de saúde e educação. É razoável que do pronunciamento alusivo ao início do campeonato de futebol apresentasse a Chefe do Poder Executivo argumentos sob a ótica da governante, em resposta não à oposição política ao governo, mas aos próprios governados, consideradas as críticas veiculadas por ocasião das manifestações de rua ocorridas em 2013.

Assim, o pronunciamento da Presidente da República, transmitido em 10 de junho de 2014 em cadeia de rádio e televisão, não configura ato de propaganda eleitoral antecipada, tratando-se de ato institucional de prestação de contas de caráter eminentemente informativo sobre questões afetas à realização da Copa do Mundo no Brasil.

(...)"

Forte em tais razões, na linha do d. parecer ministerial, afasto a alegação de atipicidade da conduta diante da não aplicabilidade às eleições de 2014 do art. 36-B da LE, e **JULGO IMPROCEDENTE a representação.**

(Grifei)

No presente recurso, a meu ver, **não** foram deduzidas razões suficientes para alteração do entendimento que implicou a improcedência da Representação. Portanto, o inconformismo não merece prosperar.

Ex positis, mantenho a decisão recorrida em seus próprios fundamentos e nego provimento ao recurso.

É como voto.



ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, se os colegas me permitem, para tirar um dúvida com o eminente relator. Qual a data de propositura da ação e da interposição do recurso?

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Eminentíssimo Ministro Henrique Neves da Silva, a questão é interessante, porque a representação foi proposta isoladamente pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), no dia 11.6.2014, depois sobrevieram as coligações e esse partido coligou-se a cinco ou seis outros partidos para formar, como é público e notório, a coligação Unidos pelo Brasil.

A decisão monocrática da minha lavra foi publicada apenas no dia 18 de julho, depois do registro de candidatura. Não levantei essa preliminar, porque, na minha compreensão, a partir de acórdãos antigos da Corte, em matéria de propaganda, a legitimidade prosseguiria dentro desse período, e também não levantei a preliminar, porque estava julgando improcedente quanto ao mérito a representação por completo.



VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, penso ser importante destacar essa preliminar. Peço vênias ao eminente relator para, se os colegas permitirem, adiantar o voto.

Os precedentes que o eminente Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto se refere são antigos do Tribunal e envolviam situações em que a ação havia sido proposta isoladamente pelo partido e julgada procedente. Houve recurso, portanto, dos representados em que se indaga “como transcorreu o tempo e já chegamos na fase do processo eleitoral concentrado, não haveria mais legitimidade”. O Tribunal entendeu que a ação foi proposta no tempo certo e a sentença foi deferida no tempo certo, não há porque, no momento seguinte, anular todo o processo.

A situação dos autos, no entanto, é um pouco diversa e penso ser importante definirmos isso nessa primeira assentada.

O partido tinha legitimidade para agir isoladamente no momento do ajuizamento da ação, e sobreviu a decisão. Entretanto, no momento em que a decisão foi proferida, o partido, para efeito do processo

eleitoral, por força do art. 6º, §§ 1º e 4º, da Lei nº 9.504/97, não existia. O partido coligado simplesmente não existe perante a Justiça Eleitoral. Todos os direitos e deveres dele são sub-rogados para a coligação.

Então, o recurso, a meu ver, só poderia ser proposto pela coligação da qual este partido faz parte. Até porque, mesmo que se trate de uma decisão judicial, os interesses que envolvem a decisão política de recorrer ou não de uma decisão judicial devem ser comum a toda coligação.

Por essas razões, Senhor Presidente, peço vênias para destacar a preliminar e não conhecer do recurso, porque foi ajuizado por partido coligado que não poderia agir isoladamente.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, se me permitem os demais colegas, peço vista dos autos antecipadamente.

EXTRATO DA ATA

R-Rp nº 553-53.2014.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional (Advogados: Ricardo Penteado de Freitas Borges – OAB nº 92770/SP e outros). Recorrida: Dilma Vana Rousseff (Advogados: Luis Gustavo Motta Severo da Silva – OAB nº 34248/DF e outros).

Usaram da palavra pelo recorrente, Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional, o Dr. Ricardo Penteado e, pela recorrida, Dilma Vana Rousseff, o Dr. Arnaldo Versiani.

Decisão: Após o voto do relator, desprovendo o recurso e o voto do Ministro Henrique Neves da Silva, dele não conhecendo, pediu vista o Ministro Gilmar Mendes.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Laurita Vaz e Maria Thereza de Assis Moura, os Ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki, Henrique Neves da Silva e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 1º.8.2014.

VOTO-VISTA (vencido)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, o Partido da Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional representou contra a presidente da República por suposta propaganda eleitoral antecipada no pronunciamento em cadeia de rádio e televisão ocorrido em 10.6.2014, véspera do início da Copa do Mundo.

A ora recorrida apresentou defesa às fls. 28-42.

Na qualidade de *custos legis*, a Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pela improcedência do pedido (fls. 50-59).

O relator, Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgou improcedente o pedido, nos seguintes termos (fls. 62-78):

Correto o *parquet*, ao sustentar (à fl. 55 do parecer) que, ainda que inaplicável o dispositivo às eleições de 2014, em razão de ofensa ao princípio da anualidade (art. 16 da CF/88), pelas razões antes assinaladas, o pronunciamento em cadeia de rádio e televisão pode configurar, em tese, propaganda eleitoral antecipada na modalidade de desvio de publicidade institucional, em violação ao art. 36, *caput*, da LE, sujeitando o responsável ao pagamento da multa prevista no § 3º do mesmo dispositivo legal.

[...]

Vislumbrei, no discurso, proferido em meio a ambiente politicamente conturbado, marcado por movimentos sociais de protesto, alguns dos quais violentos, apenas uma preocupação maior com o arrefecer de ânimos. Notei uma Presidente da República preocupada em incutir na população uma tranquilidade maior, em dissipar a tensão excessiva que estava no ar. Tudo justificado pela proximidade da abertura da Copa do Mundo no Brasil, o país do futebol.

Os temas do discurso, no contexto acima divisado, afiguram-se plenamente justificáveis. Não desbordam do motivo da convocação e estão emoldurados pelo interesse público.

Com razão a defesa quando assinala que a fala “aproxima-se mais de palavras de incentivo e otimismo, do que propriamente da exposição acerca da atuação administrativa”.

Também é possível perceber no pronunciamento uma acentuada preocupação com a prestação de contas, em justificar os gastos da Copa, com a construção de estádios e modernização de infraestruturas correlatas. A mim pareceu que a ideia era tornar claro que os valores envolvidos não são gastos públicos supérfluos, mas sim investimentos necessários, ligados a retornos financeiros e de bem-estar social em muito maior expressão.

A meu sentir, a fala não condiz com propaganda eleitoral antecipada, mas sim com o cumprimento do dever constitucional de publicidade, de desfazer imprecisões, de ministrar, inclusive, informações propiciatórias a um controle social mais eficaz.

Quero crer que, no exercício do dever de informar, dando concretude ao princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput, da CF/88), que também é correlato direito da sociedade, a Representada não violou a legislação eleitoral.

[...]

E ao julgar o Recurso na Representação nº 989-51, da Relatoria do Ministro Henrique Neves, na Sessão de 17.6.2010, o Tribunal Superior Eleitoral fincou o entendimento de que a propaganda eleitoral antecipada deve ser caracterizada de forma objetiva.

O Min. Henrique Neves, naquela ocasião, anotou que a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, ao longo dos anos, apontou a necessidade de um elemento objetivo, "vale dizer: um enunciado explícito ou, ao menos, um pressuposto lógico dele decorrente, para considerar caracterizada a prática de propaganda eleitoral antecipada sem a necessidade de recorrer aos elementos de interpretação que não surgem diretamente do discurso ou das circunstâncias, mas decorrem de presunção do que teria sido percebido pelo destinatário".

Revelou mais, S. Exa., que tais elementos sempre foram considerados pela jurisprudência como:

- a) referência a candidaturas;
- b) pedido de votos;
- c) referências elogiosas a determinada pessoa, apontando-a como a mais apta para o exercício do cargo;
- d) ou mesmo, a propaganda negativa, quando a crítica extrapola os limites do debate político, é inverídica ou ofensiva.

[...]

Necessário, então, para a configuração de propaganda eleitoral antecipada, que se tenha, no discurso produzido em meio à cadeia de rádio e televisão, um mínimo de referências palpáveis a eleições, votos, candidaturas, projetos futuros, continuidade, etc.

A apuração de propaganda eleitoral antecipada, tal como assentado no julgamento do R-Rp 989-51, deve ser feita de forma objetiva, a partir de elementos concretos, sem que se permita margem subjetiva que possibilite prévia disposição para identificar, em qualquer frase ou palavra proferida, "conteúdo implícito que caracterize propaganda eleitoral".

Tenho para mim que o discurso inquinado de irregular, segundo as balizas antes divisadas, não traduz a propaganda eleitoral antecipada indicada na peça vestibular. Nem mesmo na modalidade de propaganda eleitoral negativa, já que o discurso não conteve críticas políticas endereçadas a algum destinatário individualizado, mas sim contra um tipo de pessimismo difuso.

Não se está diante de comportamento cujo objetivo principal seja o de denegrir a imagem de adversário político, mesmo porque, no dia 10 de junho de 2014, dia do discurso, nem tinha lugar, ainda, o período eleitoral propriamente dito. Num tal contexto, podem ser referidos, para afastar a ilegalidade da conduta em debate [...].

Nas razões recursais, a agremiação partidária alega, em síntese, que o pronunciamento buscou “aprofundar velho tema eleitoral, a estabelecer uma divisão não só dos que estavam a favor ou contra a Copa, mas sim uma polarização entre aqueles que estão favor ou contra o atual Governo” (fl. 87).

Sustenta que “não se está diante de uma mera prestação de contas de realizações administrativas para a Copa, mas sim de um verdadeiro libelo de defesa do Governo e, sobretudo, de ataque àqueles que ousaram desferir críticas” (fl. 88).

Em contrarrazões ao recurso, a recorrida assevera que o pronunciamento “destacou algumas das realizações do atual governo, com o nítido propósito de prestar contas a [sic] sociedade, justificando os investimentos feitos no país com a construção e reforma de estádios e aeroportos, bem como a modernização de infraestruturas urbanas, tudo para que a Copa pudesse ser realizada” (fl. 108).

Alega, ademais (fl. 112):

[...] o pronunciamento da recorrida no dia 10 de junho de 2014 era salutar e, até mesmo, recomendável, ante a magnitude do evento que estava em vias de ocorrer no país e o temor de que manifestações contrárias a sua realização viessem a ocorrer, não havendo nenhuma conotação eleitoral em sua fala, ainda que nas formas [sic] dissimulada ou subliminar, o que afasta a configuração da propaganda eleitoral antecipada pretendida pelo recorrente.

Na sessão de 1º.8.2014, o relator votou pelo desprovimento do recurso; o Ministro Henrique Neves não conheceu do pedido, pois a agremiação partidária encontra-se coligada.

Pedi vista dos autos.

Passo a votar.

1. Partido coligado e atuação em juízo

A representação foi ajuizada em 11.6.2014 (fl. 2), antes, portanto, do registro de candidatura.

A remansosa jurisprudência do TSE é no sentido de que “partido político tem legitimidade para prosseguir, isoladamente, em feito que ajuizou antes de se coligar” (AgR-AgR-REspe nº 28.419/MA, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 1º.10.2009).

Da mesma forma, o REspe nº 16.826/CE, rel. Min. Fernando Neves, julgado em 15.2.2001, cujo acórdão ficou assim ementado:

Entrevista com pré-candidata ao cargo de Prefeito em programa de televisão - Referência às prioridades constantes de sua plataforma de governo - Condenação por propaganda eleitoral antecipada - Art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97 - **Representação ajuizada isoladamente por partido político antes de se coligar: Legitimidade.** Matéria que objetiva noticiar e informar, inerente à atividade jornalística - Não configurada propaganda eleitoral ilícita - (Precedentes Acórdãos nºs 2.088 e 15.447 - Eventual uso indevido do meio de comunicação social pode ser apurado em investigação judicial, nos moldes do art. 22 da LC 64/90.

Recurso conhecido e provido. (grifos nossos)

Mesmo que se admitisse a mudança de jurisprudência, o que se afirma apenas como argumentação, este processo não poderia ser extinto, mas poderia ser facultado à coligação ratificar os termos da inicial/do recurso, sob pena de violação da segurança jurídica, implicitamente prevista no art. 16 da Constituição Federal de 1988.

No julgamento dos EDclRCEd nº 703/SC, em 5.5.2008, oportunidade na qual se discutiu as consequências jurídicas da mudança de jurisprudência – necessidade de citar o vice-governador –, o Ministro Ayres Britto, relator designado para o acórdão, assentou que, **“em homenagem ao princípio da segurança jurídica, não é de se causar maiores surpresas aos jurisdicionados, tampouco fulminar processos que foram pautados por entendimento então prevalecente no Tribunal Superior Eleitoral”** (grifos nossos).

Afasto, portanto, a ilegitimidade da agremiação partidária.

2. Mérito.

Conforme venho sustentando, o grupamento ou partido no governo desfruta de inevitável vantagem, configurando até mesmo uma autêntica e supralegal mais-valia política, decorrente do exercício do poder, expressão utilizada inicialmente por Carl Schmitt. Isso está evidente no quadro da reeleição. A mídia, por exemplo, empresta uma atenção muito maior para os eventuais ocupantes dos cargos públicos. Isto se dá no plano federal e também, talvez até com maior razão, no plano estadual, e às vezes, se for o caso, no plano municipal.

Essa é uma questão notória, não há como discutir; e não há como impedir que os detentores de poder participem do processo eleitoral num estado partidariamente ocupado. É um dado da realidade, de constatação sociológica, não há como evitar. Felizmente, é constatado nas democracias e pode ser superado. É preciso que se levem em conta esses fatos e não se deixe impressionar com divulgações, entrevistas ou abordagens de cunho eventualmente favorável ao governo, já que cabe à oposição, no processo, fazer o contraponto. Esse é um ônus do processo democrático.

A alegação de abuso de poder chega a ser um tanto quanto pueril quando vemos sob essa ótica – decorre exatamente do exercício do poder, dessa mais-valia política que tem que ser concebida dentro do quadro de igualdade de oportunidades. Contudo, situação jurídica absolutamente diversa é a convocação de cadeia de rádio e televisão, que se deve vincular a tema de relevante interesse público, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/88.

Com efeito, o princípio da publicidade está ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em conexão direta com o princípio democrático, e pode ser considerado, inicialmente, como apreensível em duas vertentes: (1) na perspectiva do direito à informação (e de acesso à informação), como garantia de participação e controle social dos cidadãos (com base nas disposições relacionadas no art. 5º, CF/88), bem como (2) na perspectiva da atuação da administração pública em sentido amplo (com base nos princípios determinados no art. 37, *caput*, e seguintes da CF/88).

O dever de transparência dos atos estatais, portanto, deve pautar-se pela maior exatidão e esclarecimento possíveis, pois, conforme a doutrina de Rafaele de Giorgi, uma característica marcante da sociedade moderna está relacionada à sua paradoxal capacidade tanto de controlar quanto de produzir indeterminações⁷.

O princípio da publicidade, porém, entrelaça-se com o princípio da impessoalidade, corolário do princípio republicano. Em razão do princípio da impessoalidade, então, não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou do servidor público, porque deve ser realizada a vontade do Estado, independentemente das preferências subjetivas ou dos interesses particulares do gestor.

A propósito, o Ministro Ayres Britto, conceituando a dicotomia entre administração pública e administração privada, ressaltou que aquela significa “gerência de tudo que é de todos. Ou ‘atividade de quem não é senhor de coisa própria, mas gestor de coisa alheia’, como insuperavelmente cunhou Rui Cirne Lima”. E arremata que apenas o espaço privado é “regido pelo princípio da vontade pessoal ou do mero querer subjetivo dos atores sociais. Distinção sem a qual, enfatize-se, a triste herança portuguesa do patrimonialismo persistirá como a principal base de inspiração dos acordos que, pelas bandas de cá, não cessam de urdir os que açambarcam o poder econômico e o poder político”⁸.

Dessa forma, a convocação de cadeia de rádio e televisão pela Presidência da República constitui legítima manifestação do princípio da publicidade dos atos da administração pública federal, desde que observada a necessária vinculação do pronunciamento a temas de interesse público – como decorrência lógica do princípio da impessoalidade – e desde que observadas as balizas definidas no art. 87 do Decreto nº 52.795/1963, com a redação dada pelo Decreto nº 84.181/1979, segundo o qual, “na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de

⁷ *Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998, p. 191-192.

⁸ AYRES BRITTO, Carlos. Comentário ao art. 37, *caput*. In: Canotilho, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almeida, 2013, p. 822.

radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância”.

Após verificar o fundamento normativo da convocação da cadeia de rádio e televisão pela Presidência da República, passo à transcrição do pronunciamento feito pela recorrida em comemoração ao Dia do Trabalhador (fls. 12-16):

Minhas amigas e meus amigos,

A partir desta quinta-feira, os olhos e os corações do mundo estarão voltados para o Brasil, acompanhando a maior Copa da história. Pelo menos três bilhões de pessoas vão se deixar fascinar pela arte das 32 melhores seleções de futebol do planeta.

Para o Brasil, sediar a Copa do Mundo é motivo de satisfação, de alegria e de orgulho. Em nome do povo brasileiro, saúdo a todos que estão chegando para esta que será, também, a Copa pela paz e contra o racismo; a Copa pela inclusão e contra todas as formas de violência e preconceito; a Copa da tolerância, da diversidade, do diálogo e do entendimento.

A Seleção Brasileira é a única que disputou todas as Copas do Mundo realizadas até hoje. Em todos os países, sempre fomos muito bem recebidos. Vamos retribuir, agora, a generosidade com que sempre fomos tratados, recebendo calorosamente quem nos visita. Tenho certeza de que, nas 12 cidades-sede, os visitantes irão conviver com um povo alegre, generoso e hospitaleiro e se impressionar com um país cheio de belezas naturais e que luta, dia a dia, para se tornar menos desigual. Amigos de todo o mundo, cheguem em paz! O Brasil, como o Cristo Redentor, está de braços abertos para acolher todos vocês.

Brasileiras e brasileiros,

Para qualquer país, organizar uma Copa é como disputar uma partida suada – e muitas vezes sofrida – com direito a prorrogação e disputa nos pênaltis. Mas o resultado e a celebração final valem o esforço. O Brasil venceu os principais obstáculos e está preparado para a Copa, dentro e fora do campo.

[ELES X NÓS]

Para que esta vitória seja ainda mais completa é fundamental que todos os brasileiros tenham uma noção correta de tudo que aconteceu. Uma visão sem falso triunfalismo, mas também sem derrotismo ou distorções. Como se diz na linguagem do futebol: treino é treino, jogo é jogo. No jogo, que começa agora, os pessimistas já entram perdendo. Foram derrotados pela capacidade de trabalho e a determinação do povo brasileiro, que não desiste nunca.

Os pessimistas diziam que não teríamos Copa porque não teríamos estádios. Os estádios estão aí, prontos. Diziam que não teríamos Copa porque não teríamos os aeroportos. Praticamente, dobramos a capacidade dos nossos aeroportos. Eles estão prontos para atender quem vier nos visitar; prontos para dar conforto a milhões de brasileiros. Chegaram a dizer que iria haver racionamento de energia. Quero garantir a vocês: não haverá falta de luz na Copa, nem depois dela. O nosso sistema elétrico é robusto, é seguro, porque trabalhamos muito para isso. Chegaram também ao ridículo de prever uma epidemia de dengue na Copa em pleno inverno no Brasil!

É importante ressaltar que a presidente da República, no sistema de governo brasileiro, ocupa não apenas a chefia de governo, mas também, e muitas vezes de modo indissociável, a chefia de Estado. Ao proceder à convocação da cadeia de rádio e televisão, o ocupante da chefia do Poder Executivo dirige-se a todos os brasileiros. No caso, tratando-se de pronunciamento sobre a Copa do Mundo, deve-se falar a todos sem distinção, até mesmo àqueles que eventualmente não apoiavam a Copa do Mundo no Brasil.

Na qualidade, então, de chefe de Estado, que utiliza uma prerrogativa do cargo cuja previsão normativa é claríssima quanto à natureza do pronunciamento previsto – **“na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância”** –, não se pode admitir que a mandatária maior da nação faça distinção entre brasileiros, para tratar, em termos de **nós**, os que apoiam o seu governo e de **eles**, os **pessimistas**, aqueles que não o apoiam, neste caso fazendo referência explícita a críticas veiculadas na imprensa sobre o atraso das obras, que, em alguns casos, ainda nem sequer tinham sido concluídas.

Portanto, quando afirma, em pronunciamento oficial, que **“os pessimistas diziam que não teríamos Copa porque não teríamos estádios”**, pessoaliza a fala e distingue entre brasileiros (contrapondo aqueles que são a favor do governo aos que supostamente estariam contra). A presidente da República precisa saber, bem como seus “marqueteiros” e seus

assessores jurídicos, que, em pronunciamentos oficiais, não se pode distinguir entre brasileiros.

Continua o pronunciamento:

Além das grandes obras físicas e da infraestrutura, estamos entregando um sistema de segurança capaz de proteger a todos, capaz de garantir o direito da imensa maioria dos brasileiros e dos nossos visitantes que querem assistir os jogos da Copa. Estamos entregando, também, um moderno sistema de comunicação e transmissão que reúne o que há de mais avançado em tecnologia, incluindo redes de fibra ótica e equipamentos de última geração, em todas as 12 sedes.

Minhas amigas e meus amigos,

A Copa apressou obras e serviços que já estavam previstos no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Construimos, ampliamos ou reformamos aeroportos, portos, avenidas, viadutos, pontes, vias de trânsito rápido e avançados sistemas de transporte público. Fizemos isso, em primeiro lugar, para os brasileiros.

Tenho repetido que os aeroportos, os metrô, os BRTs e os estádios, não voltarão na mala dos turistas. Ficarão aqui, beneficiando a todos nós. Uma Copa dura apenas um mês, os benefícios ficam para toda vida.

Os novos aeroportos não eram necessários apenas para receber os turistas na Copa. Com o aumento do emprego e da renda, o número de passageiros mais que triplicou nos últimos dez anos: de 33 milhões em 2003, saltamos para 113 milhões de passageiros no ano passado, e devemos chegar a 200 milhões em 2020. Por isso, precisávamos modernizar nossos aeroportos para, acima de tudo, melhorar o dia a dia dos brasileiros que, cada vez mais, viajam de avião.

Agora, também temos estádios modernos e confortáveis, de Norte a Sul do país, à altura do nosso futebol e dos nossos torcedores. Além de servir ao futebol, serão estádios multiuso: vão funcionar também, como centros comerciais, de negócios e de lazer, e palcos de shows e festas populares.

Minhas amigas e meus amigos,

[ELES X NÓS]

Tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação. Escuto e respeito essas opiniões, mas não concordo com elas. Trata-se de um falso dilema. Só para ficar em uma comparação: os investimentos nos estádios, construídos em parte com financiamento dos bancos públicos federais e, em parte, com recursos dos governos estaduais e das empresas privadas, somaram R\$ 8 bilhões.

Desde 2010, quando começaram as obras dos estádios, até 2013, o governo federal, os estados e os municípios investiram cerca de 1 trilhão e 700 bilhões em educação e saúde. Repito: 1 trilhão e 700

bilhões de reais. Ou seja, no mesmo período, o valor investido em educação e saúde no Brasil é 212 vezes maior que o valor investido nos estádios. Vale lembrar, ainda, que os orçamentos da saúde e da educação estão entre os que mais cresceram no meu governo.

[UTILIZAÇÃO DA CADEIA DE RÁDIO E TV PARA CONTRAPOR NOTÍCIAS VEICULADAS NA IMPRENSA SOBRE OS GASTOS VULTOSOS COM A CONSTRUÇÃO DOS ESTÁDIOS]

É preciso olhar os dois lados da moeda. A Copa não representa apenas gastos, ela traz também receitas para o país; é fator de desenvolvimento econômico e social; gera negócios, injeta bilhões de reais na economia, cria empregos.

De uma coisa não tenham dúvida: as contas da Copa estão sendo analisadas, minuciosamente, pelos órgãos de fiscalização. Se ficar provada qualquer irregularidade, os responsáveis serão punidos com o máximo rigor.

Minhas amigas e meus amigos,

O Brasil que recebe esta Copa é muito diferente daquele país que, em 1950, recebeu sua primeira Copa. Hoje, somos a 7ª economia do planeta e líderes, no mundo, em diversos setores da produção industrial e do agronegócio.

[UTILIZAÇÃO DA CADEIA DE RÁDIO E TV PARA, A PRETEXTO DE FALAR DA COPA, ENALTECER PROGRAMAS DE GOVERNO]

Nos últimos anos, nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social. Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria.

Somos também um país que, embora tenha passado há poucas décadas por uma ditadura, tem hoje uma democracia jovem, dinâmica e pujante. Desfrutamos da mais absoluta liberdade e convivemos com manifestações populares e reivindicações que nos ajudam a aperfeiçoar, cada vez mais, nossas instituições democráticas, instituições que nos respaldam tanto para garantir a liberdade de manifestação como para coibir excessos e radicalismos de qualquer espécie.

Meus queridos jogadores e querida Comissão Técnica,

Debaixo da camisa verde-amarela, vocês materializam um poderoso patrimônio do povo brasileiro. A Seleção representa a nacionalidade. Está acima de governos, de partidos e de interesses de qualquer grupo. Por isso, vocês merecem que um dos legados desta Copa seja, também, a modernização da nossa estrutura do futebol e das relações que regem nosso esporte. O Brasil precisa retribuir a vocês e a todos os desportistas, tudo o que vocês têm feito por nosso povo e por nosso país. O povo brasileiro ama e confia em sua Seleção. Estamos todos juntos para o que der e vier.

Viva a Paz! Viva a Copa! Viva o Brasil!

Obrigada e Boa Noite.

Esse trecho revela, mais uma vez, a reprovável conduta da presidente ao novamente criar uma situação de distinção entre brasileiros, quando afirma que **“tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação”**.

No caso concreto, a antecipação do tom eleitoral está evidenciada no pronunciamento que divide a nação entre **nós** e **eles**, e atribui a **eles** opiniões que o próprio pronunciamento rotula de pessimistas e equivocadas.

Houve, por certo, utilização de importante ferramenta de aproximação dos cidadãos quanto aos atos da administração como forma de promover notória campanha eleitoral em período vedado, em desrespeito não apenas ao princípio da impessoalidade, como também aos princípios da normalidade e da legitimidade do pleito, que impedem o “abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (art. 14, § 9º, da CF/88), sobretudo quando iniciado o microprocesso eleitoral, que ocorre entre a data das convenções e a diplomação dos candidatos eleitos.

Com efeito, a **pretexto de ressaltar o início da Copa do Mundo no Brasil, utiliza-se da cadeia de rádio e televisão para minimizar noticiário sobre custos vultosos na construção dos estádios para a Copa, bem como finaliza o pronunciamento com inquestionável antecipação de campanha, quando menciona supostas conquistas do governo, totalmente divorciadas do objetivo da convocação, a Copa do Mundo, nos seguintes termos: “nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social. Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria”**.

Ora, não se pode perder de vista que, enquanto a propaganda partidária é um canal de aproximação entre partidos e eleitores, disponível a todas as agremiações registradas no Tribunal

Superior Eleitoral, a convocação de cadeia de rádio e televisão é uma ferramenta acessível apenas à Presidência da República, ferramenta cuja utilização com contornos eleitorais acarreta também inequívoca violação ao princípio da igualdade de chances entre os contendores – partidos políticos, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual acaba por comprometer a própria essência do processo democrático.


Conforme venho afirmando, na perspectiva da convocação de cadeia de rádio e televisão, não haverá, nos dias de hoje, pedido expresso de voto, que é uma confissão de culpa, sobretudo quando se sabe que os marqueteiros possuem papel de destaque nas campanhas eleitorais; deve a Justiça Eleitoral atuar com bastante rigor quando a antecipação de campanha, ainda que de forma dissimulada, é realizada por meio de ferramentas de grande alcance e disponíveis apenas aos detentores de mandato eletivo, como ocorre na publicidade institucional e na convocação de cadeia de rádio e televisão.

A propósito, no julgamento da Rp nº 891/DF, redator para o acórdão Ministro Ari Pargendler, em 8.6.2006, o TSE assentou: “a propaganda dos produtos e serviços da Caixa Econômica Federal, empresa pública sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, deve estimular suas finalidades econômico-sociais; não pode servir de pretexto para a promoção de agentes políticos (CF, art. 37, § 1º), máxime em fase pré-eleitoral”.


Ante o exposto, **dou provimento ao recurso para julgar procedente o pedido** formulado na representação. Considerando a gravidade da conduta, o alcance do pronunciamento (cadeia nacional de rádio e televisão) e a reiteração da conduta, **fixo a multa** no valor máximo, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

ESCLARECIMENTO


O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Senhor Presidente, trata-se daquele caso relacionado a uma requisição de cadeia de rádio e televisão, por ocasião de junho do ano passado, em que havia um contexto social um pouco conturbado em torno da proximidade da Copa do Mundo. Houve até alguns episódios de violência narrados pela imprensa televisionada.

Na minha compreensão, em rápidas pinceladas, o discurso se ateve a uma espécie de pronunciamento para dar um pouco mais de tranquilidade, um pouco mais de calma, e fazer com que o turismo não fosse afastado, etc. 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): O que se tem que analisar é o seguinte: era uma questão relativa ao âmbito de segurança. Por que então não o Ministro da Justiça? Por que a Presidente, que era candidata à reeleição?

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Exato. Em 10 de junho mais ou menos. 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Já escolhida em convenção. A data foi...


O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Penso que 10 de junho de 2014. 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Era publicamente candidata à reeleição.

A Presidente Dilma Rousseff convoca uma cadeia de rádio e televisão... Já havia falado no dia 1º de maio, já havia falado no dia 8 de março.

Vejam bem, dia 8 de março, cadeia nacional de rádio e televisão. Todos esses eventos foram submetidos ao TSE. Em 8 março, convoca cadeia nacional de rádio e televisão. Em 1º de maio, eu, inclusive,

votei no sentido da improcedência, porque é algo que todos os presidentes da República fazem, desde a criação do salário mínimo.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Exato. 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): A convocação da rede nacional de rádio e televisão de 10 de junho, no contexto exposto pelo Ministro relator – agora lembrando o voto de Sua Excelência –, relembro que naquela época realmente havia questões relativas à questão da segurança, se haveria segurança, etc. Mas o Ministro da Justiça poderia ir à televisão.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, somente para recordar. Eu já votei neste caso em questão preliminar.

O Partido Socialista Brasileiro (PSB), que é o recorrente, formava coligação com a candidata Marina Silva. Nos termos do art. 6º, §§ 1º e 4º, da Lei nº 9.504/97:

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.


[...]

§ 4º O partido coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada em um processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para impugnação do registro de candidatos.

[...]

O recurso, quando interposto, o partido já estava coligado. Essa é a razão pela qual não conheci deste recurso no voto anteriormente proferido. Estou apenas recordando o tema ao Tribunal.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Qual foi a data da interposição do recurso?


O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Precisaria dos autos para conferir... 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Mas quando o partido fez a representação, havia coligação?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Acredito que não. Pelo que me lembro – já tem muito tempo esse caso –, o partido propôs antes da coligação...


O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Porque o registro é 5 de julho.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Qual é o número da representação?

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Representação nº 553-53. 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Normalmente não existe a coligação no Tribunal Superior Eleitoral. Até 5 de julho não existe.

Eu sugiro suspender o julgamento, para o relator verificar essas datas. Porque, realmente, pelo que expôs o Ministro Henrique Neves da Silva, se o partido ainda não estava coligado, teremos de aplicar a jurisprudência.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (relator): Eminentemente Presidente – porque esse recurso ainda era daquele período eleitoral –, eu dou a mão à palmatória, não me ative a esta questão. Logo após o pronunciamento do Ministro Henrique Neves da Silva nessa matéria, já sobreveio o pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes. 

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Vamos suspender, então, para verificar a data, porque, por exemplo, se o pronunciamento foi no dia 10 de junho e o partido ajuizou a representação, ainda antes de julho, o partido não estava coligado.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, pelo andamento do processo, o protocolo foi dia 11.6.2014, a decisão do Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto foi publicada no dia 17.7.2014, quando o partido já estava coligado, e a interposição do recurso no dia 18.7.2014.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Então começou como partido, não era necessária a coligação, depois se coligou. No recurso teria de ser como coligação?

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Eu entendo que sim. Foi o sentido do meu voto na sessão inicial, ou seja, formada a coligação, o partido deixa de existir perante a Justiça Eleitoral. Então, aquele feito que trata exclusivamente de matéria relativa à propaganda antecipada – porque o que se está analisando é propaganda antecipada de a eleição de 2014 –, o PSB não poderia agir isoladamente, seria o caso da coligação ingressar nos autos e ela recorrer.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Senhores Ministros, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

R-Rp nº 553-53.2014.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional (Advogados: Ricardo Penteado de Freitas Borges – OAB nº 92770/SP e outros). Recorrida: Dilma Vana Rousseff (Advogados: Luis Gustavo Motta Severo da Silva – OAB nº 34248/DF e outros).

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Gilmar Mendes, provendo o recurso para julgar procedente o pedido formulado na representação, com a aplicação de multa, antecipou o pedido de vista o Ministro Dias Toffoli.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Henrique Neves da Silva e Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Humberto Jacques de Medeiros.

SESSÃO DE 27.8.2015.

VOTO-VISTA (vencido)

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Senhores Ministros, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), por seu Diretório Nacional, interpõe recurso inominado (fls. 83 a 91) em face da decisão monocrática da lavra do e. relator que julgou improcedente a representação ajuizada em face da ora recorrida, com base em suposta propaganda eleitoral antecipada, nos termos dos arts. 36, § 3º e 36-B da Lei nº 9.504/97 (fls. 62 a 78).

Em suas razões, sustenta que a representada, a pretexto de saudar o início da Copa do Mundo, convocou cadeia nacional de rádio e televisão para, valendo-se de linguagem típica de propaganda eleitoral, promover a sua candidatura, atacar seus adversários políticos, bem como aqueles que criticaram o Governo Federal em razão dos gastos realizados com o referido evento.

Afirma que o caráter político-eleitoral do mencionado pronunciamento seria percebido pela divisão estabelecida entre os que estariam a favor e os que estariam contra o governo da representada, “acentuando a polarização do governo e oposição a quem chama abertamente de pessimistas” (fl. 99).

Pontua que a fala da Presidente procurou evidenciar, de um lado, o governo Dilma, em defesa da Copa e dos vultosos gastos com infraestrutura, e, de outro, os opositores, taxados de “inimigos derrotados”, enfatizando, para tanto, a dicotomia “do ‘*nós e eles*’ dos ‘*a favor e do contra*’, dos ‘*otimistas e pessimistas*” (fl. 100).

Segue destacando que:

O discurso poderia, perfeitamente, ter prescindido da apresentação adjetivada dos êxitos do Governo de Dilma, bem como dos ataques à oposição. Mas não. A propaganda fez questão de trazer para a fala da presidente o tablado de disputa política, onde os “pessimistas derrotados” já estariam perdendo! (fl. 102).

Repisa, ainda, que o discurso realizado se afigura tipicamente de propaganda eleitoral na medida em que a representada, “a pretexto de

tratar da abertura da Copa do Mundo, faz questão de voltar luzes para os supostos êxitos administrativos do Governo devidamente personalizado na pessoa da interlocutora (MEU GOVERNO) [...]” (fl. 103).

Por fim, requer a reforma da decisão recorrida, aplicando-se a penalidade requerida na inicial.

Em contrarrazões (fls. 105 a 113), Dilma Vana Rousseff alega, em suma, que:

- a) O recorrente estrategicamente destaca trechos descontextualizados de um pronunciamento muito mais amplo, visando transmitir a ideia de que a fala da recorrida destinou-se a promovê-la e a produzir críticas aos seus adversários políticos;
- b) Ainda que se considere apenas os trechos transcritos de forma descontextualizada pelo representante, não se vislumbra qualquer forma de propaganda eleitoral, nem mesmo na modalidade dissimulada ou subliminar; e
- c) O clima de tensão e preocupação instalado em razão dos protestos ocorridos no ano de 2013 e que, segundo alguns, se repetiria em 2014, recomendava que a Presidente da República proferisse palavras objetivando trazer tranquilidade à população, em prestígio ao princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da CF, prestando contas à sociedade e justificando os investimentos feitos no país com a construção e reforma de estádios e aeroportos, para que a Copa pudesse ser realizada.

Ao final, requer o desprovimento do recurso e, alternativamente, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo que a multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.520/97 seja aplicada em seu grau mínimo.

Em sessão de 1º.8.2014, após o voto do e. relator desprovendo o recurso e do Min. **Henrique Neves** dele não conhecendo, pediu vista o

Ministro **Gilmar Mendes** que, em sessão de 27.8.2015, votou pelo provimento do recurso para julgar procedente o pedido formulado na representação, com a aplicação de multa no valor máximo, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, considerando a gravidade da conduta, o alcance do pronunciamento (cadeia nacional de rádio e televisão) e a reiteração da conduta.

Pedi vista antecipada dos autos para melhor análise da controvérsia.

É o relatório. Passo a me manifestar.

Preliminarmente, discute-se nos autos a legitimidade da agremiação representante para a interposição do presente recurso, haja vista que, nos termos do art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/97, “**o partido político coligado somente possui legitimidade para atuar de forma isolada no processo eleitoral quando questionar a validade da própria coligação, durante o período compreendido entre a data da convenção e o termo final do prazo para a impugnação do registro de candidatos**” (grifei).

Na linha da divergência inaugurada pelo e. Min. **Henrique Neves**, embora a propositura da representação em tela remonte a período anterior à formação das coligações no pleito de 2014, no momento da interposição do presente apelo, em 17.7.2014 (fl. 83), a agremiação representante já estava coligada, de modo que a sua legitimidade para o prosseguimento do feito não mais subsistiria, impondo-se o não conhecimento, *ipso iure*, do recurso.

Com as devidas vênias, ousou divergir do e. Min. **Henrique Neves**.

Não se discute que, uma vez coligado, o partido deixa de atuar isoladamente no processo eleitoral, figurando, em seu lugar, a coligação composta, que, adquirindo personalidade judiciária, passará a figurar nas ações que digam respeito àquele pleito, ocupando, a rigor, a posição processual legítima, então assumida pela agremiação.

Não obstante, deve-se ter em mente que, na espécie, por ocasião do ajuizamento da representação em tela, a coligação que se entende

legítima sequer existia, não sendo razoável, a meu ver, o não conhecimento do recurso interposto isoladamente pelo partido, muito menos sem facultar à coligação que veio a integrar posteriormente a ratificação dos termos da inicial ou do apelo, como bem destacou em seu voto o e. Min. **Gilmar Mendes**.

A preferência pela efetividade do direito em detrimento do formalismo excessivo deve pautar a jurisprudência dos Tribunais Superiores, prestigiando-se os princípios da instrumentalidade, da celeridade, da economia processual e da razoabilidade, evitando-se decisões terminativas desnecessárias.

Nesse contexto, entendo que o reconhecimento, de ofício, da ausência de legitimidade da agremiação para atuar isoladamente, por força do art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.504/97, somente deve incidir nas ações propostas após a formação da coligação. No período antecedente, deve prevalecer a jurisprudência já firmada no âmbito deste Tribunal, no sentido de que **“o partido político tem legitimidade para prosseguir, isoladamente, em feito que ajuizou antes de se coligar”** (AgR-AgR-REspe nº 28.419/MA, rel. Min. Ricardo Lewandowski, de 1º.10.2009, grifei).

Nesse mesmo sentido:

Entrevista com pré-candidata ao cargo de Prefeito em programa de televisão - Referência às prioridades constantes de sua plataforma de governo - Condenação por propaganda eleitoral antecipada - Art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97 - **Representação ajuizada isoladamente por partido político antes de se coligar: Legitimidade.** Matéria que objetiva noticiar e informar, inerente à atividade jornalística - Não configurada propaganda eleitoral ilícita - Precedentes Acórdãos nºs 2.088 e 15.447 - Eventual uso indevido do meio de comunicação social pode ser apurado em investigação judicial, nos moldes do art. 22 da LC 64/90.

Recurso conhecido e provido.

(REspe nº 16.826/CE, rel. Min. Fernando Neves, de 15.2.2001, grifei)

Desse modo, uma vez que a vedação de que trata o § 4º do art. 6º da Lei nº 9.504/97 não deve retroagir ao período anterior à data da convenção, não há falar em perda superveniente da legitimidade para propor a presente representação, cujo ajuizamento pelo partido, *in casu*, se dera no período permitido pelo referido dispositivo.

Passo ao exame do mérito.

Inicialmente, sobre a temática central discutida nos autos, destaco a importância de se avaliar, em cada caso concreto, a ocorrência de excessos na convocação de cadeia nacional de rádio e televisão que possam descambar para a propaganda nitidamente favorável ou contrária a determinada candidatura, interferindo no prélio eleitoral.

Na espécie, o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizou representação contra a Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, em virtude de agitada divulgação de propaganda eleitoral extemporânea durante pronunciamento nacional – veiculado em cadeia de rádio e televisão no dia 10.6.2014 – tendo em vista a abertura da Copa do Mundo.

Em que pese o judicioso voto proferido pelo e. relator – o qual entendeu que o pronunciamento impugnado consistiu em simples ato institucional de prestação de contas, de caráter eminentemente informativo, sobre questões afetas à realização da Copa do Mundo no Brasil –, acompanho a divergência inaugurada pelo e. Min. **Gilmar Mendes**.

Isso porque, embora incontroverso o clima de tensão e de protestos instalados no país no ano de 2013, que poderia se repetir no ano seguinte – a justificar eventuais esclarecimentos à sociedade sobre os investimentos realizados no país em decorrência da Copa do Mundo no Brasil –, a meu ver, o discurso adotado pela Presidente da República, no contexto delineado nos autos, não se limitou à mera prestação de contas à sociedade.

Como cediço, na linha da jurisprudência há muito firmada neste Tribunal⁹, a propaganda eleitoral é aquela que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política que se pretende desenvolver **ou as razões que façam inferir ser o beneficiário o mais apto para o exercício da função pública**, elementos que podem ser extraídos em diversos trechos do pronunciamento proferido pela ora recorrida.

⁹ R-RP nº 1.406/DF, Rel. Min. Joelson Dias, *DJe* de 10.5.2010; e Rp nº 203142/SE, rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJe* de 22.5.2012.

A representada efetivamente utilizou-se do espaço oficial e privilegiado disponibilizado pela cadeia nacional de rádio e TV para promover a sua pré-candidatura, a partir do enaltecimento das suas realizações à frente do governo, rebatendo, ainda, críticas veiculadas pela oposição e pela imprensa, em discurso permeado pela ideia de continuísmo.

Reforça tal conclusão o constante e notório destaque buscado pela representada à época dos fatos, ao ter convocado cadeia nacional de rádio e televisão para a realização de pronunciamentos em momentos imediatamente anteriores, ocorridos em **8.3.2014** e **5.5.2015**, os quais igualmente desencadearam representações ajuizadas perante este Tribunal, uma delas julgada procedente.

Na primeira representação – RP nº 163-83/DF, rel. Min. **Maria Thereza de Assis Moura**, em 1º.8.2014 –, o TSE, por maioria, entendeu pela não configuração da propaganda eleitoral antecipada, assinalando que “a exaltação de atos de governo sem qualquer referência ao pleito futuro configura mera prestação de contas à sociedade, o que não se confunde com a propaganda eleitoral extemporânea”.

Na ocasião, fiquei vencido, juntamente com os ministros **Gilmar Mendes** e **Laurita Vaz**, por entender que o pronunciamento realizado pela Presidente, no dia 8 de março, em cadeia nacional de rádio e televisão, a título de cumprimento às mulheres, foi, no caso concreto, permeado por referências a ações do governo, o que configuraria, a meu ver, propaganda antecipada.

Noutro giro, por ocasião do julgamento da segunda representação retromencionada (RP nº 326-63/DF, redator para o acórdão o Min. Gilmar Mendes, em 30.9.2014) – na qual igualmente discutida a prática de propaganda eleitoral antecipada mediante pronunciamento realizado em cadeia nacional de rádio e TV –, o TSE, dessa vez, julgou **procedente** o pedido, também por maioria, condenando a representada à multa no máximo legal, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

Eis a ementa do *decisum*:

ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PRONUNCIAMENTO DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA EM CADEIA DE RÁDIO E TV. DIA DO TRABALHADOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. **O princípio da publicidade, que exige o direito e o acesso à informação correta dos atos estatais, entrelaça-se com o princípio da impessoalidade, corolário do princípio republicano.** Em razão do princípio da impessoalidade, não há relevância jurídica na posição pessoal do administrador ou do servidor público, porque deve ser realizada a vontade do Estado, independentemente das preferências subjetivas ou dos interesses particulares do gestor.
2. **A convocação de cadeia de rádio e televisão pela Presidência da República constitui legítima manifestação do princípio da publicidade dos atos da administração pública federal, desde que observada a necessária vinculação do pronunciamento a temas de interesse público - como decorrência lógica do princípio da impessoalidade - e desde que observadas as balizas definidas no art. 87 do Decreto nº 52.795/1963, com a redação dada pelo Decreto nº 84.181/1979, segundo o qual, "na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância".**
3. **Não se pode admitir que a mandatária maior da nação faça distinção entre brasileiros para os tratar em termos de nós - os que apoiam o seu governo - e eles - aqueles que não apoiam o governo -, neste caso fazendo referência explícita a críticas e escândalos veiculados pela oposição e divulgados amplamente na imprensa; tampouco, faça da convocação ferramenta de propaganda eleitoral antecipada.**
4. **Enquanto a propaganda partidária é canal de aproximação entre partidos e eleitores, disponível a todas as agremiações registradas no Tribunal Superior Eleitoral, a convocação de cadeia de rádio e televisão é ferramenta de acesso restrito, cuja utilização com contornos eleitorais pela Presidente da República acarreta inequívoca violação ao princípio da igualdade de chances entre os contendores - partidos políticos -, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual acaba por comprometer a própria essência do processo democrático.**
5. **A Justiça Eleitoral deve atuar com bastante rigor quando a antecipação de campanha é realizada por meio de ferramentas de grande alcance e disponíveis apenas aos detentores de mandato eletivo, como ocorre na publicidade institucional e na convocação de cadeia de rádio e televisão.**
6. **Pedido julgado procedente para fixar a multa no valor máximo. (Grifei)**

O discurso realizado no referido caso se assemelha à hipótese dos autos. Entretanto, na ocasião, considerei que o pronunciamento de 1º de maio, Dia do Trabalhador, faz parte da tradição da nação brasileira desde a criação do salário mínimo, circunstância que não poderia ser desprezada. Daí o meu voto pela improcedência do pedido.

O contexto dos autos, contudo, é diverso.

Com efeito, ainda que se entendesse pela necessidade imperiosa de se prestar esclarecimentos à sociedade brasileira no tocante aos gastos realizados para a realização da Copa do Mundo, mesmo assim, percebe-se que a representada desnaturou o pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão – cuja convocação somente se estabelece para a preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração –, posicionando-se no discurso proferido como notória pré-candidata, em contexto político-eleitoral já evidente à época dos fatos.

Colho, a propósito, os seguintes excertos do bem fundamentado voto proferido pelo e. Min. **Gilmar Mendes**:

É importante ressaltar que a presidente da República, no sistema de governo brasileiro, ocupa não apenas a chefia de governo, mas também, e muitas vezes de modo indissociável, a chefia de Estado. Ao proceder à convocação da cadeia de rádio e televisão, o ocupante da chefia do Poder Executivo dirige-se a todos os brasileiros. No caso, tratando-se de pronunciamento sobre a Copa do Mundo, deve-se falar a todos sem distinção, até mesmo àqueles que eventualmente não apoiavam a Copa do Mundo no Brasil.

Na qualidade, então, de Chefe de Estado, que utiliza uma prerrogativa do cargo cuja previsão normativa é claríssima quanto à natureza do pronunciamento previsto – **“na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância”** –, não se pode admitir que a mandatária maior da nação faça distinção entre brasileiros, para tratar, em termos de *nós*, os que apoiam o seu governo e de *eles*, os *pessimistas*, aqueles que não o apoiam, neste caso fazendo referência explícita a críticas veiculadas na imprensa sobre o atraso das obras, que, em alguns casos, ainda nem sequer foram concluídas.

Portanto, quando afirma, em pronunciamento oficial, que **“os pessimistas diziam que não teríamos Copa porque não teríamos estádios”**, pessoaliza a fala e distingue entre brasileiros

(contrapondo aqueles que são a favor do governo aos que supostamente estariam contra). A presidente da República precisa saber, bem como seus “marqueteiros” e seus assessores jurídicos, que, em pronunciamentos oficiais, não se pode distinguir entre brasileiros.

Continua o pronunciamento:

Além das grandes obras físicas e da infraestrutura, estamos entregando um sistema de segurança capaz de proteger a todos, capaz de garantir o direito da imensa maioria dos brasileiros e dos nossos visitantes que querem assistir os jogos da Copa. Estamos entregando, também, um moderno sistema de comunicação e transmissão que reúne o que há de mais avançado em tecnologia, incluindo redes de fibra ótica e equipamentos de última geração, em todas as 12 sedes.

Minhas amigas e meus amigos,

A Copa apressou obras e serviços que já estavam previstos no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Construimos, ampliamos ou reformamos aeroportos, portos, avenidas, viadutos, pontes, vias de trânsito rápido e avançados sistemas de transporte público. Fizemos isso, em primeiro lugar, para os brasileiros.

Tenho repetido que os aeroportos, os metrô, os BRTs e os estádios, não voltarão na mala dos turistas. Ficarão aqui, beneficiando a todos nós. Uma Copa dura apenas um mês, os benefícios ficam para toda a vida.

Os novos aeroportos não eram necessários apenas para receber os turistas na Copa. Com o aumento do emprego e da renda, o número de passageiros mais que triplicou nos últimos dez anos: de 33 milhões em 2003, saltamos para 113 milhões de passageiros no ano passado, e devemos chegar a 200 milhões em 2020. Por isso, precisávamos modernizar nossos aeroportos para, acima de tudo, melhorar o dia a dia dos brasileiros que, cada vez mais, viajam de avião.

Agora, também temos estádios modernos e confortáveis, de Norte a Sul do país, à altura do nosso futebol e dos nossos torcedores. Além de servir ao futebol, serão estádios multiuso: vão funcionar também, como centros comerciais, de negócios e de lazer, e palcos de shows e festas populares.

Minhas amigas e meus amigos,

[ELES X NÓS]

Tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação. Escuto e respeito essas opiniões, mas não concordo com elas. Trata-se de um falso dilema. Só para ficar em uma comparação: os investimentos nos estádios, construídos em parte com financiamento dos bancos públicos federais e, em parte, com recursos dos governos estaduais e das empresas privadas, somaram R\$ 8 bilhões.

Desde 2010, quando começaram as obras dos estádios, até 2013, o governo federal, os estados e os municípios investiram cerca de 1 trilhão e 700 bilhões em educação e saúde. Repito: 1 trilhão e 700 bilhões de reais. Ou seja, no mesmo período, o valor investido em educação e saúde no Brasil é 212 vezes maior que o valor investido nos estádios. Vale lembrar, ainda, que os orçamentos da saúde e da educação estão entre os que mais cresceram no meu governo.

[UTILIZAÇÃO DA CADEIA DE RÁDIO E TV PARA CONTRAPOR NOTÍCIAS VEICULADAS NA IMPRENSA SOBRE OS GASTOS VULTOSOS COM A CONSTRUÇÃO DOS ESTÁDIOS]

É preciso olhar os dois lados da moeda. A Copa não representa apenas gastos, ela traz também receitas para o país; é fator de desenvolvimento econômico e social; gera negócios, injeta bilhões de reais na economia, cria empregos.

De uma coisa não tenham dúvida: as contas da Copa estão sendo analisadas, minuciosamente, pelos órgãos de fiscalização. Se ficar provada qualquer irregularidade, os responsáveis serão punidos com o máximo rigor.

Minhas amigas e meus amigos,

O Brasil que recebe esta Copa é muito diferente daquele país que, em 1950, recebeu sua primeira Copa. Hoje, somos a 7ª economia do planeta e líderes, no mundo, em diversos setores da produção industrial e do agronegócio.

[UTILIZAÇÃO DA CADEIA DE RÁDIO E TV PARA, A PRETEXTO DE FALAR DA COPA, ENALTECER PROGRAMAS DE GOVERNO]

Nos últimos anos, nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social. Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria.

Somos também um país que, embora tenha passado há poucas décadas por uma ditadura, tem hoje uma democracia jovem, dinâmica e pujante. Desfrutamos da mais absoluta liberdade e convivemos com manifestações populares e reivindicações que nos ajudam a aperfeiçoar, cada vez mais, nossas instituições democráticas, instituições que nos respaldam tanto para garantir a liberdade de manifestação como para coibir excessos e radicalismos de qualquer espécie.

Meus queridos jogadores e querida Comissão Técnica,

Debaixo da camisa verde-amarela, vocês materializam um poderoso patrimônio do povo brasileiro. A Seleção representa a nacionalidade. Está acima de governos, de partidos e de interesses de qualquer grupo. Por isso, vocês merecem que

um dos legados desta Copa seja, também, a modernização da nossa estrutura do futebol e das relações que regem nosso esporte. O Brasil precisa retribuir a vocês e a todos os desportistas, tudo o que vocês têm feito por nosso povo e por nosso país. O povo brasileiro ama e confia em sua Seleção. Estamos todos juntos para o que der e vier.

Viva a Paz! Viva a Copa! Viva o Brasil!

Obrigada e Boa Noite.

Esse trecho revela, mais uma vez, a reprovável conduta da presidente ao novamente criar uma situação de distinção entre brasileiros, quando afirma que **“tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação”**.

No caso concreto, a antecipação do tom eleitoral está evidenciada no pronunciamento que divide a nação entre *nós* e *eles*, e atribui a *eles* opiniões que o próprio pronunciamento rotula de pessimistas e equivocadas.

Houve, por certo, utilização de importante ferramenta de aproximação dos cidadãos quanto aos atos da administração como forma de promover notória campanha eleitoral em período vedado, em desrespeito não apenas ao princípio da impessoalidade, como também aos princípios da normalidade e da legitimidade do pleito, que impedem o “abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (art. 14, § 9º, da CF/88), sobretudo quando iniciado o microprocesso eleitoral, que ocorre entre a data das convenções e a diplomação dos candidatos eleitos.

Com efeito, **a pretexto de ressaltar o início da Copa do Mundo no Brasil, utiliza-se da cadeia de rádio e televisão para minimizar noticiário sobre custos vultosos na construção dos estádios para a Copa, bem como finaliza o pronunciamento com inquestionável antecipação de campanha, quando menciona supostas conquistas do governo, totalmente divorciadas do objetivo da convocação, a Copa do Mundo, nos seguintes termos: “nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social. Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria”**.

Ora, não se pode perder de vista que, enquanto a propaganda partidária é um canal de aproximação entre partidos e eleitores, disponível a todas as agremiações registradas no Tribunal Superior Eleitoral, a convocação de cadeia de rádio e televisão é uma ferramenta acessível apenas à Presidência da República, ferramenta cuja utilização com contornos eleitorais acarreta também inequívoca violação ao princípio da igualdade de chances entre os contendores – partidos políticos, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual acaba por comprometer a própria essência do processo democrático.

Conforme venho afirmando, na perspectiva da convocação de cadeia de rádio e televisão, não haverá, nos dias de hoje, pedido expresso de voto, que é uma confissão de culpa, sobretudo quando se sabe que os marqueteiros possuem papel de destaque nas campanhas eleitorais, devendo a Justiça Eleitoral atuar com bastante rigor quando a antecipação de campanha, ainda que de forma dissimulada, é realizada por meio de ferramentas de grande alcance e disponíveis apenas aos detentores de mandato eletivo, como ocorre na publicidade institucional e na convocação de cadeia de rádio e televisão.

Pelo exposto, subscrevo o voto proferido pelo e. Min. **Gilmar Mendes**, pedindo vênias ao e. relator, e dou provimento ao recurso para julgar procedente a representação em tela, aplicando-se a multa no valor máximo, nos termos do art. 36, 3º, da Lei nº 9.504/97, ante a abrangência do pronunciamento, a reiteração da conduta e a sua gravidade.

É o voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

EXTRATO DA ATA

R-Rp nº 553-53.2014.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional (Advogados: Ricardo Penteado de Freitas Borges – OAB nº 92770/SP e outros). Recorrida: Dilma Vana Rousseff (Advogados: Luis Gustavo Motta Severo da Silva – OAB nº 34248/DF e outros).

Decisão: Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Dias Toffoli, acompanhando o voto do Ministro Gilmar Mendes, antecipou o pedido de vista o Ministro Herman Benjamin.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 25.2.2016.

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Senhor Presidente, trata-se de representação ajuizada pelo Diretório Nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em desfavor de Dilma Vana Rousseff, com base no art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97¹⁰, por suposta prática de propaganda eleitoral extemporânea ocorrida em 10.6.2014 durante pronunciamento em cadeia de rádio e televisão convocada para saudar o início da Copa do Mundo de 2014.

Apontou, em síntese, “nítida promoção pessoal de suas realizações administrativas, por meio de ataque político aos seus adversários” (fl. 3). Aduziu desvio de finalidade no pronunciamento, com ofensa aos ditames do art. 37, § 1º, da CF/88, pois esse espaço destina-se apenas ao alcance de interesse público e não para hostilizar adversários e demais críticos dos gastos com o campeonato mundial de futebol sediado no país.

O e. Ministro Tarcisio Vieira, relator, julgou improcedente o pedido. Na sessão de 1º.8.2015, Sua Excelência desproveu o recurso interposto contra essa decisão.

Asseverou que os motivos da convocação foram legítimos. Primeiro, porque a representada teria buscado arrefecer os ânimos dos cidadãos, exaltados naquele período, o qual ficou marcado pela onda de protestos que invadiu as ruas de todo o país, havendo interesse público a ser protegido. Segundo, porque se prestou contas dos gastos com a Copa do Mundo de 2014.

De outro lado, assentou inexistir propaganda política negativa, pois “o discurso não conteve críticas políticas endereçadas a algum destinatário individualizado, mas sim contra um tipo de pessimismo difuso” (fl. 75).

Em conclusão, asseverou ter sido cumprido o dever constitucional de publicidade dos atos da Administração Pública.

¹⁰ Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

[...]

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Prosseguindo no julgamento, o e. Ministro Henrique Neves votou por não conhecer do recurso. Assinalou ilegitimidade do partido político autor da representação, que não poderia atuar isoladamente em juízo, porquanto coligado.

O e. Ministro Gilmar Mendes pediu vista dos autos e os devolveu na sessão de 27.8.2015. Afastou a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* e divergiu do relator para julgar procedente o pedido e condenar a representada ao pagamento de multa, no valor máximo de R\$ 25.000,00, a teor do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97.

Consignou que Dilma Rousseff, como Chefe de Estado e de Governo, não poderia convocar pronunciamento em cadeia nacional para distinguir duas classes de brasileiros (os que concordaram com a Copa do Mundo 2014 e aqueles que discordaram desse evento), situação esta que se desvirtua do objetivo principal, havendo “inquestionável antecipação de campanha quando menciona supostas conquistas do governo, totalmente divorciadas do objetivo da convocação”. Afirmou configurar-se, portanto, ofensa aos princípios da publicidade e da impessoalidade.

Na sessão de 25.2.2016, o e. Ministro Dias Toffoli acompanhou a divergência, concluindo pelo desvio de finalidade no pronunciamento oficial e pela antecipação de candidatura.

Pedi vista dos autos para melhor exame da controvérsia.

Acompanho inicialmente o e. Ministro Gilmar Mendes para assentar que o partido político autor da representação – ora recorrente – possui legitimidade ativa *ad causam*.

Consoante assinalado, “a representação foi ajuizada em 11.6.2014 (fl. 2), antes, portanto, do registro de candidatura. A remansosa jurisprudência do TSE é no sentido de que ‘partido político tem legitimidade para prosseguir, isoladamente, em feito que ajuizou antes de se coligar’ (AgR-AgR-REspe 28.419/MA, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 1º.10.2009). Da mesma forma, o REspe 16.826/CE, Rel. Min. Fernando Neves, julgado em 15.2.2001”.

No mérito, entretanto, acompanho o relator, o e. Ministro Tarcisio Vieira, para desprover o recurso e manter a improcedência do pedido.

In casu, entendo que o pronunciamento em cadeia nacional de rádio e televisão atendeu aos requisitos do art. 87 do Dec. 52.795/63. Vejamos:

Art. 87. Na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância.

(Redação dada pelo Decreto 84.181, de 12.11.79)

A análise panorâmica do discurso impugnado revela que o tema central, realmente, gravitou em torno de questões relevantes para o interesse público, notadamente aquelas ligadas à realização da Copa do Mundo de 2014 no Brasil. É o que se infere pela abordagem aprofundada de temas como: a) garantia de segurança de turistas estrangeiros e nacionais; b) entrega de estádios e obras correlatas de mobilidade urbana dentro do cronograma; c) funcionamento dos sistemas elétrico e de telecomunicação. Transcrevo trecho do pronunciamento oficial (fls. 13-14):

Além das grandes obras físicas e da infraestrutura, estamos entregando um sistema de segurança capaz de proteger a todos, capaz de garantir o direito da imensa maioria dos brasileiros e dos nossos visitantes que querem assistir os jogos da Copa. Estamos entregando, também, um moderno sistema de comunicação e transmissão que reúne o que há de mais avançado em tecnologia, incluindo redes de fibra ótica e equipamentos de última geração, em todas as 12 sedes.

Minhas amigas e meus amigos,

A Copa apressou obras e serviços que já estavam previstos no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Construimos, ampliamos ou reformamos aeroportos, portos, avenidas, viadutos, pontes, vias de trânsito rápido e avançados sistemas de transporte público. Fizemos isso, em primeiro lugar, para os brasileiros.

(sem destaques no original)

Dentro dessa perspectiva, o pronunciamento destacou-se pela prestação de contas à sociedade, pois abordou de forma detalhada os seguintes temas: a) volume de recursos públicos e privados para o evento; b) orçamento público comparado com investimentos em outras áreas, como

saúde e educação; c) atividade fiscalizatória exercida pelos órgãos de controle; d) retorno direto e indireto auferido pela sociedade, como aumento no número de postos de trabalho e oportunidades de negócio; e) utilização futura dos estádios e demais obras. Vejamos (fls. 14-15):

Tenho repetido que os aeroportos, os metrô, os BRTs e os estádios, não voltarão na mala dos turistas. Ficarão aqui, beneficiando a todos nós. Uma Copa dura apenas um mês, os benefícios ficam para toda vida.

Os novos aeroportos não eram necessários apenas para receber os turistas na Copa. Com o aumento do emprego e da renda, o número de passageiros mais que triplicou nos últimos dez anos: de 33 milhões em 2003, saltamos para 113 milhões de passageiros no ano passado, e devemos chegar a 200 milhões em 2020. Por isso, precisávamos modernizar nossos aeroportos para, acima de tudo, melhorar o dia a dia dos brasileiros que, cada vez mais, viajam de avião.

Agora, também temos estádios modernos e confortáveis, de Norte a Sul do país, à altura do nosso futebol e dos nossos torcedores. Além de servir ao futebol, serão estádios multiuso: vão funcionar também, como centros comerciais, de negócios e de lazer, e palcos de shows e festas populares.

Minhas amigas e meus amigos,

Tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação. Escuto e respeito essas opiniões, mas não concordo com elas. Trata-se de um falso dilema. Só para ficar em uma comparação: os investimentos nos estádios, construídos em parte com financiamento dos bancos públicos federais e, em parte, com recursos dos governos estaduais e das empresas privadas, somaram R\$ 8 bilhões.

Desde 2010, quando começaram as obras dos estádios, até 2013, o governo federal, os estados e os municípios investiram cerca de 1 trilhão e 700 bilhões em educação e saúde. Repito: 1 trilhão e 700 bilhões de reais. Ou seja, no mesmo período, o valor investido em educação e saúde no Brasil é 212 vezes maior que o valor investido nos estádios. Vale lembrar, ainda, que os orçamentos da saúde e da educação estão entre os que mais cresceram no meu governo.

É preciso olhar os dois lados da moeda. **A Copa não representa apenas gastos, ela traz também receitas para o país; é fator de desenvolvimento econômico e social;** gera negócios, injeta bilhões de reais na economia, cria empregos.

De uma coisa não tenham dúvida: **as contas da Copa estão sendo analisadas, minuciosamente, pelos órgãos de fiscalização.** Se ficar provada qualquer irregularidade, os responsáveis serão punidos com o máximo rigor.

(sem destaques no original)

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a prestação de contas formulada pelo chefe do Poder Executivo em discurso proferido em cadeia nacional não configura propaganda eleitoral, especialmente quando não há referência à candidatura, eleições, ou comparação com governo anterior (ARP 914/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, PSESS em 25.5.2006).

Ao contrário do que alega o recorrente, o trecho a seguir não revela propaganda eleitoral extemporânea, supostamente materializada pela “promoção política de uma gestão” (fl. 7). Confira-se (fl. 15):

Minhas amigas e meus amigos,

O Brasil que recebe esta Copa é muito diferente daquele país que, em 1950, recebeu sua primeira Copa. Hoje, somos a 7ª economia do planeta e líderes, no mundo, em diversos setores da produção industrial e do agronegócio.

Nos últimos anos, nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social. Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria.

(sem destaques no original)

No meu entender, referido excerto aponta para uma rápida rebuscagem histórica com posterior contextualização acerca de índices de desenvolvimento econômico e social, circunstância que mais se aproxima do intento de justificar uma tomada de decisão política controversa, como realizar a Copa do Mundo no Brasil, do que lançar prematuramente uma candidatura, sobretudo porque não foram individualizados governos ou governantes.

Por fim, devemos recordar que, à época dos fatos, movimentos sociais contrários à Copa do Mundo 2014 desencadearam as mais variadas formas de protestos nas ruas. Nesse panorama, o trecho a seguir também demonstra propósito de superar determinado estado de ânimo, tendo a preservação da ordem pública como um dos fundamentos que autorizam convocar cadeia de rádio e televisão. Confira-se (fl. 15):

Somos também um país que, embora tenha passado há poucas décadas por uma ditadura, tem hoje uma democracia jovem, dinâmica e pujante. **Desfrutamos da mais absoluta liberdade e convivemos com manifestações populares e reivindicações que**

nos ajudam a aperfeiçoar, cada vez mais, nossas instituições democráticas, instituições que nos respaldam tanto para garantir a liberdade de manifestação como para coibir excessos e radicalismos de qualquer espécie.

(sem destaque no original)

Diante de todas essas considerações, rogo as mais respeitadas vênias aos e. Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli para acompanhar o relator e desprover o recurso, mantendo a improcedência do pedido formulado na representação.

É como voto.

VOTO (ratificação – vencido)

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (presidente):
Senhores Ministros, meu voto foi no sentido do acolhimento da Representação para dar provimento ao recurso. Por quê? Nós tivemos, penso, vários outros casos desta mesma feição que envolveu chamada de horário para comunicação, para o diálogo com o país via rede de TV. A propósito do tema, consta o seguinte em meu voto:

[...]

A convocação de cadeia de rádio e televisão pela Presidência da República constitui legítima manifestação do princípio da publicidade dos atos da administração pública federal, desde que observada a necessária vinculação do pronunciamento a temas de interesse público – como decorrência lógica do princípio da impessoalidade – e desde que observadas as balizas definidas no art. 87 do Decreto nº 52.795/1963, com a redação dada pelo Decreto nº 84.181/1979, segundo o qual, “na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância”.

Após verificar o fundamento normativo da convocação da cadeia de rádio e televisão pela Presidência da República, passo à transcrição do pronunciamento feito pela recorrida em comemoração ao Dia do Trabalhador (fls. 12-16):

Minhas amigas e meus amigos,

A partir desta quinta-feira, os olhos e os corações do mundo estarão voltados para o Brasil, acompanhando a maior Copa da história. Pelo menos três bilhões de pessoas vão se deixar fascinar pela arte das 32 melhores seleções de futebol do planeta.

Para o Brasil, sediar a Copa do Mundo é motivo de satisfação, de alegria e de orgulho. Em nome do povo brasileiro, saúdo a todos que estão chegando para esta que será, também, a Copa pela paz e contra o racismo; a Copa pela inclusão e contra todas as formas de violência e preconceito; a Copa da tolerância, da diversidade, do diálogo e do entendimento.

A Seleção Brasileira é a única que disputou todas as Copas do Mundo realizadas até hoje. Em todos os países, sempre fomos muito bem recebidos. Vamos retribuir, agora, a generosidade com que sempre fomos tratados, recebendo calorosamente quem nos visita. Tenho certeza de que, nas 12 cidades-sede, os visitantes irão conviver com um povo alegre, generoso e hospitaleiro e se impressionar com um país cheio de belezas naturais e que luta, dia a dia, para se tornar menos desigual. Amigos de todo o mundo, cheguem em paz! O Brasil, como o Cristo Redentor, está de braços abertos para acolher todos vocês.

Brasileiras e brasileiros,

Para qualquer país, organizar uma Copa é como disputar uma partida suada – e muitas vezes sofrida – com direito a prorrogação e disputa nos pênaltis. Mas o resultado e a celebração final valem o esforço. O Brasil venceu os principais obstáculos e está preparado para a Copa, dentro e fora do campo.

Depois, eu fazia uma anotação sobre a mensagem continuada nesses pronunciamentos, que, todos nós sabemos, eram escritos pelo marqueteiro João Santana que recentemente saiu da prisão.

A mensagem do NÓS e ELES. Isso já foi objeto inclusive de outras censuras.

[ELES X NÓS]

Para que esta vitória seja ainda mais completa é fundamental que todos os brasileiros tenham uma noção correta de tudo que aconteceu. Uma visão sem falso triunfalismo, mas também sem derrotismo ou distorções. Como se diz na linguagem do futebol: treino é treino, jogo é jogo. No jogo, que começa agora, os pessimistas já entram perdendo. Foram derrotados pela capacidade de trabalho e a determinação do povo brasileiro, que não desiste nunca.

Os pessimistas diziam que não teríamos Copa porque não teríamos estádios. Os estádios estão aí, prontos. Diziam que

não teríamos Copa porque não teríamos os aeroportos. Praticamente, dobramos a capacidade dos nossos aeroportos. Eles estão prontos para atender quem vier nos visitar; prontos para dar conforto a milhões de brasileiros. Chegaram a dizer que iria haver racionamento de energia. Quero garantir a vocês: não haverá falta de luz na Copa, nem depois dela. O nosso sistema elétrico é robusto, é seguro, porque trabalhamos muito para isso. Chegaram também ao ridículo de prever uma epidemia de dengue na Copa em pleno inverno no Brasil!

É interessante esse tipo de mensagem. Quer dizer, não houve epidemia de dengue na época, mas houve depois. Continuo:

É importante ressaltar que a presidente da República, no sistema de governo brasileiro, ocupa não apenas a chefia de governo, mas também, e muitas vezes de modo indissociável, a chefia de Estado. Ao proceder à convocação da cadeia de rádio e televisão, o ocupante da chefia do Poder Executivo dirige-se a todos os brasileiros. No caso, tratando-se de pronunciamento sobre a Copa do Mundo, deve-se falar a todos sem distinção, até mesmo àqueles que eventualmente não apoiavam a Copa do Mundo no Brasil.

Na qualidade, então, de chefe de Estado, que utiliza uma prerrogativa do cargo cuja previsão normativa é claríssima quanto à natureza do pronunciamento previsto – **“na preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da Administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância”** –, não se pode admitir que a mandatária maior da nação faça distinção entre brasileiros, para tratar, em termos de *nós*, os que apoiam o seu governo e de *eles*, os *pessimistas*, aqueles que não o apoiam, neste caso fazendo referência explícita a críticas veiculadas na imprensa sobre o atraso das obras, que, em alguns casos, ainda nem sequer tinham sido concluídas.

A imprensa cumpriu papel relevantíssimo. Caso não tivesse sido advertido que a vila olímpica do Rio de Janeiro, destinada aos australianos, estava incompleta, fez até um serviço e nos poupou de um vexame internacional – como isso ocorreu.

Portanto, quando afirma, em pronunciamento oficial, que **“os pessimistas diziam que não teríamos Copa porque não teríamos estádios”**, pessoaliza a fala e distingue entre brasileiros (contrapondo aqueles que são a favor do governo aos que supostamente estariam contra). A presidente da República precisa saber, bem como seus “marqueteiros” e seus assessores jurídicos, que, em pronunciamentos oficiais, não se pode distinguir entre brasileiros.

Continua o pronunciamento:

Além das grandes obras físicas e da infraestrutura, estamos entregando um sistema de segurança capaz de proteger a todos, capaz de garantir o direito da imensa maioria dos brasileiros e dos nossos visitantes que querem assistir os jogos da Copa. Estamos entregando, também, um moderno sistema de comunicação e transmissão que reúne o que há de mais avançado em tecnologia, incluindo redes de fibra ótica e equipamentos de última geração, em todas as 12 sedes.

Minhas amigas e meus amigos,

A Copa apressou obras e serviços que já estavam previstos no Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC. Construímos, ampliamos ou reformamos aeroportos, portos, avenidas, viadutos, pontes, vias de trânsito rápido e avançados sistemas de transporte público. Fizemos isso, em primeiro lugar, para os brasileiros.

Tenho repetido que os aeroportos, os metrô, os BRTs e os estádios, não voltarão na mala dos turistas. Ficarão aqui, beneficiando a todos nós. Uma Copa dura apenas um mês, os benefícios ficam para toda vida.

Novamente o ELES X NÓS:

[ELES X NÓS]

Tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação. Escuto e respeito essas opiniões, mas não concordo com elas. Trata-se de um falso dilema. Só para ficar em uma comparação: os investimentos nos estádios, construídos em parte com financiamento dos bancos públicos federais e, em parte, com recursos dos governos estaduais e das empresas privadas, somaram R\$ 8 bilhões.

Desde 2010, quando começaram as obras dos estádios, até 2013, o governo federal, os estados e os municípios investiram cerca de 1 trilhão e 700 bilhões em educação e saúde. Repito: 1 trilhão e 700 bilhões de reais. Ou seja, no mesmo período, o valor investido em educação e saúde no Brasil é 212 vezes maior que o valor investido nos estádios. Vale lembrar, ainda, que os orçamentos da saúde e da educação estão entre os que mais cresceram no meu governo.

É preciso olhar os dois lados da moeda. A Copa não representa apenas gastos, ela traz também receitas para o país; é fator de desenvolvimento econômico e social; gera negócios, injeta bilhões de reais na economia, cria empregos.

De uma coisa não tenham dúvida: as contas da Copa estão sendo analisadas, minuciosamente, pelos órgãos de fiscalização. Se ficar provada qualquer irregularidade, os responsáveis serão punidos com o máximo rigor.

Minhas amigas e meus amigos,

O Brasil que recebe esta Copa é muito diferente daquele país que, em 1950, recebeu sua primeira Copa. Hoje, somos a 7ª economia do

planeta e líderes, no mundo, em diversos setores da produção industrial e do agronegócio.

Nos últimos anos, nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social. Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria.

[...]

Eu digo o seguinte:

Esse trecho revela, mais uma vez, a reprovável conduta da presidente ao novamente criar uma situação de distinção entre brasileiros, quando afirma que **“tem gente que alega que os recursos da Copa deveriam ter sido aplicados na saúde e na educação”**.

No caso concreto, a antecipação do tom eleitoral está evidenciada no pronunciamento que divide a nação entre *nós* e *eles*, e atribui a *eles* opiniões que o próprio pronunciamento rotula de pessimistas e equivocadas.

Houve, por certo, utilização de importante ferramenta de aproximação dos cidadãos quanto aos atos da administração como forma de promover notória campanha eleitoral em período vedado, em desrespeito não apenas ao princípio da impessoalidade, como também aos princípios da normalidade e da legitimidade do pleito, que impedem o “abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (art. 14, § 9º, da CF/88), sobretudo quando iniciado o microprocesso eleitoral, que ocorre entre a data das convenções e a diplomação dos candidatos eleitos.

Com efeito, a **pretexto de ressaltar o início da Copa do Mundo no Brasil, utiliza-se da cadeia de rádio e televisão para minimizar noticiário sobre custos vultosos na construção dos estádios para a Copa, bem como finaliza o pronunciamento com inquestionável antecipação de campanha, quando menciona supostas conquistas do governo, totalmente divorciadas do objetivo da convocação, a Copa do Mundo, nos seguintes termos: “nosso país promoveu um dos mais exitosos processos de distribuição de renda, de aumento do nível de emprego e de inclusão social.**

[...]

Eu estou até constrangido de fazer essa leitura depois da *debacle* ocorrida com o mau sucesso do Governo. Eu estou repetindo, vejam, sem querer ser profeta de maus feitos, de obras que já ocorreram.

[...]

Reduzimos a desigualdade em níveis impressionantes, levando, em uma década, 42 milhões de pessoas à classe média e retirando 36 milhões de brasileiros da miséria”.

Ora, não se pode perder de vista que, enquanto a propaganda partidária é um canal de aproximação entre partidos e eleitores, disponível a todas as agremiações registradas no Tribunal Superior Eleitoral, a convocação de cadeia de rádio e televisão é uma ferramenta acessível apenas à Presidência da República, ferramenta cuja utilização com contornos eleitorais acarreta também inequívoca violação ao princípio da igualdade de chances entre os contendores – partidos políticos, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual acaba por comprometer a própria essência do processo democrático.

É algo notório, que já assentamos por várias vezes e que faz jurisprudência no mundo todo. Quer dizer, o ocupante do cargo público já tem uma visibilidade bastante destacada. Basta anunciar um suspiro ou que vai comparecer a um dado local ou *show*, qualquer evento, e isso já desperta interesse enorme dos meios de comunicação.

Os outros disputantes de cargos eleitorais têm enorme dificuldade – não existe aquela ideia do gabinete sombra e tudo mais – para fazer ouvir a sua voz. Natural que haja atenção muito forte para um suspiro que venha do mais alto mandatário da nação. Então, já há essa vantagem e agora conta com a alavanca da rede nacional.

E continuo em meu voto:

Conforme venho afirmando, na perspectiva da convocação de cadeia de rádio e televisão, não haverá, nos dias de hoje, pedido expresso de voto, que é uma confissão de culpa, sobretudo quando se sabe que os marqueteiros possuem papel de destaque nas campanhas eleitorais; deve a Justiça Eleitoral atuar com bastante rigor quando a antecipação de campanha, ainda que de forma dissimulada, é realizada por meio de ferramentas de grande alcance e disponíveis apenas aos detentores de mandato eletivo, como ocorre na publicidade institucional e na convocação de cadeia de rádio e televisão.

A propósito, no julgamento da Rp nº 891/DF, redator para o acórdão Ministro Ari Pargendler, em 8.6.2006, o TSE assentou: “a propaganda dos produtos e serviços da Caixa Econômica Federal, empresa pública sujeita ao regime jurídico das empresas privadas, deve estimular suas finalidades econômico-sociais; não pode servir de pretexto para a promoção de agentes políticos (CF, art. 37, § 1º), máxime em fase pré-eleitoral”.

Ante o exposto, **dou provimento ao recurso para julgar procedente o pedido** formulado na representação. Considerando a gravidade da conduta, o alcance do pronunciamento (cadeia nacional de rádio e televisão) e a reiteração da conduta, **fixo a multa** no valor máximo, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, muito embora eu tenha atentado bem para a exposição de Vossa Excelência, de alguma forma os itens 2, 3 e 4 do Ministro Herman Benjamin elevaram a dúvida razoável que, no meu modo de ver, deve ser analisada em prol da parte, e não presumir-se o ato como ilícito.

Na verdade, como destaca grande parte do texto, o pronunciamento referiu-se à Copa do Mundo de 2014. Houve também, conforme destacado, prestação de contas à sociedade. A pequena parte inofensiva, no meu modo de ver, não deveria conduzir a essa conclusão.

De sorte que peço vênias para acompanhar o relator e o voto do Ministro Herman Benjamin no sentido de desprover o recurso.

VOTO

A SENHORA MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA: Eu também, Senhor Presidente, peço vênias à divergência de Vossa Excelência e do Ministro Dias Toffoli para acompanhar o relator.

EXTRATO DA ATA

R-Rp nº 553-53.2014.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro (PSB) – Nacional (Advogados: Ricardo Penteado de Freitas Borges – OAB nº 92770/SP e outros). Recorrida: Dilma Vana Rousseff (Advogados: Luis Gustavo Motta Severo da Silva – OAB nº 34248/DF e outros).

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do relator. Vencidos os Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli, que davam provimento ao recurso para julgar procedente o pedido formulado na representação, e o Ministro Henrique Neves da Silva, que não conhecia do recurso.

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

SESSÃO DE 2.8.2016*.

* Sem revisão das notas de julgamento dos Ministros Dias Toffoli e Herman Benjamin.