

ABUSO DO PODER ECONÔMICO  
OU POLÍTICO

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE  
INSTRUMENTO No. 514-75 – CLASSE 6 – RIO DE  
JANEIRO (Itaboraí)

Relatora originária: Ministra MARIA THEREZA DE  
ASSIS MOURA

Redator para o acórdão: Ministro JOÃO OTÁVIO DE  
NORONHA

Agravante: Sérgio Alberto Soares

Advogados: Alessandro Martello Panno e outros

Agravado: Ministério Público Eleitoral

EMENTA

Agravo regimental. Agravo. Eleições 2012. Prefeito.  
Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder  
político. Não configuração. Provimento.

1. Consoante a jurisprudência do Tribunal Superior  
Eleitoral, inexistente óbice a que o abuso de poder seja  
reconhecido com base em condutas praticadas ainda antes  
do pedido de registro de candidatura ou do início do período  
eleitoral.

2. No caso dos autos, embora a conduta praticada pelo  
agravante – custeio de revista com recursos públicos em maio  
de 2011 enaltecendo sua pessoa – tenha atentado contra  
inúmeros princípios contidos no art. 37 da CF/1988, ela  
não teve repercussão na seara eleitoral, haja vista o extenso  
lapso temporal de dezessete meses faltante para as Eleições  
2012. Nesse sentido: AgR-REspe no. 35.999-PE, de minha  
relatoria, *DJe* de 2.9.2014.

3. Agravo regimental provido para, sucessivamente, prover-se o agravo e o recurso especial eleitoral e afastarem-se as sanções de inelegibilidade e de cassação do registro impostas ao agravante.

### ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em dar provimento ao agravo regimental e, sucessivamente, ao agravo de instrumento e ao próprio recurso, para julgar improcedentes os pedidos, nos termos do voto do Ministro João Otávio de Noronha.

Brasília, 28 de abril de 2015.

Ministro João Otávio de Noronha, Redator para o acórdão

DJe 2.6.2015

### RELATÓRIO

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura: Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto por SÉRGIO ALBERTO SOARES contra a decisão em que neguei seguimento ao agravo aviado com o objetivo de destrancar o recurso especial de acórdão no qual o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, ao negar provimento a recurso, manteve a sentença em que o agravante fora condenado à sanção de inelegibilidade e à cassação de eventual registro de candidatura pela prática de abuso de poder político e econômico.

A decisão agravada (fls. 991-996) está alicerçada nos seguintes pontos: (i) a configuração do abuso de poder prescinde do acontecimento da conduta durante o período eleitoral; e (ii)

pretensão de reexame fático-probatório com relação à repercussão da conduta.

Nas razões regimentais, o agravante defende que a sua pretensão não demanda o reexame de provas, senão apenas a *reavaliação da prova, um novo enquadramento jurídico, uma vez que as circunstâncias de fato estão devidamente consignadas no acórdão regional* (fl. 1.009).

No mais, reitera o fundamento de que (fl. 1.013):

*[...] não se vislumbra no delineamento fático dos autos, a necessária gravidade dos fatos para a imposição da penalidade de cassação dos direitos políticos, com a aplicação dos preceitos do artigo 22, inciso XIV da LC no. 64/1990. Afinal, um ato institucional praticado um ano e meio, aproximadamente, ainda que se aceite a dissimulação para a promoção pessoal, que se traduz em um único exemplar distribuído, não possui o condão de impor ao seu praticante uma pena de inelegibilidade de oito anos.*

Pondera que a matéria deve ser examinada do ponto de vista jurídico, *sobretudo quanto aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade* (fl. 1.013).

Pugna, ao fim, pelo provimento do regimental para que seja dado provimento ao agravo de instrumento e, por conseguinte, ao especial.

É o relatório.

VOTO (vencido)

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura (Relatora):  
Senhor Presidente, cuida-se de agravo regimental interposto por SÉRGIO ALBERTO SOARES contra a decisão em que neguei seguimento ao agravo aviado com o objetivo de destrancar recurso

especial de acórdão no qual o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, ao negar provimento a recurso, manteve a sentença em que o agravante fora condenado à sanção de inelegibilidade e à cassação de eventual registro de candidatura pela prática de abuso de poder político e econômico decorrente de desvirtuamento de propaganda institucional.

A decisão agravada possui os seguintes fundamentos (fls. 992-996):

*É o relatório. Decido.*

*Verifico a tempestividade do agravo, a subscrição por advogado habilitado nos autos, a legitimidade e o interesse recursal.*

*Cuida-se de agravo interposto por SÉRGIO ALBERTO SOARES contra a decisão que inadmitiu recurso especial eleitoral de acórdão em que o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, ao negar provimento a recurso eleitoral, manteve a sentença em que o recorrente fora condenado por abuso de poder político e econômico, à sanção de inelegibilidade e à cassação de eventual registro de candidatura.*

*Segundo consta no acórdão impugnado, a conduta tida como ilícita, consubstanciada na “[...] contratação de empresa gráfica para publicação de revista custeada pelo Poder Público, na qual é enaltecida a imagem do chefe do poder executivo municipal” (fl. 868), teria incidido no disposto no art. 74 da Lei no. 9.504/1997, por configurar ofensa ao princípio da impessoalidade, esculpido no art. 37, § 1o., da CF/1988.*

*Em suas razões recursais, o agravante defende a inexistência da conduta apontada como ilícita, ao argumento de que os fatos teriam acontecido há mais de um ano antes das eleições, “[...] de modo que não é possível extrair qualquer repercussão social tendente a afetar a disputa eleitoral, a caracterizar a prática de abuso de poder econômico” (fl. 970).*

*De início, destaco que, como bem anotou a Corte Regional, “[...] o abuso de poder político e econômico não sofre a delimitação*

*temporal atinente à conduta vedada a agente público” (fl. 865). Nessa linha, aliás, é o entendimento que tem sido assentado neste Tribunal Superior. Senão, vejamos:*

*Ação de investigação judicial eleitoral. Preliminares. Impossibilidade jurídica do pedido ou ausência de interesse de agir. Ilegitimidade passiva. Inépcia da inicial. Rejeição. Alegação. Abuso de autoridade. Violação. Princípio da impessoalidade. Publicidade institucional. Mensagem eletrônica. Servidores. Poder Executivo federal. Pronunciamento. Cadeia nacional. Atos de promoção pessoal. Improcedência.*

*1. A ação de investigação judicial eleitoral para apuração do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei no. 9.504, de 1997, por violação ao princípio da impessoalidade (Constituição, art. 37, § 1o.), pode ser ajuizada em momento anterior ao registro de candidatura, haja vista, na hipótese de eventual procedência, as sanções atingirem tanto candidatos quanto não candidatos.*

*2. O abuso do poder de autoridade pode se configurar, inclusive, a partir de fatos ocorridos em momento anterior ao registro de candidatura ou ao início da campanha eleitoral. Precedentes.*

*3. A petição inicial não é inepta se descreve os fatos e os fundamentos do pedido e possibilita à parte representada o efetivo exercício do direito de defesa e do contraditório, o que se verificou na espécie. Precedentes.*

*4. É entendimento deste Tribunal Superior que o abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei no. 9.504, de 1997, exige a demonstração objetiva da violação ao art. 37, § 1o., da Constituição, consubstanciada em ofensa ao princípio da impessoalidade pela menção na publicidade institucional de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos.*

5. *Ação de investigação judicial eleitoral que se julga improcedente. (AIJE no. 5.032-DF, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJE 29.10.2014; sem grifos no original)*

*Investigação judicial. Abuso de poder. Publicidade institucional. Calendários.*

1. *A jurisprudência é pacífica no que tange à possibilidade de apuração de fatos abusivos, ainda que sucedidos antes do início da campanha eleitoral ou do período de registro de candidatura.*

2. *A Corte de origem, examinando o contexto fático-probatório, entendeu que a publicidade institucional consistente na distribuição de calendários, com destaque a obras e realizações da administração municipal, caracterizava evidente promoção pessoal do prefeito candidato à reeleição, com conotação eleitoral, configurando abuso de poder punível nos termos do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990.*

3. *Em face desse contexto, para afastar o entendimento do Tribunal a quo que entendeu evidenciado desvirtuamento de publicidade institucional para fins de promoção do investigado, seria necessário o reexame de fatos e provas, vedado nesta instância especial, consoante Súmula no. 279 do Supremo Tribunal Federal.*

4. *A circunstância de que não haver elemento identificador de pessoa ou partido político não torna, por si só, legítima publicidade institucional que eventualmente pode conter distorção e estar favorecendo indevidamente ocupante de cargo político.*

*Agravo regimental a que se nega provimento. (AgR-Al no. 12.099-SC, rel. Min. ARNALDO VERSIANI, DJE 18.5.2010; sem grifos no original)*

*Quanto à questão temporal, isto é, momento em que o suposto abuso teria acontecido, tem-se que o acórdão impugnado está em*

*consonância com o entendimento sedimentado neste Tribunal Superior, segundo o qual a configuração do abuso de poder político ou econômico prescinde da realização da conduta durante o período eleitoral.*

*Prossigo.*

*Como dito, o agravante objetiva afastar o reconhecimento do abuso do poder político, à consideração de que o ato não teria gravidade suficiente para atingir o pleito de 2012. Além disso, nas razões do especial, defende “[...] que nem ao certo se sabe se [o ato ilícito] ocorreu, uma vez que inexistiu qualquer prova, indício mínimo que seja, da real ocorrência de distribuição da aludida revista no mês de maio de 2011” (fl. 903).*

*Todavia, a Corte Regional, em decisão devidamente fundada no exame das provas testemunhais e documentais submetidas à sua apreciação, concluiu pela existência da prática do abuso do poder político, consignando, ante a comprovada distribuição das mencionadas revistas, que a “[...] efetiva participação do então prefeito nas eleições de 2012 reflete o nítido cunho eleitoral da conduta narrada na petição inicial, fundada na indevida utilização da máquina administrativa” (fl. 868). Por importante, transcrevo trecho extraído do acórdão impugnado (fl. 868):*

*Quanto à ocorrência do abuso de poder político, não é possível negligenciar, como quer a defesa, a contratação de empresa gráfica para publicação de revista custeada pelo Poder Público, na qual é enaltecida a imagem do chefe do poder executivo municipal. A prova testemunhal e os documentos acostados são contundentes no sentido de que somente para a primeira edição da “Itaboraí em Revista” seriam distribuídos 39 mil exemplares ao custo de mais de cem mil reais para as contas públicas. Não se olvide também que o contrato ainda previa outras edições da revista em custo total de mais de trezentos mil reais para o erário. É cediço que o abuso de poder político, como bem ensina Emerson Garcia, pode ser oriundo da violação ao*



*princípio da impessoalidade dos atos da Administração Pública. E é este o caso dos autos, no qual o chefe do poder executivo municipal, pretendendo se antecipar ao pleito eleitoral vindouro, resolve enaltecer sua imagem através de publicações custeadas pela municipalidade, esquecendo-se, contudo, que o obrar da Administração Pública encontra-se adstrito aos contornos da juridicidade.*

*(sem grifos no original)*

*Percebo, assim, que a pretensão do recorrente em relação à repercussão da conduta nas eleições atrai o necessário reexame do acervo fático-probatório dos autos, medida inviável nesta instância especial, a teor do que preceitua o enunciado da Súmula no. 7 do Superior Tribunal de Justiça.*

*Quanto ao alegado dissenso pretoriano, fica prejudicada a análise, pois cuida da mesma tese que respaldou o recurso pela alínea a do art. 276 do CE e, portanto, já rejeitada por se tratar de reexame de provas. Nesse sentido, alinho os seguintes precedentes desta Corte: AgR-REspe no. 2.661-CE, rel. Min. LAURITA VAZ, DJE 4.6.2014; e AgR-AI no. 2.069-50-CE, rel. Min. GILSON DIPP, DJE 5.3.2012.*

No regimental, o agravante reitera o fundamento de que houve afronta aos artigos 73, I e II, e 74 da Lei no. 9.504/1997, pois não teria praticado abuso de poder, tendo em vista que a propaganda institucional aconteceu um ano e cinco meses antes da data da eleição, com a distribuição de um único exemplar, e, portanto, sem revelar “benefício político eleitoral”. A propósito, transcrevo trecho das razões do recurso (fl. 1.013):

*[...] não se vislumbra no delineamento fático dos autos, a necessária gravidade dos fatos para a imposição da penalidade de cassação dos direitos políticos, com a aplicação dos preceitos do artigo 22, inciso XIV da LC no. 64/1990. Afinal, um ato institucional praticado um ano e meio, aproximadamente, ainda*

*que se aceite a dissimulação para a promoção pessoal, que se traduz em um único exemplar distribuído, não possui o condão de impor ao seu praticante uma pena de inelegibilidade de oito anos.*

*Portanto, é absolutamente legítima a pretensão recursal quando sustenta que houve afronta ao disposto nos artigos 73, I e II, e 74 da Lei no. 9.504/1997, na medida em que o ato impugnado, como já afirmado muitas e muitas vezes, se deu em maio de 2011, de modo que não seria possível dele extrair qualquer benefício político eleitoral. Por isso não pode ser inquinado de ato abusivo, sobretudo na necessária demonstração da GRAVIDADE DOS FATOS.*

Muito embora o agravante defenda que a questão não atrai o necessário reexame probatório, razão não lhe assiste.

Como registrado na decisão agravada, este Tribunal Superior tem entendido que o abuso do poder político pode se revelar mesmo com base em fatos ocorridos antes do registro de candidatura ou do início da campanha eleitoral. Precedentes: AgR-AI no. 9.093-MG, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, *DJe* de 20.10.2008; EDcl-RO no. 1.530-SC, rel. Min. FELIX FISCHER, *DJe* de 6.5.2008; e REspe no. 25.101-MG, rel. Min. LUIZ CARLOS MADEIRA, *DJ* de 16.9.2005.

Com esse entendimento, a Corte Regional, ao examinar o acervo fático-probatório dos autos, consignou que as provas testemunhal e documental demonstram a realização do abuso do poder político pelo agravante, porquanto a distribuição dos exemplares das revistas, ainda que realizada em ano anterior ao eleitoral, reflete o nítido cunho eleitoreiro. Para conferir, reproduzo excerto do acórdão regional (fl. 868):

*Quanto à ocorrência do abuso de poder político, não é possível negligenciar, como quer a defesa, a contratação de empresa gráfica para publicação de revista custeada pelo Poder Público, na qual*

*é enaltecida a imagem do chefe do poder executivo municipal. A prova testemunhal e os documentos acostados são contundentes no sentido de que somente para a primeira edição da “Itaboraí em Revista” seriam distribuídos 39 mil exemplares ao custo de mais de cem mil reais para as contas públicas. Não se olvide também que o contrato ainda previa outras edições da revista em custo total de mais de trezentos mil reais para o erário. É cediço que o abuso de poder político, como bem ensina Emerson Garcia, pode ser oriundo da violação ao princípio da impessoalidade dos atos da Administração Pública. E é este o caso dos autos, no qual o chefe do poder executivo municipal, pretendendo se antecipar ao pleito eleitoral vindouro, resolve enaltecer sua imagem através de publicações custeadas pela municipalidade, esquecendo-se, contudo, que o obrar da Administração Pública encontra-se adstrito aos contornos da juridicidade. Nesta linha de pensamento, a previsão legal do instituto da reeleição, bem assim a efetiva participação do então prefeito nas eleições de 2012, refletem o nítido cunho eleitoral da conduta narrada na petição inicial, fundada na indevida utilização da máquina administrativa.*

(sem grifos no original)

No ponto, destaco, ainda, o registro do Des. Horário dos Santos Ribeiro Neto que, em notas taquigráficas, anotou: *não vejo como se desvincular o nexo de causalidade entre a revista e o fato de o candidato ser Prefeito e, obviamente, almejar a reeleição. Aliás, o recorrente foi candidato e não foi eleito. A revista foi publicada com a propaganda da candidatura da reeleição que aconteceria no ano subsequente* (fl. 869).

Pois bem. Das premissas fáticas do *decisum* proferido pelo TRE-RJ não evidencio elementos suficientes que me permitam avaliar a repercussão da conduta descrita nos autos, especialmente para verificar a quantidade de exemplares distribuídos e as demais circunstâncias relacionadas aos fatos delineados na petição inicial

– que eventualmente possam denotar a gravidade da conduta –, de sorte a examinar se teria havido ou não abuso de poder praticado pelo agravante.

Sendo assim, rever a conclusão da Corte Regional quanto à existência do abuso do poder político implicaria o necessário reexame de fatos e provas apresentados aos autos, medida inadmissível em sede de recurso especial, nos termos do Enunciado no. 7 da Súmula do STJ.

Finalmente, anoto que o argumento de que a matéria deve ser examinada do ponto de vista dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade configura inovação de tese recursal, o que é inadmissível na via do agravo regimental (AgR-REspe no. 53.288-GO, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, *DJe* de 3.12.2014).

As argumentações expendidas no agravo não logram êxito em afastar os fundamentos insertos na decisão agravada, não merecendo, portanto, a reforma pretendida.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao agravo regimental.

É como voto.

#### PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

#### VOTO-VISTA

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Senhor Presidente, trata-se de agravo regimental interposto por Sérgio Alberto Soares (terceiro colocado na disputa à reeleição para o cargo de prefeito

Município de Itaboraí-RJ em 2012 com 22,5% dos votos válidos<sup>1)</sup> contra decisão monocrática proferida pela i. Ministra Maria Thereza de Assis Moura que negou provimento ao seu agravo regimental.

Na origem, o Ministério Público Eleitoral ajuizou ação de investigação judicial eleitoral em desfavor do agravante e de terceiros, com fundamento no art. 22 da LC no. 64/1990<sup>2</sup>, em virtude da suposta prática de abuso do poder político e econômico, consubstanciado, dentre outras condutas, na publicação de revista impressa intitulada “Itaboraí em Revista”.

Segundo o autor da ação, na mencionada revista – custeada com recursos públicos<sup>3</sup> e distribuída em maio de 2011 – houve

---

<sup>1</sup> Equivalente a 26.798 votos.

<sup>2</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

[...]

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

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

<sup>3</sup> No valor total de R\$ 109.590,00.

maciça promoção pessoal do agravante mediante fotografias e matérias exaltando seus feitos de sua gestão frente à administração municipal no período de 2008 a 2011.

Em primeiro grau de jurisdição, os pedidos foram julgados procedentes em relação ao agravante, impondo-se a ele a cassação do seu registro e inelegibilidade pelo prazo de oito anos, a teor do art. 22, XIV, da LC no. 64/1990.

O TRE-RJ negou provimento ao recurso eleitoral e rejeitou os embargos de declaração opostos contra esse acórdão.

Em seu recurso especial, Sérgio Alberto Soares apontou dissídio jurisprudencial e violação aos arts. 73, I e II, da Lei no. 9.504/1997 e 22 da LC no. 64/1990 ao argumento, em suma, de que a distribuição da revista não possuiu qualquer repercussão sob o ponto de vista eleitoral, notadamente porque se tratou de uma única edição veiculada faltando um ano e meio para o pleito de 2012.

Inadmitido o especial pela Presidência do TRE-RJ, houve a interposição de agravo.

A i. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, monocraticamente, negou seguimento ao agravo, nos termos do art. 36, § 6o., do RI-TSE.

Contra essa decisão, Sérgio Alberto Soares interpôs agravo regimental, ao qual a i. relatora negou provimento na sessão de jurisdicional de 24.3.2015, mantendo assim as sanções de inelegibilidade e de cassação do registro, sob os seguintes fundamentos:

a) o abuso de poder pode ser reconhecido mesmo com base em fatos ocorridos antes do pedido de registro de candidatura ou do início do período eleitoral;

b) as provas dos autos demonstraram a prática do abuso de poder, porquanto a distribuição da revista “reflete o nítido cunho eleitoreiro”;

c) conclusão em sentido diverso demandaria o reexame de fatos e provas, providência inviável em sede extraordinária, a teor da Súmula no. 7-STJ.

Pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

Extraí-se da moldura fática do acórdão regional que o agravante, no mês de maio de 2011, custeou e distribuiu com recursos públicos<sup>4</sup> o impresso intitulado “Itaboraí em Revista”, com tiragem de trinta e nove mil exemplares, sendo incontroverso que na mencionada publicação houve sua promoção pessoal frente à administração municipal de Itaboraí-RJ na gestão 2008-2011. Confira-se (acórdão regional, fls. 866 e 868):

*No caso dos autos, questiona-se o desvirtuamento de propaganda institucional através da publicação de matérias transgressoras do princípio constitucional da impessoalidade no material “Itaboraí em Revista, em 21 de maio de 2011. Convém registrar que se tratava da edição número 1 da revista, a qual teve tiragem de 39 mil exemplares, ao custo de R\$ 109.590,00 para a municipalidade.*

[...]

*Quanto à ocorrência do abuso de poder político, não é possível negligenciar, como quer a defesa a contratação de empresa gráfica para publicação de revista custeada pelo Poder Público, na qual é enaltecida a imagem do chefe do poder executivo municipal [ora agravante].*

Conforme destacado pela i. relatora, inexistente, de fato, óbice a que o abuso de poder seja reconhecido com base em condutas

---

<sup>4</sup> No valor total de R\$ 109.590,00.

praticadas ainda antes do pedido de registro de candidatura ou do início do período eleitoral, a teor dos inúmeros precedentes colacionados na decisão monocrática ora agravada.

Todavia, a jurisprudência citada – com a qual coaduno – não permite concluir que qualquer conduta anterior ao período eleitoral venha a configurar o abuso de poder, sendo necessário que o ilícito efetivamente afete a normalidade e a legitimidade da eleição, conforme preconiza o art. 14, § 9o., da CF/1988<sup>5</sup>, que deu origem à Lei Complementar no. 64/1990.

Nesse contexto, e considerando a base fática do caso dos autos, não se nega que o agravante, ao custear e distribuir com recursos públicos o material impugnado, claramente feriu inúmeros princípios contidos no art. 37, *caput* e § 1o., da CF/1988<sup>6</sup>, em especial o da impessoalidade.

Todavia, não vejo como esse material publicitário, distribuído em maio de 2011 – ou seja, faltando dezessete meses para as Eleições 2012 – possa ter repercutido no citado pleito, ocorrido em 7.10.2012.

---

<sup>5</sup> Art. 14. [*omissis*]

[...]

§ 9o. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

<sup>6</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 1o. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



Registre-se que essa mesma conclusão foi firmada pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do AgR-REspe no. 35.999-PE em 25.6.2014, em que também se imputava a prática de abuso de poder com base em eventos ocorridos muito antes do período de registro de candidatura. Confira-se:

*Agravo regimental. Recurso especial eleitoral. Eleições 2008. Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder político e econômico. Não configuração. Provimento.*

*1. No caso, o patrocínio pela agravante de cinco eventos festivos no Município de Flores-PE sendo quatro no ano de 2006 e um em 2007 não desequilibrou a disputa eleitoral em seu benefício, haja vista o extenso lapso temporal entre esses fatos e o pleito realizado em 5.10.2008.*

[...]

*3. Agravo regimental interposto por Soraya Defensora Rodrigues de Medeiros provido para negar provimento ao recurso especial eleitoral da Coligação Flores Unida, o Progresso Continua.*

(AgR-REspe no. 35.999-PE, de minha relatoria, DJe de 2.9.2014) (sem destaque no original).

Em outras palavras, a ofensa ao art. 37, § 1o., da CF/1988 na espécie não se traduziu no abuso de poder previsto no art. 22 da LC no. 64/1990, haja vista o extenso lapso temporal entre o fato impugnado e o pleito de 2012, devendo a conduta ser apurada fora da seara eleitoral – o que, aliás, já se procedeu, pois consta do acórdão regional que o agravante fora condenado pelo TJ-RJ pela prática de ato de improbidade administrativa nos autos de ação civil pública.

Por fim, embora a i. relatora tenha assentado em seu voto que o cunho eleitoreiro da distribuição da revista evidenciou-se pelas provas testemunhais e documentais (que demonstrariam a

intenção do agravante de se antecipar ao pleito vindouro), entendo que, para fim de caracterização do abuso de poder, tem-se como primordial a violação à normalidade e à legitimidade do pleito, o que, repita-se, não ocorreu diante da argumentação já exposta.

Ante o exposto, pedindo as mais respeitosas vênias à i. relatora, dou provimento ao agravo regimental e, sucessivamente, ao agravo e ao recurso especial eleitoral, para julgar improcedentes os pedidos e afastar as sanções de inelegibilidade e de cassação do registro impostas ao agravante.

É o voto.

#### ESCLARECIMENTO

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura (Relatora): Senhor Presidente, o Ministro João Otávio de Noronha, pelo que ouvi do voto de Sua Excelência, concorda com a tese de que é possível, mesmo sendo os fatos anteriores a um ano, que se configure o abuso.

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Mas desde que isso influencie o resultado.

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura (Relatora): O acórdão é explícito ao afirmar que foram distribuídos 39.000 (trinta e nove mil) exemplares, ao custo de mais de R\$ 100 mil para os cofres públicos. Vou ao que consignado no acórdão:

*E é este o caso dos autos, no qual o chefe do poder executivo municipal, pretendendo se antecipar ao pleito eleitoral vindouro, resolve enaltecer sua imagem através de publicações custeadas pela municipalidade, esquecendo-se, contudo, que o obrar da Administração Pública encontra-se adstrito aos contornos da*

*juridicidade. Nesta linha de pensamento, a previsão legal do instituto da reeleição, bem assim a efetiva participação do então prefeito nas eleições de 2012, refletem o nítido cunho eleitoreiro da conduta narrada na petição inicial, fundada na indevida utilização da máquina administrativa.*

Não vejo no caso, e também nas notas taquigráficas do outro voto, de que não há como desvincular o nexos de causalidade entre a revista e o fato de ele ser candidato a prefeito e almejar a reeleição. Não vejo como descaracterizar isso sem inovar. Mas, de qualquer forma...

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Com a devida vênia, Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 16 meses antes ele praticou, ele se enalteceu, mas penso que não há como influenciar o pleito eleitoral 16 meses antes.

O tribunal regional narra o fato, e devemos tirar a consequência jurídica dos fatos; é uma questão de valor.

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura (Relatora): É que o registro seria a partir de julho.

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: É fato que ele praticou ato de improbidade, mas isso não é na seara eleitoral que deve ser apurado.

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura (Relatora): O Tribunal entende que é possível que seja anterior.

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: O tribunal regional entende assim, mas eu entendo que não. Nós é que temos de dar a palavra final, e eu não estou aqui para balizar as posições do tribunal regional eleitoral quando subsume mal os fatos à norma, que é o caso.

A Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura (Relatora):  
Eu quero dizer, Ministro, que o Tribunal Superior Eleitoral entende ser possível antes de um ano.

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Em tese, um ano.  
No caso concreto foi de um ano e seis meses.

#### VOTO

O Sr. Ministro Henrique Neves da Silva: Senhor Presidente, peço vênua à relatora. Em plenário, manifestei inúmeras vezes que se o processo eleitoral começa um ano antes da eleição, os atos anteriores a esse período devem ser examinados com máxima cautela.

O período temporal posto no voto do eminente Ministro João Otávio de Noronha me leva a acompanhar Sua Excelência.

#### VOTO

O Sr. Ministro Admar Gonzaga: Senhor Presidente, também eu já me manifestei nesse sentido, e entendendo ser indevida a extensão da competência da Justiça Eleitoral para período anterior ao ano em que ocorre a eleição. Caso a distribuição dos exemplares tivesse iniciado em período anterior, mas adentrado no ano eleitoral - e constada a hipótese de uso indevido dos meios de comunicação, associado ou não a abuso de poder político ou econômico -, seria aferível na via do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990.

Aqui, contudo, parece ser caso para apuração na via da improbidade administrativa e, portanto, não abrangida pela jurisdição deste Tribunal Superior e da Justiça Eleitoral.

Acompanho, assim – rogando respeitosa vênias à ministra relatora –, a divergência instaurada pelo Ministro João Otávio de Noronha.

VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Senhor Presidente, com todas as vênias, acompanho o Ministro João Otávio de Noronha.

VOTO

O Sr. Ministro Dias Toffoli (Presidente): Senhores Ministros, eu mesmo trouxe, recentemente, voto na linha de que os fatos ocorridos anteriormente ao período das convenções e do processo de campanha eleitoral propriamente dito podem ser apurados, caso a caso, diante das circunstâncias específicas, pela Corte. Não podemos nos pautar por marcos temporais absolutos, temos de tratar da materialidade em comento.

Mas, neste caso, peço vênias à relatora para acompanhar a divergência pela longa distância entre a ocorrência do fato e o início do processo eleitoral. Ademais, o candidato sequer logrou êxito nas eleições.

\_\_\_\_\_  
RECURSO ESPECIAL ELEITORAL No. 4-13 – CLASSE 32  
– CEARÁ (Camocim)

Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA  
Recorrentes: Coligação A Força do Povo e outro  
Advogado: Francisco Eimar Carlos dos Santos Júnior

Recorridos: Mônica Gomes Aguiar e outro  
Advogados: Gabriela Rollemberg e outros

### EMENTA

Recurso especial eleitoral. Eleições 2012. Prefeito. Recurso contra expedição de diploma. Art. 262, I, do Código Eleitoral. Improcedência. Art. 262, IV. Recebimento como ação de impugnação de mandato eletivo. Extinção do processo.

1. No tocante ao art. 262, I, do Código Eleitoral, verifica-se que o Tribunal de Contas dos Municípios deu provimento ao recurso de revisão da recorrida Monica Gomes Aguiar, antes da diplomação, para aprovar as contas com ressalvas. Assim, um dos requisitos da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC no. 64/1990 não mais subsiste, sendo desnecessário o exame dos demais pressupostos de incidência.

2. O Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento no RCED no. 8-84-PI, assentou que o art. 262, IV, do Código Eleitoral, em sua redação originária, não fora recepcionado pela Constituição Federal de 1988, havendo, ainda, incompatibilidade entre a parte final do mencionado dispositivo e o art. 14, § 10, da CF/1988. Consequentemente, o recurso contra expedição de diploma, no ponto, deve ser recebido como ação de impugnação de mandato eletivo.

3. Considerando o caso dos autos, é possível verificar de plano a litispendência com a AIME no. 2-43-CE, impondo-se a extinção do presente processo sem julgamento do mérito, neste ponto (art. 267, V, do CPC).

4. Recurso especial eleitoral a que se nega provimento quanto ao art. 262, I, do Código Eleitoral. Recurso contra

expedição de diploma recebido como ação de impugnação de mandato eletivo quanto ao inciso IV do art. 262, com extinção do processo sem julgamento de mérito (art. 267, V, do CPC), prejudicado o recurso especial no ponto.

### ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover o recurso especial em relação ao artigo 262, I, do Código Eleitoral; em receber o recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo no tocante ao artigo 262, IV, do referido diploma legal, e, desde logo, extinguir o processo sem julgamento do mérito, nos termos do artigo 267, V, do CPC, assentando o prejuízo do recurso especial, no ponto, nos termos do voto do relator.

Brasília, 17 de março de 2015.

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

DJe 15.4.2015

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Senhor Presidente, trata-se de recurso especial eleitoral interposto pela Coligação A Força do Povo e por Francisco Gomes de Araújo (segundo colocado na eleição para o cargo de prefeito do Município de Camocim-CE em 2012 com 49,15% dos votos válidos) contra acórdãos proferidos pelo TRE-CE assim ementados (fls. 227 e 276):

*Eleições 2012. Recurso contra expedição de diploma. Preliminares que se confundem com mérito. Julgamento conjunto.*

*Julgamento posterior do Tribunal de Contas. Contas regulares. Ausência de inelegibilidade. Abuso de poder econômico e político. Ausência de prova. Recurso contra expedição de diploma improvido.*

*1. As preliminares de inépcia da inicial e ilegitimidade passiva, no caso, confundem-se com o mérito, devendo ser enfrentadas quando do julgamento principal.*

*2. Tendo o tribunal de contas, num segundo momento, depois do registro e da diplomação, reapreciado a prestação de contas e, em recurso, dado provimento, para os fins de aprovar as contas, com ressalva, tal fato desautoriza a cassação, por impossibilidade de aplicação, caso, do disposto na alínea g, do inciso I, do art. 10 da lei das inelegibilidades.*

*3. Para que se possa responsabilizar por abuso de poder econômico ou político, com a consequente cassação de registro ou diploma, deve haver elementos probatórios suficientes a ensejar o decreto de procedência da demanda.*

*4. Não existindo prova robusta, não se pode cassar mandato ou diploma.*

*5. Recurso conhecido e julgado improcedente.*

*Embargos de declaração. Recurso contra expedição de diploma. Omissões, dúvidas e error in judicando. Ausência. Pretensão de rediscussão da causa. Impossibilidade. Prequestionamento. Inviabilidade.*

*01. Não preenchidos os requisitos do art. 275 do Código Eleitoral, como na espécie, o não provimento dos embargos de declaração é medida que se impõe.*

*02. A pretensão recursal no sentido de estabelecer nova discussão da causa é descabida em sede de embargos declaratórios. Precedentes.*

*03. O recurso de Embargos de Declaração, ainda que aforado com o fim exclusivo de prequestionamento, deve preencher os*



*requisitos de admissibilidade, norma que foi olvidada pelos embargantes. Prequestionamento rejeitado.*

*04. Recurso conhecido e não provido.*

Na origem, os recorrentes ajuizaram recurso contra expedição de diploma em desfavor de Monica Gomes Aguiar e José Olavo Melo Tahim (primeiros colocados com 50,17% dos votos válidos) com fundamento nos seguintes fatos:

a) inelegibilidade superveniente de Monica Gomes Aguiar, que teve contas públicas rejeitadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios relativas ao exercício financeiro de 2009 quanto à Secretaria de Trabalho e Ação Social de Camocim (arts. 262, I, do Código Eleitoral<sup>7</sup> c/c 1o., I, g, da LC no. 64/1990<sup>8</sup>);

b) abuso do poder econômico, consubstanciado na utilização de avião que teria sobrevoado o Município de Camocim-CE em inúmeras oportunidades, contendo pintura com os dizeres “pesquisas apontam 40 agora é ela” e distribuindo milhares de panfletos com o resultado de pesquisa eleitoral favorável

---

<sup>7</sup> Redação anterior à Lei no. 12.891/2013:

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos:

I – inelegibilidade ou incompatibilidade de candidato; [...]

<sup>8</sup> Redação dada pela LC no. 135/2010

Art. 1o. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; [...]

aos candidatos primeiros colocados (arts. 262, IV, do Código Eleitoral<sup>9</sup> c/c 22, *caput*, da LC no. 64/1990<sup>10</sup>);

c) abuso do poder econômico e captação ilícita de sufrágio, consistente na distribuição a eleitores em 5.10.2012 de milhares de camisetas na cor amarela, a mesma utilizada na campanha (arts. 262, IV, do Código Eleitoral c/c 22, *caput*, da LC no. 64/1990 c/c 41-A da Lei no. 9.504/1997<sup>11</sup>).

O TRE-CE negou provimento ao recurso contra expedição de diploma, mantendo os recorridos nos cargos para os quais foram eleitos.

A Corte Regional assentou, de início, que a inelegibilidade do art. 1o., I, g, da LC no. 64/1990 não incide na espécie, tendo em vista que em 13.12.2012 o Tribunal de Contas dos Municípios

---

<sup>9</sup> Redação anterior à Lei no. 12.891/2013

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos:

[...]

IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta lei, e do art. 41-A da Lei no. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>10</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

<sup>11</sup> Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no. 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1o. Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

dera provimento ao recurso de revisão de Monica Gomes Aguiar para aprovar as contas com ressalvas.

De outra parte, consignou a impossibilidade de configuração do abuso do poder econômico e da captação ilícita de sufrágio em virtude da ausência de participação efetiva ou da anuência de Monica Gomes Aguiar nos atos tidos como ilícitos.

Em seu recurso especial eleitoral, a Coligação A Força do Povo e Francisco Gomes de Araújo aduziram o seguinte (fls. 288-312):

a) violação do art. 275, I e II, do Código Eleitoral, visto que a Corte Regional não se manifestou sobre as irregularidades que ensejaram a rejeição das contas públicas de Monica Gomes Aguiar, tampouco *acerca da estreita ligação entre o proprietário do avião utilizado para a distribuição dos panfletos e a ora recorrida* (fl. 294);

b) ofensa do art. 1o., I, g, da LC no. 64/1990, pois a interposição de recurso de revisão não afasta a irrecorribilidade da decisão de rejeição das contas. Ademais, duas irregularidades remanesceram após o julgamento do recurso de revisão, atinentes à inobservância da Lei de Licitações, as quais são insanáveis e constituem ato doloso de improbidade administrativa;

c) violação do art. 22, *caput* e XIV, da LC no. 64/1990<sup>12</sup>, porquanto a configuração do abuso de poder prescinde da

---

<sup>12</sup> Art. 22. [*omissis*]

[...]

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

participação direta ou indireta do candidato, bastando a comprovação do benefício auferido. Ainda nesse sentido, citaram precedentes do Tribunal Superior Eleitoral que, no seu entender, seriam aplicáveis ao caso dos autos.

Os recorridos, em contrarrazões, sustentaram que (fls. 369-394):

a) o art. 262, IV, do Código Eleitoral não fora recepcionado pela Constituição Federal, conforme decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do RCED no. 8-84-PI. Assim, o presente recurso contra expedição de diploma deve ser remetido ao juízo eleitoral competente para o seu julgamento como ação de impugnação de mandato eletivo no tocante à distribuição de camisetas na cor amarela em 5.10.2012 e ao uso de avião para veicular resultado de pesquisa eleitoral e distribuir panfletos;

b) ainda a esse respeito, as referidas condutas foram afastadas nos autos do Processo no. 2-43-CE (ação de impugnação de mandato eletivo), havendo, portanto, o risco de decisões contraditórias;

c) em relação à matéria de fundo, refutaram as questões suscitadas no recurso especial e sustentaram a impossibilidade de reexame de provas em sede extraordinária.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento do recurso especial eleitoral (fls. 349-353).

Em 26.9.2014, dei parcial provimento ao recurso especial da Coligação A Força do Povo e de Francisco Gomes de Araújo (segundo colocado na eleição) para anular o acórdão proferido pelo TRE-CE nos embargos de declaração e determinar que outro fosse prolatado, com tratamento expresse das matérias aduzidas pelos recorrentes acerca da distribuição de camisetas e do uso de avião na campanha dos recorridos (fls. 401-408).

Contra essa decisão, Monica Gomes Aguiar e José Olavo Melo Tahim (primeiros colocados) interpuseram agravo regimental, ao qual dei provimento em 29.10.2014 para submeter o recurso especial a julgamento colegiado (fl. 431).

É o relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Senhor Presidente, examino, separadamente, as condutas que ensejaram o ajuizamento do recurso contra expedição de diploma.

I. Art. 262, I, do Código Eleitoral (rejeição de contas públicas).

A configuração da causa de inelegibilidade disposta no art. 1o., I, g, da LC no. 64/1990<sup>13</sup> pressupõe a rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública, por decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, em razão de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, salvo se essa decisão for suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

---

<sup>13</sup> Redação dada pela LC no. 135/2010

Art. 1o. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; [...]

Segundo alegam os recorrentes, a interposição de recurso de revisão por Monica Gomes Aguiar contra o acórdão do Tribunal de Contas dos Municípios que havia desaprovado as suas contas é incapaz de afastar a irrecurribilidade do mencionado *decisum*, tendo em vista o que disposto na parte final da alínea g.

Todavia, essa discussão é irrelevante no caso dos autos.

Com efeito, extrai-se do acórdão regional que o recurso de revisão interposto por Monica Gomes Aguiar foi provido em 13.12.2012, isto é, antes mesmo da data da diplomação, aprovando-se as contas com ressalvas (fl. 231).

Desse modo, considerando que um dos requisitos para a configuração da inelegibilidade – rejeição de contas públicas – deixou de subsistir antes mesmo da propositura do recurso contra expedição de diploma, desnecessária a análise dos demais pressupostos de incidência.

Pela mesma razão, não há violação do art. 275 do Código Eleitoral quanto à ausência de exame das supostas irregularidades tratadas no acórdão proferido pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Desse modo, o recurso contra expedição de diploma não merece prosperar no ponto pelos motivos acima expostos.

II. Art. 262, IV, do Código Eleitoral (abuso do poder econômico).

II.1. Do recebimento do recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo.

Os recorridos aduziram nas contrarrazões ao recurso especial que o recurso contra expedição de diploma deveria ser recebido como ação de impugnação de mandato eletivo, em observância à

jurisprudência firmada pelo Tribunal Superior Eleitoral a partir do ano de 2013.

De fato, esta Corte, no julgamento no RCED no. 8-84-PI, declarou que o art. 262, IV, do Código Eleitoral<sup>14</sup>, em sua redação originária, não fora recepcionado pela Constituição Federal, havendo, ainda, incompatibilidade entre a parte final do dispositivo e art. 14, § 10, da CF/1988<sup>15</sup>, que disciplina a ação de impugnação de mandato eletivo. Confira-se:

*Recurso contra expedição de diploma. Deputado federal. Código Eleitoral. Art. 262, IV. Inconstitucionalidade. Recebimento. Ação de impugnação de mandato eletivo. Princípio da segurança jurídica. Fungibilidade. Tribunal Regional Eleitoral. Competência declinada. Questão de ordem. Vista. Procuradoria Geral Eleitoral. Rejeição.*

*1. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no art. 14, § 10, qual é o único veículo pelo qual é possível impugnar o mandato já reconhecido pela Justiça Eleitoral.*

*2. Desse modo, o inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral, no que diz respeito à redação original do dispositivo, não foi recepcionado pela Constituição brasileira e, quanto à parte final, denota incompatibilidade com a disciplina constitucional.*

<sup>14</sup> Redação originária

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos seguintes casos:

[...]

IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta lei, e do art. 41-A da Lei no. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>15</sup> Art. 14. *[omissis]*

[...]

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante à Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

[...]

*4. Recurso contra expedição de diploma recebido como ação de impugnação de mandato eletivo em razão do princípio da segurança jurídica e remetido ao Tribunal Regional Eleitoral, órgão competente para o seu julgamento.*

(RCED no. 8-84-PI, redator designado Min. DIAS TOFFOLI, *DJe* de 6.2.2014) (sem destaque no original).

Consequentemente, e em observância ao princípio da segurança jurídica, decidiu-se em hipóteses como a dos autos receber o recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo e remeter os autos ao órgão competente para o seu processamento e julgamento.

Conforme relatado, o recurso contra expedição de diploma foi ajuizado também com base no inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral (o inciso I fora analisado no tópico I deste voto). Nesse contexto, e considerando o entendimento firmado no RCED no. 8-84-PI, o recebimento da presente ação como ação de impugnação de mandato eletivo é cabível, no ponto, quanto às alegações de uso de avião em benefício dos recorridos e de distribuição de camisetas na cor utilizada na campanha eleitoral.

Desse modo, recebo o recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo no tocante às condutas impugnadas sob o enfoque do art. 262, IV, do Código Eleitoral.

Procedida a conversão, verifica-se que o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do AgR-REspe no. 23-20-RN – Rel. Min. Henrique Neves, *DJe* de 14.10.2014 – decidiu que *cabem ao Juízo Eleitoral que possui a competência originária para apreciação de AIME em eleição municipal examinar se os fatos narrados no presente feito têm similitude com a causa de pedir de ação de impugnação*



*de mandato eletivo proposta, decidindo, assim, sobre eventual configuração de litispendência, continência ou coisa julgada, dando-lhe as consequências jurídicas pertinentes.*

Assim, novamente em princípio, recebido o presente recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo, relativamente ao inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral, caberia o retorno dos autos ao Juízo Eleitoral da 32a. ZE-CE para julgar a ação.

No entanto, observa-se mais uma vez a existência de peculiaridade no caso dos autos que me leva a formar convicção em sentido contrário na hipótese sob julgamento.

Com efeito, os recorrentes, além de terem ajuizado no TRE-CE o RCED no. 4-13-CE (agora convertido em ação de impugnação de mandato eletivo), também propuseram perante o Juízo Eleitoral da 32a. ZE-CE a AIME no. 2-43-CE em desfavor dos primeiros colocados, ora recorridos.

As ações, embora propostas em instâncias diferentes ante as regras de competência delimitadas no Código Eleitoral, ingressaram no Tribunal Superior Eleitoral em sede de recurso especial em datas muito próximas, quais sejam, em 26.3.2014 (RCED no. 4-13-CE) e em 23.4.2014 (AIME no. 2-43-CE).

Nesse contexto, os dois processos são contemporâneos nesta Corte – permitindo, inclusive, o seu julgamento conjunto na presente assentada – e, por essa peculiaridade, entendo ser perfeitamente possível o exame de ambos os autos para constatar eventual litispendência, continência ou coisa julgada, novamente em observância aos princípios da celeridade e da economia processuais.

Examinando-se o RCED no. 4-13-CE (recebido como ação de impugnação de mandato eletivo) e a AIME no. 2-43-

CE, é possível verificar a identidade de partes, de causas de pedir (próxima e remota) e de pedidos (mediato e imediato) em relação às condutas de uso de avião e de distribuição de camisetas em benefício da campanha dos recorridos.

Conseqüentemente, impõe-se a extinção da ação de impugnação de mandato eletivo ora convertida sem julgamento de mérito em virtude da litispendência com a AIME no. 2-43-CE, que foi ajuizada primeiro, nos termos do art. 267, V, do CPC. No ponto, reporto-me à fundamentação do i. Ministro Henrique Neves no julgamento do REspe no. 1-67-MG em 4.9.2014:

*O que se põe agora, no recurso, é o entendimento consolidado neste Tribunal, de que o recurso contra expedição de diploma deveria ser recebido com a ação de impugnação de mandato eletivo.*

*Até por ter sido um dos responsáveis por esse recebimento, gostaria de deixar clara uma situação: decidimos aqui sobre a não recepção do inciso IV do artigo 262 do Código Eleitoral, que nem mais existe, já foi revogado.*

*Mas, para que não ficassem em aberto os fatos trazidos à Justiça Eleitoral, propus ao Tribunal, o que foi acatado nesse ponto, que a matéria fosse, conhecida e remetida ao Tribunal Regional Eleitoral para, eventualmente, ser conhecida como uma ação de impugnação de mandato eletivo.*

*Mas se já existe uma ação lá, a conversão não prejudica a ação na qual o Tribunal local poderia conhecer desses fatos.*

*Estamos aqui a julgar ação de impugnação de mandato eletivo, se sobrevier decisão determinando a conversão do RCED em AIME e, quando se chegar à justiça competente para julgar tal AIME, se já existe uma ação lá, basta verificar se esses fatos estão dentro dessa ação, se há alguma prova que possa ser transportada ou não.*

*Não há como extinguir a ação constitucional, apresentada e protocolada no prazo constitucional dos quinze dias, por conta*

*de uma interpretação para que se deu para garantir o acesso à jurisdição e examinar essa matéria sob o ângulo da litispendência para extinguir o processo, porque o recurso contra expedição de diploma, cujo prazo é de três dias, teria sido interposto antes.*

(sem destaque no original).

### III. Conclusão.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial eleitoral em relação ao art. 262, I, do Código Eleitoral; recebo o recurso contra expedição de diploma como ação de impugnação de mandato eletivo no tocante ao art. 262, IV, do referido diploma legal e, desde logo, julgo o processo extinto, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, V, do CPC, prejudicado o recurso especial nesse ponto.

É como voto.

\_\_\_\_\_  
RECURSO ESPECIAL ELEITORAL No. 425-12 – CLASSE  
32 – SÃO PAULO (Ibaté)

Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Recorrente: Alessandro Magno de Melo Rosa

Advogados: Eduardo Miguel da Silva Carvalho e outros

Recorrente: Horácio Carmo Sanchez

Advogados: Ricardo Penteado de Freitas Borges e outros

Recorrente: José Luiz Parella

Advogados: Arnaldo Malheiros e outros

Recorrido: Ministério Público Eleitoral

Recorridos: Coligação Por uma Ibaté de Todos Nós e outros

Advogados: Antonio Tito Costa e outros

## EMENTA

Recurso especial eleitoral. Eleições 2012. Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder econômico. Condutas vedadas aos agentes públicos. Não configuração. Provimento.

1. A Corte Regional, ao condenar os recorrentes a partir de fato não alegado na inicial – extrapolação de gastos com publicidade institucional no ano do pleito – incorreu em julgamento *extra petita*, violando os arts. 128 e 460 do CPC.

2. Não se admite a condenação pela prática de abuso de poder e de conduta vedada com fundamento em meras presunções quanto ao encadeamento dos fatos impugnados e ao benefício eleitoral auferido pelos candidatos.

3. No caso dos autos, a revista e os *outdoors* custeados pelo prefeito reeleito visando sua autopromoção e a propaganda institucional veiculada no sítio da Prefeitura não configuram abuso do poder econômico, notadamente porque não contêm referências ao pleito de 2012 ou aos candidatos apoiados pelo chefe do Poder Executivo, não se verificando qualquer proveito eleitoral.

4. Recursos especiais eleitorais providos.

## ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em prover parcialmente o recurso de José Luiz Parella, nos termos do voto do Ministro Henrique Neves da Silva e, também por maioria, prover os recursos de Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 5 de agosto de 2014.

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

DJe 25.8.2014

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Senhor Presidente, trata-se de dois recursos especiais eleitorais, sendo um interposto por Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez – prefeito e vice-prefeito do Município de Ibaté-SP eleitos em 2012 com 54,49% dos votos válidos – e o outro por José Luiz Parella – prefeito do referido Município nos interstícios de 2005-2008 e 2009-2012 – contra acórdãos proferidos pelo TRE-SP assim ementados (fls. 930 e 1.028):

*Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial. Preliminares rejeitadas. Doação de geladeira patrocinada por concessionária. Pintura de prédios públicos com as cores da campanha. Abuso não configurado. Manutenção da publicidade institucional em período vedado e aumento dos gastos em relação à média dos últimos três anos. Configuração das condutas vedadas. Artigo 73 da Lei no. 9.504/1997. Publicação de revista para divulgação das obras e melhorias do último prefeito. Base da propaganda eleitoral dos recorridos. Abuso de poder econômico configurado. Provimento dos recursos.*

*Embargos de declaração. Alegação de erro material. Ausência do vício apontado. Embargos acolhidos parcialmente. Retificação de erro. Manutenção do julgado.*

Na origem, Orlando Trevisan Junior e Reginaldo dos Santos de Souza – segundos colocados no pleito com 37,93%

dos votos válidos – e a Coligação Por Uma Ibaté de Todos Nós ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral em desfavor dos ora recorrentes e da Coligação Ibaté no Rumo Certo em virtude de suposto abuso do poder político e econômico (art. 22, *caput*, da LC no. 64/1990<sup>16</sup>) e de condutas vedadas aos agentes públicos em campanha (art. 73, VI, *b*, da Lei no. 9.504/1997<sup>17</sup>).

Aduziram, em resumo, a prática dos seguintes atos abusivos, os quais teriam afetado a isonomia entre os candidatos e desequilibrado a eleição:

a) realização de propaganda institucional no sítio da Prefeitura de Ibaté-SP, durante o período vedado, mediante a divulgação de obras e benfeitorias promovidas no Município;

b) propaganda institucional e eleitoral custeada pelo recorrente José Luiz Parella, por meio de doze *outdoors* afixados em

---

<sup>16</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

<sup>17</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; [...]

julho de 2012, divulgado-se vinte e quatro obras realizadas durante a sua gestão. A propaganda conteria, ainda, fotos dos recorrentes e as palavras “20 anos com você”, lema de José Luiz Parella;

c) manutenção de placas em obras, durante o período eleitoral, contendo propaganda institucional;

d) publicação de revista intitulada “8 anos que mudaram a história de Ibaté”, noticiando todas as benfeitorias e os benefícios implementados na gestão de José Luiz Parella;

e) propaganda institucional em três dos principais jornais impressos de Ibaté-SP com destaque de capa, fotos dos candidatos Alessandro Magno e Horácio Carmo abraçados com José Luiz Parella e notícias de obras a serem realizadas em 2013;

f) propaganda institucional e eleitoral mediante a entrega de milhares de jornais coloridos contendo fotos de obras públicas, vinculando-se futuras melhorias à eleição dos candidatos recorrentes;

g) pintura de caixas d’água do Município de Ibaté-SP nas cores amarela e azul, representativas do Partido da Social Democracia Brasileira, ao qual o recorrente José Luiz Parella é filiado;

h) realização de três *shows* musicais durante o período eleitoral, custeados pelo poder público e com ampla divulgação nos jornais da região, também com o fim de beneficiar a candidatura dos recorrentes Alessandro Magno e Horácio Carmo;

i) doação de trezentas geladeiras a famílias carentes, em agosto de 2012, pela Companhia Paulista de Força e Luz, por intermédio do Programa Social “Rede Comunidade”. Alegaram que, a despeito de se tratar de programa estadual, José Luiz Parella teria se aproveitado do evento de entrega das geladeiras para promover a candidatura de Alessandro Magno e Horácio Carmo.

Em primeiro grau de jurisdição, a Coligação Ibaté no Rumo Certo foi excluída da lide em virtude de sua ilegitimidade passiva *ad causam*. Ademais, o processo foi extinto, sem resolução do

mérito, nos termos do art. 267, VI, do CPC, quanto à apuração das condutas vedadas, pois no entender do Juiz Eleitoral a ação deveria ter sido ajuizada até a data do pleito. No tocante ao abuso do poder político e econômico, os pedidos foram julgados improcedentes.

O TRE-SP, por maioria de votos, proveu os recursos eleitorais com fundamento na realização de propaganda institucional no sítio da Prefeitura de Ibaté-SP nos três meses antecedentes ao pleito; na veiculação de propaganda eleitoral mediante *outdoors* em julho de 2012; na extrapolação de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2012 e, por fim, na publicação de revista contendo todas as benfeitorias e os benefícios implementados na gestão de José Luiz Parella.

Nesse contexto, impôs multa no valor de 50.000 UFIRs a José Luiz Parella e o declarou inelegível por oito anos e, de outra parte, cassou os diplomas outorgados a Alessandro Magno e Horácio Carmo.

Os embargos de declaração opostos contra esse acórdão foram parcialmente acolhidos, sem, contudo, a atribuição de efeitos infringentes.

Dois recursos especiais eleitorais foram interpostos, sendo um por Alessandro Magno e Horácio Carmo (fls. 1.048-1.074) e o outro por José Luiz Parella (fls. 1.088-1.105).

Alessandro Magno e Horácio Carmo aduziram, de início, violação do art. 22, XVI, da LC no. 64/1990<sup>18</sup> no tocante ao abuso do poder econômico, visto que:

---

<sup>18</sup> Art. 22. [*omissis*]

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.



a) a despeito de ser incontroverso que José Luiz Parella tenha custeado a publicação de revista e a veiculação de onze *outdoors* no Município, inexistente qualquer referência direta ou indireta às Eleições 2012 e aos candidatos recorrentes, tratando-se no caso somente de prestação de contas à sociedade acerca dos oito anos de gestão à frente da Prefeitura de Ibaté-SP;

b) o abuso de poder foi presumido, pois a Corte Regional entendeu que a autopromoção de José Luiz Parella por meio da revista e dos *outdoors* *contaminaria a eleição dos ora recorrentes porque os mesmos difundiram o apoio que receberam do ex-prefeito às suas respectivas candidaturas* (fl. 1.054);

c) o *'benefício' auferido pelos recorrentes pelo ato supostamente abusivo teria ocorrido, portanto, quando da manifestação de apoio do ex-prefeito na própria propaganda eleitoral dos recorrentes, mas o ato abusivo, identificado pelo v. acórdão, seria a 'autopromoção' do ex-prefeito, ocorrida em outdoors e revista, que jamais fizeram referência aos candidatos apoiados pelo ex-prefeito* (fl. 1.054);

d) a autopromoção de José Luiz Parella não possui qualquer relação com os recorrentes. De outra parte, a legislação eleitoral não veda que o apoio do então prefeito aos recorrentes seja divulgado no horário eleitoral gratuito;

e) consoante a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, permite-se ao detentor de cargo eletivo prestar contas de seu mandato por meio dos veículos de comunicação em geral, desde que não seja candidato à reeleição;

f) o art. 22, XIV, da LC no. 64/1990<sup>19</sup> prevê a condenação

---

<sup>19</sup> Art. 22. [*omissis*]

[...]

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído

somente na hipótese de os candidatos terem sido diretamente beneficiados. Na espécie, porém, o TRE-SP cassou os diplomas com fundamento em benefício apenas indireto, decorrente do fato de José Luiz Parella apoiar a candidatura dos recorrentes.

Alessandro Magno e Horácio Carmo também sustentaram violação do art. 22, XIV, da LC no. 64/1990, do art. 5o., LV, da CF/1988 e dos arts. 2o., 128 e 460 do CPC quanto à extrapolação de gastos com propaganda institucional, nos seguintes termos:

a) essa questão não fora alegada na petição inicial. Conseqüentemente, o TRE-SP não poderia ter enfrentado a matéria sob o enfoque do art. 73, VII, da Lei no. 9.504/1997<sup>20</sup> – conforme assentado no primeiro acórdão – ou do abuso do poder econômico, como consignado no acórdão proferido em embargos de declaração;

b) ainda que superado esse óbice, os recorrentes não teriam auferido qualquer benefício direto com a prática de dessa conduta por José Luiz Parella;

---

para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; [...]

<sup>20</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

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

*c) não há ilícito na realização de propaganda eleitoral que faça referência às realizações de um governo que se encerra* (fl. 1.065).

Por fim, Alessandro Magno e Horácio Carmo apontaram dissídio jurisprudencial e violação do art. 73, § 5o.<sup>21</sup> e VI, b<sup>22</sup>, da Lei no. 9.504/1997 quanto à propaganda institucional realizada no sítio da Prefeitura, pois:

a) a publicidade institucional já constava do sítio da Prefeitura de Ibaté-SP anteriormente aos três meses que antecederam as Eleições 2012;

b) o conteúdo da propaganda – transcrito no acórdão proferido nos embargos – revela a ausência de violação do princípio da impessoalidade, tratando-se somente de *informação essencial e necessária à população acerca dos programas sociais do CDHU (um programa Estadual) [...] com o apoio do programa federal de habitação Minha Casa, Minha Vida (um programa Federal)* (fl. 1.068);

---

<sup>21</sup> Art. 73. [*omissis*]

[...]

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

<sup>22</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; [...]

c) não houve qualquer menção aos recorrentes, tampouco ao prefeito José Luiz Parella, de modo que inexistiu benefício eleitoral;

d) ainda que as notícias reproduzidas permitissem concluir pela prática de algum ilícito eleitoral, o seu alcance foi bastante limitado, pois a internet constitui meio de comunicação mais restrito do que o rádio e a televisão e, além disso, o sítio da Prefeitura é acessado somente por quem necessita das informações ali prestadas;

e) a manutenção do sítio não é de sua responsabilidade e, ademais, a conduta não possui gravidade suficiente para a cassação do diploma com fundamento no § 5o. do art. 73.

Por sua vez, José Luiz Parella, em seu recurso especial eleitoral, aduziu as mesmas alegações constantes do recurso de Alessandro Magno e de Horácio Carmo quanto ao dissídio jurisprudencial e à violação do art. 22, XIV, da LC no. 64/1990 e, ainda, apontou ofensa do art. 73, § 4o., da Lei no. 9.504/1997<sup>23</sup>. Acrescentou, em resumo, que:

a) inexistente vedação legal para que o detentor de cargo eletivo que não é candidato à reeleição apoie os candidatos de sua preferência;

b) o apoio dado aos candidatos Alessandro Magno e Horácio Carmo ocorreu no âmbito do horário eleitoral gratuito, *que é espaço legítimo para esta manifestação política que, ademais, não pode ser subtraída de qualquer cidadão que esteja no gozo de seus direitos políticos* (fl. 1.099);

---

<sup>23</sup> Art. 73. [omissis]

[...]

§ 4o. O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

c) não autorizou a realização de publicidade institucional no período vedado no sítio da Prefeitura de Ibaté-SP, *sendo certo que não cabe ao prefeito municipal cuidar da manutenção de notícias no site da Prefeitura – tarefa dos encarregados do referido meio de comunicação* (fl. 1.103).

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões e sustentou o seguinte (fls. 1.116-1.122):

a) a impossibilidade de reexame de fatos e provas em sede extraordinária, a teor da Súmula no. 7-STJ;

b) *embora esta revista não tenha sido financiada por recursos públicos, tampouco por recursos da campanha, sua distribuição configurou abuso de poder econômico, pois a influência eleitoral é patente* (fl. 1.119);

c) os *outdoors* impugnados relacionavam-se à Prefeitura, eram estrategicamente posicionados pelo Município de Ibaté-SP, estavam acompanhados de propaganda eleitoral dos recorrentes e permaneceram afixados por grande período de tempo;

d) o investimento pessoal realizado pelo recorrente José Luiz Parella ocasionou o desequilíbrio da disputa eleitoral e teve intenção eminentemente política;

e) a veiculação de matérias referentes a obras e outras realizações no sítio da Prefeitura durante o período vedado caracteriza, por si só, a publicidade institucional de que cuida o art. 73, VI, *b*, da Lei no. 9.504/1997, não se enquadrando nas exceções previstas no dispositivo em comento e pouco importando se possuíam utilidade pública;

f) as irregularidades consignadas no acórdão regional autorizam a manutenção da cassação dos diplomas, da multa e da inelegibilidade.

Orlando Trevisan Junior, Reginaldo dos Santos de Souza e a Coligação Por Uma Ibaté de Todos Nós apresentaram

contrarrazões às folhas 1.126-1.146. Também sustentaram a impossibilidade de reexame do conjunto probatório e, de outra parte, reafirmaram a ilicitude das condutas.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento dos recursos especiais eleitorais (fls. 1.151-1.157).

É o relatório.

### VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Senhor Presidente, examino, separadamente, as questões aduzidas em ambos os recursos especiais eleitorais.

I. Da violação dos arts. 22, XIV, da LC no. 64/1990; 5o., LV, da CF/1988 e 2o., 128 e 460 do CPC.

Os recorrentes sustentaram que a conduta relativa à extrapolação de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2012 pela Prefeitura de Ibaté-SP em comparação aos três anos anteriores – um dos fundamentos adotados pela Corte Regional para a condenação – não fora aduzida na petição inicial.

No primeiro acórdão, o TRE-SP assentou que essa conduta configuraria o ilícito do art. 73, VII, da Lei no. 9.504/1997<sup>24</sup>, nos seguintes termos (fls. 943-944):

---

<sup>24</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

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

*Verifica-se, ainda, o excesso de gastos com publicidade institucional da Prefeitura. Segundo o documento de fls. 545, a média de gastos dos três anos que antecedem a eleição foi de R\$ 227.012,19 [...] e os gastos no ano de 2012, realizados até o mês de junho, somam R\$ 264.458,02 [...]. Ainda, se consideradas as planilhas de fls. 537-543 os valores mudam para a média de R\$ 288.211,12 [...] em comparação com R\$ 405.335,56 [...] em 2012.*

*Ora, se a campanha dos recorridos [ora recorrentes] foi promovida com base nas realizações de seu antecessor e as propagandas institucionais foram aumentadas significativamente, evidenciado está o cunho eleitoral e o descumprimento do artigo 73, VII, da Lei no. 9.504/1997.*

(sem destaque no original).

Todavia, ao julgar os embargos de declaração, a Corte Regional consignou expressamente a ausência de qualquer pedido na exordial para condenar os recorrentes com supedâneo no excesso de gastos com publicidade.

Ainda assim, de forma contraditória, manteve a condenação dos recorrentes no particular, substituindo o fundamento legal adotado no primeiro acórdão – qual seja, o art. 73, VII, da Lei no. 9.504/1997 – pelo abuso do poder econômico (art. 22, *caput* e XIV, da LC no. 64/1990). Confira-se:

*Quanto aos gastos com publicidade institucional, embora não tenha sido formulado pedido inicial para o reconhecimento do excesso, o que impede a aplicação da penalidade prevista no artigo 73 da Lei no. 9.504/1997, destaca-se que as informações prestadas pela própria municipalidade, respondendo a requisição do MM. Juiz a quo, respaldaram o entendimento de que ocorreu de fato abuso do poder econômico e o favorecimento indevido dos candidatos embargantes.*

(sem destaque no original).

Verifica-se, portanto, que o TRE-SP não poderia ter considerado o excesso de gastos com publicidade institucional para condenar os recorrentes. O acórdão recorrido, assim, é *extra petita* no ponto, tendo contrariado os arts. 128 e 460 do CPC. Eis a redação dos dispositivos:

*Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.*

*Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.*

Desse modo, impõe-se o provimento dos recursos especiais eleitorais no particular para excluir da condenação a conduta relativa ao excesso de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral.

II. Da violação do art. 22, XIV e XVI, da LC no. 64/1990 e do dissídio jurisprudencial.

A Corte Regional consignou ser inequívoco o apoio político do recorrente José Luiz Parella – prefeito do Município de Ibaté-SP eleito em 2004 e reeleito em 2008 – à candidatura dos recorrentes Alessandro Magno e Horácio Carmo com fundamento em panfletos de propaganda eleitoral acostados aos autos, tendo transcrito seu conteúdo no acórdão (fls. 940-942). Ressalte-se que esse apoio foi confirmado pelos próprios recorrentes no decorrer do processo.

A partir dessa premissa, concluiu que o teor da revista “8 anos que mudaram a história de Ibaté” e dos onze *outdoors*



veiculados no Município evidenciaria a prática de abuso do poder econômico por José Luiz Parella em benefício dos candidatos Alessandro Magno e Horácio Carmo.

Da análise dos fatos assentados no acórdão, verifica-se que a revista (com tiragem de 5.000 exemplares e contendo 185 páginas) e os *outdoors* (no total de onze, afixados no primeiro semestre de 2012) não foram custeados pelo Município, mas sim por José Luiz Parella, de forma que se descarta, desde logo, o emprego de recursos públicos na confecção desses itens.

No tocante ao conteúdo – ainda com supedâneo nos fatos delineados no acórdão regional – tanto a revista quanto os *outdoors* retrataram as principais obras e benfeitorias da administração do recorrente José Luiz Parella à frente do Município de Ibaté-SP nos interstícios de 2005-2008 e 2009-2012.

Todavia, conforme assentado no acórdão, a revista “8 anos que mudaram a história de Ibaté” e os *outdoors* não continham qualquer referência às Eleições 2012, tampouco às pessoas dos recorrentes Alessandro Magno e Horácio Carmo ou às suas candidaturas. Segundo o TRE-SP, a autopromoção realizada pelo recorrente José Luiz Parella na revista e nos engenhos publicitários teria visado beneficiar a candidatura de Alessandro Magno e Horácio Carmo, razão pela qual os três recorrentes foram condenados. Extraio do acórdão proferido nos embargos de declaração (fls. 1.031-1.032):

*Não há qualquer omissão no julgado no que toca à ausência de menção ao nome dos embargantes Alessandro e Horácio na revista e nos outdoors custeados por José Luiz Parella. Conforme constou do v. acórdão, os candidatos embargantes foram condenados por terem sido beneficiados pela prática abusiva do ex-prefeito.*

[...]

*Ora, o que se afirmou foi que a estratégia de campanha empregada por todos os representados foi justamente a de promover a candidatura dos embargantes Alessandro e Horácio através da valorização da figura do então prefeito, razão pela qual se fez a divulgação ostensiva das suas obras e realizações [...]*

*A estrela principal da campanha eleitoral dos embargantes, conforme restou consignado no v. acórdão embargado, foi o ex-prefeito. É exatamente nesta condição que caracterizou o abuso de poder econômico. O dispêndio excessivo de dinheiro com a produção de material publicitário, de natureza privada, para a promoção do recorrido [ora recorrente] José Parella e de sua administração, às vésperas do período eleitoral, teve nítido intuito de o autopromover e impulsionar a candidatura “dos seus candidatos”, Dr. Alessandro e Horácio.*

(sem destaque no original).

Ora, diante da ausência de qualquer menção aos recorrentes Alessandro Magno e Horácio Carmo na revista e nos *outdoors*, o TRE-SP não poderia ter assentado a prática do abuso do poder econômico unicamente com fundamento no apoio político explicitado por José Luiz Parella durante o período eleitoral, tendo em vista a falta de liame entre essas condutas, ou seja, não há nos autos prova ou mesmo indício de que a propaganda impugnada tenha beneficiado diretamente os candidatos.

Em outras palavras, a Corte Regional, ao considerar ilícitas as condutas e cassar os diplomas de Alessandro Magno e Horácio Carmo a partir de publicações que não continham referência às suas candidaturas e ao pleito vindouro, o fez com base em presunção, o que não se admite nessas hipóteses. Cito, a esse respeito, os seguintes precedentes do Tribunal Superior Eleitoral:

*Recurso contra expedição de diploma. Senador. Deputado estadual. Repasse. Recursos financeiros. Entidades públicas e privadas. Fomento. Turismo. Esporte. Cultura. Contrato*

*administrativo. Contrapartida. Gratuidade. Descaracterização. Abuso do poder político e econômico. Ausência de prova. Desprovemento.*

[...]

*5. O mero aumento de recursos transferidos em ano eleitoral não é suficiente para a caracterização do ilícito, porquanto o proveito eleitoral não se presume, devendo ser aferido mediante prova robusta de que o ato aparentemente irregular fora praticado com abuso ou de forma fraudulenta, de modo a favorecer a imagem e o conceito de agentes públicos e impulsionar eventuais candidaturas. [...]*

(RCED no. 430-60-SC, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO, DJe de 8.8.2012) (sem destaque no original).

[...] 2. Falta de “provas da influência e dos benefícios eleitorais supostamente auferidos pelo recorrido com a assinatura de Convênios do Projeto Cooperar” (fl. 315).

*3. Não é suficiente para cassar o diploma do recorrido a presunção de que as assinaturas de convênios tenham sido condicionadas a que as comunidades beneficiadas votassem no recorrido. [...]*

(RCED no. 630-PB, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 20.6.2007) (sem destaque no original).

Ressalte-se, ainda, não haver vedação legal de que o detentor de cargo eletivo apoie seu sucessor político. Ademais, permite-se ao mandatário prestar contas à sociedade acerca de suas realizações. Confira-se:

[...] 1. 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. Precedentes. [...]

(AgR-Rp no. 328-67-DF, de minha relatoria, DJe de 10.12.2013) (sem destaque no original).

[...] 3. Resposta positiva à terceira indagação na forma do voto. A jurisprudência do TSE fixou-se na possibilidade de prestação de contas, ao eleitor, das realizações do mandatário de cargo eletivo. Eventuais abusos, todavia, submeterão o infrator às penalidades legais.

(Consulta no. 1.247-DF, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 23.6.2006) (sem destaque no original).

Não se admite, portanto, a condenação pela prática de abuso de poder com fundamento em meras presunções quanto ao encadeamento dos fatos impugnados e ao benefício eleitoral auferido pelos candidatos recorrentes.

Consequentemente, conclui-se que a revista e os *outdoors* custeados por José Luiz Parella visando sua autopromoção não configuram abuso do poder econômico, notadamente porque não contêm referências ao pleito de 2012 ou aos candidatos Alessandro Magno e Horácio Carmo, apoiados pelo chefe do Poder Executivo, não se verificando qualquer proveito eleitoral direto.

Por fim, a Corte Regional observou que um dos *outdoors* impugnados estava acompanhado de propaganda eleitoral com foto dos três recorrentes e os dizeres *esses são os meus candidatos* (fl. 943).

No entanto, não vislumbro nessa hipótese a gravidade necessária à cassação dos diplomas e à imposição de inelegibilidade – art. 22, XVI, da LC no. 64/1990<sup>25</sup> – por se tratar de um único *outdoor*. Ademais, conforme reconhecido pelo Ministério Público Eleitoral nas contrarrazões, os engenhos foram removidos

---

<sup>25</sup> Art. 22. [omissis]

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

em virtude de decisão judicial proferida em representação por propaganda irregular, o que restringiu ainda mais o seu alcance perante o eleitorado de Ibaté-SP.

Desse modo, entendo que o acórdão recorrido merece reforma também quanto a esse ponto.

III. Da violação do art. 73, §§ 4o. e 5o., e VI, *b*, da Lei no. 9.504/1997.

O terceiro fato que ensejou a condenação dos recorrentes – cassação dos diplomas de Alessandro Magno e Horácio Carmo e multa de 50.000 UFIRs a José Luiz Parella – consistiu na manutenção de publicidade institucional no sítio da Prefeitura de Ibaté-SP nos três meses anteriores ao pleito, em suposta ofensa ao art. 73, VI, *b*, da Lei no. 9.504/1997, que assim dispõe:

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*[...]*

*VI – nos três meses que antecedem o pleito:*

*[...]*

*b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; [...]*

Segundo a Corte Regional, a propaganda impugnada possui o seguinte teor (fl. 1.034):

*Seguem em ritmo acelerado as obras que deram início à construção da primeira etapa das 500 casas do CDHU [...]*

*Ibaté terá mais de 1000 casas no próximo ano [...]*

Não se desconhece a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral segundo a qual *a veiculação de propaganda institucional no sítio eletrônico da prefeitura, nos três meses que antecedem as eleições, caracteriza a conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições* (AgR-REspe no. 337-46-PR, redator designado Min. Henrique Neves, DJe de 24.2.2014).

Contudo, assim como esclarecido no tópico anterior, o TRE-SP condenou os recorrentes com fundamento exclusivamente no fato de José Luiz Parella ter apoiado a candidatura de Alessandro Magno e Horácio Carmo, consignando que *no site oficial da prefeitura foram mantidas propagandas referentes às obras em andamento no Município, obras estas utilizadas para promover o ex-prefeito e seus candidatos* (fl. 1.034).

A publicidade impugnada, no entanto, não contém qualquer referência às Eleições 2012, aos candidatos Alessandro Magno e Horácio Carmo e ao prefeito José Luiz Parella, tampouco mensagens diretas ou subliminares de que a implementação das obras estaria condicionada à eleição dos recorrentes, não sendo possível presumir a existência de benefício eleitoral.

Destaque-se, ainda, que as notícias já constavam do sítio da Prefeitura de Ibaté-SP antes mesmo do início do período eleitoral, indicando que não possuíam relação com o futuro pedido de registro de candidatura dos recorrentes.

Desse modo, não se comprovou o liame entre a publicidade institucional e a disputa dos cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de Ibaté-SP nas Eleições 2012 por Alessandro Magno e Horácio Carmo.

Por fim, ainda que essa conduta fosse considerada ilícita, ela não teria gravidade suficiente a ensejar as sanções de cassação dos diplomas de Alessandro Magno e Horácio Carmo e de multa de 50.000 UFIRs a José Luiz Parella.

Com efeito, a publicidade institucional foi veiculada na *internet*, que possui alcance menor do que os demais meios de comunicação, em especial o rádio e a televisão, e não continha qualquer referência a candidatos ou ao pleito vindouro. Nesse sentido, cito o recente julgamento do REspe no. 445-30-RS, Rel. Min. Luciana Lóssio, *DJe* de 14.2.2014.

#### IV. Conclusão.

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais eleitorais para afastar a condenação imposta aos recorrentes Alessandro Magno de Melo Rosa, Horácio Carmo Sanchez e José Luiz Parella.

Comunique-se, com urgência, ao TRE-SP.

É o voto.

#### PEDIDO DE VISTA

O Sr. Ministro Henrique Neves da Silva: Senhor Presidente, peço vista dos autos.

#### VOTO-VISTA (vencido)

O Sr. Ministro Henrique Neves da Silva: Senhor Presidente, peço vênia para lembrar a hipótese dos autos.

O Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo deu provimento a recurso lançado contra sentença de primeira instância que havia julgado improcedente ação de investigação judicial eleitoral contra os ora recorrentes, em acórdão assim ementado:

*Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial. Preliminares rejeitadas. Doação de geladeira patrocinada por concessionária. Pintura de prédios públicos com cores da campanha. Abuso não configurado. Manutenção de publicidade institucional em período vedado e aumento de gastos em relação à média dos últimos três anos. Configuração das condutas vedadas. Art. 73 da Lei no. 9.504/1997. Publicação de revista para divulgação de obras e melhorias do último prefeito. Base da propaganda eleitoral dos recorridos. Abuso de poder econômico configurado. Provimento dos recursos.*

Opostos embargos de declaração, foram eles acolhidos para prestar esclarecimentos e corrigir erro decorrente da identificação da propaganda particular realizada, a qual havia sido enquadrada como publicidade institucional no acórdão embargado.

Foram interpostos dois recursos especiais: um pelos candidatos cassados e outro pelo ex-Prefeito municipal.

Os candidatos sustentaram que *os fatos reconhecidos e expressamente proclamados no v. acórdão atacado não tipificam o abuso de poder econômico ou sequer atraem as penas aplicadas, a implicar violação aos arts. 22 da Lei Complementar no. 64/1990 e § 5o. do art. 73 da Lei no. 9.504/1997 (fl. 1.050).*

Após asseverar o prequestionamento da matéria e a possibilidade de reenquadramento jurídico dos fatos descritos nos acórdão regionais, os candidatos recorrentes arguiram violação ao art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar no. 64/1990, pois *os supostos abusos atos de abuso de poder econômico foram imputados*



*exclusivamente ao corrêu José Parella – ex-prefeito municipal – figurando os peticionários como supostamente beneficiários da conduta (f. 1.052).*

*Dizem ser incontroverso que o ex-prefeito, José Parella, ao encerrar seu mandato, publicou às suas expensas uma revista (privada) contendo a prestação de contas de sua administração bem como veiculou onze outdoors que retratavam obras realizadas e sua gestão. É incontroverso que tanto a revista acima citada, quanto os outdoors retratados às fls. 44-50 não fizeram qualquer referência às eleições ou aos candidatos apoiados pelo então prefeito (fls. 1.052-1.053).*

Em seguida, os recorrentes recordam que o Tribunal recorrido esclareceu, nos embargos de declaração, que os citados *outdoors* não faziam parte da propaganda institucional e tinham natureza privada. Apontam, ainda, o entendimento da Corte Regional Eleitoral de que o então Prefeito municipal era a estrela da campanha dos recorridos e de que os atos de autopromoção por ele realizados não poderiam caracterizar abuso de poder em benefício dos recorrentes, uma vez que *divulgar o apoio de um ex-administrador é direito dos candidatos, e pouco importa se esse administrador se autopromoveu ou não, visto que o eleitor vota nos candidatos e não no 'ex-prefeito' promovido.*

Insistem em que nos atos apontados não houve a divulgação do nome ou imagem dos candidatos ou referências às eleições, sendo legítima a prestação de contas do gestor que encerra o seu mandato, por qualquer meio de comunicação, desde que não seja candidato à reeleição, conforme precedentes deste Tribunal (Consulta no. 987, rel. Min. Fernando Neves, DJ de 16.3.2004).

Pretendem, assim, que se promova o reenquadramento dos fatos registrados nos acórdãos recorridos de modo a afastar a configuração do abuso de poder, que só poderia levar à cassação dos registros das candidaturas dos beneficiados na hipótese de

haver um benefício direto decorrente da interferência do poder econômico.

Avaliam que, no caso, se evidenciada a conduta abusiva, o benefício seria apenas indireto e presumido, como inclusive constou do voto vencido proferido pelo Juiz Costa Wagner.

Sustentam divergência jurisprudencial com a resposta dada à Consulta no. 1.247, rel. Min. José Delgado, que respondeu afirmativamente à indagação: se seria possível expor realizações executadas em mandato anterior. Em outro tópico, os candidatos recorrentes apontaram que na inicial não constara pedido para reconhecimento do excesso de publicidade, razão pela qual, o TRE-SP não poderia reconhecer a prática de conduta vedada, e, em consequência, tal excesso deveria ter sido descartado não podendo ser *aproveitado para 'respaldar' entendimento de que ocorreu de fato abuso de poder econômico, sob pena de continuarem vulnerados a garantia constitucional do direito de defesa dos representados (art. 5º, inc. LV); os limites estabelecidos pelo art. 460 do CPC; os arts. 2º e 128 do CPC. E, mesmo que se considerasse a questão, haveria a violação ao art. 22, XIV, da Lei das Inelegibilidades pois inexistente benefício direto dos candidatos.*

Sobre a propaganda institucional em período vedado, os recorrentes argumentaram que a questão da publicidade por meio de *outdoors*, de natureza privada, e a realização de gastos acima da média, não indicada na inicial, foram afastadas pelo acórdão regional. Em relação à publicidade mantida no sítio da prefeitura na *internet*, reafirmam que dela não constou o nome dos candidatos ou referência às eleições; que as notícias veiculadas na *internet* já existiam antes mesmo da eleição; que a internet é meio mais restrito que o rádio e a televisão; além do que tais fatos não seriam suficientes para ensejar a cassação do registro dos candidatos, na forma prevista no § 5º. do art. 73 da Lei das Eleições.

Os recorrentes, em relação à questão da veiculação de propaganda no sítio da Prefeitura, indicam divergência entre o acórdão recorrido e o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina no julgamento do Recurso Eleitoral no. 335-50. Apresentam quadro analítico com propósito de demonstrar a divergência.

Indicam, também, divergência com a ementa do Acórdão no. 20.334, do TRE de Mato Grosso.

Concluem pedindo que o recurso seja provido para reformar os acórdãos recorridos e julgar improcedente a demanda.

José Parella, ex-Prefeito de Ibaté-SP, apresentou recurso especial no qual, alterando apenas as referências para fazer menção aos atos que praticou, aduz, basicamente, os mesmos argumentos apresentados no recurso dos candidatos e indica violação ao art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990, asseverando que a sanção de inelegibilidade que lhe foi imposta é ilegal, por não ter sido caracterizado nenhum abuso.

Em relação à propaganda institucional na *internet*, diz que *as matérias informáticas contidas nas fls. 150-151 e 153 estavam no site reconhecidamente há muito tempo atrás e apenas foram lá mantidas* (fl. 1.102), não havendo, *qualquer autorização, por parte do recorrente, de realização de defesas com propaganda eleitoral no período vedado* (fl. 1.103). Assevera que as informações divulgadas eram essenciais e necessárias *à população acerca de programas sociais do CDHU – um programa estadual* (fl. 1.103), e que não houve, em nenhum momento, referência ao nome dos candidatos ou às eleições.

Argumenta, assim, que os fatos verificados são insuficientes para a manutenção da multa prevista no § 4o. do art. 73 da Lei no. 9.504/1997.

Pede, ao final, o provimento do recurso para que a ação seja julgada improcedente, com o afastamento da sanção pecuniária e da inelegibilidade declarada.

Foram apresentadas contrarrazões pela Procuradoria Regional Eleitoral e pela Coligação Por uma Ibaeté de Todos Nós e outros. Em ambas as peças, apontam os recorridos a impossibilidade de reexame dos fatos e das provas contidos nos autos.

Em relação ao mérito, sustentam terem sido suficientemente demonstradas as práticas que caracterizam o abuso de poder, o qual contaminou a eleição e favoreceu os candidatos recorrentes, restando demonstrada, também, a prática de condutas vedadas.

Destacam, sobre a configuração dos ilícitos, que *no mesmo outdoor em que aparece o referido 'complexo Esportivo Parrelão', há a propaganda eleitoral dos recorridos Alessandro e Horário e, ao centro, o Prefeito com os dizeres 'esses são os meus candidatos'. A propaganda institucional é claramente abusiva. Em todos os outdoors há uma fotografia de uma obra pública e, ao lado, os dizeres '20 anos com você – Nova Ibaté'. 'Nova Ibaté' é justamente o slogan da administração chefiada pelo então Prefeito José Parella [...] (fl. 1.135).*

Acrescentam que *o então Prefeito José Luis Parella, empresário bem sucedido e disposto a permanecer no poder local pelo prazo de 20 (vinte) anos, publicou uma revista que demonstra a sua megalomania. Intitulada '8 anos que mudaram a história de IBATÉ – 2005-2012 – Revista de registro de obras e ações para melhoria da cidade de Ibaté no Governo Zé Parrela'. Encartada aos autos, a finíssima publicação tem 182 páginas, usa o método comparativo 'antes/depois', com centenas de fotografias das obras e serviços realizadas pela Prefeitura de Ibaté no período referido. No entanto, as fotografias estampadas na revisão são as mesmas constantes da propaganda eleitoral dos candidatos*

*Alessandro e Horácio, o que comprova o claro intuito de estabelecer a relação entre o Prefeito, as obras e seus candidatos (fl. 1.136).*

Os recorridos fazem menção à entrega de geladeiras e pintura de caixa d'água da cidade com as cores do partido e à extrapolação de gastos com publicidade institucional em ano eleitoral, reproduzindo, em seguida, trechos dos acórdãos proferidos pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo nos pontos em que reconhecido o abuso de poder.

Por fim, concluem pedindo que os recursos não sejam conhecidos e que, no mérito, não sejam providos.

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovisionamento dos apelos, em parecer assim ementado:

*Eleições 2012. Recursos Especiais Eleitorais. Abuso de Poder Econômico. Prática de conduta vedada. Desprovisionamento dos recursos especiais.*

*1. É vedada a veiculação de publicidade institucional nos três meses anteriores ao pleito, sendo indiferente o momento em que a veiculação foi autorizada.*

*2. Decidir de forma contrária quanto à prática de abuso de poder econômico exigiria reverter o juízo fático realizado pelo Tribunal a quo, o que não se admite em sede de recurso especial, nos termos das Súmulas no. 7-STJ e no. 279-STF.*

*3. Parecer pelo desprovisionamento dos recursos especiais.*

Iniciado o julgamento dos recursos especiais, o eminente Ministro João Otávio inicialmente entendeu que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, de forma contraditória, apesar de reconhecer a ausência de pedido expreso na inicial para condenar os recorridos com supedâneo no excesso de gastos com publicidade, no julgamento dos embargos de declaração, substituiu o fundamento legal adotado, trocando a referência ao

art. 73, VIII, pelo abuso do poder econômico (art. 22, *caput* e XIV, da LC no. 64/1990).

Assim, considerou que houve julgamento *extra petita*, com violação aos arts. 128 e 460 do CPC. Os recursos, assim, mereceriam provimento, neste ponto, para excluir da condenação a conduta relativa ao excesso de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral.

Em relação às revistas e aos *outdoors*, o eminente relator, apontou que, conforme reconhecido no acórdão recorrido, neles não havia nenhuma referência ao nome dos candidatos ou às suas candidaturas. Considerou, assim, que tais fatos não teriam liame com as eleições, não havendo prova de que tais fatos teriam beneficiado, direta ou indiretamente, os candidatos.

Assim, concluiu que as condenações impostas pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo foram deduzidas por meio de presunção, o que não é admitido por este Tribunal conforme precedentes citados (RCED no. 430-60, rel. Min. Marcelo Ribeiro; RCED no. 630, rel. Min. José Delgado).

Acrescentou não haver qualquer ilícito no fato de o detentor de cargo eletivo apoiar seu sucessor político, sendo permitido ao mandatário prestar contas à sociedade acerca de suas realizações, nos termos da jurisprudência deste Tribunal (AgR-RP no. 328-67 e Consulta no. 1.247-DF).

Em relação à constatação de que um dos *outdoors* estaria acompanhado da propaganda eleitoral dos recorrentes, assinalou que não haveria a gravidade necessária à cassação dos diplomas e à imposição de inelegibilidade, por se tratar de fato isolado.

Por fim, no que tange à manutenção de publicidade institucional no sítio da Prefeitura de Ibaeté, o eminente relator constatou que as referidas notícias não continham referências aos

candidatos; que já constavam do sítio da Prefeitura, antes mesmo do início do período eleitoral, e que não havia nenhum liame entre tais publicações e a disputa dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito e, ainda que fosse considerada ilícita, não teria a gravidade para ensejar a cassação dos diplomas e a multa impostas pela Corte Regional Eleitoral.

Com tais fundamentos, aqui reduzidos, o eminente relator votou no sentido de dar integral provimento aos recursos especiais manejados pelos candidatos e pelo ex-Prefeito, para afastar as condenações que lhe foram impostas.

Em seguida, pedi vista dos autos, e, após examiná-los, trago voto para continuidade do julgamento.

Senhor Presidente, rogo todas as vênias possíveis ao eminente relator que proferiu substancioso voto, do qual, entretanto, ousou divergir pelos fundamentos que passo a expor.

Inicialmente, para delimitar a matéria a ser examinada, verifico que as alegações relativas às doações de geladeira, pinturas em caixas d'água e uso indevido de meios de comunicação social, apresentadas pelos recorridos em contrarrazões, foram afastadas pelo acórdão regional por não estarem caracterizadas ou comprovadas, conforme minuciosa análise dos fatos.

Ainda que se admita a devolução desses temas, não há como dissentir do acórdão regional sem incursionar no exame das provas dos autos, o que não pode ser realizado na via do recurso especial, a teor das Súmulas no. 7 do STJ e 279 do STF.

Afasto, portanto, desde logo, as alegações constantes das contrarrazões em relação aos alegados fatos que não foram considerados como irregulares pela instância regional.

Examino os recursos especiais a partir dos fatos considerados como irregulares pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

A base fática delineada pela instância regional.

Em relação à propaganda institucional decorrente da veiculação de *outdoors*, os gastos de publicidade institucional acima da média e o abuso de poder, no acórdão que julgou o recurso eleitoral, restou consignado que a propaganda institucional em período vedado estava configurada pela prova dos autos e que *pelo conjunto probatório carreado aos autos fica evidenciado não apenas o apoio explícito do então prefeito José Luiz aos candidatos recorridos, mas também que a campanha eleitoral do Dr. Alessandro e Horário foi promovida essencialmente como se o candidato fosse o próprio prefeito Zé Parrella* (fl. 940).

Do mesmo modo, considerou-se que a média dos gastos da Prefeitura com propaganda institucional, nos três anos que antecederam as eleições, foi de cerca de R\$ 227.000,00, já os gastos, no ano de 2012, até junho, somaram R\$ 264.458,02, além disso, se consideradas as planilhas de fls. 537-543, o valor da média mudaria para R\$ 288.211,12, em comparação com R\$ 405.335,56, despendido em 2012 (fls. 943-944).

O acórdão regional também reconheceu o abuso do poder econômico *decorrente da publicação da revista '8 anos que mudaram a história de Ibaté, impressa em grande tiragem, se considerado o eleitorado do município (23.773 eleitores) que teve nítido intuito de promoção eleitoral dos recorridos, já que a campanha destes, consigno novamente, se pautou essencialmente nas realizações do então prefeito, Zé Parrella* (fls. 944-945).

Entretanto, ao apreciar os embargos de declaração, o Tribunal Regional Eleitoral corrigiu o erro de identificação da propaganda particular (*outdoors*) que fora apontada como propaganda institucional, quando, na verdade, não havia sido custeada pelos cofres públicos. Do mesmo modo, reconheceu que



não houve pedido de reconhecimento do excesso da propaganda institucional do Município na inicial.

Porém, a prática de propaganda institucional foi reconhecida em relação às matérias veiculadas no sítio da Prefeitura na *internet* e o abuso decorrente dos fatos contidos nos autos foi reafirmado, como se vê dos seguintes trechos do voto condutor do acórdão dos embargos de declaração (fls. 1.030-1.035):

*Em primeiro lugar cumpre esclarecer que não atribuída aos embargantes ALESSANDRO e HORÁCIO a condição de agente público ou mesmo reconhecida a autoria da prática de qualquer conduta vedada.*

*O v. acórdão deixou claro que a prática vedada pela legislação eleitoral foi perpetrada pelo Chefe do Executivo Municipal, razão pela qual a condenação ao pagamento de multa somente a ele foi atribuída.*

*Não há qualquer omissão no julgado no que toca à ausência de menção ao nome dos embargantes, ALESSANDRO e HORÁCIO, na revista e nos outdoors custeados por José Luiz Parella. Conforme constou do v. acórdão os candidatos embargantes foram condenados por terem sido beneficiados pela prática abusiva do ex-prefeito.*

*Consigne-se que em momento algum se afirmou que a revista em questão foi produzida com recursos públicos, como alegam os embargantes.*

*Ora, o que se afirmou foi que a estratégia de campanha empregada por todos os representados foi justamente a de promover a candidatura dos embargantes, ALESSANDRO e HORÁCIO, através da valorização da figura do então prefeito, razão pela qual se fez a divulgação ostensiva das suas obras e realizações, resumindo-se à menção dos nomes dos embargantes, durante a campanha eleitoral aos dizeres:*

*tudo isso graças aos esforços do Prefeito Zé Parella e do seu candidato Dr. Alessandro*

*E tão importante ensinamento foi passado a seus candidatos, Dr. Alessandro e Horácio*

*A mesma responsabilidade e preocupação com todos os problemas de vocês munícipes, tornou-se hoje um compromisso assumido pelos seus sucessores, Dr. Alessandro e Horácio, que assim como nosso Prefeito Zé Parella*

*A estrela principal da campanha eleitoral dos embargantes, conforme restou consignado no v. acórdão embargado, foi o ex-prefeito. É exatamente esta condição que caracterizou o abuso de poder econômico. O dispêndio excessivo de dinheiro com a produção de material publicitário, de natureza privada, para a promoção do recorrido, José Parella, e de sua administração, às vésperas do período eleitoral, teve nítido intuito de o autopromover e impulsionar a candidatura 'dos seus candidatos', Dr. Alessandro e Horácio.*

*Novamente, os candidatos não apresentaram sua plataforma política durante a campanha, nem discutiram temas de interesse local, apenas foram apresentados à população como os candidatos de José Parella. Apresentavam-se as realizações do então prefeito e seus discípulos, com a mensagem de continuidade.*

*A referida estratégia política não é vedada, mas a realização de campanha privada ostensiva de autopromoção em paralelo com a campanha eleitoral, justamente com o intuito de impulsionar a candidatura dos embargantes, sem que, entretanto, os valores gastos fossem contabilizados na campanha, este fato configura abuso do poder econômico.*

*Configurado o abuso e, com base no inciso XIV, do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990, foi aplicado a José Parella a sanção de inelegibilidade e aos candidatos ALESSANDRO e HORÁCIO, beneficiários da conduta, a cassação do registro.*

*Art. 22 (...).*

*XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará*

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

*Por fim, em relação ao alegado erro material, consigno que embora tenha constado impropriamente a propaganda de fls. 49-50 como sendo publicidade institucional, o reconhecimento da sua natureza privada não altera o deslinde da causa, pelo contrário, reafirma a ocorrência do abuso de poder econômico. Mostrando-se relevante, inclusive, consignar o valor gasto em sua produção R\$ 15.000 (quinze mil reais) por único totem. Verifica-se, pelo exame dos autos, no mínimo a instalação de onze dessas estruturas publicitárias.*

*Dessa forma, a retificação da referida falha, apenas afastaria a incidência do art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997. Entretanto, a manutenção da condenação pela prática da conduta vedada persiste vez que a questão afeta às propagandas institucionais mantidas em período vedado não estava restrita aos referidos meios publicitários. No site oficial da prefeitura foram mantidas propagandas referentes às obras em andamento no Município, obras estas utilizadas para promover o ex-prefeito e seus candidatos. Transcrevo:*

*Seguem em ritmo acelerado as obras que deram início a construção da primeira etapa das 500 casas do CDHU...*

*Ibaté terá mais de 1000 casas no próximo ano.*

*Desse modo, pelos documentos de fls. 150-151 e 153, verifica-se que as publicidades foram indevidamente mantidas durante o período vedado (11.9.2012), conforme consignado no parecer da douta Procuradoria Regional Eleitoral.*

*Pertinente à análise dos referidos fatos ante ao apontamento feito pelos embargantes, para que não se conclua pelo afastamento da condenação do agente público José Parella pela prática de conduta vedada.*

*Quanto aos gastos com publicidade institucional, embora, não tenha sido formulado pedido inicial para o reconhecimento do excesso, o que impede a aplicação da penalidade prevista no art. 73 da Lei no. 9.504/1997, destaca-se que as informações prestadas pela própria municipalidade, respondendo a requisição do MM. Juiz a quo, respaldaram o entendimento de que ocorreu de fato abuso de poder econômico e o favorecimento indevido dos candidatos embargantes. Houve o aumento de publicidade institucional, algumas foram mantidas (no site da prefeitura) em período vedado e a campanha eleitoral dos embargantes se baseou essencialmente nas realizações do governo do embargante José Parella.*

*Assim, para que não restem dúvidas a pena de multa foi aplicada exclusivamente ao embargante José Parella, com fundamento no artigo 73, VI, b da Lei no. 9.504/1997. A inelegibilidade de José Parella foi reconhecida com supedâneo no inciso XIV, do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990, que também ensejou a cassação dos registros de ALESSANDRO e HORÁCIO.*

*Pelo exposto, acolho parcialmente os presentes embargos de declaração, apenas para corrigir o erro apontado e consignar os esclarecimentos quanto às sanções aplicadas, mantendo-se na íntegra o dispositivo do v. acórdão embargado.*

Essas são as premissas fáticas contidas no acórdão regional, que não podem ser reexaminadas ou alteradas na via especial, a teor do que dispõem as Súmulas no. 7 do STJ e 279 do STF.

Passo ao exame das alegações apresentadas nos recursos especiais, que se entrelaçam e, portanto, devem ser examinadas em conjunto.

#### Divergência jurisprudencial

Os recursos não podem ser conhecidos pela alegada divergência jurisprudencial.

As decisões proferidas por este Tribunal em sede de consulta não servem para demonstrar divergência jurisprudencial, em face da impossibilidade material de existência de similitude fática, uma vez que os processos de consulta – de índole puramente administrativa – não enfrentam situações concretas capazes de traduzir a semelhança fática que é necessária à demonstração da divergência.

Nesse sentido: AgR-Ag no. 722, rel. Min. Laurita Vaz, *DJE* de 19.9.2013; ED-Ag-REspe no. 26.207, rel. Min. José Delgado, *DJ* de 3.4.2007; REspe no. 26.171, rel. Min. José Delgado, *DJ* de 1º.12.2006.

Em relação à pretensa divergência com o acórdão emanado do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, não há dissonância entre o acórdão recorrido e o paradigma, que também considerou que *a realização de publicidade institucional em páginas de município na rede mundial de computadores após o início do período vedado constitui a conduta vedada da alínea b do inciso VI do art. 73 da Lei no. 9.504/1997.*

Por fim, em relação aos demais acórdãos mencionados houve apenas a transcrição de ementas, o que se revela insuficiente, a teor do que dispõe a Súmula no. 291 do STF.

Da alegada violação aos arts. 128 e 460 do CPC.

Ao propor a ação de investigação judicial eleitoral, os representantes afirmaram, entre outros fatos, que:

*Ainda no período eleitoral o prefeito fez publicidade institucional por meio da internet, jornais e panfletos, contratou 03 shows musicais com cantores famosos nos meses seguintes a Festa de Rodeio da cidade que apresentou 04 dias de shows com cantores também famosos, sendo tudo custeado pelos cofres públicos (fl. 3).*

Após descrever que, além dos *shows* habituais na festa de rodeio, a contratação de outros destoava da prática dos últimos sete anos do mandato exercido pelo Prefeito e que tais espetáculos teriam servido para divulgação da candidatura dos ora recorrentes, os representantes consignaram e pediram que o total dos gastos fosse apurado, nos seguintes termos:

*O benefício à candidatura do Dr. Alessandro é clara [sic] neste caso, e agindo dessa forma, novamente ocorreu um desequilíbrio no pleito eleitoral, devendo o candidato beneficiado ser punido com a cassação de seu registro nos moldes da lei.*

*Nesse item, seria muito interessante que o juízo exigisse a relação de gastos com publicidade dos últimos 3 anos e dos meses de 2012 até a presente data, pois POSSIVELMENTE O PREFEITO ESTOUROU O LIMITE PREVISTO NA LEI No. 9.504. (fl. 18).*

A inicial, contudo, enquadrou a alegada irregularidade na realização dos *shows* nos incisos I e IV do art. 73 da Lei das Eleições, afirmando que houve a cessão de servidores públicos e a prática de atos promocionais na distribuição gratuita de serviços custeados pelos cofres públicos.

Sustentaram, também, que os fatos narrados na inicial caracterizavam abuso do poder econômico e abuso do poder político, com ênfase na violação ao princípio constitucional da impessoalidade do administrador.

Ao formular os pedidos, os representantes requereram expressamente que fosse *oficiado à Prefeitura do Município de Ibaté*

*para que forneça a relação de despesas de publicidade nos últimos 03 anos até a presente data (fl. 36).*

Assim, por terem sido os fatos tratados na inicial, inclusive com o pedido de requerimento dos comprovantes de despesas relativos à publicidade institucional, peço vênias ao eminente relator para entender que não há, no presente caso, violação aos arts. 128 e 460 do Código de Processo Civil.

Na linha da jurisprudência deste Tribunal, *os limites do pedido são demarcados pela 'ratio petendi' substancial, vale dizer, segundo os fatos imputados à parte passiva, e não pela errônea capitulação legal que deles se faça* (Ag no. 3.066-MS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 17.5.2002).

Da mesma forma, é pacífico o entendimento de que a parte deve defender-se dos fatos delineados na exordial, independentemente da qualificação jurídica a eles atribuída<sup>26</sup>.

Ademais, como assentado no AgR-AI no. 1.841-75, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 22.8.2011, verificada a infração as regras vigentes, *consoante pacífica jurisprudência desta Corte a penalidade de multa é consequência natural do ilícito, podendo ser aplicada pelo juiz independentemente de pedido expresso na exordial, não havendo que se falar em violação aos arts. 128 e 460 do CPC ou*

<sup>26</sup> Nesse sentido, os seguintes precedentes:

*[...] 2. Não é necessário o enquadramento típico das condutas na inicial. Os recorridos devem defender-se dos fatos imputados. [...] (RCED no. 671-MA, rel. Min. Eros Grau, DJe de 3.3.2009)*

*[...] O acusado se defende dos fatos narrados na inicial, e não da capitulação dada pelo Ministério Público. Precedentes. [...] (RHC no. 46-SP, Rei. Min. Elien Gracie, DJ de li. 10.2002)*

No mesmo sentido: AgR-AI no. 8.058, rel. Min. Marcelo Riberio, DJE 23.9.2008; AG no. 5.817, rel. Min. Caputo Bastos, DJ 16.9.2005; AAG no. 3.363, rel. Min. Carlos Mário Velloso, DJ 15.8.2003).

*sentença extra petita (AgRgREspe no. 24.932-RJ, DJ de 29.6.2007, rel. Min. Gerardo Grossi).*

Assim, ainda que o acórdão regional tenha entendido pela ausência de pedido expresso para reconhecimento da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei das Eleições e, portanto, desconsiderado os fatos apurados sob o ângulo das condutas vedadas, a sua análise pela ótica do abuso de poder não extrapola os limites do pedido formulado na inicial desta ação.

Por outro lado, peço vênias ao eminente relator, por compreender que não há contradição no acórdão regional, pois os fatos que antecedem as eleições podem ser examinados tanto pelo ângulo das condutas vedadas, como pelo ângulo do abuso de direito.

Nesse sentido, aliás, este Tribunal, deparando-se com hipóteses que caracterizariam condutas vedadas que teriam sido praticadas no período pré-eleitoral, já afirmou que *a condenação pela prática de abuso não está condicionada à limitação temporal das condutas vedadas descritas no art. 73 da Lei no. 9.504/1997* (AMS no. 3.706, rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 28.3.2008). No mesmo sentido: Acórdãos no. 25.101, Min. Luiz Carlos Madeira, de 9.8.2005, e 404, de 5.11.2002, Min. Sálvio de Figueiredo.

Da mesma forma, ainda quando se admitia a tramitação do Recurso Contra a Expedição de Diploma com base no antigo inciso IV do art. 262 do Código Eleitoral, esta Corte também considerava que a eventual caracterização de conduta vedada não prejudicava o exame da matéria sob a ótica do abuso de direito (RCED no. 7116-47-RN, rel. Min. Nancy Andrighi, DJE de 8.12.2011; RCED no. 430-60, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 8.8.2012).

Em suma, como afirmou o Ministro Luiz Carlos Madeira no voto condutor que proferiu no AgR-RO no. 718: *O fato*



*considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990. É esse o sentido das decisões citadas no Agravo Regimental (Acórdãos/TSE no. 16.238, rel. Min. Garcia Vieira, DJ de 25.8.2000 e 4.511, rel. Min. Fernando Neves, DJ de 11.6.2004).*

Assim, rogando vênia ao eminente relator, desprovejo o recurso no que tange à alegada violação aos arts. 460 e 128 do CPC, entendendo que o fato incontroverso afirmado no acórdão regional, a indicar que os gastos de propaganda institucional realizados apenas no primeiro semestre de 2010 extrapolaram as médias anuais dos últimos três anos, pode ser analisado sob o ângulo do abuso do poder de autoridade, entrelaçado com o abuso do poder econômico.

Da prática do abuso de poder econômico e político.

Os recorrentes afirmam que os fatos considerados pelo acórdão regional não seriam aptos à configuração do abuso do poder econômico e político, pois praticados exclusivamente pelo ex-Prefeito, que não era candidato, sem que deles resultasse qualquer benefício direto aos candidatos.

O acórdão regional, além da excessiva publicidade institucional no ano da eleição, registra que *houve a publicação de revista com tiragem de 5.000 (cinco mil) exemplares, com 183 páginas de propaganda das melhorias implementadas na administração do recorrido [José Parrela] com claro intuito de auxiliar a promoção da candidatura dos recorridos* (fl. 943).

Além disso, consignou-se no acórdão dos embargos de declaração a utilização, durante o período eleitoral, de no mínimo onze estruturas publicitárias (*outdoor*), com custo unitário de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Em relação aos *outdoors*, lembro que o Tribunal Regional considerou, no primeiro momento, tratar-se de propaganda institucional do município, mas, no julgamento dos embargos de declaração reconheceu que os custos da veiculação foram arcados pelo então Prefeito e não pelos cofres públicos, o que afasta a prática de conduta vedada.

O eminente Ministro João Otávio, no bem elaborado voto que proferiu, entendeu pela ausência de liame entre os atos praticados pelo Prefeito e as candidaturas, uma vez que não haveria, nem na revista, nem nos *outdoors* referências aos candidatos ou ao pleito, razão pela qual considerou que a condenação imposta pelo Tribunal Regional estaria baseada em mera presunção.

Também nesse ponto ousou divergir de Sua Excelência, o que é sempre difícil de ser feito.

Não desconheço que os mandatários podem fazer referência às suas realizações para prestar contas à sociedade, assim como podem apoiar politicamente candidatos à sua sucessão, como bem lembrado pelo eminente relator.

O caso, porém, a meu ver, distancia-se das hipóteses de mera prestação de contas ou autopromoção do governante, as quais são normalmente examinadas por este Tribunal no âmbito das representações por propaganda antecipada.

As ações praticadas pelo Prefeito ocorreram durante o período eleitoral, no qual, segundo o acórdão regional, *a estrela principal da campanha eleitoral dos embargantes [...] foi o ex-prefeito* (fl. 1.032), isso porque *os candidatos não apresentaram a sua plataforma política durante a campanha, nem discutiram temas de interesse local, apenas foram apresentados à população como os candidatos de José Parella. Apresentavam-se as realizações do então prefeito e seus discípulos, com a mensagem de continuidade* (fl. 1.032).

E continua, a meu ver, de forma correta, o acórdão regional:

*A referida estratégia política não é vedada, mas a realização de campanha privada ostensiva de autopromoção em paralelo com a campanha eleitoral, justamente com o intuito de impulsionar a candidatura dos embargantes, sem que, entretanto, os valores gastos fossem contabilizados na campanha, este fato configura abuso do poder econômico.*

Realmente, na linha do quanto já decidido por este Tribunal *O abuso de poder político, para fins eleitorais, configura-se no momento em que a normalidade e a legitimidade das eleições são comprometidas por condutas de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas, em manifesto desvio de finalidade* (RCED no. 661, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, *DJE* de 16.2.2011). No mesmo sentido: (AgR-RO no. 718-DF, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, *DJ* de 17.6.2005; REspe no. 25.074-RS, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, *DJ* de 28.10.2005).

Por sua vez, *o abuso de poder econômico ocorre quando determinada candidatura é impulsionada pelos meios econômicos de forma a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a própria legitimidade do pleito. Já o uso indevido dos meios de comunicação se dá no momento em que há um desequilíbrio de forças decorrente da exposição massiva de um candidato nos meios de comunicação em detrimento de outros.* (REspe no. 4.709-68, rel. Min. Nancy Andrighi, *DJE* de 20.6.2012).

As premissas contidas no acórdão regional revelam a prática de abuso do poder econômico, a partir da divulgação massiva da propaganda custeada pessoalmente pelo Prefeito, para promover as suas realizações que eram o principal, senão único, assunto da campanha eleitoral dos candidatos por ele apoiados.

A análise dos atos praticados não pode ser desassociada do contexto em que inseridas. Segundo registrado no acórdão regional, toda a campanha eleitoral dos candidatos era realizada a partir do apoio do Prefeito, tendo como mote a continuidade do seu trabalho.

Assim, conforme decidido pelas instâncias ordinárias a partir do exame da prova, houve correlação entre as propostas dos candidatos e a divulgação das realizações do Prefeito, ao qual, com seu intenso apoio, pretendiam suceder.

Em outras palavras, o liame entre os atos praticados e a campanha dos candidatos recorrentes foi afirmado pelo Tribunal Regional Eleitoral a partir do exame detalhado e fundamentado da prova dos autos, o que afasta a alegação de que houve mera presunção subjetiva no caso.

A regra do art. 23 da Lei Complementar no. 64, de 1990, determina que:

*Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.*

A constitucionalidade desse dispositivo foi recentemente afirmada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI no. 1.082, relatada pelo eminente Ministro Marco Aurélio.

O acórdão da ADI no. 1.082 ainda não foi publicado, mas o sítio do Supremo Tribunal Federal na internet traz notícia<sup>27</sup> sobre

---

<sup>27</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=267417>

o julgamento, revelando importante trecho do voto proferido pelo Ministro Marco Aurélio, nos seguintes termos:

*O dever/poder conferido ao magistrado para apreciar os fatos públicos e notórios, os indícios e presunções por ocasião do julgamento da causa não contraria as demais disposições constitucionais apontadas como violadas. A possibilidade de o juiz formular presunções mediante raciocínios indutivos feitos a partir da prova indiciária, e fatos publicamente conhecidos ou das regras de experiência não afronta o devido processo legal, porquanto as premissas da decisão devem ser estampadas no pronunciamento, o qual está sujeito aos recursos inerentes à legislação processual.*

No mesmo sentido, há que se lembrar das sempre atuais palavras do professor Torquato Jardim, que honrou este Tribunal, e, ao proferir substancioso voto no Recurso Eleitoral no. 11.241, Acórdão no. 13.434, examinou detidamente o teor do art. 23 da Lei Complementar no. 64, de 1990, asseverando:

*Observe-se, com a merecida atenção, que, diante do bem público tutelado a normalidade e legitimidade das eleições (Constituição, art. 14, § 9o.) e o interesse público da lisura eleitoral (Lei Complementar no. 64/1990, art. 23, in fine), a latitude da capacidade de decisão que a norma complementar confere ao julgador: no mesmo plano de eficácia legal que a prova produzida e os fatos alegados pelas partes, estão os fatos públicos e notórios, os indícios e presunções, e as circunstâncias ou fatos mesmo que sequer alegados pelas partes.*

Por outro lado, a inexistência de referência às candidaturas ou às eleições na propaganda divulgada pelo Prefeito é irrelevante para a caracterização do abuso, uma vez que, segundo o acórdão regional, com a divulgação das realizações do Prefeito, os candidatos distribuía panfletos dizendo: *com o Dr. Alessandro e Horácio, os candidatos do Prefeito Zé Parrela, os andamentos dessas obras vão continuar* (fl. 942).

Do mesmo modo, também foi registrada, ao menos em relação a um *outdoor*, a existência de propaganda eleitoral colocada na parte de baixo da estrutura com *os dizeres 'esses são os meus candidatos'* (fl. 943).

Em relação ao abuso cometido por meio de *outdoors*, peço vênica para lembrar que em relação à utilização de tal meio de propaganda, este Tribunal já decidiu que *o uso de outdoor, por si só, já caracteriza propaganda ostensiva, pois exposta em local público de intenso fluxo e com forte e imediato apelo visual. Constitui mecanismo de propaganda de importante aproximação do pré-candidato ao eleitor. No período pré-eleitoral, a veiculação de propaganda guarda, no mínimo, forte propósito de o parlamentar ter seu nome lembrado. Afasta-se, assim, a tese de mera promoção pessoal.* (REspe no. 26.262, rel. Min. Carlos Ayres, DJ de 1º.6.2007. No mesmo sentido: AgR-REspe no. 26.235, Min. Carlos Ayres, DJ de 3.6.2008; AgR-AI no. 3.631-94, rel. Min. Marco Aurélio, DJE de 14.10.2013).

O uso dos *outdoors* nas campanhas eleitorais foi proibido pela Lei no. 11.300, de 2006, para, nas palavras do eminente Ministro Ari Pargendler, *promover a isonomia entre os candidatos na disputa aos cargos eleitorais, buscando assim evitar desequilíbrio no pleito, pelo abuso do poder econômico*<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Trecho do voto proferido pelo Min. Ari Pargendler, no REspe no. 27.091, DJ 5.9.2008:

*Ademais, decidir diferentemente desvirtuaria o objetivo da Lei no. 11.300/2006. Esta, ao alterar dispositivos da Lei no. 9.504/1997, pretendeu promover a isonomia entre os candidatos na disputa aos cargos eleitorais, buscando assim evitar desequilíbrio no pleito, pelo abuso do poder econômico. A propósito, o voto proferido pelo Min. Cezar Peluso no REspe no. 26.420-PE, publicado no DJ de 10.11.2006, ao analisar as razões das alterações promovidas na Lei no. 9.504/1997, trazidas pela Lei no. 11.300/2006, concluiu que "[...] O objetivo das mudanças legislativas foi, dentre outros, diminuir gastos com campanhas eleitorais, reduzindo o abismo que separava campanhas milionárias das mais modestas". Ressalto que esse entendimento vem sendo corroborado pela jurisprudência desta Casa, como se verifica na resposta à Consulta no. 1.274-DF, rei. Min. Carlos Ayres Britto, DJ*

Por sua vez, a propaganda eleitoral somente pode ser realizada pelos partidos políticos e pelos candidatos (Cód. Eleitoral, art. 241), o que, no Brasil, impede que terceiros promovam atos de propaganda onerosa em favor de candidaturas, como é normal em outros países.

Assim, não há como se admitir que mandatários que não disputam o pleito possam, durante o período crítico da propaganda eleitoral, divulgar por meio de *outdoors* e revista de expressiva tiragem as suas realizações, quando os feitos de sua gestão constituem o principal tema da campanha eleitoral dos candidatos apresentados pelo mandatário para sua sucessão.

Note-se, a propósito, que, como Prefeito Municipal e agente público para efeito da legislação eleitoral, o recorrente estava impedido de fazer propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito, conforme dispõe o art. 73, VI, *b*, da Lei no. 9.504/1997.

Da mesma forma, os candidatos que concorriam no pleito, também não poderiam utilizar *outdoors*, pois proibidos pelo art. 39, § 8o., da Lei das Eleições.

---

*de 31.7.2006. Ali se discutiu o conceito a ser conferido a outdoor, tendo em vista a sua vedação. O relator assim explicitou a questão: [...] ao menos de um ponto de vista semântico, outdoor é toda propaganda veiculada ao ar livre, exposta em via pública de intenso fluxo ou em pontos de boa visibilidade humana, com forte e imediato apelo visual e amplo poder de comunicação [...] Pois bem, tenho que outdoor não é somente o engenho publicitário explorado comercialmente, apesar do disposto na Resolução no. 20.988/2002. É que, dado o propósito da Lei no. 11.300/2006, que é o de coibir o abuso de poder econômico e o desequilíbrio da competição eleitoral, não se pode ignorar que a propaganda eleitoral em bens particulares também tem um custo financeiro. Daí porque o tamanho do painel se torna um critério objetivo necessário. Pelo que, observada a proporcionalidade, não vejo impedimento legal em que se fixem placas de 4m2, objeto específico desta consulta, em terrenos e propriedades particulares para fins de propaganda eleitoral. [...] Se não for assim, o propósito legal de garantir a isonomia entre os candidatos e coibir o abuso do poder econômico restará descumprido [...]. Por fim, entendo que os abusos serão resolvidos caso a caso. Nesse passo, o tamanho-limite de 4m2 servirá como referencial.*

Mas o então Prefeito os utilizou, arcando com elevados custos – 11 estruturas a 15 mil reais cada, significando um gasto de cerca de R\$ 165.000,00 (cento e sessenta e cinco mil reais) – para divulgar as suas realizações que eram empolgadas na propaganda eleitoral dos candidatos que ele apresentava como os seus indicados à sua sucessão.

Além dos *outdoors*, houve a massiva divulgação dos feitos da gestão do Prefeito por meio da publicação da revista “8 anos que mudaram a história de Ibaté”, com 183 páginas, cuja tiragem de 5.000 exemplares foi distribuída em um município que, segundo o acórdão regional, possui 23.773 eleitores. O gasto dessa publicação também foi custeado pelo então Prefeito.

Ainda que se tenha a certeza de que o veículo impresso tenha menor abrangência e impacto no eleitorado do que os demais meios de comunicação social, no caso, a expressiva tiragem da revista e a sua qualidade, afirmadas pelo acórdão regional, são suficientes para demonstrar o alcance deste tipo de propaganda.

Em relação a tais práticas, é de se recordar as palavras do Ministro Cezar Peluso no julgamento do Recurso Ordinário no. 673: *o que impressiona na fraude à lei é exatamente a engenhosidade de recorrer a um instituto ou a uma categoria lícita do ordenamento jurídico e que gera, por consequência, a possibilidade de um juízo de licitude. Quem olha, diz que pode. Sim, pode, mas não para obter o resultado que se pretende aqui, que é proibido por outra norma.*

O fato de o Prefeito não ser candidato, por já estar no seu segundo mandato, não descaracteriza o seu comportamento diante do processo eleitoral, no qual, também como consta do acórdão regional, ele era o principal articulador das candidaturas do Dr. Alessandro e de Horácio.

De outro lado, o aumento dos gastos relativos à publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral, por si só,



também caracteriza abuso do poder político, pois em um único semestre foram realizados gastos superiores às médias anuais dos anos anteriores.

No caso, como visto, o acórdão regional não aplicou a sanção por violação ao art. 73, VII, da Lei das Eleições, por entender pela falta de pedido de aplicação de multa em relação a esse fato.

Ainda que se considere desnecessário o pedido expresso de imposição da penalidade, na linha da jurisprudência deste tribunal, *deve ser rechaçada, na espécie, a tese de que para a configuração do abuso de poder político seria necessária a menção à campanha ou mesmo pedido de apoio a candidato, mesmo porque o fato de a conduta ter sido enquadrada pelo e. Tribunal a quo como conduta vedada evidencia, por si só, seu caráter eleitoral subjacente.* (AgR-REspe no. 36.357, rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJE de 14.5.2010).

Por fim, tal como demonstrado pelo Tribunal *a quo*, o conjunto dos fatos praticados e a sua amplitude demonstram situação cuja gravidade autoriza a imposição da sanção de cassação dos registros ou diplomas dos eleitos.

O caso não revela uma ação isolada, mas a prática de vários atos publicitários de larga escala que afrontam diretamente a normalidade das eleições e a relação de forças e oportunidades entre os candidatos.

Assim, em suma, por não ser possível o reexame dos fatos e das provas afirmados pela instância ordinária, por não considerar que no caso houve mera presunção, mas, sim, a demonstração precisa do liame entre os atos praticados e as candidaturas por meio da livre interpretação da prova constante dos autos, e, também, por considerar que os fatos descritos no acórdão regional são suficientes à caracterização do abuso do poder político e econômico, revelando gravidade suficiente para a cassação dos

mandatos, peço vênia ao eminente relator para dele divergir e negar provimento aos recursos, também neste ponto.

Violação ao art. 73, VI, *b*, §§ 4o. e 5o., da Lei no. 9.504/1997.

Por fim, cumpre examinar a questão da veiculação de propaganda institucional no sítio da Prefeitura durante o período eleitoral.

Como o acórdão dos embargos de declaração expressamente consignou, a violação ao art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições não foi considerada para efeito da cassação dos candidatos eleitos, mas apenas para a aplicação da multa no montante de 50 mil Ufirs ao recorrente José Luiz Parella.

Assim, se não houve a cassação com base nesse fato, não há que se falar em violação ao § 5o. do art. 73 da Lei das Eleições, devendo a matéria ser examinada apenas em relação ao § 4o. do referido dispositivo, que trata da multa que foi aplicada ao então prefeito.

Pedindo vênia ao eminente relator, entendo não ser possível afastar a caracterização da conduta prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições, pois incontroverso que houve a divulgação de propaganda institucional no sítio da Prefeitura.

Na linha da jurisprudência deste Tribunal não é possível, em sede de recurso especial, rever o teor da divulgação realizada pelo sítio da Prefeitura na *internet* considerado como propaganda institucional pelas instâncias ordinárias, a teor das Súmulas no. 7 do STJ e 279 do STF<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> *Investigação judicial. Abuso de poder. Uso indevido dos meios de comunicação social. Condutas vedadas.*

1. *A infração ao art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997 aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da*

---

*divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral.*

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

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

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

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

*Agravos regimentais desprovidos.*

*(Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral no. 35.590, Acórdão de 29.4.2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 24.5.2010, Página 57-58).*

*Agravamento regimental. Recurso especial. Publicidade institucional. Período vedado. Multa. Aplicação. Divergência jurisprudencial. Não configuração. Desprovemento.*

*1. Basta a veiculação da propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para a caracterização da conduta prevista no art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997, independentemente do momento em que autorizada.*

*2. Não se pode eximir os representados da responsabilidade pela infração, ainda que tenha ocorrido determinação em contrário, sob pena de ineficácia da vedação estabelecida na legislação eleitoral.*

*3. Ainda que nem todos os representados tenham sido responsáveis pela veiculação da publicidade institucional, foram por ela beneficiados, motivo pelo qual também seriam igualmente sancionados, por expressa previsão do § 8o. do art. 73 da Lei no. 9.504/1997.*

*4. Divergência jurisprudencial não configurada.*

*5. Agravamento regimental desprovido.*

*(Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral no. 35.517, Acórdão de 1º.12.2009, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE -*

*Diário da Justiça Eletrônico, Data 18.2.2010, Página 26)*

*Agravo regimental. Agravo de instrumento. Conduta vedada. Publicidade institucional. Art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997. Fundamentos não infirmados. Desprovemento.*

*1. No caso dos autos, após detida análise das provas, o tribunal a quo concluiu pela veiculação de matérias favoráveis à administração municipal, no sítio eletrônico da prefeitura, com divulgação de imagens e nome do prefeito, candidato à reeleição, no período vedado pelo art. 73, VI, b, da Lei das Eleições.*

*2. Ante a impossibilidade de reexame de fatos e provas na instância especial, a teor das Súmulas no. 7-STJ e 279-STF, deve-se ter como soberana a apreciação feita pela instância ordinária.*

*3. O dissídio pretoriano não ficou evidenciado.*

*4. Agravo regimental desprovido.*

*(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento no. 11.240, Acórdão de 22.10.2009, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 222, Data 24.11.2009, Página 22-23)*

*Representação. Art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997. Publicidade institucional.*

*1. Há julgados do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que - independentemente do momento em que a publicidade institucional foi autorizada - se a veiculação se deu dentro dos três meses que antecedem a eleição, configura-se o ilícito previsto no art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997.*

*2. Interpretação diversa implica prejuízo à eficácia da norma legal, pois bastaria que a autorização fosse dada antes da data limite para tornar legítima a publicidade realizada após essa ocasião, o que igualmente afetaria a igualdade de oportunidades entre os candidatos.*

*3. Para afastar a afirmação do Tribunal Regional Eleitoral de que constituía publicidade institucional o material veiculado em sítio de prefeitura, seria necessário o reexame de fatos e provas, o que encontra óbice na Súmula no. 279 do egrégio Supremo Tribunal Federal.*

*4. Ainda que não sejam os responsáveis pela conduta vedada, o § 8o. do art. 73 da Lei das Eleições expressamente prevê a possibilidade de imposição de multa aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem.*

*5. A adoção do princípio da proporcionalidade, tendo em conta a gravidade da conduta, demonstra-se mais adequada para gradação e fixação das penalidades previstas nas hipóteses de condutas vedadas.*

*Agravo regimental desprovido.*

*(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral no. 35.240, Acórdão de 15.9.2009, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 15.10.2009, Página 67)*

Entretanto, conquanto não seja possível reexaminar o conteúdo da propaganda institucional veiculada no sítio da Prefeitura para afastar a prática da conduta vedada, deve ser observado que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo estipulou a multa prevista no § 4o. do art. 73, bem acima do mínimo legal, sem maior fundamentação.

Anote-se, a propósito, que o aumento da multa, acima do patamar mínimo, não pode ser justificado pelos demais atos praticados pelo Prefeito que caracterizaram o abuso do poder político e econômico. A divulgação da propaganda institucional pela *internet*, em si, é questão meramente periférica, sem maior repercussão no pleito.

---

*Representação. Art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997. Publicidade institucional.*

1. *Há julgados do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que - independentemente do momento em que a publicidade institucional foi autorizada - se a veiculação se deu dentro dos três meses que antecedem a eleição, configura-se o ilícito previsto no art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997.*

2. *Interpretação diversa implica prejuízo à eficácia da norma legal, pois bastaria que a autorização fosse dada antes da data limite para tornar legítima a publicidade realizada após essa ocasião, o que igualmente afetaria a igualdade de oportunidades entre os candidatos.*

3. *Para afastar a afirmação do Tribunal Regional Eleitoral de que foi veiculada publicidade institucional em sítio de prefeitura, seria necessário o reexame de fatos e provas, o que encontra óbice na Súmula no. 279 do egrégio Supremo Tribunal Federal.*

4. *Ainda que tenha ocorrido uma ordem de não veiculação de publicidade institucional no período vedado, não se pode eximir os representados da responsabilidade dessa infração, com base tão somente nesse ato, sob pena de burla e conseqüente ineficácia da vedação estabelecida na lei eleitoral.*

5. *A despeito da responsabilidade da conduta vedada, o § 8o. do art. 73 da Lei das Eleições expressamente prevê a possibilidade de imposição de multa aos partidos, coligações e candidatos que dela se beneficiarem.*

*Agravo regimental desprovido.*

*(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral no. 35.445, Acórdão de 25.8.2009, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 179/2009, Data 21.9.2009, Página 27-28).*

Assim, o recurso especial de José Luiz Parrella deve ser provido para, diante da ausência de demonstração dos motivos que possibilitariam a majoração da sanção, reduzir a multa prevista no § 4 do art. 73 para o seu grau mínimo.

Diante de todo o exposto, reiterando o respeito que nutro pelo eminente relator, voto no sentido de negar provimento aos recursos dos candidatos Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez e dar parcial provimento ao recurso de José Luiz Parrella apenas para reduzir a multa a ele imposta para o patamar mínimo de cinco mil Ufirs.

#### PEDIDO DE VISTA

A Sra. Ministra Luciana Lóssio: Senhor Presidente, diante da divergência inaugurada, peço vista dos autos.

#### VOTO-VISTA

A Sra. Ministra Luciana Lóssio: Senhor Presidente, rememoro o feito.

Na espécie, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), por maioria de votos, reformou sentença, para julgar procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), condenando o então prefeito do Município de Ibaté-SP, José Luiz Parrella, à sanção de inelegibilidade e multa de 50 mil Ufirs; e cassando os candidatos beneficiados Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez, eleitos prefeito e vice-prefeito, respectivamente, do referido município em 2012, por suposta prática de conduta vedada aos agentes públicos e abuso de poder econômico (fls. 930-964).

Eis a ementa do acórdão regional:

*Recurso eleitoral. Ação de investigação judicial. Preliminares rejeitadas. Doação de geladeira patrocinada por concessionária. Pintura de prédios públicos com as cores da campanha. Abuso não configurado. Manutenção da publicidade institucional em período vedado e aumento dos gastos em relação à média dos últimos três anos. Configuração das condutas vedadas. Artigo 73 da Lei no. 9.504/1997. Publicação de revista para divulgação das obras e melhorias do último prefeito. Base da propaganda eleitoral dos recorridos. Abuso de poder econômico configurado. Provisamento dos recursos. (fl. 930)*

Embargos de declaração acolhidos pela Corte Regional, com efeitos meramente integrativos, sem qualquer modificação no resultado do julgado (fls. 1.028-1.035).

Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez interpuseram recurso especial às fls. 1.048-1.074 e José Luiz Parella às fls. 1.088-1.105.

Transcrevo, em relação aos apelos, o relatado pelo Ministro João Otávio Noronha:

*Alessandro Magno e Horácio Carmo aduziram, de início, violação do art. 22, XVI, da LC no. 64/1990<sup>30</sup> no tocante ao abuso do poder econômico, visto que:*

*a) a despeito de ser incontroverso que José Luiz Parella tenha custeado a publicação de revista e a veiculação de onze outdoors no Município, inexistente qualquer referência direta ou indireta às Eleições 2012 e aos candidatos recorrentes, tratando-se no caso*

---

<sup>30</sup> Art. 22. [omissis]

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

*somente de prestação de contas à sociedade acerca dos oito anos de gestão à frente da Prefeitura de Ibaté-SP;*

*b) o abuso de poder foi presumido, pois a Corte Regional entendeu que a autopromoção de José Luiz Parella por meio da revista e dos outdoors “contaminaria a eleição dos ora recorrentes porque os mesmos difundiram o apoio que receberam do ex-prefeito às suas respectivas candidaturas” (fl. 1.054);*

*c) “o ‘benefício’ auferido pelos recorrentes pelo ato supostamente abusivo teria ocorrido, portanto, quando da manifestação de apoio do ex-prefeito na própria propaganda eleitoral dos recorrentes, mas o ato abusivo, identificado pelo v. acórdão, seria a ‘autopromoção’ do ex-prefeito, ocorrida em outdoors e revista, que jamais fizeram referência aos candidatos apoiados pelo ex-prefeito” (fl. 1.054);*

*d) a autopromoção de José Luiz Parella não possui qualquer relação com os recorrentes. De outra parte, a legislação eleitoral não veda que o apoio do então prefeito aos recorrentes seja divulgado no horário eleitoral gratuito;*

*e) consoante a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, permite-se ao detentor de cargo eletivo prestar contas de seu mandato por meio dos veículos de comunicação em geral, desde que não seja candidato à reeleição;*

*f) o art. 22, XIV, da LC no. 64/1990<sup>31</sup> prevê a condenação somente na hipótese de os candidatos terem sido diretamente beneficiados. Na espécie, porém, o TRE-SP cassou os diplomas*

---

<sup>31</sup> Art. 22. [omissis]

[...]

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



*com fundamento em benefício apenas indireto, decorrente do fato de José Luiz Parella apoiar a candidatura dos recorrentes.*

*Alessandro Magno e Horácio Carmo também sustentaram violação do art. 22, XIV, da LC no. 64/1990, do art. 5o., LV, da CF/1988 e dos arts. 2o., 128 e 460 do CPC quanto à extrapolação de gastos com propaganda institucional, nos seguintes termos:*

*a) essa questão não fora alegada na petição inicial. Consequentemente, o TRE-SP não poderia ter enfrentado a matéria sob o enfoque do art. 73, VII, da Lei no. 9.504/1997<sup>32</sup> – conforme assentado no primeiro acórdão – ou do abuso do poder econômico, como consignado no acórdão proferido em embargos de declaração;*

*b) ainda que superado esse óbice, os recorrentes não teriam auferido qualquer benefício direto com a prática de dessa conduta por José Luiz Parella;*

*c) “não há ilícito na realização de propaganda eleitoral que faça referência às realizações de um governo que se encerra” (fl. 1.065).*

*Por fim, Alessandro Magno e Horácio Carmo apontaram dissídio jurisprudencial e violação do art. 73, § 5o.<sup>33</sup> e VI,*

---

<sup>32</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

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

<sup>33</sup> Art. 73. [omissis]

[...]

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

*b<sup>34</sup>, da Lei no. 9.504/1997 quanto à propaganda institucional realizada no sítio da Prefeitura, pois:*

*a) a publicidade institucional já constava do sítio da Prefeitura de Ibaté-SP anteriormente aos três meses que antecederam as Eleições 2012;*

*b) o conteúdo da propaganda – transcrito no acórdão proferido nos embargos – revela a ausência de violação do princípio da impessoalidade, tratando-se somente de “informação essencial e necessária à população acerca dos programas sociais do CDHU (um programa Estadual) [...] com o apoio do programa federal de habitação Minha Casa, Minha Vida (um programa Federal)” (fl. 1.068);*

*c) não houve qualquer menção aos recorrentes, tampouco ao prefeito José Luiz Parella, de modo que inexistiu benefício eleitoral;*

*d) ainda que as notícias reproduzidas permitissem concluir pela prática de algum ilícito eleitoral, o seu alcance foi bastante limitado, pois a internet constitui meio de comunicação mais restrito do que o rádio e a televisão e, além disso, o sítio da Prefeitura é acessado somente por quem necessita das informações ali prestadas;*

*e) a manutenção do sítio não é de sua responsabilidade e, ademais, a conduta não possui gravidade suficiente para a cassação do diploma com fundamento no § 5o. do art. 73.*

---

<sup>34</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; [...]

*Por sua vez, José Luiz Parella, em seu recurso especial eleitoral, aduziu as mesmas alegações constantes do recurso de Alessandro Magno e de Horácio Carmo quanto ao dissídio jurisprudencial e à violação do art. 22, XIV, da LC no. 64/1990 e, ainda, apontou ofensa do art. 73, § 4o., da Lei no. 9.504/1997<sup>35</sup>. Acrescentou, em resumo, que:*

*a) inexistente vedação legal para que o detentor de cargo eletivo que não é candidato à reeleição apoie os candidatos de sua preferência;*

*b) o apoio dado aos candidatos Alessandro Magno e Horácio Carmo ocorreu no âmbito do horário eleitoral gratuito, “que é espaço legítimo para esta manifestação política que, ademais, não pode ser subtraída de qualquer cidadão que esteja no gozo de seus direitos políticos” (fl. 1.099);*

*c) não autorizou a realização de publicidade institucional no período vedado no sítio da Prefeitura de Ibaté-SP, “sendo certo que não cabe ao prefeito municipal cuidar da manutenção de notícias no site da Prefeitura – tarefa dos encarregados do referido meio de comunicação” (fl. 1.103).*

*O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões e sustentou o seguinte (fls. 1.116-1.122):*

*a) a impossibilidade de reexame de fatos e provas em sede extraordinária, a teor da Súmula no. 7-STJ;*

*b) “embora esta revista não tenha sido financiada por recursos públicos, tampouco por recursos da campanha, sua distribuição configurou abuso de poder econômico, pois a influência eleitoral é patente” (fl. 1.119);*

<sup>35</sup> Art. 73. [omissis]

[...]

§ 4o. O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

*c) os outdoors impugnados relacionavam-se à Prefeitura, eram estrategicamente posicionados pelo Município de Ibaté-SP, estavam acompanhados de propaganda eleitoral dos recorrentes e permaneceram afixados por grande período de tempo;*

*d) o investimento pessoal realizado pelo recorrente José Luiz Parella ocasionou o desequilíbrio da disputa eleitoral e teve intenção eminentemente política;*

*e) a veiculação de matérias referentes a obras e outras realizações no sítio da Prefeitura durante o período vedado caracteriza, por si só, a publicidade institucional de que cuida o art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997, não se enquadrando nas exceções previstas no dispositivo em comento e pouco importando se possuíam utilidade pública;*

*f) as irregularidades consignadas no acórdão regional autorizam a manutenção da cassação dos diplomas, da multa e da inelegibilidade.*

*Orlando Trevisan Junior, Reginaldo dos Santos de Souza e a Coligação Por Uma Ibaté de Todos Nós apresentaram contrarrazões às folhas 1.126-1.146. Também sustentaram a impossibilidade de reexame do conjunto probatório e, de outra parte, reafirmaram a ilicitude das condutas.*

*A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento dos recursos especiais eleitorais (fls. 1.151-1.157).*

O relator, Ministro João Otávio de Noronha, deu provimento aos recursos, afastando as condenações impostas aos recorrentes, ao passo que o Ministro Henrique Neves, após pedido de vista, negou provimento aos recursos de Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez, e deu parcial provimento ao recurso de José Luiz Parella, apenas para reduzir a multa a ele imposta ao patamar mínimo de cinco mil Ufirs.

Pedi vista dos autos, para melhor exame da questão, os quais devolvo nesta data para prosseguimento do julgamento.

É o relatório.

Passo ao voto.

De início, não conheço dos recursos pela alegada divergência jurisprudencial.

Isso porque, consoante a própria jurisprudência desta Corte, no tocante ao cabimento do recurso especial pela alínea *b*, *a divergência na interpretação de lei requer o confronto de acórdãos tomados na esfera jurisdicional, não tendo essa qualidade resolução oriunda de resposta a consulta* (AgR-AI no. 722-PR, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 3.9.2013).

Além disso, o RE no. 335-50, oriundo do TRE-SC, nos termos do parecer ministerial, *não é apto a demonstrar a divergência jurisprudencial, tendo em vista estar em consonância com o acórdão recorrido; em ambos, há sanção de multa para a prática de conduta vedada, por propaganda institucional em período vedado* (fl. 1.157).

Em relação aos demais acórdãos mencionados, *a demonstração do dissídio jurisprudencial não se contenta com meras transcrições de ementas, sendo absolutamente indispensável o cotejo analítico de sorte a demonstrar a devida similitude fática entre os julgados* (AgR-AI no. 376.002-GO, Rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 11.2.2014).

No que toca à delimitação da matéria a ser examinada, consoante pontuado pelo Ministro Henrique Neves, também afastado as alegações relativas às doações de geladeiras, pinturas em caixas d'água e uso indevido de meios de comunicação social, apresentadas pelos recorridos em contrarrazões, porquanto o Tribunal *a quo* não vislumbrou qualquer irregularidade em relação a tais condutas.

Nesse ponto, para alterar a conclusão da Corte Regional, soberana na análise de fatos e provas, seria necessário o vedado

reexame do acervo probatório dos autos, a teor das Súmulas no. 7-STJ<sup>36</sup> e 279-STF<sup>37</sup>.

Passo à análise das demais condutas, tidas por irregulares.

I – VIOLAÇÃO AO ART. 73, VI, B, DA LEI No. 9.504/1997:  
PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO  
NO SÍTIO OFICIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL

A Corte Regional aplicou a multa de 50 mil Ufirs a José Luiz Parella, então prefeito do Município de Ibaté-SP, pela prática da conduta vedada do art. 73, VI, *b*, da Lei no. 9.504/1997, ou seja, veiculação de propaganda institucional em período vedado pela legislação eleitoral, nestes termos:

*[...] a manutenção da condenação pela prática da conduta vedada persiste vez que a questão afeta às propagandas institucionais mantidas em período vedado não estava restrita aos referidos meios publicitários. No site oficial da prefeitura foram mantidas propagandas referentes às obras em andamento no Município, obras estas utilizadas para promover o ex-prefeito e seus candidatos. Transcrevo:*

*Seguem em ritmo acelerado as obras que deram início à construção da primeira etapa das 500 casas do CDHU...*

*Ibaté terá mais de 1.000 casas no próximo ano...*

*Desse modo, pelos documentos de fls. 150-151 e 153, verifica-se que as publicidades foram indevidamente mantidas durante*

---

<sup>36</sup> Súmula no. 7-STJ: A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.

<sup>37</sup> Súmula no. 279-STF: Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.

*período vedado (11.9.2012), conforme consignado no parecer da douta Procuradoria Regional Eleitoral. (Fl. 1.034)*

Com efeito, esta Corte já afirmou que *não se faz necessário, para a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei no. 9.504/1997, que a mensagem divulgada possua caráter eleitoral, bastando que tenha sido veiculada nos três meses anteriores ao pleito, excetuando-se tão somente a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e a grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (AgR-AI no. 33.407-BA, Rel. Min. Henrique Neves, DJe de 11.4.2014).*

Assim, nesse ponto, merece reparos, em parte, a decisão regional, porquanto a multa aplicada não guarda proporcionalidade com a conduta tida por irregular.

Com razão o Ministro Henrique Neves quando aduz que, *conquanto não seja possível reexaminar o conteúdo da propaganda institucional veiculada no sítio da Prefeitura para afastar a prática da conduta vedada, deve ser observado que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo estipulou a multa prevista no § 4o. do art. 73, bem acima do mínimo legal, sem maior fundamentação.*

E aqui não há nem sequer falar em responsabilidade do então titular do Executivo Municipal à época da veiculação da referida propaganda institucional irregular.

Ainda assim, tal conduta por si só não é suficiente para causar grande repercussão no pleito, a ponto de desequilibrá-lo substancialmente.

Nesse contexto, reduzo a multa aplicada a José Luiz Parella ao patamar mínimo de cinco mil Ufirs, nos termos do art. 73, § 4o., da Lei no. 9.504/1997.

II – VIOLAÇÃO AO AR. 73, VII, DA LEI No. 9.504/1997:  
EXCESSO DE GASTOS COM PUBLICIDADE  
INSTITUCIONAL

Os recorrentes sustentam que a alegada violação ao art. 73, VII, da Lei no. 9.504/1997<sup>38</sup>, um dos fundamentos da decisão regional, não consta da inicial, não fazendo, portanto, parte da causa de pedir.

Nesse ponto, com razão os recorrentes.

Embora assentando o Regional que não requerido na inicial o reconhecimento do excesso de gastos com publicidade institucional, utilizou a conduta para embasar o alegado abuso de poder econômico, nestes termos:

*Quanto aos gastos com publicidade institucional, embora não tenha sido formulado pedido inicial para o reconhecimento do excesso, o que impede a aplicação da penalidade prevista no artigo 73 da Lei no. 9.504/1997, destaca-se que as informações prestadas pela própria municipalidade, respondendo a requisição do MM. Juiz a quo, respaldaram o entendimento de que ocorreu de fato abuso do poder econômico e o favorecimento indevido dos candidatos embargantes. (Fls. 1.034-1.035 – grifei)*

A Corte Regional, consoante asseverado pelo Ministro João Otávio Noronha, ao considerar, para efeito de condenação, o

<sup>38</sup> Lei no. 9.504/1997.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

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



excesso de gastos na publicidade institucional, realizou julgamento *extra petita*, nos termos dos arts. 128 e 460 do CPC<sup>39</sup>.

Nesse sentido também é a jurisprudência deste Tribunal, ao assentar que *na dicção do art. 128 do Código de Processo Civil, o juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte, não podendo decidir com base em fatos não constantes da petição inicial* (REspe no. 428765026-PE, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 10.3.2014).

Nesse ponto, acompanho o voto do eminente relator, para excluir da condenação a conduta relativa ao excesso de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2012.

### III – ABUSO DE PODER ECONÔMICO

O Tribunal Regional de São Paulo assentou ainda a prática do abuso de poder econômico por parte de José Luiz Parella, de tal sorte que teria beneficiado as candidaturas de Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez.

Segundo a Corte Regional, o então prefeito, além da veiculação de propaganda institucional em período vedado e da extrapolação de gastos com esse tipo de publicidade, promoveu a publicação da revista “8 anos que mudaram a história de Ibaté”, com tiragem de 5.000 (cinco mil) exemplares, com 183 páginas de

---

<sup>39</sup> CPC.

Art. 128. O juiz decidirá a lide nos limites em que foi proposta, sendo-lhe defeso conhecer de questões, não suscitadas, a cujo respeito a lei exige a iniciativa da parte.

[...]

Art. 460. É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

propaganda das melhorias implementadas em sua administração, além de produção de onze *outdoors* com o mesmo objetivo.

Consignou que o benefício decorreria do fato de ter a propaganda eleitoral dos candidatos Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez se pautado nas realizações administrativas do antecessor, consoante esclarecido no acórdão dos embargos de declaração, nestes termos:

*Em primeiro lugar cumpre esclarecer que não atribuída aos embargantes ALESSANDRO e HORÁCIO a condição de agente público ou mesmo reconhecida a autoria da prática de qualquer conduta vedada.*

*O v. acórdão deixou claro que a prática vedada pela legislação eleitoral foi perpetrada pelo Chefe do Executivo Municipal, razão pela qual a condenação ao pagamento de multa somente a ele foi atribuída.*

*Não há qualquer omissão no julgado no que toca à ausência de menção ao nome dos embargantes, ALESSANDRO e HORÁCIO, na revista e nos outdoors custeados por José Luiz Parella. Conforme constou do v. acórdão os candidatos embargantes foram condenados por terem sido beneficiados pela prática abusiva do ex-prefeito.*

*Consigne-se que em momento algum se afirmou que a revista em questão foi produzida com recursos públicos, como alegam os embargantes.*

*Ora, o que se afirmou foi que a estratégia de campanha empregada por todos os representados foi justamente a de promover a candidatura dos embargantes, ALESSANDRO e HORÁCIO, através da valorização da figura do então prefeito, razão pela qual se fez a divulgação ostensiva das suas obras e realizações, resumindo-se à menção dos nomes dos embargantes, durante a campanha eleitoral aos dizeres:*

*tudo isso graças aos esforços do Prefeito Zé Parella e do seu candidato Dr. Alessandro*

*E tão importante ensinamento foi passado a seus candidatos, Dr. Alessandro e Horácio*

*A mesma responsabilidade e preocupação com todos os problemas de vocês munícipes, tornou-se hoje um compromisso assumido pelos seus sucessores, Dr. Alessandro e Horácio, que assim como nosso Prefeito Zé Parella*

*A estrela principal da campanha eleitoral dos embargantes, conforme restou consignado no v. acórdão embargado, foi o ex-prefeito. É exatamente esta condição que caracterizou o abuso de poder econômico. O dispêndio excessivo de dinheiro com a produção de material publicitário, de natureza privada, para a promoção do recorrido, José Parella, e de sua administração, às vésperas do período eleitoral, teve nítido intuito de o autopromover e impulsionar a candidatura 'dos seus candidatos', Dr. Alessandro e Horácio.*

*Novamente, os candidatos não apresentaram sua plataforma política durante a campanha, nem discutiram temas de interesse local, apenas foram apresentados à população como os candidatos de José Parella. Apresentavam-se as realizações do então prefeito e seus discípulos, com a mensagem de continuidade.*

*A referida estratégia política não é vedada, mas a realização de campanha privada ostensiva de autopromoção em paralelo com a campanha eleitoral, justamente com o intuito de impulsionar a candidatura dos embargantes, sem que, entretanto, os valores gastos fossem contabilizados na campanha, este fato configura abuso do poder econômico.*

*Configurado o abuso e, com base no inciso XIV, do art. 22 da Lei Complementar n 64/1990, foi aplicado a José Parella a sanção de inelegibilidade e aos candidatos ALESSANDRO e HORÁCIO, beneficiários da conduta, a cassação do registro. (Fls. 1.030-1.032)*

Diante desse quadro, não posso discordar do relator, Ministro João Otávio de Noronha, quando aduz em seu voto:

*Ora, diante da ausência de qualquer menção aos recorrentes Alessandro Magno e Horácio Carmo na revista e nos outdoors, o TRE-SP não poderia ter assentado a prática do abuso do poder econômico unicamente com fundamento no apoio político explicitado por José Luiz Parella durante o período eleitoral, tendo em vista a falta de liame entre essas condutas, ou seja, não há nos autos prova ou mesmo indício de que a propaganda impugnada tenha beneficiado diretamente os candidatos.*

*Em outras palavras, a Corte Regional, ao considerar ilícitas as condutas e cassar os diplomas de Alessandro Magno e Horácio Carmo a partir de publicações que não continham referência às suas candidaturas e ao pleito vindouro, o fez com base em presunção, o que não se admite nessas hipóteses. Cito, a esse respeito, os seguintes precedentes do Tribunal Superior Eleitoral:*

*Recurso contra expedição de diploma. Senador. Deputado estadual. Repasse. Recursos financeiros. Entidades públicas e privadas. Fomento. Turismo. Esporte. Cultura. Contrato administrativo. Contrapartida. Gratuidade. Descaracterização. Abuso do poder político e econômico. Ausência de prova. Desprovemento.*

*[...]*

*5. O mero aumento de recursos transferidos em ano eleitoral não é suficiente para a caracterização do ilícito, porquanto o proveito eleitoral não se presume, devendo ser aferido mediante prova robusta de que o ato aparentemente irregular fora praticado com abuso ou de forma fraudulenta, de modo a favorecer a imagem e o conceito de agentes públicos e impulsionar eventuais candidaturas. [...]*

*(RCED no. 430-60-SC, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO, DJe de 8.8.2012) (sem destaque no original).*

*[...] 2. Falta de “provas da influência e dos benefícios eleitorais supostamente auferidos pelo recorrido com a assinatura de Convênios do Projeto Cooperar” (fl. 315).*

*3. Não é suficiente para cassar o diploma do recorrido a presunção de que as assinaturas de convênios tenham sido condicionadas a que as comunidades beneficiadas votassem no recorrido. [...]*

(RCED no. 630-PB, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 20.6.2007) (sem destaque no original).

Não vislumbro o alegado benefício, mormente porque na propaganda tida por excessiva, fez-se alusão apenas às realizações administrativas do então prefeito José Luiz Parella, sem qualquer menção aos candidatos Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez.

Nesse contexto, ainda que configurado o excesso na propaganda dos feitos do então prefeito, não há qualquer vedação a que candidatos pautem a sua propaganda eleitoral em feitos de seus antecessores, o que é próprio do debate político.

Meras presunções não podem subsidiar decisões que impliquem a imposição de sanção de inelegibilidade e cassação de mandatos, como bem destacado pelo Juiz L. G. Costa Wagner do Regional, em seu voto divergente:

*Nunca é demais repetir que o agente público não era candidato a reeleição, motivo pelo qual imperioso se fazia, para contaminar a eleição, que se comprovasse a participação dos candidatos eleitos nas atitudes eventualmente ilícitas, fato esse que não se extrai dos autos, que trazem, apenas, meras suposições e conjecturas apresentadas pelos adversários.*

*Daí porque, me parece fundamental a observância, in casu, para não cometermos injustiças, da regra do mínimo de intervenção judicial na área eleitoral. No julgamento do REspe no. 17.7361TO, o falecido Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, PSESS de 10.10.2000, afirmou que “em fase pós-eleitoral, ressalvados os casos de manifestas anomalias e teratologia, deve o Judiciário ser sensível à vontade popular quando esta se expressou livre e soberanamente”.*

*Também nesse sentido é a doutrina de Marcus Vinicius Furtado Coelho, atual Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, apontando que “a regra é a prevalência da vontade popular; a exceção é a desconstituição desta vontade, com a cassação do mandato, no caso de prova robusta e incontestável que o mandato foi colhido apenas porque a vontade foi corrompida e deturpada por práticas reiteradas de abuso de poder econômico e político, é dizer práticas ilícitas que possuem a potencialidade suficiente para desequilibrar a disputa eleitoral, desigualando candidaturas” (Coelho, Marcus Vinicius Furtado, Direito Eleitoral e Processo Eleitoral. Direito Penal Eleitoral e Direito Político. Rio de Janeiro: Renovar, 2008)*

*E, por fim, nunca é demais lembrar as palavras do Min. Caputo Bastos, que nos autos do AG no. 5.2201GO, DJ de 2.9.2005, consignou que “a intervenção dos Tribunais Eleitorais há de se fazer com o devido cuidado para que não haja alteração da própria vontade popular”. (Fls. 963-964)*

Quanto à conduta de José Luiz Parella, não sendo candidato a cargo eletivo, não há que se proibir a prestação de contas de seu mandato aos munícipes de Ibaté-SP.

Com essas considerações, dou provimento ao recurso especial de Alessandro Magno de Melo Rosa e Horácio Carmo Sanchez, para julgar improcedente a AIJE, afastando a sanção a eles imposta; e dou parcial provimento ao recurso especial de José Luiz Parella, para afastar a sanção de inelegibilidade a ele imposta e reduzir a multa aplicada ao patamar mínimo de cinco mil Ufirs, pela prática de conduta vedada.

É como voto.

VOTO (vencido)

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Senhor Presidente, acompanho o relator.

VOTO (vencido)

O Sr. Ministro Luiz Fux: Senhor Presidente, acompanho o Relator.

VOTO (vencido)

A Sra. Ministra Laurita Vaz: Senhor Presidente, eu ouvi atentamente o voto do eminente Relator e depois o voto divergente do Ministro Henrique Neves da Silva. Peço vênias aos eminentes colegas que já votaram acompanhando o Relator para acompanhar a divergência.

VOTO (vencido)

O Sr. Ministro Dias Toffoli (Presidente): Senhores Ministros, acompanho a divergência, pedindo vênias ao eminente relator e àqueles que o acompanharam.

\_\_\_\_\_  
RECURSO ESPECIAL ELEITORAL No. 468-22 – CLASSE 32 – RIO DE JANEIRO (Barra do Piraí)

Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Recorrente: José Luis Anchite

Advogados: Aliekseyev Jacob e outros

Recorrentes: Maércio Fernando Oliveira de Almeida e outro

Advogados: Filipe Orlando Danan Saraiva e outros

Recorrido: Mário Reis Esteves

Advogados: Antônio Ricardo Binato de Castro Filho e outros

Recorrido: Luiz Roberto Coutinho  
Advogados: Leandro André Ramos Corrêa e outros  
Assistente dos recorridos: Jorge Augusto Babo Pedroso de Lima  
Advogados: Cleoberto Cordeiro Benaion Filho e outro

#### EMENTA

Recurso especial eleitoral. Eleições 2012. Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral. Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso do poder político. Não configuração. Provimento.

1. Os veículos impressos de comunicação podem assumir posição favorável em relação a determinada candidatura, inclusive divulgando atos de campanha e atividades parlamentares, sem que isso caracterize por si só uso indevido dos meios de comunicação social, devendo ser punidos pela Justiça Eleitoral os eventuais excessos. Ausência de ilicitude no caso dos autos.

2. O fato de se possibilitar às emissoras de rádio e televisão veicular opinião no contexto da disputa eleitoral não implica permissão para encamparem ou atacarem determinada candidatura em detrimento de outras. Na espécie, a despeito da ilicitude, a conduta não possuiu gravidade suficiente a ensejar as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC no. 64/1990.

3. O abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, o que não se verificou no caso.

4. Recursos especiais eleitorais providos.



## ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em prover os recursos, nos termos do voto do relator.

Brasília, 27 de maio de 2014.

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

DJe 16.6.2014

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Senhor Presidente, trata-se de dois recursos especiais eleitorais, sendo um interposto por Maércio Fernando Oliveira de Almeida e Norival Garcia da Silva Junior – prefeito e vice-prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ eleitos em 2012 com 53,44% dos votos válidos – e o outro por José Luis Anchite – prefeito do referido Município no interstício 2008-2012 – contra acórdãos proferidos pelo TRE-RJ assim ementados (fls. 663-665 e 718):

*Recurso eleitoral. Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso de poder político. Preliminar afastada. Desprovimento dos recursos.*

*1. A condenação por conduta vedada baseou-se nas promessas de asfaltamento. O servidor público mencionado é apontado apenas como agente do uso indevido dos meios de comunicação social. Preliminar de litisconsórcio passivo necessário afastada.*

*2. Destaque privilegiado e não isonômico dado pelo jornal O BARRENSE em quase todas as suas edições, à candidatura dos recorrentes; Pouco importa, com o fim de aferir-se a vinculação dos candidatos com o meio de comunicação social, comprovar-se ou não a participação direta dos mesmos no controle ou na sua*

*direção, ou qualquer tipo de financiamento ao periódico, como querem crer os recorrentes;*

*3. Aos meios de comunicação escrita é permitido o apoio à determinada candidatura, desde que não se afete a isonomia do pleito, princípio, que não restou respeitado no curso da cobertura da campanha eleitoral de 2012;*

*4. Ainda que não conste expressamente do corpo do periódico O BARRENSE a informação sobre sua tiragem, fato é que o jornal possui boa qualidade de edição, sendo distribuído em vários municípios, o que dá ensejo a que se reconheça a expressividade do meio de comunicação, hábil a interferir na isonomia entre os candidatos, não se mostrando relevante para a configuração da conduta lesiva não ser o mesmo distribuído gratuitamente;*

*5. O simples fato de o periódico possuir preço de capa não tem o condão de afastar a ilicitude ora em análise;*

*6. O argumento dos recorrentes acerca da utilização pelo investigante de jornal local de grande expressividade em seu favor, nada altera a situação fática até aqui já exposta, porquanto não é objeto da presente demanda. A prática de um ilícito eleitoral não pode ser convalidada pelo simples fato de outro concorrente ao pleito ter se utilizado da mesma prática irregular, não se podendo, quando em jogo a lisura e a isonomia do pleito, postular-se qualquer tipo de compensação;*

*7. Assim, o que cumpre no limite deste processo, é aferir aquilo que é seu objeto, cabendo eventuais ilícitos que tenham sido praticados pelos ora investigantes, merecerem sede própria de apuração.*

*8. Matérias publicadas pelo periódico O TASQUIM no curso da campanha eleitoral com nítida desigualdade em relação aos candidatos, restando evidente o uso indevido dos meios de comunicação social;*

*9. Programa radiofônico com claro teor discriminatório da emissora, em particular do programa Plantão Policial, como instrumento de propaganda eleitoral dos recorrentes, com críticas*

*pesadas e denúncias que não se demonstraram providas de fundamento em face de seus adversários políticos;*

*10. Pedido de votos explícito constatado nos documentos, o que demonstra a gravidade da conduta, mesmo porque praticada às vésperas do pleito municipal;*

*11. Programa veiculado pelo Grupo RBP, no qual ainda há constante propaganda do Jornal O Barrense em seus intervalos, afirmando o próprio locutor, de forma dissimulada, mas perceptível, que toda RBP estaria apoiando os recorrentes;*

*12. A questão do álibi trazido pelos recorrentes, de que os candidatos não possuem ingerência nas falas do jornalista é alegação que deve ser avaliada dentro do contexto probatório, o qual evidencia que não se trata de uma empreitada impessoal do radialista e do periódico;*

*13. A gravidade das condutas se afere, no caso, pelo fato de terem atingido o público de forma ampla e perceptível, ostentando conteúdo sério, capaz de influir de forma aliciadora na mente das pessoas, com cunho nitidamente pessoal, de ressaltar alguém e denegrir outrem, com aptidão, dado o meio e a forma pela qual foram veiculadas, de influir na opinião e convicção de indeterminado número de pessoas, de forma intencional;*

*14. As condutas abusivas aqui reconhecidas tiveram o condão de interferir no resultado do pleito, diante do uso maciço de veículos de comunicação de grande alcance e prestígio na região, o que corrobora a gravidade da prática perpetrada, requisito indispensável à configuração da conduta, nos termos da nova redação do art. 22 da LC no. 64/1990;*

*15. Das provas dos autos, percebe-se, ainda, de forma clara a utilização indevida da máquina pública em prol da campanha dos candidatos apoiados pela administração local;*

*16. Ainda que a realização de comícios com a propagação de promessas de campanha – como a de asfaltamento de ruas – revista-se, isoladamente, de legalidade, assim como a execução de programas institucionais já em andamento, a forma como*

*os atos praticados pelos investigados foram encadeados não nos permite chegar a outra conclusão senão a consignada na decisão de primeira instância;*

*17. Depoimentos trazidos aos autos revelam que os bairros asfaltados durante o período eleitoral ainda não haviam recebido qualquer tipo de interferência anterior da municipalidade e que o início da execução das obras se deu como desdobramento das promessas feitas em palanque pelo sucessor político da então atual administração;*

*18. Por óbvio, o sucessor político de determinado agente público, ainda mais quando este é participante ativo da gestão municipal, como no caso dos autos, traz, em seu favor, os benefícios oriundos da continuidade administrativa, nada havendo de irregular no fato de se postular votos dando-se ênfase à continuação de projetos já iniciados como plataforma eleitoral. O que não se deve tolerar é que a máquina pública seja utilizada como instrumento de campanha, tratando-se de forma desleal e anti-isonômica os demais participantes do pleito, o que, de fato, ocorreu;*

*19. Conforme se extrai dos depoimentos juntados aos autos, os bairros que, em data recente, haviam sido palco dos comícios dos recorrentes, Maércio e Dr. Junior eram agraciados com o asfaltamento de suas ruas, atuando os candidatos e a Administração Pública – representada pelo Prefeito Zé Luiz – em total sintonia;*

*20. Ainda que não tenha restado provado que o candidato Maércio prometia em palanque o asfaltamento da região, já que as testemunhas ouvidas não compareceram ao comício, o simples fato de este integrar a administração e receber apoio incondicional do Chefe do Poder Executivo local, enseja o reconhecimento pelo eleitorado da capacidade do candidato de movimentar a máquina pública em favor de determinada região, mesmo porque a sua participação ativa nos projetos institucionais era propagada por meio das peças publicitárias acima mencionadas, que não por coincidência eram afixadas em maior número no correr da execução das obras;*

*21. Desprovemento dos recursos.*

*Embargos de declaração. Recurso eleitoral. AIJE. Desprovemento dos embargos. Ausência de contradição, omissão ou obscuridade.*

Na origem, Mário Reis Esteves e Luiz Roberto Coutinho – segundos colocados no pleito com 32,77% dos votos válidos – ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral em desfavor dos ora recorrentes, da Coligação Juntos pra Continuar Crescendo e dos jornais “O Barrense” e “O Tasquim” em virtude de suposto uso indevido dos meios de comunicação social e de abuso do poder econômico e político, nos termos do art. 22, *caput*, da LC no. 64/1990<sup>40</sup>.

Aduziram, em resumo, a prática dos seguintes atos abusivos, os quais teriam afetado a isonomia entre os candidatos e desequilibrado a eleição:

a) utilização do jornal “O Barrense”, de propriedade do Grupo RBP (presidido pelo pai do recorrente Norival Garcia da Silva Junior), visando claramente promover a candidatura de Maércio de Almeida e de Norival Junior em detrimento das demais durante o período eleitoral;

b) favorecimento da candidatura dos recorrentes no programa de rádio “Plantão Policial”, veiculado por emissora também de propriedade do Grupo RBP e apresentado pelo Sr. Willians Renato (conhecido como “Gato Preto”);

---

<sup>40</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

c) uso do jornal “O Tasquim” durante o período eleitoral para enaltecer a candidatura dos recorrentes e, de outra parte, denegrir os recorridos Mário Reis Esteves e Luiz Roberto Coutinho;

d) utilização da máquina pública – por meio de programa estadual de asfaltamento denominado “Asfalto na Porta” – visando assegurar a eleição dos dois primeiros recorrentes. Os três recorrentes, durante comícios de campanha realizados em setembro de 2012, teriam prometido a pavimentação dos bairros que estavam recebendo os eventos e condicionado a continuidade das obras ao resultado do pleito, realizando-as nos dias seguintes e colocando placas com os dizeres “compromisso cumprido”;

e) perseguição política e demissão arbitrária do servidor público municipal Josinei Silva pelo único fato de ter comparecido a comício realizado pelos recorridos;

f) desvirtuamento do programa eleitoral gratuito veiculado em 3.10.2012, no qual o recorrente José Luis Anchite teria afirmado que inauguraria obras públicas antes do término de seu mandato e que a realização de outras obras dependeria da eleição dos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior.

O Juiz Eleitoral, mediante decisão proferida em 4.10.2012, julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, nos termos dos arts. 267, IV, e 295, III, do CPC, em relação aos jornais “O Barrense” e “O Tasquim” ante a sua ilegitimidade passiva *ad causam* (fls. 138-139).

Após a instrução do processo, sobreveio sentença na qual os pedidos foram julgados procedentes com fundamento no uso indevido dos meios de comunicação social e no abuso do poder político (utilização do programa “Asfalto na Rua” em benefício dos recorrentes), declarando-se a inelegibilidade de Maércio de Almeida, Norival Junior e José Luis Anchite pelo prazo de

oito anos e, ainda, cassando-se os diplomas outorgados aos dois primeiros recorrentes (fls. 498-507).

O TRE-RJ negou provimento aos recursos eleitorais e rejeitou os embargos de declaração opostos contra o referido acórdão, nos termos das ementas transcritas (fls. 662-687 e 717-723, respectivamente).

Dois recursos especiais eleitorais foram interpostos, sendo um por José Luis Anchite e o outro por Maércio de Almeida e Norival Junior.

José Luis Anchite aduziu, preliminarmente, violação do art. 275 do Código Eleitoral com fundamento na existência dos seguintes vícios no acórdão regional (fls. 727-741):

a) contradição quanto ao fundamento adotado para rejeitar a preliminar de litisconsórcio passivo necessário. Alegou que a *decisão embargada [que] afastou a preliminar [...] deveria [...] ter dado provimento ao recurso do recorrente, pois não há caracterização de qualquer conduta [...] capaz de justificar sua condenação por abuso de poder político* (fl. 733);

b) contradição pelo fato de o TRE-RJ, *não obstante reconhecer que a obra de asfaltamento é do Governo do Estado e [...] que as placas da prefeitura são relativas ao plantio de árvores, condenou o recorrente pelo uso da máquina administrativa materializado no asfaltamento de ruas para favorecer a campanha dos outros investigados* (fl. 733);

c) ausência de manifestação sobre qual conduta o recorrente teria praticado no tocante ao abuso do poder político.

José Luiz Anchite apontou, ainda, as seguintes violações:

a) dos arts. 93, IX, da CF/1988 e 131, 165 e 458 do CPC, devendo o acórdão regional ser anulado por falta de

fundamentação, eis que não mencionou quais elementos probatórios teriam demonstrado que o recorrente cometeu o abuso do poder político em benefício dos demais recorrentes;

b) do art. 22, *caput*, da LC no. 64/1990<sup>41</sup>, pois a condenação por abuso do poder político exige prova robusta, o que não se verificou no caso dos autos;

c) ainda quanto ao art. 22, *caput*, da LC no. 64/1990, sustentou que *os Exmos. Magistrados [...] consideraram que o asfalto teria sido obra da prefeitura e condenaram o recorrente por conta disso, tendo ignorado o fato, por eles mesmos reconhecido em outro trecho da decisão, que a obra de asfaltamento foi do Governo do Estado e não do Governo Municipal* (fl. 739).

d) Assim, na condição de prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ à época dos fatos, não possuía qualquer influência política perante o Governo do Estado e não poderia ter sido responsabilizado pela prática de abuso do poder político.

Maércio de Almeida e Norival Junior, em seu recurso, também alegaram violação dos arts. 275, I e II, do Código Eleitoral e 535, I e II, do CPC tendo em conta os seguintes vícios (fls. 742-778):

a) ausência de exame da gravidade da conduta – requisito para a configuração do uso indevido dos meios de comunicação social – no tocante ao jornal “O Barrense”, ressaltando que a publicação não é distribuída gratuitamente e que, portanto, seu alcance é limitado. Ademais, a Corte Regional incorreu em

---

<sup>41</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]



contradição ao concluir pela tiragem do jornal com base em critério exclusivamente subjetivo;

b) ausência de exame da gravidade também quanto ao programa de rádio “Plantão Policial”, destacando, a esse respeito, que o trecho impugnado foi transmitido em uma única oportunidade e por curto espaço de tempo.

No mérito, apontaram violação dos arts. 22, *caput*, XIV e XVI<sup>42</sup>, e 23 da LC no. 64/1990<sup>43</sup>; do art. 73, *caput*, VI, a, §§ 1o., 3o. e 5o. da Lei no. 9.504/1997<sup>44</sup>; e dos arts. 5o., IX, e 220 da

---

<sup>42</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [...]

[...]

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

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

<sup>43</sup> Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

<sup>44</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

CF/1988<sup>45</sup>, visto que:

a) das treze edições do jornal “O Barrense” examinadas pelo TRE-RJ, em cinco não houve quaisquer irregularidades, em outras cinco foi reservado espaço para entrevistas com todos os candidatos a prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ e em apenas três edições deu-se destaque exclusivo aos recorrentes, divulgando-se nesse último caso somente atos de campanha e apoios políticos recebidos;

b) a série de entrevistas com os candidatos a prefeito iniciou-se com os próprios recorrentes, *sendo evidente que quanto mais próximo do período eleitoral fosse divulgada a entrevista, maior proveito poderia*

---

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

[...]

§ 1o. Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta, indireta, ou fundacional.

[...]

§ 3o. As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas *b* e *c*, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

[...]

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

<sup>45</sup> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

*tirar o candidato, porque sua imagem e sua plataforma eleitoral seriam mais facilmente lembradas pelo eleitor (fl. 752);*

c) não auferiram qualquer vantagem eleitoral por conta das matérias veiculadas no jornal “O Tasquim”, pois trata-se de jornal com pouca tradição surgido em março de 2011 e apenas quatro edições foram publicadas durante o período eleitoral;

d) ainda no tocante ao jornal “O Tasquim”, não há qualquer restrição à possibilidade de o editor-chefe da publicação, na parte de editorial, manifestar preferência por determinado candidato;

e) as opiniões veiculadas pelo apresentador do programa “Plantão Policial” não se revestem de ilicitude, pois o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia do art. 45, III, da Lei no. 9.504/1997<sup>46</sup> por ocasião do julgamento da ADI no. 4.451-DF, não havendo, portanto, restrição à emissão de comentários favoráveis a determinada candidatura no rádio e na televisão;

f) o referido programa de rádio *é uma produção independente e é transmitido ao vivo, de sorte que além de não terem prévio conhecimento do seu conteúdo, os recorrentes sequer tinham como evitar ou impedir os possíveis comentários do locutor (fl. 762);*

g) no que tange ao abuso do poder político, aduziram inicialmente que o asfaltamento de ruas decorreu da execução de programa de responsabilidade do governo do Rio de Janeiro – e não da prefeitura de Barra do Piraí-RJ – e que não foi realizada qualquer propaganda institucional pela administração do Município acerca dessas obras;

---

<sup>46</sup> Art. 45. A partir de 1o. de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário:

[...]

III – veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes; [...]

h) *se havia um anterior programa de Governo que não se relaciona às supostas promessas havidas nos comícios do recorrente, e se ele foi apenas cumprido, nada impede que essa realização seja divulgada na campanha eleitoral* (fl. 771);

i) a Corte Regional assentou que as testemunhas ouvidas não compareceram aos comícios, razão pela qual não há como se concluir pela sequência de fatos delineada no acórdão, qual seja, a promessa feita por José Luis Anchite, o início das obras e a colocação de placas após o seu término;

j) o TRE-RJ, no acórdão proferido nos declaratórios, consignou que não houve promessa de asfaltamento. Assim, não é possível vincular os atos de campanha à execução das obras;

k) *o só fato de integrar a administração pública já seria suficiente para permitir aos eleitores depreenderem a sua capacidade [de Maércio de Almeida, vice-prefeito à época dos fatos] de realizar obras públicas e perceberem sem qualquer esforço que se fosse eleito para o cargo de prefeito, a eles daria continuidade [...]* (fl. 774);

l) as condutas impugnadas não possuem gravidade suficiente a ensejar a cassação dos diplomas que lhes foram outorgados, haja vista a expressiva diferença de votos em relação aos segundos colocados e, ainda:

i) *o fato de o recorrido Mário Esteves ter se utilizado de outro veículo da imprensa de grande expressividade em seu favor [...] pois o uso dessa mídia esvaziou eventual tendência em favor dos recorrentes* (fl. 13);

ii) o jornal “O Barrense” tem periodicidade semanal e não é distribuído gratuitamente, o que restringe seu alcance. Ademais, sua tiragem foi presumida pelo TRE-RJ, sendo irrelevante o fato de também ser vendido em outros municípios do Estado do Rio de Janeiro;

iii) o jornal “O Tasquim” teve veiculadas somente quatro edições durante o período eleitoral;

iv) não foi demonstrada a audiência e a repercussão do programa de rádio “Plantão Policial” perante o eleitorado do Município de Barra do Piraí-RJ;

v) o programa estadual de asfaltamento de bairros do Município de Barra do Piraí-RJ já estava em execução em momento anterior ao período eleitoral.

Mário Reis Esteves e Luiz Roberto Coutinho apresentaram contrarrazões, nas quais sustentaram o seguinte (fls. 794-842):

a) a impossibilidade de reexame de fatos e provas em sede extraordinária, a teor da Súmula no. 7-STJ;

b) a ausência de violação dos arts. 275 do Código Eleitoral e 535 do CPC, pois o TRE-RJ manifestou-se de forma clara sobre todas as questões suscitadas pelas partes;

c) a liberdade de imprensa não possui caráter absoluto e deve ser sopesada frente à lisura do pleito e a igualdade de oportunidades entre os candidatos;

*d) se a própria lei limita a utilização paga de jornais e veda totalmente a utilização paga de rádios [...], permitir que tais meios de comunicação realizem propaganda eleitoral de acordo com seu interesse é retirar por completo a isonomia das eleições, notadamente diante do grande poder de influência dessas mídias, em especial em cidades pequenas, como o caso em tela (fl. 811);*

e) o jornal “O Barrense” e a rádio em que veiculado o programa “Plantão Policial” são de propriedade do grupo familiar do recorrente Norival Junior (vice-prefeito eleito), o que evidencia a manipulação dos referidos meios de comunicação;

f) o recorrente Maércio de Almeida efetuou pagamentos ao jornal “O Barrense” no valor aproximado de R\$ 130.000,00, tendo declarado esse gasto em sua prestação de contas, o que

também demonstra que referida publicação foi usada com o fim de promover sua candidatura e a de Norival Junior;

g) o fato de o jornal “O Barrense” ter entrevistado os recorridos não ameniza a prática do ato abusivo;

h) o jornal “O Tasquim”, de distribuição gratuita, passou a ter versão impressa a partir do período eleitoral *com o exclusivo desiderato de atacar as figuras dos investigantes [recorridos], adversários diretos dos recorrentes* (fl. 820), havendo, ainda, evidências de que foi financiado pelos recorrentes mediante esquema de “caixa dois”;

i) o programa de rádio “Plantão Policial” tem a maior audiência do Município e seu apresentador, que possui estreitos laços com Maércio de Almeida, pediu ostensivamente a seus ouvintes que votassem nos recorrentes;

j) os recorrentes valeram-se de obras públicas realizadas pelos governos estadual e municipal para angariar votos, não se tratando na espécie de mera propaganda institucional. Ademais, não se desincumbiram do ônus de provar que as obras obedeciam a cronograma pré-estabelecido;

k) o art. 77 da Lei no. 9.504/1997<sup>47</sup> veda o comparecimento de candidatos a inaugurações de obras públicas;

l) o art. 73, VI, *a*, da Lei no. 9.504/1997<sup>48</sup> proíbe a

---

<sup>47</sup> Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

<sup>48</sup> Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; [...]

transferência voluntária de recursos financeiros dos Estados aos Municípios nos três meses que antecedem o pleito;

m) a gravidade das condutas é evidente, destacando a grande influência exercida perante o eleitorado pelos jornais “O Barrense” e “O Tasquim” – notadamente por sua distribuição gratuita e tiragem elevada – e pelo programa “Plantão Policial”. Apontaram que *o resultado das eleições se deve de fato aos vários abusos perpetrados pelos investigados* (fl. 838).

A d. Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento dos recursos especiais eleitorais (fls. 851-859).

O recorrido Luiz Roberto Coutinho, em 30.7.2013, reiterou a impossibilidade de conhecimento dos recursos especiais eleitorais com fundamento na Súmula no. 7-STJ e noticiou o indeferimento de liminar pela i. Ministra Cármen Lúcia nos autos da AC no. 439-51-RJ (fls. 861-866).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Senhor Presidente, passo ao exame individualizado das questões aduzidas nos recursos especiais eleitorais e nas respectivas contrarrazões.

I. Da ofensa dos arts. 275 do Código Eleitoral e 535 do CPC.

O recorrente José Luis Anchite sustentou a existência de omissão e contradição no acórdão regional quanto ao fato de integrar a lide na qualidade de litisconsorte passivo necessário e à sua responsabilização pela prática de abuso do poder político, pois

não teria cometido qualquer ilícito em benefício dos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior.

Todavia, a Corte Regional assentou que *os bairros que [...] haviam sido palco dos comícios de Maércio e Dr. Junior eram agraciados com o asfaltamento de suas ruas, atuando os candidatos e a Administração Pública – representada pelo Prefeito Zé Luiz [recorrente José Luis Anchite] – em total sintonia* (fl. 679-v).

Verifica-se, portanto, que o TRE-RJ, em observância ao que alegado na inicial e consignado na sentença, concluiu pela participação direta do recorrente José Luis Anchite na prática dos atos tidos como abusivos, não havendo falar em omissão ou contradição.

Ademais, a questão envolvendo a atuação de José Luis Anchite com o objetivo de favorecer os demais recorrentes confunde-se com o próprio mérito do seu recurso especial e será examinada oportunamente.

De outra parte, no tocante às alegações de Maércio de Almeida e Norival Junior, observa-se inicialmente que a gravidade da conduta em relação às matérias veiculadas pelo jornal “O Barrense” e ao programa de rádio “Plantão Policial” – questão tida como omissa pelos recorrentes – foi devidamente examinada pelo TRE-RJ, que assim concluiu (fls. 671 e 674):

*Ademais, ainda que não conste expressamente do corpo do periódico a informação sobre sua tiragem, fato é que o jornal possui boa qualidade de edição, sendo distribuído nos municípios de Barra Mansa, Volta Redonda, Pinheiral, Barra do Pirai, Pirai, Vassouras, Valença, Mendes, Engenheiro Paulo de Frontin e Paracambi, o que dá ensejo a que se reconheça a expressividade do meio de comunicação, hábil a interferir na isonomia entre os candidatos, não se mostrando relevante para a configuração da conduta lesiva não ser o mesmo distribuído gratuitamente.*



*A edição gratuita, por óbvio, corrobora o uso político e indevido de determinado meio de comunicação social [...].*

*A meu ver, tal como avaliado e fundamentado acima, as condutas abusivas aqui reconhecidas tiveram o condão de interferir no resultado do pleito, diante do uso maciço de veículos de comunicação de grande alcance e prestígio na região, o que corrobora a gravidade da prática perpetrada, requisito indispensável à configuração da conduta, nos termos da nova redação do art. 22 da LC no. 64/1990.*

Por fim, não verifico contradição da Corte Regional na parte em que concluiu pela elevada tiragem do jornal “O Barrense” adotando como fundamento a qualidade de impressão do periódico e a quantidade de municípios em que foi distribuído, pois o art. 23 da LC no. 64/1990 prevê expressamente que *o Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos [...].*

Rejeito, portanto, a preliminar de violação dos arts. 275 do Código Eleitoral e 535 do CPC.

II. Da violação do art. 93, IX, da CF/1988 e dos arts. 131, 165 e 458 do CPC.

José Luis Anchite aduziu que o acórdão regional deve ser anulado por ausência de fundamentação, pois não mencionou quais elementos probatórios teriam demonstrado que o recorrente cometeu o abuso do poder político em benefício de Maércio de Almeida e de Norival Junior.

No entanto, a Corte Regional assentou de forma expressa que a condenação do recorrente baseou-se nos depoimentos das testemunhas ouvidas em juízo e nas fotografias colacionadas aos autos, provas que teriam evidenciado a prática dos atos abusivos.

Desse modo, rejeito a preliminar de violação dos arts. 93, IX, da CF/1988 e 131, 165 e 458 do CPC.

### III. Mérito.

Para facilitar a compreensão dos fatos e suas implicações, examino separadamente cada uma das condutas atribuídas aos recorrentes.

#### *III.1. Uso indevido dos meios de comunicação social: jornal “O Barrense”.*

Os recorridos impugnaram na inicial treze edições do jornal “O Barrense”, impresso de periodicidade semanal e de propriedade do Grupo RBP (presidido pelo pai do recorrente Norival Junior): de 29.6 a 1º.7.2012; de 6 a 13.7.2012; de 13 a 20.7.2012; de 27.7 a 2.8.2012; de 10 a 17.8.2012, de 17 a 24.8.2012; de 24 a 31.8.2012; de 31.8 a 7.9.2012; de 7 a 14.9.2012; de 14 a 21.9.2012; de 21 a 28.9.2012; de 28.9 a 5.10.2012, e de 5 a 12.10.2012.

Ressalte-se que a análise do conteúdo das referidas edições não demandará o revolvimento de fatos e provas, pois a Corte Regional transcreveu e detalhou no acórdão o conteúdo das respectivas matérias.

No tocante à edição de 29.6 a 1º.7.2012, o TRE-RJ assentou expressamente a ausência de irregularidades nas reportagens veiculadas (fl. 670-v do acórdão regional).

Na edição de 6 a 13.7.2012, foram veiculadas três reportagens envolvendo partidos políticos e candidatos que disputariam as Eleições 2012, tendo como títulos *Mário Esteves e Tostão [recorridos] firmam parceria; PSOL decide lançar nominata apenas na majoritária e PT do B lança nome de Cléber do Sindicato*

*[Cleber Paiva, candidato a prefeito que obteve, ao final, 8,79% dos votos válidos] (fl. 670 do acórdão).*

As edições de 13 a 20.7.2012 e de 27.7 a 2.8.2012, segundo a Corte Regional, não continham irregularidades (fl. 670-v do acórdão).

Na edição de 10 a 17.8.2012, o jornal “O Barrense” trouxe em sua primeira página duas manchetes atinentes às eleições majoritárias no Município de Barra do Piraí-RJ, com os desdobramentos das respectivas matérias nas páginas seguintes (fl. 670 do acórdão).

Na primeira matéria, noticiou que Luiz Fernando de Souza – vice-governador do Estado do Rio de Janeiro e conhecido como “Pezão” – participou de caminhada com os recorrentes José Luis Anchite, Maércio de Almeida e Norival Junior, publicando três fotos acerca desse fato no corpo da reportagem.

Na segunda, noticiou reunião realizada entre líderes da Igreja Católica e outros candidatos ao pleito majoritário, sem, contudo, inserir fotografias ou outros recursos que dessem maior destaque a esse acontecimento.

A edição de 17 a 24.8.2012 não conferiu tratamento diferenciado a nenhuma das candidaturas, nos termos do que assentado pela Corte Regional (fl. 670-v do acórdão).

Na edição de 24 a 31.8.2012, três reportagens relativas à eleição para o cargo de prefeito foram veiculadas pelo jornal “O Barrense” (fl. 670 do acórdão).

A primeira – e principal – consistiu no início da série de entrevistas com os candidatos a prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ, com destaque de capa, tendo como entrevistado o recorrente Maércio de Almeida. Apesar de se tratar da primeira entrevista – a mais distante, portanto, da eleição de 7.10.2012 – o

TRE-RJ ressaltou que foi dado maior espaço ao recorrente nessa edição do que aos demais candidatos entrevistados nas seguintes.

A segunda matéria fez menção à campanha de candidato a cargo majoritário de município diverso, enquanto a terceira noticiou a evolução da campanha de Maércio de Almeida e de Norival Junior. No ponto, ressaltou-se que *as cores da campanha [dos recorrentes] já fazem parte da paisagem pelo município e as novas músicas estão na boca dos eleitores barreenses* (fl. 670).

Na edição de 31.8 a 7.9.2012, o jornal “O Barrense” destacou em sua capa, com reportagem no corpo do periódico, a continuação das entrevistas com os candidatos ao cargo de prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ, sendo o entrevistado o recorrido Mário Esteves (fls. 668-v e 669 do acórdão).

Ainda na capa, dois fatos foram noticiados: a presença do Ministro da Pesca e Agricultura Marcelo Crivella em caminhada realizada no fim de semana e que *Maércio e Dr. Junior [recorrentes] prosseguem trabalhos na campanha*.

Na parte das reportagens, além da entrevista realizada com o recorrido Mário Esteves, constou declaração do recorrente José Luis Anchite (prefeito à época dos fatos) em que agradeceu a Mário Esteves e também ao recorrido Luiz Roberto Coutinho (à época vereadores) por terem viabilizado *as grandes conquistas do meu governo*. A matéria trouxe, ainda, o seguinte subtítulo: *Mário Esteves promete dar continuidade aos feitos de Zé Luiz*.

Por fim, há também reportagem ressaltando que a candidatura dos recorrentes Maércio de Oliveira e Norival Junior vinha ganhando força no Município de Barra do Piraí/RJ, em alusão ao que noticiado na capa do jornal.

No que concerne à edição de 7 a 14.9.2012, constou chamada de capa e matéria a seguir com Jose Luiz Parrini,

candidato ao cargo de prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ, em continuação à série de entrevistas iniciada na edição de 24 a 31.8.2012 (fl. 669 do acórdão).

Segundo a Corte Regional, ainda na capa, *menciona-se fato positivo da candidatura de Maércio e Dr. Junior, não mais mencionando qualquer fato alusivo ao pleito de 2012.*

Na edição de 14 a 21.9.2012, o jornal “O Barrense”, prosseguindo na série iniciada na edição de 24 a 31.8.2012, entrevistou o candidato Cleber Paiva, anunciando a matéria em sua capa (fl. 669 do acórdão).

Constou, também, chamada ocupando pouco mais de um quarto da capa noticiando que *Maércio de Almeida não terá candidatura cassada.* Na reportagem, esclareceu-se que o registro do recorrente fora deferido pela Justiça Eleitoral sem qualquer irregularidade e reproduziu-se declaração do advogado da chapa majoritária acerca desse fato.

Na edição de 21 a 28.9.2012, a chamada de capa do jornal “O Barrense” mencionou a realização da “Caminhada da Juventude e da Paz”. A matéria contida nas páginas seguintes noticiou que *Maércio e Dr. Junior recebem apoio dos jovens barrenses, políticos estaduais e federais em suas caminhadas e comícios e que agora foi a vez de a juventude barrense aderir à campanha de Maércio (PMDB) e Dr. Junior (PV)* (fl. 670-v do acórdão).

Na penúltima edição veiculada durante o período eleitoral – de 28.9 a 5.10.2012 (fl. 669-v do acórdão) – o jornal “O Barrense” destacou em sua capa a seguinte manchete: *Eleições 2012. Filho do Governador Sergio Cabral e deputados realizam caminhada no Centro* e mencionou no corpo da reportagem grande programa de habitação a ser implementado no Município de Barra do Piraí-RJ e a necessidade de *continuidade do que vem dando certo.*

Houve, ainda, reportagem noticiando que a Assembleia de Deus formalizou apoio à candidatura dos recorrentes e que *o pastor revelou que o motivo de sua visita era trazer seu apoio a Maércio e Dr. Junior [recorrentes] e orientar a igreja sobre a escolha daqueles que irão governar o município.*

Por fim, na edição de 5 a 12.10.2012 (fl. 670-v do acórdão) foram noticiados os últimos atos de campanha dos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior e o recebimento do apoio do governador Sérgio Cabral e do vice-governador Luiz Fernando Souza.

Das treze edições do jornal “O Barrense” impugnadas pelos recorridos e analisadas pela Corte Regional, tem-se o seguinte quadro:

a) em seis edições – 29.6 a 1º.7; 6 a 13.7; 13 a 20.7; 27.7 a 2.8; 17 a 24.8; 7 a 14.9 – o jornal assumiu posição completamente neutra em relação aos candidatos ao cargo de prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ;

b) em quatro edições – de 10 a 17.8; de 24 a 31.8; de 31.8 a 7.9; e de 14 a 21.9 – houve destaque tanto a Maércio de Almeida e Norival Junior quanto aos demais candidatos, porém em proporção um pouco maior em relação aos recorrentes;

c) em somente três edições – 21 a 28.9; 28.9 a 5/10 e 5 a 12/10 – foi dado destaque exclusivo aos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior, noticiando-se os apoios políticos recebidos e o desenvolvimento de suas campanhas.

A respeito da controvérsia, o Tribunal Superior Eleitoral possui jurisprudência de longa data no sentido de que os veículos impressos de comunicação podem assumir posição favorável em relação a determinada candidatura, inclusive divulgando atos de campanha e atividades parlamentares, sem que isso caracterize

por si só uso indevido dos meios de comunicação social ou propaganda eleitoral ilícita, devendo ser apurados e punidos pela Justiça Eleitoral os eventuais excessos.

Esse entendimento decorre do fato de que os meios de comunicação impressos não dependem de outorga do Poder Público para sua publicação, nos termos do art. 220, § 6o., da CF/1988<sup>49</sup>, contrariamente ao que ocorre com as emissoras de rádio e televisão (art. 223, *caput*, da CF/1988<sup>50</sup>).

Cito, a título demonstrativo, os seguintes julgados:

*[...] 1. O entendimento consagrado na jurisprudência desta Corte é de que “os jornais e os demais veículos impressos de comunicação podem assumir posição em relação aos pleitos eleitorais, sem que tal, por si só, caracterize propaganda eleitoral ilícita” (REspe no. 18.802-AC, DJ de 25.5.2001, rel. Min. FERNANDO NEVES).*

*2. A divulgação de matérias relativas à atividade parlamentar, bem como de atos de campanha, não apenas da recorrida, mas de outras lideranças políticas da região, não ocasiona o desequilíbrio da eleição. [...]*

(RCED no. 758-SP, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO, DJe de 12.2.2010) (sem destaque no original).

*[...] 1. A jurisprudência desta Corte Superior admite que os jornais e demais meios impressos de comunicação possam assumir*

<sup>49</sup> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

[...]

§ 6o. A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

<sup>50</sup> Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.

*posição em relação à determinada candidatura, devendo ser apurados e punidos os excessos praticados. Precedente.*

*2. Não se verificam eventuais abusos ou excessos na divulgação de notícias acerca da atuação política do representado, relativas a fatos de interesse da população local e no padrão das demais matérias publicadas no jornal. [...]*

(RO no. 2.356-SP, Rel. Min. MARCELO RIBEIRO, DJ de 18.9.2009) (sem destaque no original).

*[...] II – O TSE admite que os jornais e os demais meios impressos de comunicação possam assumir posição em relação à determinada candidatura, sendo punível, nos termos do art. 22 da LC no. 64/1990, os excessos praticados. Precedente. [...]*

(RO no. 758-AC, Rel. Min. PEÇANHA MARTINS, DJ de 3.9.2004) (sem destaque no original).

*[...] 2. As normas que disciplinam a veiculação da propaganda eleitoral não afetam a liberdade de imprensa nem cerceiam a manifestação do pensamento, visto que as garantias constitucionais devem ser interpretadas em harmonia.*

*3. Ao contrário das emissoras de rádio e de televisão, cujo funcionamento depende de concessão, permissão ou autorização do Poder Executivo, os jornais e os demais veículos impressos de comunicação podem assumir posição em relação aos pleitos eleitorais, sem que tal, por si só, caracterize propaganda eleitoral ilícita. Os abusos e excessos são passíveis de apuração e punição, na forma do artigo 22 da Lei Complementar no. 64, de 1990. [...]*

(REspe no. 18.902-AC, Rel. Min. FERNANDO NEVES, DJ de 25.5.2001) (sem destaque no original).

No caso dos autos, embora o jornal “O Barrense” tenha manifestado durante o período eleitoral preferência política pela candidatura da chapa composta pelos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior, não vislumbro excessos na postura



adotada pelo referido meio de comunicação, o qual na maioria das edições não somente reservou espaço aos demais candidatos ao cargo de prefeito, como também em momento algum veiculou fatos inverídicos ou ofensas de natureza pessoal.

Em outras palavras, o posicionamento favorável aos recorrentes manifestado pelo jornal “O Barrense” durante o período eleitoral representou nada mais do que o exercício da livre manifestação do pensamento e da liberdade de imprensa, garantias asseguradas pelo art. 220, *caput*, da CF/1988<sup>51</sup>, não havendo falar na prática de qualquer ilícito eleitoral.

Por fim, a alegação dos recorridos de que Maércio de Almeida teria realizado pagamento ao jornal “O Barrense” no valor de R\$ 130.000,00 visando promover sua candidatura não merece conhecimento, pois essa questão não foi tratada no acórdão regional.

### *III.2. Uso indevido dos meios de comunicação social: jornal “O Tasquim”.*

Cinco edições do jornal “O Tasquim” – criado em março de 2011 e de periodicidade semanal – foram impugnadas no caso dos autos, quais sejam: 6.9.2012; 14.9.2012; 21.9.2012; 28.9.2012 e 5.10.2012.

Os recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior alegaram, em resumo, que o referido jornal não foi utilizado com o fim de favorecer suas candidaturas, tampouco de denegrir a imagem dos demais candidatos ao cargo de prefeito do Município de Barra do Piraí-RJ.

---

<sup>51</sup> Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

Passo à análise das matérias, ressaltando novamente que o seu exame não demandará o revolvimento de fatos e provas, pois a Corte Regional, mais uma vez, transcreveu e detalhou o respectivo conteúdo no acórdão.

Na edição de 6.9.2012 (fl. 674-v do acórdão regional), o jornal “O Tasquim” noticiou que os recorridos Mário Esteves e Luiz Roberto Coutinho teriam contratado gráfica com endereço fictício para imprimir o seu plano de governo e santinhos da Coligação Renovar para Avançar. A esse respeito, seguiu-se longo editorial, ocupando nove das doze páginas do jornal, em que o editor-chefe relatou ter investigado o fato objeto da reportagem.

Registre-se, também, que foram veiculadas nessa edição duas notas reproduzindo a versão dos recorridos acerca das condutas que lhes foram imputadas, embora com menor destaque em comparação à notícia.

Na edição de 14.9.2012 (fl. 676 do acórdão), constaram da capa as seguintes manchetes: *Mário Esteves e Tostão pedem a prisão de Jeff Castro e a censura do Jornal o Tasquim [...]; OAB investiga advogado de Mário Esteves e Tostão por uso de diploma falso no ensino médio; Contas de 2009 da Câmara de Barra do Pirai foram reprovadas pelo TCE; Garotinho quer Barra do Pirai na oposição ao vice-governador Pezão.*

Nas reportagens que se seguem, esses fatos foram explorados, além de ter havido notícia abordando a evolução patrimonial do recorrido Mário Esteves e as atividades empresariais de sua família.

O jornal “O Tasquim” veiculou em 21.9.2012 (fl. 677 do acórdão) as seguintes manchetes de capa: *Empreiteiro é suspeito de emitir notas clonadas em serviços prestados para a Prefeitura de Barra do Pirai; Vereador de Barra do Pirai aprova projeto autorizando repasse de R\$ 500 mil para associação de Nova Iguaçu; Pezão anuncia*

*plano de levar internet gratuita a todo Estado do Rio; Vereadores votam contra prefeito Zé Luiz.*

No corpo do jornal, duas reportagens tiveram destaque. A primeira noticiou que a empresa Eripajó Empreiteira Ltda. seria a responsável por emitir as notas clonadas e pertenceria ao pai do recorrido Mário Esteves.

A segunda veiculou que a Câmara Municipal de Barra do Piraí-RJ rejeitara as contas públicas da prefeitura de 2010, prestadas pelo então prefeito e ora recorrente José Luis Anchite, ressaltando, ainda, que o recorrido Mário Esteves fora um dos que votaram nesse sentido.

A edição de 28.9.2012 (fl. 677 do acórdão) teve como principal destaque de capa a notícia de que *Mário Esteves se diz ameaçado de morte*, com desdobramento da matéria nas páginas seguintes.

Por fim, na edição de 5.10.2012 (fl. 677 do acórdão) o jornal “O Tasquim” teve como principais manchetes de capa: *Maércio, Pezão e Zé Luiz participam do show dos jovens em Barra do Piraí – Comício de Maércio e Dr. Junior reúne milhares de barrenses na Praça Nilo Peçanha; Patrimônio Público: Tostão abandona carro da Câmara de Vereadores em terreno na Muquequa; Tostão foi multado pelo TCE-RJ por pagar diárias no recesso parlamentar; Apoio do ex-governador Garotinho é visto com desconfiança pelo povo de Barra do Piraí.*

No corpo do jornal, constou matéria de página inteira noticiando que o evento mencionado na capa *reuniu mais de duas mil pessoas numa grande festa da democracia, que teve como base a união de todas as forças genuinamente barrenses para evitar o que foi chamado unanimemente como risco de aventura ao retrocesso.*

Do exame das cinco edições do jornal “O Tasquim” impugnadas pelos recorridos e analisadas pelo TRE-RJ, observa-

se que somente em 5.10.2012 houve, de forma concomitante, notícias acerca dos atos de campanha dos recorrentes e, por outro lado, matérias desfavoráveis aos recorridos.

Nas demais, não se verificou postura semelhante, destacando-se no particular as edições de 28.9.2012 (notícia de que o recorrido Mário Esteves teria sido ameaçado de morte), de 21.9.2012 (notícia desfavorável a José Luis Anchite, notório apoiador da candidatura dos recorrentes) e de 6.9.2012 (quando os recorridos puderam se manifestar acerca da matéria veiculada pelo jornal).

Reitero, no ponto, que os jornais e outros veículos impressos de comunicação podem assumir posição favorável perante determinada candidatura sem que tal conduta caracterize por si só uso indevido dos meios de comunicação social, consoante a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral citada no tópico anterior.

Desse modo, assim como observado em relação ao jornal “O Barrense”, não vislumbro ilicitude na postura editorial do impresso “O Tasquim”, que no período eleitoral como um todo não privilegiou com exclusividade a candidatura dos recorrentes, não cometeu excessos em relação aos candidatos adversários e não proferiu ofensas aos recorridos – os quais, inclusive, puderam se manifestar acerca de notícia veiculada no jornal.

Por fim, a alegada prática de “caixa dois” com o fim de financiar a produção e a distribuição do jornal “O Tasquim” – questão suscitada pelos recorridos nas contrarrazões ao recurso especial eleitoral – não merece ser conhecida, pois não foi tratada no acórdão recorrido.

### *III.3. Uso indevido dos meios de comunicação social: programa de rádio “Plantão Policial”.*

A Corte Regional assentou que a edição de 6.10.2012 do programa de rádio “Plantão Policial” – apresentado pelo Sr.

Willians Renato (conhecido como “Gato Preto”) e transmitido por emissora de propriedade do Grupo RBP – foi utilizada como instrumento de propaganda eleitoral em benefício de Maércio de Almeida e Norival Junior e de denúncias envolvendo a suposta prática de captação ilícita de sufrágio por candidato adversário. Destaco o trecho do programa que levou o TRE-RJ a essa conclusão:

*Gato Preto: Estamos recebendo a informação de que em Bacia da Pedra as pessoas estão recebendo a proposta de R\$ 30,00 para votar no menino... que coisa horrível... O menino tá no desespero... a população está recebendo a proposta de R\$ 30,00 para votar no menino... não vota não... não vota não... sai fora disso aí... vocês já levaram um ferro querem levar de novo?*

*(música menino do rio)*

*Gato Preto: Nós estamos recebendo uma informação aqui que na Califórnia o voto é comprado por R\$ 50,00 tem lá um cara lá que diz: R\$ 50,00 para quem votar em mim... eu e o menino... o menino e eu... que isso gente... não vota neles aí... (...) Não vota neles não... ao invés do menino tem um velhinho que usa pochete... vota no velhinho da pochete... é isso aí... o menino do rio... haja dinheiro... (...) O neguinho falou: aqui na minha banca tem tudo que é fruta e eu sou jacaré... eu vou de jacaré... minha aposta é jacaré... faça como neguinho... criança qual é o palpito do neguinho da banca: jacaré... (...) Fim de semana vai ser muito bom... você que joga no bicho eu te aconselho... vai no grupo do jacaré... tá certo... tá bacana... amanhã. (...) Amanhã é Jacaré! Só dá Jacaré... é amanhã... e vai dar jacaré (...).*

De fato, o programa “Plantão Policial”, transmitido em 6.10.2012, extrapolou o direito de informar aos seus espectadores fatos atinentes à campanha e praticou propaganda eleitoral irregular e subliminar em favor de Maércio de Almeida e Norival Junior, associando de forma inequívoca o animal jacaré – que no

jogo do bicho, segundo o TRE-RJ, é representado pelo número 15 – ao número de campanha dos recorrentes e denegando as candidaturas adversárias.

Ressalte-se que não merece prosperar a alegação dos recorrentes de que a eficácia do art. 45, III, da Lei no. 9.504/1997<sup>52</sup> – segundo o qual as emissoras de rádio e televisão não podem difundir opiniões favoráveis ou contrárias a candidatos e agremiações a partir de 1º de julho do ano da eleição – foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI-MC no. 4.451-DF<sup>53</sup>.

Conforme assentado pelo i. Ministro Ayres Britto, o fato de se possibilitar, a partir do referido julgamento, que as emissoras de rádio e televisão veiculem opinião favorável ou contrária no contexto da campanha não implica permissão para *encamparem, ou então repudiarem, essa ou aquela candidatura a cargo político eletivo, [...] passando nitidamente a favorecer uma das partes na disputa eleitoral*, sob pena de responderem pelos excessos cometidos.

Todavia, a despeito da inequívoca ilicitude, penso que essa conduta não é capaz de ensejar a cassação dos diplomas dos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior.

Com efeito, o inciso XVI do art. 22 da LC no. 64/1990, acrescido pela LC no. 135/2010, estabelece que a configuração do abuso de poder ou do uso indevido dos meios de comunicação

---

<sup>52</sup> Art. 45. A partir de 1º de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário:

[...]

III – veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes; [...]

<sup>53</sup> ADI no. 4.451 MC-REF-DF, Rel. Min. Ayres Britto, *DJe* de 30.6.2011. O mérito da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade ainda não foi julgado.

social também requer a demonstração da gravidade das circunstâncias que o caracterizam. Confira-se a redação do mencionado dispositivo:

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

*[...]*

*XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.*

No caso dos autos, a fala do apresentador “Gato Preto” teve curta duração de tempo e foi veiculada uma única vez, não havendo notícia de que tenha sido reprisada.

Ademais, inexistente qualquer dado concreto acerca da audiência do programa “Plantão Policial” que permita aferir a sua efetiva repercussão perante o eleitorado do Município de Barra do Piraí-RJ.

Consequentemente, não vislumbro a gravidade necessária à manutenção da condenação imposta aos recorrentes no particular. Cito, ainda, precedentes do Tribunal Superior Eleitoral aplicáveis à espécie:

*[...] 1. Consoante o art. 22 da LC no. 64/1990, a propositura de AIJE objetiva a apuração de abuso do poder econômico ou político e de uso indevido dos meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político.*

2. Na espécie, o recorrente – deputado federal – concedeu entrevista à TV Descalvados em 11.9.2008, às 12h30, com duração de 26 minutos e 9 segundos, cujo conteúdo transmite, de forma subliminar, a mensagem de que o seu irmão – o candidato Ricardo Luiz Henry – seria o mais habilitado ao cargo de prefeito do Município de Cáceres-MT.

3. A conduta, apesar de irregular, não possui potencialidade lesiva para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito, visto que: a) a entrevista também exalta o próprio recorrente, que na época exercia o mandato de deputado federal e não era candidato a cargo eletivo; b) o candidato não participou do evento; c) a propaganda ocorreu de modo subliminar; d) não há dados concretos quanto ao alcance do sinal da TV Descalvados na área do Município; e) a entrevista foi transmitida em uma única oportunidade.

4. Ademais, o TSE entende que, em regra, a concessão de uma única entrevista não caracteriza uso indevido dos meios de comunicação social, por não comprometer efetivamente a igualdade de oportunidades entre os candidatos na eleição. [...]

(REspe no. 4.330-79-MT, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, DJe de 30.8.2011) (sem destaque no original).

[...] 8. Não há irregularidades na concessão de uma única entrevista. Reprime-se o uso indevido dos meios de comunicação social e abuso de poder quando o candidato manifesta-se sobre sua candidatura em reiteradas entrevistas concedidas a emissoras (de rádio ou tv), durante o período vedado (RO no. 1.537-MG, de minha relatoria, DJ de 29.8.2008). No caso, o recorrido concedeu entrevista ao programa SBT Meio Dia, no dia 23.10.2006, mas não há notícia de que tal vídeo tenha sido reproduzido em outras oportunidades e não há, nos autos, informações que possibilitem o conhecimento da abrangência da Rede SC, canal de televisão no qual foi divulgada a entrevista. [...]

(RCED no. 703-SC, Rel. Mm. FELIX FISCHER, DJe de 1º.9.2009) (sem destaque no original).



Assim, não se verifica o uso indevido dos meios de comunicação social em benefício dos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior.

*III.4. Abuso do poder político: utilização de programa estadual de asfaltamento em benefício das candidaturas dos recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior.*

Consoante a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o abuso do poder político caracteriza-se quando determinado agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros (RCED no. 7.116-47-RN, Rel. Min. Nancy Andrighi, *DJe* de 8.12.2011; RCED no. 661-SE, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, *DJe* de 16.2.2011; RO no. 1.481-PB, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, *DJe* de 1º.9.2009, dentre outros).

Na espécie, a Corte Regional consignou que a pavimentação de ruas de bairros do Município de Barra do Piraí-RJ decorreu de programa do Governo do Rio de Janeiro denominado “Asfalto na Rua”, que já se encontrava em execução antes do período eleitoral (fl. 678-v).

Por essa razão, os recorrentes sustentaram a impossibilidade de configuração do abuso do poder político, pois não possuíam qualquer ingerência sobre o programa estadual, a exemplo da liberação de recursos financeiros, da definição das localidades a serem atendidas e do cronograma de execução das obras.

Todavia, ao menos em tese, é possível que determinado agente político, candidato a cargo eletivo, pratique abuso de poder valendo-se de sua condição funcional e aproveitando-se de programa de outra esfera de governo em regular execução, motivo pelo qual rejeito tal alegação.

Ultrapassada essa questão, verifica-se que, segundo o TRE-RJ, a prática de abuso do poder político por Maércio de Almeida (vice-prefeito no período de 2008-2012 e eleito prefeito em 2012), Norival Junior (vice-prefeito eleito em 2012) e José Luís Anchite (prefeito no interstício 2008-2012) estaria evidenciada pelo encadeamento das seguintes condutas:

a) os recorrentes, durante comícios realizados em setembro de 2012, teriam prometido a pavimentação dos bairros que estavam recebendo os eventos de campanha e condicionado o prosseguimento das obras ao resultado da eleição;

b) as obras de asfaltamento teriam sido realizadas nos dias imediatamente posteriores a tais eventos;

c) após a conclusão das obras, placas contendo propaganda institucional teriam sido colocadas nas respectivas localidades com os dizeres “compromisso cumprido” e referindo-se à pessoa de Maércio de Almeida.

No entanto, não há nos autos qualquer evidência de que as promessas de asfaltamento tenham ocorrido durante os comícios dos recorrentes, ressaltando-se que as três testemunhas ouvidas em juízo sequer compareceram a esses eventos, tal como reconhecido pelo TRE-RJ. Transcrevo do acórdão os respectivos depoimentos (fl. 679):

*Num dia foi o comício do Mario Esteves, no outro foi do Maércio, aí no dia seguinte começou [sic] as máquinas, limpando as ruas, arrumando tudo, e aí depois as placas: asfalto na sua porta (Rita Maria da Silva).*

*[...] o asfalto aconteceu, teve o comício do Seu Mário, depois teve do Seu Maércio, aí chegaram lá limpando o morro (...) lá da minha casa deu pra escutar o comício, mas no comício eu não fui. Aí escutei o pessoal do bairro lá [...] Todo mundo tava falando que ele ia fazer essa obra, inclusive depois que ele foi, começou, a*

*obra começou (...) No outro dia seguinte as máquinas já estavam lá trabalhando [...] (Izinéia Fernandes)*

*[...] O que eu entendi foi o seguinte, teve o comício do Mário num dia, lá na Metalúrgica, onde a gente mora lá, no dia seguinte teve do Maércio (...) logo em seguida, no dia seguinte, a prefeitura faxinou toda, limpando, roçando, capinando, limparam tudo lá, e os boatos eram o seguinte, que ele ia asfaltar o bairro, ele ia asfaltar o bairro lá e tinha placa do Mario Esteves lá, lá no bairro, no terceiro dia apareceu as máquinas pra asfaltar, as plaquinhas asfalto na porta, e o que mais tinha era placa do Maércio lá [...]*

(Ubirajara Alves Torres – testemunha reconhecidamente ligada ao representante pelo Juízo da primeiro grau na audiência de instrução e julgamento, cuja assentada se encontra às fls. 292-293).

Registre-se que a Corte Regional, ao examinar a questão, assentou a ilicitude da conduta *ainda que não tenha restado provado que o candidato Maércio prometia em palanque o asfaltamento da região* (fl. 679-v), o que reforça, mais uma vez, que esse fato foi presumido.

De outra parte, extrai-se do acórdão regional que, à época dos comícios e das obras de pavimentação nas localidades beneficiadas com o programa “Asfalto na Porta”, quatro espécies de propaganda foram identificadas nos bairros.

A primeira delas consiste em propaganda institucional realizada pela Prefeitura de Barra do Piraí-RJ relativa ao plantio de árvores nativas, não tendo qualquer relação com o caso dos autos (fl. 678-v do acórdão regional).

A segunda diz respeito à propaganda institucional do Governo do Estado do Rio de Janeiro com o informe *Recursos do Estado do Rio de Janeiro (...) Drenagem e pavimentação no Bairro Recanto Feliz* (fl. 678-v do acórdão), sem menção à Prefeitura de Barra do Piraí-RJ.

A terceira consiste em propaganda eleitoral – e não institucional – com os dizeres *compromisso cumprido*, atestando o asfaltamento de bairros e constando somente o nome do recorrente Maércio de Almeida.

Por fim, a quarta propaganda foi de autoria dos próprios recorridos, os quais também realizaram comícios em momento anterior nos bairros contemplados pelo programa estadual de pavimentação, nos termos do que confirmado pelas testemunhas.

Assim, diante dessas constatações – ausência de prova acerca da promessa de asfaltamento e de propaganda institucional da Prefeitura de Barra do Piraí-RJ quanto a essas obras – não há como reconhecer a prática de abuso do poder político pelo recorrente e então prefeito José Luis Anchite em benefício de Maércio de Almeida e de Norival Junior.

Resta examinar, portanto, se o recorrente Maércio de Almeida – vice-prefeito eleito para o período 2008-2012 e candidato ao cargo de prefeito nas Eleições 2012 – cometeu abuso do poder político em benefício da sua própria candidatura e do recorrente Norival Junior.

Conforme já assentado acima, inexistente prova das promessas de asfaltamento dos bairros nos quais ocorreram os comícios de campanha dos recorrentes.

Além disso, as propagandas de Maércio de Almeida envolvendo as realizações das obras não eram de natureza institucional e não continham qualquer referência à Prefeitura de Barra do Piraí-RJ, mas somente à sua candidatura.

Registre-se, também, novamente de acordo com as placas às quais se reportou o TRE-RJ, que a Prefeitura de Barra do Piraí-RJ não realizou propaganda institucional acerca do asfaltamento dos bairros do Município.

Desse modo, entendo que o encadeamento de fatos assentado pela Corte Regional foi presumido, o que não se admite em hipóteses que envolvam a cassação de diplomas e a imposição de inelegibilidade.

Em outras palavras, o recorrente Maércio de Almeida não se valeu da sua condição funcional de vice-prefeito para auferir benefício em proveito próprio e desequilibrar a disputa eleitoral.

Por fim, ainda que a conduta praticada pelo recorrente Maércio de Almeida fosse considerada irregular, não vislumbro a gravidade necessária à cassação de seu diploma e do recorrente Norival Junior, requisito previsto no art. 22, XVI, da LC no. 64/1990<sup>54</sup>.

Com efeito, consta do acórdão regional que o programa estadual “Asfalto na Rua” já se encontrava em regular execução em momento anterior ao período crítico, além de não haver evidências de que tenha sido desvirtuado para beneficiar a candidatura de Maércio de Almeida (hipótese que demandaria, inclusive, a citação do governador como litisconsorte passivo necessário).

Ademais, o recorrente não se valeu da Prefeitura de Barra do Piraí-RJ para realizar propaganda institucional em benefício próprio.

Ressalte-se, também, a ausência de elementos que permitam aferir a efetiva repercussão da conduta perante o eleitorado do Município de Barra do Piraí-RJ, pois não é possível precisar a quantidade de a) bairros em que ocorreram os comícios, seguidos

---

<sup>54</sup> Art. 22. [*omissis*]

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

das obras de pavimentação; b) pessoas que compareceram aos eventos de campanha; c) placas contendo propaganda do recorrente Maércio de Almeida.

Além disso, a despeito de não se admitir a aferição da gravidade da conduta com fundamento exclusivo na diferença de votos entre os candidatos, registre-se que no caso dos autos os recorrentes foram eleitos com 29.177 votos (53,44% dos votos válidos), com diferença de quase 11.300 votos para os recorridos, segundos colocados com 32,77% dos votos.

#### IV. Conclusão.

Ante o exposto, dou provimento aos recursos especiais eleitorais para julgar improcedentes os pedidos, afastando a condenação imposta aos recorrentes Maércio de Almeida, Norival Junior e José Luis Anchite.

É o voto.

#### ESCLARECIMENTO

A Sra. Ministra Laurita Vaz: Senhor Presidente, peço um esclarecimento ao eminente relator. Verifico, neste caso, que a representação foi julgada procedente em primeira e em segunda instâncias. Já foi realizada a eleição, porque os recorrentes obtiveram mais de cinquenta por cento dos votos válidos. É isso mesmo?

O Sr. Ministro João Otávio Noronha (Relator): Sim, Ministra.

A Sra. Ministra Laurita Vaz: Houve a concessão de alguma liminar nesse processo?

O Sr. Ministro João Otávio Noronha (Relator): Não, não houve nenhuma liminar.

A Sra. Ministra Laurita Vaz: Era isso o que eu gostaria de esclarecer, Senhor Presidente.

### VOTO

A Sra. Ministra Luciana Lóssio: Senhor Presidente, embora, em um primeiro momento, a quantidade de menção às edições, as matérias veiculadas nos jornais possam impressionar, quando analisa-se o que foi veiculado nessas matérias, como muito bem destacado pelo eminente Relator ao destrinchar todas essas matérias – por exemplo, as veiculadas no Jornal *O Barrense*, das treze edições –, Sua Excelência as aborda para concluir, ao final, que das cinco edições houve ofensa de forma concomitante em notícias acerca de atos de campanha dos recorrentes e de matérias desfavoráveis aos recorridos, demonstrando que não houve o uso indevido e também que não houve a veiculação de matérias ofensivas, de matérias que trouxessem acusações graves ou o cometimento de ilícitos e até mesmo de inverdades.

Da mesma forma, quando Sua Excelência aborda as matérias veiculadas no outro veículo de comunicação – Jornal *O Tasquim* – também afirma que das matérias veiculadas, aborda uma a uma das cinco edições que foram aqui questionadas e consideradas pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Também não vislumbro aqui excesso em relação aos candidatos adversários e matérias que possam trazer alguma inverdade ou iludir e induzir a erro os eleitores, entendo, de fato, que tais matérias veiculadas nesses dois veículos de comunicação, não podem ser consideradas para se ter como “uso indevido dos meios de comunicação social”.

Quanto ao item referente ao programa de rádio Plantão Policial, também supostamente o “uso indevido dos meios de comunicação social”, Sua Excelência, o Relator, muito bem o aborda, dizendo ter sido um único programa de três minutos. Nesse caso, também não vejo como esse fato possa desequilibrar o pleito e muito menos impor a grave sanção de cassação de mandato, obtido pelo voto popular.

Por fim, no que toca ao suposto abuso de poder político, razão do programa estadual de asfaltamento, em benefício das candidaturas dos recorrentes, também Sua Excelência muito bem esclarece ao afirmar que o programa já estava em andamento e que, inclusive, é um programa do governo estadual e não do governo municipal.

Portanto, Senhores Ministros, não vejo como divergir da conclusão a que chegou o eminente Relator. Por essas razões, acompanho Sua Excelência.

#### VOTO (vencido)

O Sr. Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho: Senhor Presidente, peço vênias ao eminente Relator e à Ministra Luciana Lóssio por não acompanhá-los quanto ao terceiro fundamento.

A meu ver, muito embora as testemunhas não possam comprovar que a promessa foi feita em campanha, há, segundo o acórdão recorrido, em sua fundamentação, material probatório suficiente para sustentar a existência do abuso. Há, inclusive, referências a fotografias de fls. 42 a 54, que retratam propagandas dos recorrentes, afixadas, inclusive, ao lado do palanque de comício, anunciando asfaltamento do bairro Recanto Feliz, ao lado da expressão *compromisso cumprido*.



O acórdão transcreve, no ponto, na linha do douto parecer ministerial, na origem, ainda no sentido de que *Cumpre salientar, nessa senda, que não encontra guarida a argumentação por eles apresentadas de que os aludidos engenhos não teriam relação com o período eleitoral, pois eles contém (sic), ainda, em destaque, os dizeres 'Prefeito MAÉRCIO de Almeida Vice Dr. Junior VOTE 15'*. Essa mesma linha de fundamentação está esculpida na ementa do acórdão recorrido, precisamente nos itens 17, 18, 19 e 20.

Com essas rápidas considerações, então, peço vênua ao eminente Relator e à Ministra Luciana Lóssio, para negar provimento ao recurso, em relação ao terceiro fundamento.

É como voto.

#### ESCLARECIMENTO

O Sr. Ministro João Otávio Noronha (Relator): Ministra Laurita Vaz, quero dar uma explicação a Vossa Excelência: não consta dos autos, mas, já consultamos o *site* do TSE, houve nova eleição e os autores da ação – os recorridos nos autos – ficaram novamente em segundo lugar.

Na primeira eleição, os recorrentes foram eleitos com 53,44% dos votos.

#### VOTO

O Sr. Ministro Gilmar Mendes: Senhor Presidente, voto no sentido de acompanhar integralmente o voto do relator.

## VOTO

O Sr. Ministro Teori Zavascki: Senhor Presidente, pelo que entendi, houve certamente algumas irregularidades, mas não com aptidão suficiente para gerar a grave sanção que é a perda do cargo.

Desse modo, acompanho o relator.

## VOTO (vencido)

A Sra. Ministra Laurita Vaz: Senhor Presidente, divirjo do entendimento do relator para não acompanhá-lo no que concerne aos fundamentos do acórdão recorrido relativos ao uso indevido dos meios de comunicação social decorrente da utilização da edição de 6.10.2012 do programa de rádio *Plantão Policial* como instrumento de propaganda eleitoral e de abuso de poder político advindo de promessas de asfaltamento do município.

Quanto ao primeiro fundamento, vislumbro a existência de gravidade necessária à manutenção da condenação imposta aos Recorrentes.

Com efeito, conforme concluiu a Corte Regional, restou demonstrada a gravidade da conduta ilícita de utilização de veículo de comunicação social submetido a regime de concessão pública em clara promoção da candidatura dos Recorrentes Maércio de Almeida e Norival Junior.

Conforme assinala o *decisum*, a veiculação do conteúdo de propaganda eleitoral em benefício dos Recorrentes e com críticas a candidato adversário – transcrito no voto condutor pelo e. relator – ocorreu em programa de rádio do dia 6.10.2012, portanto, na véspera do pleito ocorrido no 1o. Turno da Eleição Municipal de 2012. Desse modo, fica evidente a influência do ilícito no resultado do pleito e o benefício eleitoral angariado com o ato abusivo.

A veiculação por várias vezes de conteúdo de propaganda eleitoral levada a efeito pela emissora conferiu dimensão, no meu sentir, inaceitável, consubstanciando singular benefício à candidatura dos Recorrentes.

Inclusive, importa ressaltar que, por ocasião do julgamento do Recurso Ordinário no. 1.433-34-TO, de relatoria da Ministra LUCIANA LÓSSIO e ainda pendente de publicação, o qual também tratava de uso indevido dos meios de comunicação social, divergi, ficando vencida, do entendimento da relatora de que o desvirtuamento de algumas poucas inserções em programa partidário, com menção ao nome de notório pré-candidato, mas sem exposição da plataforma política a ser desenvolvida, bem como ausente o pedido de voto e/ou crítica a adversário político, não possui gravidade suficiente para caracterizar o alegado abuso dos meios de comunicação.

No que se refere ao fundamento do acórdão regional de configuração de abuso de poder político advindo de promessas de asfaltamento, entendo, outrossim, que não merecem provimento os apelos nobres.

Consoante também ressaltou o E. Ministro TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO, ainda que os depoimentos das testemunhas não possuam o condão de comprovar que a promessa de asfaltamento foi realizada em campanha, existe nos autos, de acordo o que consta no *decisum*, acervo probatório suficiente para sustentar a caracterização de abuso de poder político.

Dessa forma, não considero que a Corte Regional condenou os Recorrentes por abuso de poder político com fundamento em mera presunção.

A meu ver, a prática de abuso de poder político foi consubstanciada no aproveitamento de programa de outra esfera de governo em regular execução para que fossem realizadas promessas de campanha pelos Recorrentes.

De acordo com o assentado no acórdão regional, peças publicitárias da candidatura dos Recorrentes teriam sido afixadas em maior número no correr da execução das obras de afastamento e conteriam os dizeres de *compromisso cumprido*, demonstrando, desse modo, de maneira incontestada, o uso da máquina pública como instrumento de campanha eleitoral.

O acórdão transcreve ainda parecer da Procuradoria Regional Eleitoral no sentido de que:

*[...] o conjunto probatório produzido neste sentido não pode ser considerado frágil, uma vez que a prova oral é corroborada pelas fotografias de fls. 42-54, que retratam a propaganda dos recorrentes, inclusive afixada ao lado do palanque de comício, anunciando o asfaltamento do Bairro Recanto Feliz, ao lado da expressão “compromisso cumprido”. Cumpre salientar, nessa senda, que não encontra guarida a argumentação por eles apresentadas de que os aludidos engenhos não teriam relação com o período eleitoral, pois eles contêm, ainda, em destaque, os dizeres “Prefeito MAÉRCIO de Almeida Vice Dr. Junior VOTE 15”.*

Assim sendo, peço vênia ao e. relator para negar provimento aos recursos especiais no concernente aos referidos fundamentos.

## VOTO

O Sr. Ministro Dias Toffoli (Presidente): Senhores Ministros, peço vênia à divergência e acompanho o relator.

---

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL No. 630-70 – CLASSE 32 – RIO DE JANEIRO (Natividade)

Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

Recorrente: Welington Nascif de Mendonça  
Advogados: José Olímpio dos Santos Siqueira e outros  
Recorrente: Marco Antonio da Silva Toledo  
Advogados: Roberto Duarte Butter e outros  
Recorridos: Coligação Porque Natividade Merece Mais e outro  
Advogados: Celso Haddad Lopes e outros

#### EMENTA

Recursos especiais eleitorais. Eleições 2012. Ação de investigação judicial eleitoral. Uso indevido dos meios de comunicação. Abuso do poder político com viés econômico. Configuração. Cassação dos diplomas. Inelegibilidade. Art. 22, XIV, da LC no. 64/1990. Desprovemento.

1. Não há violação ao art. 275, II, do Código Eleitoral e aos arts. 165 e 458, I, do CPC, devido à ausência de omissão no acórdão recorrido.

2. O indeferimento de produção de prova oral não afrontou o art. 5o., LIV, LV, da CF/1988, pois os fatos relevantes foram objeto de prova documental, o que atrai a incidência do disposto nos arts. 130 e 400 do CPC.

3. Conforme jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, não há cerceamento de defesa quando o juiz, motivadamente, rejeita os requerimentos desnecessários ou protelatórios, especialmente em se tratando de processo eleitoral, que exige a adoção de procedimento célere. Precedentes.

4. Não procede o argumento de violação ao art. 333, I, do CPC, pois, consoante consta do acórdão recorrido, foram apresentadas provas suficientes nos autos para demonstrar a veracidade das informações apontadas na petição inicial.

5. Não houve afronta aos arts. 220, § 6o., da CF/1988 e 26, § 4o., da Res.-TSE no. 23.370/2011, pois, apesar de tais dispositivos preverem a desnecessidade de outorga do Poder Público para publicação de veículo impresso e a possibilidade de divulgação de opinião favorável a candidato ou partido político pela imprensa escrita, ficou demonstrado pelas diversas provas anexadas aos autos o abuso da liberdade de imprensa, por meio de uso desproporcional de diversos veículos de comunicação com divulgação de opiniões favoráveis ao candidato recorrente e desfavoráveis ao candidato recorrido.

6. O conteúdo das matérias transcritas no acórdão recorrido e os fundamentos adotados pela Corte Regional demonstram a nítida exposição desproporcional dos candidatos recorrentes em relação ao candidato recorrido nos seis veículos de comunicação do município, não havendo, portanto, dúvidas quanto à configuração de uso indevido dos meios de comunicação.

7. No caso, ficou demonstrada pela moldura fática do acórdão a configuração do abuso de poder político com viés econômico, pois o recorrente Marco Antonio da Silva Toledo, valendo-se da sua posição de prefeito do Município de Natividade-RJ, desvirtuou propaganda institucional e utilizou recursos públicos de forma desproporcional (R\$ 195.011,91 no período de agosto de 2011 a agosto de 2012) para financiar a divulgação de matérias que promoviam a sua candidatura e prejudicavam a de seu adversário.

8. A gravidade das circunstâncias, exigida no inciso XVI do art. 22 da LC no. 64/1990 para configuração do ato abusivo, ficou demonstrada pelos seguintes fatos descritos no acórdão: a) a quantidade de veículos de comunicação (seis) simultaneamente utilizados em benefício da candidatura

dos recorrentes em contraposição ao pequeno eleitorado do município (cerca de 11.000 eleitores); b) o longo período em que as matérias foram divulgadas (de agosto de 2011 a agosto de 2012); c) a quantidade de matérias divulgadas e de exemplares distribuídos (cerca de 2.000 exemplares e alguns jornais 5.000 exemplares); d) o valor expressivo de recursos públicos gastos (R\$ 195.011,91); e) a reiteração das condutas; f) a pequena diferença de votos entre os candidatos (255 votos); g) o desvirtuamento da propaganda institucional em flagrante desrespeito ao art. 37, § 1o., da CF/1988.

9. Incidência da Súmula no. 7-STJ para modificar o entendimento do TRE-RJ de que os veículos divulgaram matérias promovendo a candidatura dos recorrentes com dinheiro público.

10. Recursos especiais desprovidos.

### ACÓRDÃO

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em desprover os recursos, nos termos do voto do relator.

Brasília, 17 de dezembro de 2014.

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

DJe 11.2.2015

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Senhor Presidente, trata-se de recursos especiais eleitorais interpostos por Marcos Antonio da Silva Toledo (fls. 2.281-2.331) e Wellington Nascif de

Mendonça (fls. 2.246-2.264), candidatos eleitos, respectivamente, aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de Natividade-RJ, contra acórdãos assim ementados (fls. 2.155-2.157 e 2.196):

*Recurso eleitoral. Eleições 2012. Ação de investigação judicial eleitoral. Uso indevido dos meios de comunicação social. Abuso de poder político e econômico. Configuração. Provimento do recurso.*

*Rejeitada a preliminar de nulidade da decisão do juízo de primeiro grau que indeferiu a prova oral, haja vista que nela foram expostos os fundamentos pelos quais tal prova foi considerada prescindível para elucidação da lide, sendo certo que todos os fatos relevantes foram objeto da prova documental que já havia sido produzida nos autos. Incidência do disposto nos artigos 130 e 400 do CPC.*

*Mérito. Em respeito à livre manifestação do pensamento e na ausência de vedação legal, permite-se que jornais e demais meios de comunicação escrita se posicionem em relação aos pleitos eleitorais, divulgando opiniões favoráveis ou críticas aos candidatos, partidos e coligações, desde que não se trate de matérias pagas e que não sejam afetadas a normalidade e a legitimidade das eleições, bem como a igualdade entre os candidatos. Inteligência do art. 26, § 4o., da Res. TSE no. 23.370/2011.*

*Na espécie, restou demonstrado que quatro jornais e três sítios eletrônicos, que comprovadamente recebiam verbas do município em 2011 e 2012, foram utilizados como instrumentos de campanha eleitoral pelos recorridos, inclusive com divulgação de propaganda eleitoral antecipada em diversas ocasiões, desequilibrando o pleito e violando os princípios e valores que regem a disputa por cargos eletivos.*

*Foi comprovado que os pagamentos recebidos pelos veículos de comunicação social referiam-se a serviços efetivamente prestados à municipalidade, mas as matérias pagas com recursos públicos eram utilizadas para a promoção pessoal do primeiro recorrido e de pessoas ligadas ao seu governo, inclusive durante o ano*



*eleitoral, bem como para divulgar notícias desfavoráveis ao segundo recorrente, em frontal violação ao disposto no art. 26, § 4o., da Res. TSE no. 23.370/2011, bem como no art. 37, § 1o., da Constituição Federal.*

*Além do desvirtuamento da propaganda institucional, é patente o direcionamento de verbas aos veículos que atendiam aos interesses eleitorais dos recorridos, visto que os pagamentos foram efetuados sem licitação prévia, com indícios de violação às disposições da Lei no. 8.666/1993.*

*O primeiro recorrido abusou de sua posição de chefe do Poder Executivo Municipal para atender seus interesses eleitorais visando ao pleito que se aproximava, desvirtuando a propaganda institucional e utilizando recursos públicos para financiar a divulgação de reportagens que promoviam a sua pessoa ou prejudicavam a candidatura de seu adversário, incorrendo, assim, em abuso de poder político entrelaçado com abuso de poder econômico.*

*Constatada a gravidade exigida pelo art. 22, inciso XVI, da LC no. 64/1990, em razão (i) da quantidade de veículos de comunicação social simultaneamente utilizados como instrumentos de campanha eleitoral dos recorridos, em contraposição ao pequeno eleitorado de Natividade (10 mil eleitores); (ii) do desvirtuamento da propaganda institucional, com flagrante desrespeito ao art. 37, § 1o., da CRFB; (iii) do longo período durante o qual as matérias foram divulgadas e a sua quantidade; (iv) da malversação de recursos públicos de valor expressivo; (v) da reiteração das condutas; (vi) da acirrada disputa entre os recorrentes e os recorridos, com uma vitória de apenas 255 votos destes sobre aqueles, ressaltando-se ainda que os jornais possuíam tiragem média de 2.000 exemplares e distribuição gratuita. Para a aplicação das sanções previstas no art. 22 da LC no. 64/1990, basta a comprovação de que os candidatos foram beneficiados pelo ato abusivo. Precedentes do TSE.*

*Considerando que os recorrentes obtiveram 51,32% dos votos válidos, incide, na hipótese, o disposto no artigo 224 do Código*

*Eleitoral, devendo, até a realização do novo pleito, ser empossado na Chefia do Executivo Municipal o Presidente da Câmara de Vereadores de Natividade.*

*Pelo provimento do recurso, reformando-se a sentença para cassar os diplomas dos recorridos Marco Antonio da Silva Toledo (Taninho) e Wellington Nascif de Mendonça (Wellington da Volks), bem como decretar a inelegibilidade de ambos pelo período de 8 (oito) anos, na forma do art. 22, inciso XIV, da LC no. 64/1990.*

*Determina-se, ainda, a remessa de cópia dos autos à Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em razão da existência de indícios de prática de atos de improbidade administrativa, inclusive com violação às disposições da Lei no. 8.666/1993.*

*Esta decisão será cumprida após o julgamento de eventuais embargos de declaração.*

*Embargos de Declaração. Recurso Eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral. Inexistência dos vícios descritos no art. 275 do Código Eleitoral. Desnecessidade de enfrentamento de todos os argumentos suscitados pelas partes.*

*Pela rejeição dos embargos de declaração.*

Na origem, a Coligação Porque Natividade Merece Mais e Francisco José Martins Bohrer, candidato ao cargo de prefeito do Município de Natividade-RJ nas Eleições 2012, ajuizaram ação de investigação judicial eleitoral em desfavor dos recorrentes em virtude das supostas práticas de abuso do poder político, econômico e uso indevido dos meios de comunicação, haja vista a utilização da máquina pública em benefício de suas candidaturas (art. 22, *caput* e XIV, da LC no. 64/1990<sup>55</sup>).

---

<sup>55</sup> Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura

Alegaram, em síntese, que: a) a imprensa regional, custeada pelo erário municipal, estava prestando ilegal apoio político aos candidatos investigados e fazendo campanha em desfavor do PT e do candidato investigante; b) os investigados tinham conhecimento das condutas abusivas, pois, além de terem concedido entrevistas aos jornais, não intentaram qualquer medida para evitar tais práticas; c) houve a contratação de seis veículos de comunicação e as matérias, apoiando a candidatura dos investigados e denegrindo a imagem do investigante, foram publicadas antes do registro de candidatura, no decorrer do lapso permitido à propaganda e na véspera da eleição, o que ocasionou sério e irreparável desequilíbrio na disputa eleitoral; d) a diferença entre o primeiro e segundo colocados no pleito majoritário foi de apenas 255 votos, o que demonstra a gravidade dos fatos; e) o gasto realizado pelo Município de Natividade-RJ com os veículos de comunicação foi no montante total de R\$ 195.011,91, valor que representa 55,71% dos limites de gastos informados pelos investigados em seus registros de candidatura.

Em primeiro grau de jurisdição, os pedidos foram julgados improcedentes sob o fundamento de que as provas dos autos não

---

de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

[...]

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

demonstraram a caracterização de abuso de poder econômico e de uso indevido dos meios de comunicação, pois, além de as notícias veiculadas na imprensa terem traduzido fatos de interesse local, não causaram efeitos negativos na vontade do eleitorado, tampouco evidenciaram a prática de atos de campanha (fls. 2.051-2.052).

O TRE-RJ rejeitou a matéria preliminar e deu provimento ao recurso para declarar a inelegibilidade dos recorrentes pelo período de 8 anos, nos termos do art. 22, XIV, da LC no. 64/1990, e cassar os seus diplomas. Assentou que o farto material probatório anexado aos autos comprovou que, além do abuso de liberdade de imprensa, houve divulgação de opiniões favoráveis ao primeiro recorrente, candidato à reeleição ao cargo de prefeito do Município de Natividade-RJ, e desfavoráveis ao candidato recorrido, por meio de matérias publicadas em diversos veículos de comunicação, as quais foram pagas com recursos públicos.

Opostos embargos de declaração por Marco Antonio da Silva Toledo (fls. 2.180-2.192), foram desprovidos, por unanimidade, conforme ementa acima transcrita (fls. 2.196-2.199).

Welington Nascif de Mendonça, em seu recurso especial, alegou:

a) violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º., LIV e LV, da CF/1988), tendo em vista que a Corte Regional rejeitou preliminar relativa ao indeferimento da produção de prova oral, a qual seria essencial para demonstrar que os veículos de comunicação não tinham pretensão de prestigiar ou prejudicar as candidaturas;

b) *o r. acórdão não trouxe em sua fundamentação os elementos probatórios robustos e contundentes que demonstrem a inequívoca intenção de distorcer as matérias e prejudicar os embargados, devendo suprir a omissão contida no acórdão, como forma de disponibilizar ao*

*embargante uma efetiva prestação jurisdicional, atenta aos princípios constitucionais do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa (fls. 2.251-2.252);*

c) afronta aos arts. 22 da LC no. 64/1990, 333, I, do CPC e 26, § 4o., da Res.-TSE no. 23.370/2011<sup>56</sup>, uma vez que os investigadores não apresentaram provas robustas e contundentes de que os veículos de comunicação teriam divulgado matérias inverídicas e promovido a sua candidatura com dinheiro público;

d) o TRE-RJ, por suposições e conjecturas, decidiu que os recursos públicos foram utilizados com finalidade eleitoreira, não tendo apresentado qualquer prova hábil para servir de amparo a tal fundamento;

e) *verifica-se a total ausência de pressupostos hábeis à incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 22, XIV, da LC no. 64/1990, com a redação conferida pela Lei Complementar no. 135/2010, por causa de uso indevido dos meios de comunicação (fl. 2.256). Ressaltou que não houve configuração de abuso de poder econômico, tendo em vista que não despenderam valores financeiros para custear o periódico;*

f) dissídio jurisprudencial entre o acórdão recorrido e acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral.

---

<sup>56</sup> Art. 26. São permitidas, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide (Lei no. 9.504/1997, art. 43, *caput*).

[...]

§ 4o. Não caracterizará propaganda eleitoral a divulgação de opinião favorável a candidato, a partido político ou a coligação pela imprensa escrita, desde que não seja matéria paga, mas os abusos e os excessos, assim como as demais formas de uso indevido do meio de comunicação, serão apurados e punidos nos termos do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990.

Marco Antonio da Silva Toledo, em seu recurso especial sustentou:

a) afronta aos arts. 130 e 400 do CPC e cerceamento de defesa, pois somente com a produção de prova testemunhal, indeferida pelo juízo de primeira instância, os investigados poderiam comprovar a real intenção dos meios de comunicação social ao publicar as matérias jornalísticas;

b) violação aos arts. 165, 458, II, do CPC e 275, II, do Código Eleitoral, tendo em vista que o acórdão recorrido *não examinou os argumentos [...] que diziam respeito à impossibilidade do reconhecimento de qualquer uso indevido dos meios de comunicação em decorrência de supostos atos de propaganda de caráter subliminar, mencionando inclusive precedente desse egrégio Tribunal Superior Eleitoral* (fl. 2.308);

c) ofensa ao art. 22, XIV e XVI, da LC no. 64/1990, pois os fatos examinados pela Corte Regional não configuram uso indevido de comunicação social e abuso de poder político com viés econômico, tampouco se revestiram de gravidade suficiente para autorizar a cassação dos diplomas dos investigados. Ressaltou que as matérias jornalísticas se limitaram a informar fatos efetivamente ocorridos no município, não tendo havido qualquer manipulação pelos meios de comunicação com o propósito de beneficiar sua candidatura;

d) afronta ao art. 26, § 4o., da Res.-TSE no. 23.370/2011, tendo em vista que referido dispositivo permite que os órgãos de imprensa escrita divulguem opiniões favoráveis ou desfavoráveis a determinado partido ou candidato, responsabilizando-se apenas pelos excessos ou abusos publicados;

e) se a Corte Regional afirmou que as provas produzidas não permitiriam distinguir o que se trata de matéria jornalística e o

que se trata de publicidade institucional, logo não poderia concluir que a maioria das matérias eram divulgadas mediante pagamentos feitos por municípios;

f) devido ao fato de os veículos impressos de comunicação não dependerem de outorga do Poder Público (arts. 220, § 6o., da CF/1988), o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral é de que tais veículos podem assumir posição favorável em relação a determinada candidatura, inclusive divulgando atos de campanha e atividades parlamentares, sem que isso caracterize uso indevido dos meios de comunicação ou propaganda eleitoral irregular;

g) *não há qualquer elemento probatório concreto que permita afirmar o número de exemplares dos jornais que efetivamente foram distribuídos no Município de Natividade, posto que os mesmos são distribuídos em diversos municípios da região noroeste fluminense (fl. 2.329);*

h) *não há como se dizer que houve desvirtuamento de propaganda institucional em benefício da promoção pessoal do ora Recorrente, e nem mesmo que recursos públicos foram indevidamente utilizados para promover sua candidatura (fl. 2.329).*

Foram apresentadas contrarrazões pela Coligação Porque Natividade Merece Mais e Francisco José Martins Bohrer às folhas 2.345-2.348 e 2.349-2.353.

A Procuradoria-Geral Eleitoral opinou pelo desprovimento dos recursos especiais (fls. 2.389-2.399).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Senhor Presidente, na espécie, cuida-se de ação de investigação judicial

eleitoral em que o TRE-RJ reformou a sentença e julgou procedentes os pedidos para decretar a inelegibilidade dos recorrentes pelo período de 8 anos e cassar os seus diplomas, com fundamento no art. 22, XIV, da LC no. 64/1990, em virtude da prática de condutas que configuraram uso indevido dos meios de comunicação e abuso de poder político com viés econômico.

De início, não há falar em violação ao art. 275, II, do Código Eleitoral e aos arts. 165 e 458, I, do CPC, como argui o recorrente Marco Antonio da Silva Toledo, tendo em vista que a Corte Regional apreciou a omissão por ele suscitada nos embargos de declaração. Confira-se (fl. 2.197 verso):

*Quanto à alegação de que não foi enfrentado o argumento segundo o qual, com base em entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, não se poderia reconhecer a existência de propaganda eleitoral subliminar ou implícita, cumpre ressaltar, em primeiro lugar, que a decisão citada pelo embargante e o acórdão impugnado cuidam de fatos completamente distintos, visto que naquela cuidava-se de propaganda eleitoral antecipada e nestes autos trata-se de uso indevido dos meios de comunicação social e abuso de poder político e econômico.*

*De todo modo, a decisão embargada não teve como fundamento a ocorrência de propaganda eleitoral subliminar ou implícita, de forma que tal questão era irrelevante para o julgamento do recurso. Assim, aplica-se ao caso a firme jurisprudência pátria no sentido da desnecessidade de apreciação, pelo julgador, de todos os argumentos levantados pela parte, bastando que enfrente a questão principal e explicita os fundamentos de sua decisão. Nesse sentido, citem-se os seguintes julgados: TSE, ED-RP no. 317.632-DF, Rel. Min. Fátima Nancy Andrigli, DJE de 24.8.2011; STF, RE no. 633.835 AgR-ED, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julg. em 2.4.2013, acórdão eletrônico DJE-077, divulg. 24.4.2013, public. 25.4.2013.*



Quanto ao argumento de ambos os recorrentes de que houve cerceamento de defesa e afronta aos arts. 5º., LIV, LV, da CF/1988 devido ao indeferimento de produção de prova oral, como bem assentou a Corte Regional, *todos os fatos relevantes para o deslinde do caso foram objeto da prova documental que já havia sido produzida nos autos, atraindo, assim, a incidência do disposto nos artigos 130 e 400 do Código de Processo Civil* (fl. 2.160 verso).

Vale transcrever trecho do voto condutor do acórdão recorrido, no qual se destacou o parecer do Ministério Público Eleitoral quanto ao tema (fl. 2.160 verso):

*[...] se os representantes dos jornais beneficiaram ou não os candidatos, isso será avaliado pelas matérias publicadas e não pelo subjetivismo de seus depoimentos, o mesmo em relação aos depoimentos pessoais, e a oitiva do Dr. Gustavo S. Nogueira, já que não importa se ele falou ou não o que consta alegado, mas sim se isso publicado constituiu ou não abuso.*

*Aliás, vale destacar com base no art. 130 do Código de Processo Civil, que, o juiz é o principal destinatário da prova, a ele cabendo dispensar aquelas que entender desnecessárias.*

(sem destaques no original)

Frise-se, ainda, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que não há cerceamento de defesa quando o juiz, motivadamente, rejeita os requerimentos desnecessários ou protelatórios, especialmente em se tratando de processo eleitoral, que exige a adoção de procedimento célere. Nesse sentido:

*[...] 1. O art. 130 do CPC permite ao juiz determinar a produção das provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias, o que não configura cerceamento de defesa. [...]*

(AgR-REspe 872331566, Rel. Min. LUCIANA LÓSSIO, DJe de 25.6.2014)

*[...] 1. Não há que falar em cerceamento de defesa quando o magistrado, motivadamente, rechaça os requerimentos que se mostrem desnecessários, inúteis ou protelatórios (art. 130 do Código de Processo Civil), pois “as peculiaridades do processo eleitoral - em especial o prazo certo do mandato - exigem a adoção dos procedimentos céleres próprios do Direito Eleitoral, respeitadas, sempre, as garantias do contraditório e da ampla defesa” (Res.-TSE no. 21.634, rel. Min. Fernando Neves).*

*[...]*

(AgR-AI no. 6.801-MG, Rel. Min. AYRES BRITTO, DJ de 1º.7.2008)

No que concerne à matéria de fundo dos recursos especiais, além do dissídio jurisprudencial, foi invocada pelos recorrentes afronta aos arts. 26, § 4o., da Res.-TSE no. 23.370/2011, 333, I, do CPC, 22, XIV e XVI, da LC no. 64/1990 e 220, § 6o., da CF/1988, sob o argumento de ausência de provas robustas para a caracterização do uso indevido dos meios de comunicação e do abuso do poder político e econômico.

Para facilitar a compreensão dos fatos e suas implicações, examino separadamente cada uma das condutas atribuídas aos recorrentes.

#### 1. Uso indevido dos meios de comunicação social.

Conforme a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o uso indevido dos meios de comunicação social caracteriza-se pela exposição desproporcional de um candidato em detrimento dos demais, ocasionando desequilíbrio na disputa eleitoral (AgR-REspe no. 349-15-TO, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27.3.2014; REspe no. 4.709-68-RN, Rel. Min. Nancy Andrichi, DJe de 20.6.2012, dentre outros).

E, no caso, consoante assentou o TRE-RJ, ficou demonstrado pelas diversas provas anexadas aos autos que, além do abuso de

liberdade de imprensa, houve divulgação de opiniões favoráveis ao recorrente Taninho e desfavoráveis ao candidato recorrido, por meio de matérias divulgadas em diversos veículos de comunicação, as quais foram pagas com recursos públicos (fl. 2.160).

A partir da moldura fática contida no acórdão, verifica-se que os investigadores apresentaram diversos documentos comprovando que o recorrente, candidato à reeleição ao cargo de prefeito, tinha *espaço privilegiado e tratamento favorecido pelos jornais e sítios eletrônicos*, e que houve uma quantidade excessiva de matérias favoráveis aos recorrentes, *inclusive propaganda eleitoral extemporânea, mas nenhuma notícia a eles prejudicial, enquanto em relação a Chico da Saúde ocorre justamente o contrário* (fl. 2.161 verso).

Assentou-se, ainda, no acórdão, que os investigadores, ora recorridos, *buscaram demonstrar, com lastro em farto material probatório, que Taninho, [...] na condição de Prefeito candidato a reeleição, norteou as publicações dos jornais 'O Itaperunense', 'A Folha', 'O Giro' e 'A Voz Regional' e dos sítios eletrônicos 'Portal Natividade', 'Blog do Adilson Ribeiro' e 'TV Itaperuna', visando beneficiar sua candidatura e a de Wellington Nascif, [...] nas eleições municipais de 2012, valendo-se, para tanto, de contratos de prestação de serviço firmados entre tais veículos de comunicação e o Município de Natividade* (fl. 2.160 verso).

O TRE-RJ, ao fundamentar a condenação dos recorrentes, apresentou algumas matérias jornalísticas divulgadas pelos seis veículos de comunicação (quatro jornais e três sítios eletrônicos<sup>57</sup>), que, além de tecer elogios e destacar pontos positivos da administração do recorrente, candidato à reeleição, apontou

---

<sup>57</sup> Conforme consta do acórdão recorrido, a *TV Itaperuna* incluía o *Blog do Adilson Ribeiro* (vide fl. 2.165).

críticas ao candidato da oposição, dando ênfase, principalmente, à possibilidade de cassação do seu mandato. Confirmam-se alguns trechos do acórdão (fls. 2.162- 2.163 verso):

*Nas matérias favoráveis a Taninho, os programas, obras e realizações da Prefeitura são apresentados como atos pessoais do recorrido ou são de outra forma vinculados pessoalmente a ele ou a outros integrantes de sua equipe de governo, com muitas manchetes na primeira página dos jornais e páginas recheadas de inúmeras fotos suas, aproveitando-se todas as oportunidades para divulgar declarações, tecer-lhe elogios, expor os pontos positivos de sua administração, seus projetos, suas realizações, sua história, deixando-o sempre em grande evidência. Apenas para exemplificar, podem ser citadas as seguintes matérias:*

*Prefeitura de Natividade adquire mais um Ônibus escolar [foto] Taninho entrega as chaves do ônibus ao funcionário João Antônio Carneiro, da Secretaria de Educação*

*(...) “O prefeito Taninho tem demonstrado uma preocupação muito grande com o transporte escolar (...)”*

*O prefeito Taninho confirma sua preocupação em oferecer conforto e melhores condições para os estudantes do município. “Como é do conhecimento de todos, vim de um distrito rural, o distrito de Bom Jesus do Querendo, e enfrentei muitas dificuldades para estudar. (...) Não quero que as crianças e adolescentes de Natividade enfrentem os mesmos problemas que enfrentei e, por isso, temos empenhado todo esforço para oferecer a eles as melhores condições em termos de transporte, merenda escolar, escolas e qualidade de ensino”. (...)*

*(Blog do Adilson Ribeiro, 7.1.2012, fls. 377-378; O Itaperunense, 7.1.2012, juntado por linha (Protocolo no. 84.502/2013); O Giro, 01 a 10.1.2012, fls. 890-893; A Voz Regional, janeiro/2012, fls. 1.950-1.953)*

*Prefeito Taninho inaugurou Poliesportivo de Querendo (...) o prefeito de Natividade, Marcos Antonio da Silva Toledo, o Taninho (PSB), na sexta-feira, 16, entregou à população (...) o Ginásio Poliesportivo (...).*

*(...) [a diretora de uma escola municipal] agradeceu ao prefeito Taninho pela realização da obra (...)*

*Também fez uso da palavra o vereador Ériques Lopes, o Mineirinho, que, em nome da população local, agradeceu ao prefeito pela conclusão daquela obra e por outras melhorias realizadas em Querendo.*

*(...) Grynailson agradeceu ao prefeito pela realização daquela importante obra e (...) ressaltou a atenção que o Prefeito tem dado às necessidades do distrito (...).*

*Por sua vez, como último a falar, Taninho fez questão de frisar o fato de ser nascido em Querendo, cumprimentando nominalmente a várias pessoas presentes, chamando os mais velhos de “meus pais”. Emocionado lamentou uma ausência: a de seu pai, José Toledo falecido recentemente, que foi vereador em três mandatos.*

*Taninho agradeceu ao apoio que tem recebido da Câmara Municipal, ressaltando o bom trânsito com o Governo do Estado, (...) e elogiou ao [sic] excelente trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Projetos, fundamental pelo sucesso que seu governo vem conseguindo na aprovação de convênios junto aos governos Estadual e Federal.*

*(A Voz Regional, marco/2012, fl. 388; Blog do Adilson Ribeiro, 20.3.2012, fls. 398-399; O Itaperunense, 30.3.2012, fl. 400; O Giro, 21 a 31.3.2012, fls. 928-931).*

*[...] nesses mesmos veículos de comunicação social, as notícias prejudiciais a Chico da Saúde, à época vice-prefeito de Natividade, são exaustivamente divulgadas, sempre com grande alarde, e*

*não é publicada nenhuma notícia favorável. Qualquer pretexto é utilizado para divulgar repetidamente e com grande ênfase a possibilidade de cassação de seu mandato e de ser considerado inelegível com base na Lei da Ficha Limpa. Para ilustrar as inúmeras matérias com esse objetivo, confirmam-se algumas delas:*

*Chico da Saúde pode ser pego pela Lei da Ficha Limpa e obrigado a devolver R\$ 420 mil*

*O vice-prefeito de Natividade, Francisco José Martins Boher, o Chico da Saúde, pré-candidato do PT a prefeito de Natividade, condenado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) a restituir dinheiro aos cofres públicos, (...) poderá ser enquadrado na Lei da Ficha Limpa, ficando impossibilitado de disputar as eleições deste ano.*

*(...) Por sua vez, 03 de março de 2010, o Tribunal de Justiça (...), ao analisar o recurso contra a sentença, negou-lhe provimento (...).*

*Esta condenação em 2ª Instância poderá determinar a impugnação da possível candidatura de Chico da Saúde às eleições municipais deste ano.*

*Em situação semelhante, (...) Todos os envolvidos se enquadram na Lei da Ficha Limpa.*

*No caso de Natividade, além de ser obrigado a devolver mais de R\$ 19 mil aos cofres da Prefeitura, Chico da Saúde poderá ser enquadrado na Lei da Ficha Limpa, não podendo disputar as eleições deste ano.*

*É importante lembrar que Chico da Saúde, além deste processo, em que foi condenado, está sendo investigado sobre suposta acumulação de cargos e vencimentos, em inquérito aberto em fevereiro deste ano, pelo Ministério Público.*

*(...) Caso o Ministério Público ajuíze ação na justiça, Chico da Saúde será obrigado a restituir aos cofres públicos algo em torno de R\$ 400 mil, recebidos por ele de forma irregular.*

*(grifou-se) (O Giro, 01 a 10.5.2012, fls. 414-415; A VozRegional, maio/2012, fl. 416; O Itaperunense, 5.5.2012, fls. 419-420)*

*Imprensa independente*

*Na edição desse semanário, que veiculou no dia 5 de maio, onde foi confeccionada matéria jornalística sobre o vice-prefeito de Natividade, Chico da Saúde (PT) com o título “Chico da Saúde pode ser pego pela Lei da Ficha Limpa e obrigado a devolver R\$ 420 mil” nossa reportagem jamais se furtaria de omitir os fatos expostos. Para tanto, quem quiser acompanhar o andamento do processo, segue o seu número (...). Aliás, Chico da Saúde teve o pedido de recurso negado contra a sentença emitida por colegiado em 2a. Instância [sic]. Mas a redação e nossa editoria “acha estranho” por parte de alguns políticos da cidade, fingir que não conhecem o referido processo e seus trâmites, e para isso, nosso redator faz lembrar que Chico da Saúde se pego pela Lei da Ficha Limpa, poderá ficar de fora do páreo eleitoral nas eleições de outubro em Natividade. (...)*  
*(grifou-se)*

*(O Itaperunense, 12.5.2012, fl. 423)*

*A fábrica de denúncias do PT de Natividade*

*[o texto é acompanhado de uma ilustração estilizada com o rosto de Chico da Saúde]*

*O PT de Natividade criou uma verdadeira fábrica de denúncias para tentar desestabilizar o poder público municipal (...) criando fatos irreais para tentar enganar a população. Este tipo de esquema é uma artimanha muito utilizada por grupos de oposição em todo o país quando não conseguem atrair a atenção pública para suas campanhas eleitorais.*

*(...) Comandada pelo vice-prefeito, Chico da Saúde (...).*

[...]

*(...) O atual vice- prefeito, Chico da Saúde, que já esteve de todos os lados na política do município, hoje anda só e abandonado, acompanhado por poucos correligionários que lhe restaram. (...) (grifou-se)*

(A Voz Regional, junho/2012, fl. 426; O Itaperunense, 2.6.2012, fls. 429; Portal Natividade, 5.6.2012, fls. 430-432)

Vale, ainda, transcrever trechos do voto-vista proferido pelo Juiz Flávio Willeman, que bem pontuou a configuração do uso indevido dos meios de comunicação no presente caso. Confrimam-se (fls. 2.170 e 2.172):

*Inicialmente, cumpre destacar que no caso ora em análise o uso indevido dos meios de comunicação imputado aos recorridos refere-se à utilização de 6 (seis) veículos de comunicação, em diferentes mídias, a saber: Jornal “O Itaperunense”, Jornal “A Voz Regional”, Jornal “O Giro”, Jornal “A Folha”, site “Portal Natividade” e “Blog do Adilson”.*

*Examinando detidamente as edições colacionadas aos autos, verifica-se que os jornais beneficiam massivamente o candidato Taninho, enquanto, por outro lado, denigrem a imagem de seu opositor, Chico da Saúde.*

*É o que se pode depreender do seguinte levantamento de dados, que trago à baila para demonstração do direcionamento editorial dos veículos de imprensa em comento: de 1º.10.2011 a 1º.10.2012 foram veiculadas 46 edições atacando o candidato Chico da Saúde, e, apenas durante o período do registro de candidatura, o mesmo candidato foi protagonista de 30 manchetes que hostilizavam sua imagem junto ao eleitorado local.*

[...]

*Outro ponto que merece relevo na análise da caracterização do transbordamento dos limites da liberdade de expressão em*



*detrimento da lisura do pleito, e o fato de se tratar de periódicos de tiragem expressiva - 2 mil exemplares - e que eram distribuídos gratuitamente à pequena população do Município de Natividade, que segundo dados do site do TRE-RJ tem hoje 11.721 eleitores.*

*Ademais, do exame do conteúdo das matérias jornalísticas juntadas aos autos, percebe-se que, a partir de agosto de 2011, os citados veículos de comunicação passaram a divulgar assuntos atinentes às eleições municipais de 2012, sempre enaltecendo a candidatura do então prefeito Taninho e de seu vice Wellington da Volks. Em relação ao candidato oponente, Chico da Saúde, este era citado de maneira desonrosa e agressiva, associado sempre a fatos negativos e depreciativos.*

*Destaque-se, por oportuno, que ao oponente nunca foi dado espaço para divulgação da agenda de campanha ou manifestação acerca de programa de governo, como se espera de um veículo de imprensa quando, de fato, cumpre seu mister de informar a população sobre os acontecimentos e figuras de destaque naquela comunidade.*

*[...]*

*De maneira diversa, percebe-se aqui, nitidamente, que não se trata somente de conceder maior espaço para um candidato ou apoiar uma determinada candidatura. Trata-se, pois, da utilização da mídia como instrumento de campanha política, vez que não é dado nenhum espaço para o debate ou qualquer exposição da plataforma política de outros candidatos, mas apenas o enaltecimento da candidatura do candidato da situação, o então Prefeito do Município de Natividade, enquanto, de outro lado, ataca-se frontalmente o candidato oponente, denegrindo sua imagem junto aos leitores/eleitores em todas as menções a seu nome.*

*Portanto, se verifica um exacerbado e “maciço” enaltecimento das qualidades políticas do Prefeito Taninho com vistas a geração de prejuízo relevante para a campanha de seu adversário político, Chico da Saúde.*

[...]

*Por sua vez, os recorridos sustentam que os referidos veículos de comunicação trariam também matérias favoráveis ao candidato Chico da Saúde e contrárias ao Prefeito Taninho. Todavia, as edições juntadas aos autos com a finalidade de provar tais alegações, não trazem nenhuma matéria na qual Taninho é pessoalmente atacado. Infere-se, apenas, textos alusivos a problemas pontuais da Prefeitura. Assim, as matérias trazidas pela defesa, sem data ou com datas anteriores (alguns exemplares datados de 2010), não são aptas a embasar a tese defensiva articulada.*

Cumpre destacar os seguintes fatos delineados no acórdão, para demonstração do uso indevido dos meios de comunicação pelos recorrentes:

a) utilização de seis veículos de comunicação do Município de Natividade-RJ em prol da candidatura dos recorrentes (fl. 2.170 verso);

b) as matérias examinadas nos autos beneficiaram fortemente o candidato Marco Antonio da Silva Toledo, enquanto, por outro lado, denigraram a imagem de seu opositor, Francisco José Martins Boher (fl. 2.170 verso);

c) *a partir de agosto de 2011, os citados veículos de comunicação passaram a divulgar assuntos atinentes às eleições municipais de 2012, sempre enaltecendo a candidatura do então prefeito Taninho e de seu vice Wellington da Volks. Em relação ao candidato oponente, Chico da Saúde, este era citado de maneira desonrosa e agressiva, associado sempre a fatos negativos e depreciativos* (fl. 2.172);

d) durante o período em que os veículos de comunicação recebiam verbas do município não foi publicada nenhuma matéria desfavorável aos recorrentes ou favorável ao recorrido, *nem mesmo aquelas que haviam sido divulgadas em outros veículos de comunicação social* (fl. 2.165);

e) não foi dado espaço nos veículos de comunicação para debate ou exposição da plataforma política de outros candidatos, tampouco para divulgação da agenda de campanha ou manifestação acerca dos programas de governo, o que afasta o caráter informativo das matérias e a igualdade de condições entre os candidatos (fl. 2.172);

f) ficou claro pelo acervo probatório que os veículos de comunicação passaram a ser tendenciosos e fazer acintosa promoção pessoal de campanha dos investigados a partir da data de contratação pela prefeitura do município, em agosto de 2011 (fl. 2.172 verso);

g) os periódicos tinham uma tiragem expressiva de 2.000 exemplares, os quais eram distribuídos GRATUITAMENTE à pequena população do Município de Natividade-RJ, que, conforme informações do site do TRE-RJ, tem apenas 11.721 eleitores (fl. 2.172);

h) no período de 1º.10.2011 a 1º.10.2012 foram veiculadas 46 edições atacando o candidato recorrido (fl. 2.170 verso);

i) durante o período do registro de candidatura, o candidato recorrido *foi protagonista de 30 manchetes que hostilizavam sua imagem junto ao eleitorado local* (fl. 2.170 verso);

j) o município contratou o jornal “A Voz Regional” para realizar as edições de março de 2012 e de junho de 2012, com a confecção de 5.000 jornais e distribuição gratuita, tendo sido divulgadas na edição de junho de 2012, 18 fotos do candidato recorrente, sendo 3 delas em manchetes da primeira página (fl. 2.164 verso).

Ressalte-se que não se desconhecem os precedentes do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que os veículos

impressos de comunicação podem assumir posição favorável em relação a determinada candidatura sem que isso caracterize por si só uso indevido dos meios de comunicação social, dentre os quais destaco, inclusive, julgado de minha relatoria – REspe no. 468-22-RJ, *DJe* de 16.6.2014.

Todavia, segundo esse mesmo entendimento, cabe à Justiça Eleitoral punir os eventuais excessos cometidos pelos meios impressos na divulgação desse posicionamento.

Ademais, a despeito de os arts. 220, § 6o., da CF/1988 e 26, § 4o., da Res.-TSE no. 23.370/2011 preverem a desnecessidade de outorga do Poder Público para publicação de veículo impresso e a possibilidade de divulgação de opinião favorável a candidato ou partido político pela imprensa escrita, ressalte-se que o próprio dispositivo da resolução estabelece que os *abusos e os excessos, assim como as demais formas de uso indevido do meio de comunicação, serão apurados e punidos nos termos do art. 22 da Lei Complementar no. 64/1990.*

E, nesse contexto, conclui-se que foi nítida a exposição desproporcional dos candidatos recorrentes em relação ao candidato recorrido nos seis veículos de comunicação do Município, durante mais de um ano, tendo distribuição gratuita, estando evidenciada, portanto, a gravidade da conduta – art. 22, XVI, da LC no. 64/1990<sup>58</sup> – e, por conseguinte, o uso indevido dos meios de comunicação.

## 2. Abuso do poder político e econômico.

---

<sup>58</sup> Art. 22. *[omissis]*

[...]

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

Conforme a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o abuso de poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros (REspe no. 468-22-RJ, de minha relatoria, *DJe* de 16.6.2014), ao passo que o abuso do poder econômico configura-se pelo uso desproporcional de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura (AgR-REspe no. 601-17-SC, Rel. Min. Nancy Andrighi, *DJe* de 9.4.2012, dentre outros).

No caso, o TRE-RJ entendeu que a contratação dos seis veículos de comunicação descritos no tópico anterior caracterizou abuso do poder político entrelaçado com econômico sob o fundamento de que o recorrente Marcos Antonio da Silva Toledo *abusou de sua posição de chefe do Poder Executivo Municipal para atender seus interesses eleitorais visando ao pleito que se aproximava, desvirtuando propaganda institucional e utilizando recursos públicos para financiar a divulgação de reportagens que promoviam a sua pessoa ou prejudicavam a candidatura de seu adversário* (fl. 2.165).

Constatou-se no acórdão recorrido os seguintes fatos para configuração dos ilícitos em questão:

a) *as matérias pagas com recursos públicos, para fins de divulgação de publicidade institucional, eram utilizadas para a promoção pessoal de Taninho [recorrente] e de pessoas ligadas ao seu governo, inclusive durante o ano eleitoral, bem como para divulgar notícias desfavoráveis a Chico da Saúde* (fl. 2.164);

b) *além do desvirtuamento da propaganda institucional, é patente o direcionamento de verbas aos veículos que atendiam aos*

*interesses eleitorais dos recorridos, visto que, em sua grande maioria, os pagamentos foram efetuados sem licitação* (fl. 2.164 verso);

c) seria extremamente duvidosa a presença de interesse público na contratação simultânea de seis veículos de comunicação para divulgar as mesmas notícias em um município de apenas 11.000 eleitores;

d) a administração municipal, sob a gestão do recorrente, *contratou a rede de comunicação composta pelos veículos ora em exame para divulgar a propaganda institucional daquele Município, no período de agosto de 2011 a agosto de 2012, pelo expressivo valor de R\$ 195.011,91 (cento e noventa e cinco mil e onze reais e noventa e um centavos)* (fl. 2.172 verso);

e) *a partir da data da assinatura do contrato de publicidade que os veículos de comunicação passaram a ser tendenciosos e fazer acintosa promoção pessoal de campanha dos recorridos investigados* (fl. 2.172 verso).

Para melhor elucidação do caso, importante destacar os seguintes excertos do acórdão regional (fls. 2.163 e 2.165):

*Cabe ainda destacar que as matérias sobre Taninho e Chico da Saúde são quase sempre publicadas simultaneamente em vários jornais e sites, como se percebe pelas que já foram aqui citadas, bem como pela tabela elaborada pelos recorrentes em sua inicial (fls. 04-12), à qual se somam as que foram acostadas aos autos durante a instrução. Outrossim, naquelas em que identificado o seu autor, observa-se que a maioria foi elaborada pela mesma pessoa: André Garcia, diretor do jornal “O Itaperunense”. Tais fatos revelam que havia uma atuação orquestrada, uma verdadeira estratégia publicitária em favor da candidatura dos recorridos, envolvendo os meios de comunicação social que comprovadamente receberam verbas do município de Natividade nos anos de 2011 e 2012 (fls. 89-323 e 1.300-1.946).*

*A utilização panfletária é mais acentuada justamente em relação ao jornal “O Itaperunense”, periódico que recebia os maiores valores do município em razão de contrato para publicação semanal de notas e atos oficiais (fls. 1.553-1.554) e outras contratações avulsas (fls. 1.553-1.713, passim), totalizando R\$ 75.335,00 em 2012. Como já pontuado, além do espaço privilegiado e do grande destaque concedido às matérias favoráveis aos recorridos e àquelas desfavoráveis aos recorrentes, o jornal serviu como meio de divulgação de propaganda extemporânea de Taninho, e o diretor do jornal redigiu diversas reportagens que foram publicadas também nos outros periódicos e nos sítios eletrônicos, o que revela seu papel de destaque na campanha de Taninho nos veículos de comunicação social.*

*Os pagamentos efetuados pelo município de Natividade às empresas responsáveis pelos jornais e sítios eletrônicos foram efetuados, de acordo com a documentação apresentada pela própria administração municipal (fls. 1.300-1.946), como contrapartida pela prestação de serviços relacionados à publicação de atos oficiais, divulgação de propaganda institucional, elaboração de conteúdo audiovisual e manutenção do site da Prefeitura. Em que pese ter sido demonstrada a efetiva prestação de tais serviços à municipalidade, isso não significa que esses recursos, no montante de R\$ 157.055,00 somente em 2012, foram regularmente empregados.*

*Isso porque as matérias pagas com recursos públicos, para fins de divulgação de publicidade institucional, eram utilizadas para a promoção pessoal de Taninho e de pessoas ligadas ao seu governo, inclusive durante o ano eleitoral, bem como para divulgar notícias desfavoráveis a Chico da Saúde, em frontal violação ao disposto no já citado artigo 26, § 4o., da Resolução TSE no. 23.370/2011, bem como no artigo 37, § 1o., da Constituição Federal, in verbis:*

*[...]*

*Isso fica bem claro nas edições de março e junho de 2012 do jornal “A Voz Regional”. Em que pese a afirmação da Prefeitura de Natividade (fls. 1.300-1.301) de que somente algumas matérias*

*dessas edições teriam sido contratadas pelo município, nada nos documentos relativos a tal contratação (fls. 1.337-1.354 e 1.396-1.413) traz essa limitação. Pelo contrário, as provas demonstram que as duas contratações, no valor de R\$ 7.000,00 cada, tiveram como objeto a “confeção de 5.000 jornais e distribuição gratuita com matérias de interesse desta municipalidade”. Tais edições trazem matérias promovendo Taninho e atacando Chico da Saúde, como as supracitadas “Prefeito Taninho de Natividade inaugurou Poliesportivo de Querendo” e “Fábrica de denúncias do PT de Natividade”, além de muitas fotos do primeiro recorrido - só na edição de junho são dezoito, sendo três delas em manchetes na primeira página.*

*Outrossim, tanto no jornal “A Voz Regional” como nos demais veículos de comunicação, as “notas oficiais” e as matérias contratadas pela Prefeitura de Natividade são travestidas de reportagens jornalísticas, sem nada que as identifique como propaganda institucional. Tal fato, além de lhes conferir uma falsa aparência de distanciamento em relação à administração municipal, dificulta a distinção entre as matérias que foram pagas pela Prefeitura de Natividade e aquelas que supostamente não o foram. Diante disso, as contratações comprovadas às fls. 1.300-1.946, bem como o teor das notícias, permitem concluir que a maioria das reportagens, se não todas, eram divulgadas mediante pagamentos feitos pelo município.*

*Além do desvirtuamento da propaganda institucional, é patente o direcionamento de verbas aos veículos que atendiam aos interesses eleitorais dos recorridos, visto que, em sua grande maioria, os pagamentos foram efetuados sem licitação prévia. Mesmo quando houve um procedimento formal de dispensa de licitação, sempre consta apenas uma cotação, seguida da afirmação de que somente uma empresa se interessou pela prestação do serviço, o que causa estranheza já que existiam pelos menos quatro jornais e duas empresas de comunicação audiovisual com atuação na localidade.*

*O jornal “O Giro” (J. Reis Jornais e Publicidades) foi contratado diretamente (sem licitação) nove vezes consecutivas*



*entre janeiro e agosto de 2012 para “elaboração e edição de matérias de interesse desta municipalidade” (fls. 1.414-1.552) e uma vez em março daquele ano para publicação de edital de processo seletivo (fls. 1.444-1.458), sendo que, para o período de 1º.1 a 31.12.2012, já havia contrato em vigor com o jornal ‘O Itaperunense’ (Pecly e Garcia Ltda.) cujo objeto era a ‘publicação semanal das notas e atos oficiais da administração pública’ (fls. 1.553-1.554).*

*Por sua vez, apesar da existência do referido contrato, foram feitas oito contratações diretas avulsas com o jornal ‘O Itaperunense’, todas referentes a publicações de atos oficiais e quase sempre em valor próximo ao limite para a dispensa de licitação (fls. 1.555-1.713, passim).*

*Somam-se a essas as contratações feitas com o jornal “A Voz Regional” (BRS Torquato Editora Ltda.), já mencionadas; com a empresa Livreweb Ltda., proprietária do Portal Natividade (fls. 1.722-1.876); e com a TV Itaperuna (fls. 1.302-1.336 e 1.363-1.394), que incluíam o blog do Adilson Ribeiro (cf. fls. 1.305, 1.323, 1.366 e 1.380), todas sem licitação.*

(sem destaques no original)

Impõe-se destacar a impropriedade da alegação do recorrente Wellington Nacif de Mendonça de que não tinha ingerência sobre a edição das matérias divulgadas pelos veículos de comunicação e que, por tal motivo, não lhe poderiam ser aplicadas as sanções de inelegibilidade e de cassação previstas no art. 22 da LC no. 64/1990.

Todavia, consoante consta do acórdão recorrido, a maioria das empresas jornalísticas foram contratadas com verbas públicas municipais e sem licitação prévia, o que demonstra a existência de liame entre os veículos de comunicação e os recorrentes ou a anuência destes com a divulgação das matérias em exame.

Ademais, consoante o atual entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, na apuração de abuso de poder não há que

se indagar sobre a anuência ou participação do candidato, sendo suficiente que tenha ocorrido o seu beneficiamento. Confira-se:

*[...] 2. Na apuração de abuso de poder, não se indaga se houve responsabilidade, participação ou anuência do candidato, mas sim se o fato o beneficiou. Precedente: AgR-REspe no. 38.881-28-BA, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 7.4.2011. Assim, na espécie, é inócua a discussão sobre a suposta anuência do prefeito e da candidata supostamente beneficiada com a conduta perpetrada pela secretária de assistência social.*

*[...]*

(RO no. 111-69-SP, Rel. Min. NANCY ANDRIGHI, DJe de 24.8.2012) (sem destaque no original)

Os recorrentes sustentam, ainda, que não foram apresentadas provas robustas e contundentes de que os veículos de comunicação teriam divulgado matérias inverídicas e promovido a sua candidatura com dinheiro público.

No caso, como se infere do acórdão, a própria administração municipal anexou documentação apta a demonstrar que o valor de R\$ 157.055,00 foi gasto, no ano de 2012, com prestação de serviços relacionados a publicação de atos oficiais e de publicidade institucional, tendo o TRE-RJ entendido que as matérias que deveriam ser divulgadas como publicidade institucional eram utilizadas para a promoção pessoal de Taninho e de pessoas ligadas ao seu governo e para divulgar notícias desfavoráveis a Chico da Saúde.

Desse modo, seria necessário reexaminar fatos e provas para modificar o entendimento da Corte Regional. Incidência, portanto, da Súmula no. 7-STJ.

Também não procede o argumento de violação ao art. 333, I, do CPC, pois, consoante consta do acórdão recorrido, foram

apresentadas provas suficientes nos autos para demonstrar a veracidade das informações apontadas na petição inicial.

Frise-se que, conforme dispõe o art. 22, XVI, da LC no. 64/1990, para configuração do ato abusivo não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

No caso, como bem esclarecido pelo TRE-RJ, a gravidade foi demonstrada diante dos seguintes fatos (fl. 2.165 verso):

a) a quantidade de veículos de comunicação social (seis), os quais foram simultaneamente utilizados como instrumentos de campanha eleitoral dos recorrentes, em contraposição ao pequeno eleitorado de Natividade (cerca de 11 mil eleitores);

b) o desvirtuamento da propaganda institucional com flagrante desrespeito ao art. 37, § 1o., da Constituição da República;

c) o longo período durante o qual as matérias foram divulgadas (de agosto de 2011 a agosto de 2012);

d) a quantidade de matérias divulgadas e de exemplares distribuídos (cerca de 2.000 exemplares e alguns jornais 5.000 exemplares);

e) a malversação de recursos públicos em montante expressivo (R\$ 195.011,21);

f) a reiteração das condutas;

g) a acirrada disputa entre os recorrentes e os recorridos, com uma vitória de apenas 255 votos daqueles sobre estes.

Ante o exposto, conheço dos recursos especiais eleitorais, mas nego-lhes provimento, mantendo as sanções impostas aos recorrentes.

É como voto.