



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 35.094 (46954-23.2008.6.00.0000) –
CLASSE 32 – NAVIRAÍ – MATO GROSSO DO SUL**

Relator: Ministro Gilmar Mendes

Recorrente: Leila Sandra Neme da Silva Matos

Advogados: Fernanda Corrêa de Oliveira – OAB: 6751/MS e outros

Recorrido: Ministério Público Eleitoral

ELEIÇÕES 2008. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. PRONUNCIAMENTO EM SESSÃO DA CÂMARA MUNICIPAL ENALTECENDO CANDIDATURA. APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR.

1. Violação ao art. 5º, incisos IV e LIV, da CF/1988. Ausência de questionamento.

2. Alegada inconstitucionalidade do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. O legislador preceitua obediência aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade quando delimita parâmetros a serem observados pelo julgador na fixação da sanção a ser imposta no caso concreto.

3. Consoante a jurisprudência do STF, “a interpretação da locução ‘no exercício do mandato’ deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político” (RE nº 600.063/SP, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 25.2.2015).

4. No acirrado cenário político, observa-se que a atuação do parlamentar está imbricada com a obtenção e a manutenção do poder, com o debate político em suas mais diversas vertentes, a concluir que eventuais excessos, consubstanciados no enaltecimento ou na censura dirigida a candidatos, são da essência, da natureza do cargo que ocupa.

5. Não configura propaganda eleitoral antecipada o elogio feito por vereadora, do palco por excelência da atividade parlamentar – a Tribuna –, dirigido a figura do

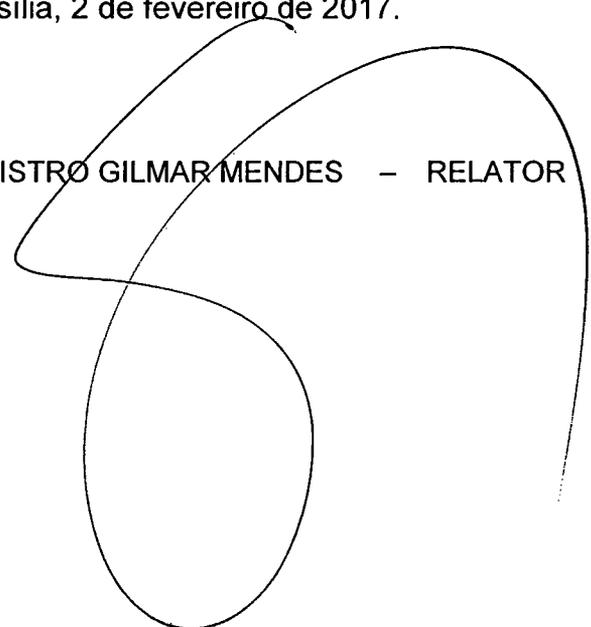
cenário político local, postulante a cargo público, por se tratar de matéria ínsita ao debate político, que é próprio da atividade do parlamentar.

6. Recurso especial provido.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso especial eleitoral, para entender não configurada a propaganda eleitoral extemporânea, nos termos do voto do relator.

Brasília, 2 de fevereiro de 2017.

MINISTRO GILMAR MENDES - RELATOR



RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhores Ministros, o Ministério Público Eleitoral ajuizou representação contra Leila Sandra Neme da Silva Matos por propaganda eleitoral antecipada consistente na realização pela representada, em sessão de 23.6.2008 da Câmara Municipal de Naviraí, de apologia à futura candidatura a prefeito do então presidente daquele órgão.

O juiz eleitoral julgou procedente o pedido, condenando a representada ao pagamento de multa no valor de R\$21.282,00 (vinte e um mil, duzentos e oitenta e dois reais), nos termos da sentença de fls. 49-56.

Leila Sandra Neme da Silva Matos interpôs recurso eleitoral, que foi desprovido. O acórdão encontra-se assim ementado (fl. 102):

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL. PRONUNCIAMENTO DURANTE SESSÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO EXPLÍCITA DE NOME DE FUTURO CANDIDATO, ACOMPANHADO DE CARGO E NÚMERO DO PARTIDO. APOLOGIA. INDEVIDA. NÃO INSERÇÃO EM IMUNIDADE PARLAMENTAR. PENALIDADE. ART. 36, § 3º, DA LEI Nº 9.504/97. SENTENÇA MANTIDA. IMPROVIMENTO.

Considera-se propaganda eleitoral toda mensagem que tenha conotação de levar o eleitor a pensar na eleição, estando atrelada de alguma forma às eleições vindouras.

O pronunciamento feito durante a sessão legislativa, com expressões tais como *é pra já o povo unido, no doze vai votar. com o Pavão na prefeitura o povo vai ganhar*, trata-se inquestionavelmente de propaganda eleitoral direta e explícita.

A inviolabilidade dos vereadores, erigida à condição de norma constituição, [sic] imunizando-os civil e penalmente, não deve ser utilizada como escudo para a realização de arbitrariedades e outros abusos. Se o parlamentar, sabendo da ampla divulgação da sessão, utiliza das prerrogativas de seu cargo para apoiar e divulgar o nome do futuro candidato, fazendo inserir na consciência popular a idéia de que aquela é a pessoa em que se deve votar, resta evidente, pois, a prática de propaganda eleitoral extemporânea, gerando a desigualdade entre os candidatos.

Não se aplica ao caso o 3º do art. 37 da Lei nº 9.504/97, dispositivo que demanda interpretação cautelosa, pois ao fixar que nas dependências do Poder Legislativo a veiculação de propaganda



eleitoral fica a critério da Mesa Diretora, não se está autorizando a prática de ilícitudes no âmbito da Casa Legislativa, pois mediante atenta leitura ao caput do artigo, o dispositivo se refere à afixação de propaganda nas dependências do órgão, parecendo-me permissão relativa à publicidade impressa.

O edil que está na Tribuna da Câmara ou da Assembléia, a despeito da imunidade em relação ao que ali expõe, é um agente público. Assim sendo, deve se abster de usar dos meios de comunicação social para fazer apologia de sua própria candidatura ou de candidatura que apóia. Aqui ele ganha a condição de candidato e perde a condição de parlamentar. (Grifo no original)

Seguiu-se a apresentação de recurso especial eleitoral (fls. 108-115), fundamentado no art. 276, inciso I, alínea a, do Código Eleitoral e no art. 121, § 4º, inciso I, da Constituição Federal.

A recorrente alega ofensa ao art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, ao princípio da proporcionalidade e ao art. 5º, incisos IV e LIV, da Constituição Federal.

Suscita a inconstitucionalidade do referido art. 36, § 3º, porquanto a multa ora questionada violaria o princípio da proporcionalidade, teria natureza confiscatória e feriria a garantia constitucional da livre manifestação de pensamento.

Sustenta que “a conduta combatida não se enquadra na hipótese de propaganda irregular, eis que não foi dirigida ao eleitorado e sem extensão capaz de ensejar o alcance [...] da ilicitude do ato” (fl. 114).

Pleiteia o provimento do recurso para que seja “declarada a inconstitucionalidade da multa” (fl. 115).

Recurso admitido às fls. 119-121.

Contrarrazões do MPE às fls. 126-130.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso especial e, no mérito, pelo desprovimento (fls. 135-141).

Os autos foram-me redistribuídos e, em 26.2.2014, recebidos neste gabinete (fl. 144).

É o relatório.



VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Senhores Ministros, quanto à ofensa ao art. 5º, incisos IV e LIV, da Constituição Federal, verifico que a questão carece do necessário prequestionamento. Incidem no caso concreto as Súmulas nº 282 e 356/STF.

Também não merece acolhimento a arguição de inconstitucionalidade do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, porquanto o próprio legislador preceitua obediência aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade quando delimita parâmetros a serem observados pelo julgador para a fixação da sanção a ser imposta no caso concreto. Nesse sentido, confira-se o parecer da PGE (fl. 140):

Quanto à inconstitucionalidade do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, alegada pela recorrente, tem-se que o entendimento firmado por esse e. Tribunal Superior Eleitoral é em sentido diametralmente oposto, *verbis*:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REITERAÇÃO. ARGUMENTO. RECURSO DENEGADO. SÚMULA Nº 182/STJ. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. DESVIO. ELOGIO. FILIADO.

[...]

2. Mensagens divulgadas em prol de pretensos candidatos que extrapolem o limite da discussão de temas de interesse político-comunitário, em total desacordo com a natureza e as diretrizes da propaganda partidária, atraem a incidência da multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97.

3. Agravo regimental desprovido. (TSE. AI 10099, DJE de 15/04/2010). (grifou-se).

Dessa forma, a aplicação da multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97 não encontra reservas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral.

No mérito, o Tribunal Regional concluiu configurada a propaganda eleitoral antecipada consistente na realização pela representada, em sessão de 23.6.2008 da Câmara de Vereadores, de enaltecimento à futura candidatura a prefeito do então presidente daquele órgão, nos seguintes termos (fls. 96-97):



A conduta ocorreu em sessão da Câmara Municipal de Naviraí, transmitida ao VIVO no dia 23.6.2008, pela Rádio Cultura local e pela TV Mais Ltda. (fl. 20). Caracterizada, portanto, a extemporaneidade vedada e a ampla divulgação da mensagem.

Os dizeres proferidos, inquestionavelmente, subsumem-se à propaganda eleitoral, e, inclusive, ao conceito elaborado pelo colendo TSE, pois tiveram o condão de levar ao conhecimento geral... a candidatura, mesmo que apenas postulada... ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública (Acórdão nº 16.183/2000, rel. Min. EDUARDO ALCKMIN).

Transcrevo a fala incontroversa da insurgente:

Encerramos, mas eu gostaria de ler alguma coisa que me passaram:

A cara do povo. Pavão é a cara do povo. Ele sofre o que eu sofro. O que eu quero ele quer. Sempre do lado da gente, não cala, não mente. Ele é o que é. É pra já o povo unido, no doze vai votar. É prá já. Com o Pavão na Prefeitura o povo vai ganhar.

Assim assentado, tenho que as alegações expendidas não merecem guarida, como ficou consignado na sentença:

Considera-se propaganda eleitoral toda mensagem que tenha conotação de levar o eleitor a pensar na eleição, estando atrelada de alguma forma às eleições vindouras.

In casu, duas expressões não deixam dúvida da conotação de propaganda eleitoral dos dizeres da Representada, quais sejam: é pra já o povo unido, no doze vai votar (...) Com o Pavão na Prefeitura o povo vai ganhar.

Trata-se de propaganda direta e explícita, pois não deixa dúvida que está aclamando o povo para votar no número 12, do candidato Pavão, com a apologia de que, com ele na prefeitura, o povo só iria ganhar.

Conquanto as instâncias inferiores se tenham convencido da existência de propaganda eleitoral antecipada, em uma primeira análise sobre o ocorrido, ousou dar novo enquadramento aos fatos retratados no acórdão regional para entender que, no caso concreto, a indigitada manifestação de apreço, proferida da Tribuna da Casa Legislativa por vereador no exercício do seu mandato, está acobertada pelo manto da inviolabilidade prevista no art. 29, inciso VIII, da Constituição Federal, *in verbis*:

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município; (Renumerado do inciso VI, pela Emenda Constitucional nº 1, de 1992)



A meu ver, ainda se mostra contemporânea a ideia defendida no voto do eminente Ministro Fernando Neves, no julgamento do AgRgREspe nº 20.859/RS, rel. Min. Barros Monteiro, em 25.2.2003, que assentou:

Os parlamentares são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, desde que guardem nexos de causalidade com o exercício da atividade legislativa, isto é, que o conteúdo do pronunciamento seja de natureza eminentemente política. Essas manifestações estão compreendidas na esfera de proteção da imunidade material.

[...]

Mais, considero que o fato de o vereador falar da tribuna da Câmara basta para caracterizar o exercício do mandato.

Lembro, a propósito, considerações feitas pelo eminente Ministro Maurício Corrêa, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 140.867 (DJ 4.5.2001), em que se discutia a inviolabilidade do vereador por acusações que fez da tribuna da Câmara e que não tinham relação direta com o interesse público (fl. 825):

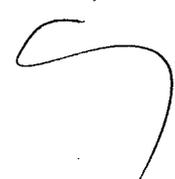
2. Os fatos que envolveram o vereador estão afetos ao exercício parlamentar. Se se admitisse como relativa a inviolabilidade, ficaria difícil se fazer a distinção entre o que poderia ser enquadrado como de interesse da coletividade e o que dissesse respeito, por exemplo, ao interesse pessoal, decorrente de qualquer ação de teor pessoal, como a vingança, enfim, o despeito ou outra mazela similar do ser humano.

3. A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso VI, na redação anterior à EC nº 01/92, assegura a inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos, estabelecendo como limites o exercício do mandato e a circunscrição do Município. **Por isso mesmo, não vejo, inclusive em combinação com o caput do artigo 53, como afastar – por mais absurdo que tenha dito o parlamentar – o direito a essa inviolabilidade.**

(...). (Grifos nossos)

Na ocasião, comungou de igual opinião o Ministro Sepúlveda Pertence, que asseverou em relação à imunidade dos congressistas:

Mas, com relação aos congressistas, jamais se cogitou de exigir ou de admitir essa vinculação da imunidade ao conteúdo do seu pronunciamento, se ele ocorresse no âmbito da ortodoxa inviolabilidade parlamentar, **em particular se ele ocorresse da tribuna da Câmara ou do Senado.** (Grifos nossos)



Embora o eminente ministro tenha, no seu voto, se referido ao Legislativo federal, a conclusão a que chegou também é aplicável à esfera municipal, porquanto, em ambos os casos, partiu-se de igual premissa fática, qual seja: um pronunciamento do parlamentar realizado da Tribuna da Casa Legislativa.

Advirto que não se pode tomar como parâmetro o resultado daquele julgamento para reconhecer eventual posição deste Tribunal em relação à matéria aqui discutida, pois, naquela oportunidade, a questão sobre a liberdade de expressão do parlamentar apenas circundou o ponto nodal do debate, que se circunscreveu, na verdade, à divulgação pela Câmara Municipal do discurso proferido.

Sempre que o assunto vem à discussão, percebe-se a dificuldade, que ainda persiste nos dias atuais, de identificar a exata compreensão da expressão “no exercício do mandato”, constante do art. 29, inciso VIII, da Constituição Federal.

Em 25.2.2015, no RE nº 600.063/SP, redator do acórdão Min. Roberto Barroso, julgado pelo STF com repercussão geral, tive a oportunidade de me manifestar sobre esta questão. Na ocasião, destaquei a importância de se compreender o instituto da imunidade parlamentar em uma perspectiva ampla, a fim de dar-lhe efetividade, o que importa, por conseguinte, reconhecer sua aplicação a situações que fujam do ordinário, do trivial, desde que, é claro, não subvertam a vontade do legislador constitucional.

Ao fim, o acórdão do aludido julgamento no STF ficou assim ementado:

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este “apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral.



2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

3. A interpretação da locução “no exercício do mandato” deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político.

4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia.

5. A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo.

6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.

Nessa linha, não se pode compreender essa atividade apenas sob o ângulo da representação popular ou da fiscalização da atividade administrativa. No acirrado cenário político, observa-se que a atuação do parlamentar está imbricada com a obtenção e a manutenção do poder, com o debate político em suas mais diversas vertentes, a concluir que eventuais excessos, consubstanciados no enaltecimento ou na censura dirigida a candidatos, são da essência, da natureza do cargo.

Assim, entendo que, no caso concreto, não caracteriza propaganda eleitoral antecipada o elogio feito por vereadora, do palco por excelência da atividade parlamentar – a Tribuna –, dirigido a figura do cenário político local, postulante a cargo público, por se tratar de matéria ínsita ao debate político, que é próprio da atividade do parlamentar.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso especial para entender não configurada a propaganda eleitoral extemporânea.



VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, concordo com Vossa Excelência, mas ressalto que nós tivemos, na eleição de 2014, um caso relativo a deputado, em que afastamos a imunidade.

Creio que, em processos como esse, teremos de verificar caso a caso, quando se aproveita da condição de parlamentar para, durante a transmissão ao vivo dos debates legislativos, fazer propaganda.

Particularmente, não vejo tanto problema quanto à propaganda, mas sim no eventual abuso da pessoa, porque há quebra de equilíbrio entre as chances. Quem está concorrendo a um cargo, com acesso ao discurso na Câmara dos Deputados, com transmissão em rádio e televisão, tem vantagem contra aqueles que têm dificuldade e não podem dispor desses dois veículos.

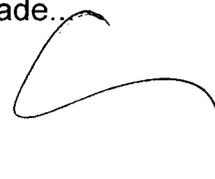
Acompanho Vossa Excelência, porque, no caso, parece-me ter havido um elogio muito singelo. Mas eu deixaria a questão em aberto, porque eventual abuso pode ser examinado.

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: É muito preocupante começarmos a julgar caso a caso. Ou o parlamentar tem liberdade e imunidade, ou não tem.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: O argumento da imunidade é falacioso, porque a imunidade serve quando há acusação de terceiros contra o próprio parlamentar. Serve para esse fim.

Mas o ambiente político é propício a essas manifestações de liberdade.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Hoje, em geral, são transmitidas as sessões das Assembleias. Mas, às vezes, essa mais-valia se transforma no *minus*, porque a visibilidade.



A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: A visibilidade pode ser benéfica, às vezes, ou maléfica.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): A mim me parece que é exagero tentar, agora, perscrutar aqui abuso que não existe. De fato, no caso, uma vereadora elogiou um político local.

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Eu só faço esse registro. Nós temos dois precedentes. Um mais antigo, salvo engano, da relatoria do ex-ministro Carlos Madeira, que depois chegou ao Supremo, e Vossa Excelência foi o relator e não conheceu do recurso extraordinário, mas fez menção, justamente, no sentido de garantir a imunidade.

Mas o Tribunal Superior Eleitoral chegou a cassar o mandato de um parlamentar do Amazonas que, sistematicamente, utilizava a Assembleia, o discurso na tribuna, para fazer propaganda de sua candidatura. E isso foi considerado abusivo.

E, na última eleição, tivemos também o caso do Senador Lobão Filho, em que aplicamos multa, porque se extrapolou o exercício do mandato para a atividade de propaganda.

Deixo o registro de que temos dois precedentes nesse sentido.

EXTRATO DA ATA

REspe nº 35.094 (46954-23.2008.6.00.0000)/MS. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Recorrente: Leila Sandra Neme da Silva Matos (Advogados: Fernanda Corrêa de Oliveira – OAB: 6751/MS e outros). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial eleitoral, para entender não configurada a propaganda eleitoral extemporânea, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Luciana Lóssio, os Ministros Luiz Fux, Herman Benjamin, Napoleão Nunes Maia Filho e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 2.2.2017.