



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO

ACÓRDÃO

RECURSO ELEITORAL (11548) N° 0600340-95.2024.6.08.0041 - Jaguaré - ESPÍRITO SANTO

ASSUNTO: [Cargo - Prefeito, Abuso - De Poder Econômico, Abuso - De Poder Político/Autoridade, Propaganda Política - Propaganda Institucional]

RECORRENTE: Com a Força do Povo [REPUBLICANOS/Federação PSDB CIDADANIA(PSDB/CIDADANIA)/Federação PSOL REDE(PSOL/REDE)/PDT] - JAGUARÉ - ES

ADVOGADO: MILENA MAGNOL CASAGRANDE - OAB/ES28910

ADVOGADO: HELVIO SOUZA ALVES JUNIOR - OAB/ES39057

ADVOGADO: CAMILA BATISTA MOREIRA - OAB/ES25799

ADVOGADO: LUDGERO FERREIRA LIBERATO DOS SANTOS - OAB/ES21748

ADVOGADO: FLAVIO CHEIM JORGE - OAB/ES262-B

ADVOGADO: SALISIA MENEZES PEIXOTO - OAB/ES36699

RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECORRIDO: MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM

ADVOGADO: MARINE MONTEIRO SIMOES - OAB/ES23306

ADVOGADO: MARCELO SOUZA NUNES - OAB/ES9266-A

RECORRIDO: ELDER SOSSAI DE LIMA

ADVOGADO: MARINE MONTEIRO SIMOES - OAB/ES23306

ADVOGADO: MARCELO SOUZA NUNES - OAB/ES9266-A

RECORRIDO: ANDRE TRISTAO AQUINO

ADVOGADO: MARINE MONTEIRO SIMOES - OAB/ES23306

ADVOGADO: MARCELO SOUZA NUNES - OAB/ES9266-A

TERCEIRO INTERESSADO: FACEBOOK SERVICOS ONLINE DO BRASIL LTDA.

TERCEIRO INTERESSADO: IMMAGINARE AGENCIA DE PUBLICIDADE LTDA

ADVOGADO: LUIS FILIPE QUEMELLI BUSSULAR - OAB/ES21257

FISCAL DA LEI: Procuradoria Regional Eleitoral - ES

RELATORA DESIGNADA: JUÍZA ISABELLA ROSSI NAUMANN CHAVES

EMENTA

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2024. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDOTA VEDADA. ABUSO DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM ANO ELEITORAL. EXTRAPOLAÇÃO DE GASTOS. DESVIO DE FINALIDADE NÃO COMPROVADO. REPERCUSSÃO NÃO COMPROVADA. ABUSO DE PODER NÃO RECONHECIDO. MULTA. CASSAÇÃO NÃO APLICADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso Eleitoral interposto contra sentença que julgou improcedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral. A inicial apontou a prática de conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, com



fundamento na extrapolação do limite legal de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral, associada ao desvirtuamento de finalidade das peças publicitárias para fins eleitorais, caracterizando abuso de poder político e econômico. O pedido incluiu a cassação dos registros de candidatura, imposição de inelegibilidade e aplicação de multa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há quatro questões em discussão: (i) definir se terceiro investigado, Secretário de Governo, possui legitimidade passiva na AIJE; (ii) estabelecer se houve inovação indevida nas alegações finais; (iii) determinar se houve prática de conduta vedada por extrapolação do limite legal de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral, e havendo, se é suficiente aplicação de multa; e (iv) determinar se houve abuso de poder pela suposta extrapolação de despesas com publicidade institucional e desvio de finalidade.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Preliminar de legitimidade passiva do terceiro investigado rejeitada, porque ausente demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do investigado e a prática apontada como irregular. À época do empenho dos valores (janeiro/2024), o terceiro investigado não exercia cargo com competência para ordenar despesas públicas, não havendo comprovação de sua participação nos atos administrativos investigados.

4. As alegações finais da coligação não configuram inovação, pois se limitaram a detalhar e analisar prova documental já constante dos autos, sendo admissível sua apreciação com base no art. 23 da LC nº 64/90.

5. De acordo com o art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, são proibidas aos agentes públicos empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos municipais que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito.

6. A jurisprudência do Colendo Tribunal Superior Eleitoral é pacífica em estabelecer que “as condutas vedadas são infrações eleitorais de caráter objetivo – cuja finalidade é obstar a realização de propagandas eleitorais mediante utilização da máquina pública –, inexistindo, na hipótese do art. 73, VII, da Lei das Eleições, previsão de excepcionalidades para a sua configuração quando os fatos se subsumirem à descrição normativa”. Além disso, “os atos publicitários com caráter de utilidade pública não se destacam da classificação de publicidade institucional, sendo igualmente considerados para efeito de configuração de condutas vedadas a agentes públicos e de abuso de poder.” (TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº38696, Acórdão, Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/10/2020).

7. A publicidade institucional veiculada extrapola o limite legal fixado, configurando conduta vedada de natureza objetiva, sendo irrelevante a alegação de excepcionalidade por surto de dengue, conforme jurisprudência do TSE, e suficiente a pena de multa, dosada de acordo com os parâmetros jurisprudenciais.

8. O reconhecimento do abuso de poder, em decorrência da veiculação de publicidades institucionais, exige exame criterioso e deve se assentar quando demonstrados robustamente: (i) o claro intuito de burlar a legislação eleitoral; (ii) um gasto expressivo em publicidade; (iii) a efetiva repercussão da publicidade dentro do contexto de cada circunscrição; (iv) a inequívoca promoção pessoal de agente político; e (v) a



realização e entrega da publicidade no próprio ano da eleição (TSE, AgR-REspe nº37820, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, DJE: 13/12/2019).

9. A veiculação de peças institucionais que descrevem ações governamentais, inclusive mediante enaltecimento desses feitos, não se reveste de caráter promocional pessoal a configurar desvio de finalidade, notadamente quando realizadas num contexto compatível com os parâmetros legais previstos no artigo 37, § 1º, da Constituição.

10. Mesmo sob a ótica mais gravosa, a ausência de prova quanto à efetiva projeção da campanha sobre o processo eleitoral impede a subsunção do caso à hipótese de abuso sancionável. É preciso que haja demonstração segura e concreta da repercussão, que não se confunde com a mera potencialidade do ato de gerá-la. Sem dados como números de audiência, alcance estimado, engajamento da população, grau de assimilação da mensagem e sua vinculação ao pleito, não se pode presumir efetiva repercussão. Precedentes do TSE.

11. Vencido o entendimento de que houve a prática de abuso de poder em razão do uso excessivo de recursos financeiros aplicados de forma desvirtuada em relação à finalidade das publicidades institucionais.

IV. DISPOSITIVO E TESE

12. Recurso parcialmente provido com o fim de se julgar parcialmente procedente os pedidos e reconhecer a prática da conduta vedada do artigo 73, VII, da Lei 9.504/97, sendo suficiente a sanção de multa no patamar de 50 (cinquenta) mil UFIR's ao primeiro investigado, então Prefeito.

Teses de julgamento: 1. A legitimidade passiva em Ação de Investigação Judicial Eleitoral exige nexo de causalidade entre a conduta do investigado e a prática apontada como irregular. 2. A prática de conduta vedada por extrapolação de gastos com publicidade institucional em ano eleitoral configura-se de forma objetiva, e não exclui valores destinados a campanhas de combate à dengue quando ausente autorização judicial prévia e previsão legal específica. 3. O enaltecimento dos feitos da Administração não se reveste de caráter promocional pessoal a configurar desvio de finalidade, notadamente quando as publicidades institucionais são realizadas num contexto compatível com os parâmetros legais. 4. O reconhecimento do abuso de poder exige prova concreta, objetiva e mensurável da sua repercussão no processo eleitoral, que não se confunde com a mera potencialidade do ato de gerá-la. 5. A ausência de gravidade verificada na conduta vedada permite que a sanção se restrinja à multa, que deve ser individual, e dosada conforme parâmetros jurisprudenciais.

Dispositivos relevantes citados: Lei nº 9.504/97, arts. 73, VII e § 4º; Lei Complementar nº 64/90, art. 22, XIV; CF/1988, art. 37, § 1º.

Jurisprudência relevante citada: TSE, AgRg no REspEl nº 38696, Rel. Min. Edson Fachin, DJE de 05.10.2020; TSE, RO nº 060296641, Rel. Min. Raul Araujo Filho, DJE de 28/6/2024; TSE, AgR-AREspEl n. 060097688, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, DJE de 7/11/2024; TSE, REspe 570-35, rel. Min. Luiz Fux, DJe de 19.12.2016.

Vistos etc.

Acordam os Membros do Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo, em conformidade com a Ata e Notas Taquigráficas da



Sessão, que integram este julgado: À unanimidade de votos, REJEITAR A PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE PASSIVA DE ANDRÉ TRISTÃO AQUINO, para ainda, por igual votação, ACOLHER A PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO NAS ALEGAÇÕES FINAIS. No mérito, por maioria de votos, DAR PARCIAL PROVIMENTO aos recursos interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pela COLIGAÇÃO COM A FORÇA DO POVO (REPUBLICANOS, Federação PSDB CIDADANIA (PSDB-CIDADANIA), Federação PSOL REDE (PSOL-REDE), PDT) para JULGAR PROCEDENTE a AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - AIJE, reconhecendo a prática de conduta vedada prevista no artigo 73, VII da Lei nº 9.504/97 por MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM no pleito de 2024, CONDENANDO-O ao pagamento de multa no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIR, nos termos do voto da e. Relatora. Designada a Exmª Srª Juíza de Direito Isabella Rossi Naumann Chaves para a lavratura do v. Acórdão. Declarou-se IMPEDIDA a Exmª Srª Desª Janete Vargas Simões.

Sala das Sessões, 09/06/2025.

JUÍZA ISABELLA ROSSI NAUMANN CHAVES, RELATORA DESIGNADA

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO

SESSÃO ORDINÁRIA

14-05-2025

PROCESSO Nº 0600340-95.2024.6.08.0041 – RECURSO ELEITORAL

NOTAS TAQUIGRÁFICAS – Fl. 1/45

RELATÓRIO

**A Srª. JURISTA LÚCIA MARIA RORIZ VERÍSSIMO PORTELA
(RELATORA):-**

Cuidam os autos de Recursos Eleitorais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral (ID 9426478) e pela COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (REPUBLICANOS, Federação PSDB CIDADANIA (PSDB/CIDADANIA), Federação PSOL REDE (PSOL/REDE), PDT) (ID 9426480) contra a sentença de IMPROCEDÊNCIA (ID 9426474), proferida pelo juízo de 41ª ZE/ES na AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL-AIJE (ID 9426126), ajuizada por ela contra MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, ELDER SOSSAI DE LIMA e ANDRÉ TRISTÃO AQUINO, em razão da suposta prática da conduta vedada previstas no artigo 73, inciso VII e artigo 74 da Lei 9.504/97, consistente em extrapolação de gastos com publicidade institucional, com desvirtuamento de seu conteúdo para fins político-eleitorais, caracterizando abuso de poder político e econômico.

Narra a inicial que, nos termos do artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97, o município de Jaguaré poderia empenhar no primeiro semestre de 2024, despesas com publicidade institucional no valor máximo de 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que



antecedem o pleito (2021, 2022 e 2023), o que equivaleria a R\$ 259.739,07 (duzentos e cinquenta e nove setecentos e trinta e nove reais e sete centavos).

Afirma que, a despeito disso, o Prefeito MARCOS ANTÔNIO e o Secretário de Gabinete ANDRÉ, de maneira desproporcional e irrazoável, extrapolaram esse limite legal ao empenharem, no primeiro semestre do ano eleitoral, o montante de R\$ 514.000,00, excedendo em 97,89% a média mensal dos três anos anteriores.

Sustenta que essa conduta afetou a normalidade e legitimidade das eleições, em desequilíbrio ao pleito eleitoral, uma vez que as campanhas publicitárias contratadas no aludido período extrapolaram o caráter informativo e impessoal exigido por lei, sendo dotadas de caráter promocional e eleitoreiro.

Em razão disso, a coligação pleiteou:

- a) A cassação dos registros de candidatura do prefeito e do vice;
- b) A aplicação da sanção de inelegibilidade, nos termos do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90, ao prefeito e ao terceiro investigado;
- c) A imposição de multa pela prática de conduta vedada.

O juízo de primeiro grau julgou IMPROCEDENTES os pedidos, com base nos seguintes fundamentos:

- a) Ilegitimidade passiva de André Tristão Aquino – Reconheceu que a nomeação do terceiro investigado como Secretário de Governo ocorreu após os empenhos questionados, razão pela qual afastou sua responsabilidade.
- b) Exclusão de gastos com campanhas sanitárias – Concluiu que os valores destinados às campanhas de combate à dengue, justificadas por situação de emergência sanitária, deveriam ser excluídos do cálculo do limite previsto no artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97. Após esse abatimento, considerou os gastos compatíveis com o limite legal.
- c) Ausência de desvio de finalidade – Entendeu que as publicidades analisadas possuíam caráter informativo e foram veiculadas em mídias locais de alcance limitado, sem potencial para comprometer a lisura do pleito.

Em suas razões, o primeiro recorrente, Ministério Público Eleitoral (ID 9426478), sustenta que a partir da vigência da Lei nº 14.356/2022, o simples fato de empenhar recursos para propaganda institucional em montante superior ao limite legal caracterizará a conduta vedada, independentemente da efetiva veiculação dessa propaganda.

Explica que a sentença atacada considerou que os gastos com publicidade com o surto provocado pelo vetor *Aedes Aegypti* (fato notório), bem como a preocupação prévia da Secretaria Municipal de Saúde com o problema da dengue na municipalidade, ensejaria deferir o decote dos valores despendidos pela municipalidade, no ano de 2024, com a emergência sanitária causada pela dengue, do cálculo do montante empenhado com publicidade institucional no presente exercício financeiro. No entanto, discorda dessa premissa diante dos seguintes argumentos:

- a) O contrato de publicidade institucional estava vinculado à Secretaria de Gabinete do Prefeito, o que



reforça sua vinculação pessoal e imediata supervisão da conduta, da qual era beneficiário direto, violando o princípio da igualdade de oportunidades.

b) O valor já havia sido empenhado em excesso em janeiro de 2024, mês no qual não houve nenhuma campanha de combate à dengue, mas, sim, material de publicidade institucional com promoção da gestão e divulgação de jogos do time de futebol atrelado à imagem do prefeito, cuja esmagadora maioria do material publicitário foi feita com desvio de finalidade e promoção pessoal.

c) O limite de gastos foi extrapolado no mês de março e, mesmo assim, foram realizados diversos atos de publicidade institucional que não guardavam nenhuma relação com o combate a dengue nos meses de abril e maio de 2024, sendo que, no mês de maio não foi produzida nenhuma campanha de combate à dengue.

d) Os áudios produzidos para as rádios com autopromoção da gestão possuíam duração de 60 segundos, enquanto o material produzido para o combate à dengue restringiam-se a apenas 45 segundos.

e) Nos termos da jurisprudência do TSE a conduta vedada do art. 73, inc. VII, tem natureza objetiva, não podendo ser considerada excepcionalidade não prevista em lei. (TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº38696, Acórdão, Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/10/2020).

Aduz que também restou configurado o abuso de poder político, decorrente do uso da máquina pública para alavancar a imagem da gestão e vinculá-la à continuidade do gestor, uma vez que, ressalvadas as campanhas referentes à dengue, ao IPTU e ao carnaval de 2024, todo o amplo material foi de natureza genérica dos feitos da gestão, em tom promocional, semelhante aos slogans de campanha eleitoral.

Assevera que é latente o abuso de poder econômico. Isso porque o limite de gastos para a própria campanha eleitoral de Jaguaré foi de R\$ 683.191,63, de modo que o gasto com publicidade institucional em excesso (R\$ 234.795,70), já considerada a correção monetária, corresponde a quase 35% do gasto total permitido para o período de campanha, consistindo em uso desproporcional de recursos financeiros (gravidade quantitativa), o que é agravado por serem oriundos da máquina pública, em razão de desvio de finalidade (gravidade qualitativa).

Ao final requer o conhecimento e provimento do recurso para reformar a sentença recorrida, julgando PROCEDENTE a AIJE, com a cassação dos registros de candidatura de MARCOS ANTÔNIO E ELDER e imposição de inelegibilidade a MARCOS ANTÔNIO e ANDRÉ, pelo período de 08 (oito) anos, nos termos do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/90, aplicando-lhes cumulativamente a multa pela prática de conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso VII, §4º, da Lei das Eleições.

Por sua vez, o segundo recorrente, COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (ID 9426480) diz que:

a) A sentença recorrida assentou, equivocadamente, que as alegações finais teriam constituído inovação daquilo que já havia sido debatido, em petição inicial, contestação e réplica, tendo em vista que não houve qualquer inovação, mas apenas detalhamento da argumentação anterior e comparação dos documentos com fatos públicos e notórios;

b) Dessa forma, deve ser reformada a premissa para que, por ocasião da análise do desvio de finalidade da



publicidade institucional, a prova possa ser integralmente apreciada, sem se desprezar o vasto material produzido, que comprova o abuso de poder, como fez a sentença;

c) A sentença recorrida adotou engenhosa interpretação, por meio da qual criou hipótese de exceção não prevista pelo legislador, importando para o artigo 73, inciso VII da Lei das Eleições, as exceções dos seus incisos VI "b" e X, de modo a desconsiderar a vultosa extrapolação dos gastos com a publicidade institucional ocorrida nos primeiro semestre do ano da eleição.

d) Sequer há notícia de que os requeridos tenham solicitado prévia autorização judicial para realizar a publicidade institucional em razão da suposta calamidade, como exige o artigo 73, VI, "b".

e) Foi realizado empenho de R\$ 514.000,00, de uma só vez, em 12/01/2024, antes mesmo da decretação do surto da dengue, utilizado com campanhas publicitárias que extrapolaram os limites da impessoalidade e finalidade informativa, caracterizando abuso de poder político e econômico.

f) Excetuadas as campanha de publicidade institucional do carnaval, dengue e IPTU 2024, todas as demais a seguir, produzidas com tais valores, são genéricas, possuem desvio de finalidade, ausência de caráter informativo e caráter eleitoral, configurando abuso de poder político e econômico:

- 1) Melhoras em infraestrutura;
- 2) Kit Esolar
- 3) Jogos do time de futebol (JAGUARÉ) no campeonato capixaba!
- 4) Agro Mais;
- 5) Saúde
- 6) "O progresso não para"
- 7) "Orgulho de viver aqui"
- 8) "Macro drenagem"
- 9) "Jaguaré está trabalhando por você"
- 10) "Agricultura, obras e infraestrutura"
- 11) "Cultura, esporte e assistência social"
- 12) "educação e saúde"

g) A ilegitimidade passiva de ANDRÉ TRISTÃO AQUINO, reconhecida pelo juiz sentenciante, em razão de sua nomeação ter ocorrido apenas em abril de 2024, após os fatos ora discutidos, merece ser reformada, tendo em vista que:



1) embora o empenho irregular tenha sido realizado em 12/01/2024, ele poderia ter cancelado os empenhos excedentes a partir do momento em que tomou posse.

2) antes de assumir como secretário, ANDRÉ já ocupava o cargo em comissão de Assessor do Prefeito, vinculado à Secretaria Municipal de Gabinete, nomeado através da Portaria nº 177, de 15 de março de 2022.

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso, para julgar PROCEDENTE a AIJE, condenando-se os recorridos à cassação do registro ou diploma e à imposição de inelegibilidade pelo período de oito anos.

Os recorridos, em contrarrazões (ID 9426486), defenderam a manutenção da sentença, argumentando que:

a) O contrato com a Agência de Publicidade Imaginare Agência De Publicidade foi firmado e gerido exclusivamente pela Secretaria de Gabinete, órgão da administração municipal diretamente responsável pela sua execução. O Sr. André Tristão Aquino, por sua vez, ocupava o cargo de Secretário de Governo, cuja nomeação ocorreu apenas em abril de 2024, posterior aos fatos ora discutidos e posterior aos empenhos realizados e já liquidados antes mesmo de seu ingresso. Sendo assim, não tendo ele participado de nenhum ato administrativo relacionado aos empenhos ou à execução do contrato de publicidade em questão, impõe-se a manutenção da sentença que reconheceu a sua ilegitimidade passiva, com a consequente exclusão do seu nome do polo passivo desta demanda, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

b) Os gastos relacionados às campanhas de combate à dengue foram devidamente comprovados e justificam-se pela emergência sanitária enfrentada, sendo correta sua exclusão do cálculo.

c) As publicidades possuíam caráter informativo, respeitando os parâmetros legais, sem promover a imagem pessoal do prefeito ou configurar propaganda eleitoral antecipada.

d) As peças publicitárias foram veiculadas em mídias regionais de alcance limitado, sem repercussão suficiente para comprometer a isonomia do pleito.

Por fim, os recorridos pediram o desprovimento dos recursos e a manutenção integral da sentença de primeiro grau.

A douta Procuradoria Regional Eleitoral, em seu parecer de ID 9432870, complementado pelo ID 9433600, manifestou-se pela ilegitimidade passiva de André Tristão Aquino, pela ausência de inovação nas alegações finais e no mérito, pelo provimento parcial dos recursos interpostos, para condenar os candidatos recorridos



à cassação do registro ou diploma e à imposição de inelegibilidade pelo período de 8 anos, nos termos do art. 22, Inc. XIV da LC 64/90, aplicando-lhes cumulativamente a multa pela prática de conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso VII, §4º, da Lei das Eleições,

Ao final, opina pelo provimento parcial dos recursos interpostos para condenar os candidatos recorridos à cassação do registro ou diploma e à imposição de inelegibilidade pelo período de 8 anos, nos termos do art. 22, inciso XIV da LC 64/90, aplicando-lhes, cumulativamente, a multa pela prática de conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso VII, §4º Eleições, e mantida a sentença no tocante ao reconhecimento da ilegitimidade passiva do terceiro recorrido André Tristão Aquino.

É o relatório. Inclua-se em pauta para julgamento.

*

SUSTENTAÇÕES ORAIS

O Sr. FLAVIO CHEIM (ADVOGADO):-

Senhor Presidente, Eminente Relatora, Ilustre Representante do Ministério Público: o caso sob julgamento se encaixa como uma luva na vedação imposta pelas chamadas condutas vedadas.

Como sabemos, as condutas vedadas são limitações impostas aos Agentes Públicos com o objetivo de controlar o abuso de poder político. Foram instituídas em nosso sistema justamente para coibir abusos oriundos da reeleição.

A norma vem na sequência da mudança constitucional que autorizou a reeleição e trazem conceitos determinados. Ao contrário de outras normas eleitorais, aqui os conceitos são determinados. A finalidade é exatamente impedir que o abuso de poder político, por parte de quem ocupa cargo público, comprometa a igualdade entre os candidatos.

No caso concreto, há uma indiscutível violação, um verdadeiro encaixe dos fatos à norma, inciso VII do artigo 73 da Lei das Eleições, que dispõe:

"São proibidos aos Agentes Públicos, empenhar, no primeiro semestre do ano da eleição, despesas com publicidade de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais que excedam a 6 vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 últimos anos que antecedem o pleito"

Então, o Candidato à reeleição permanece no cargo por quatro anos. Faz-se a média dos três primeiros anos de mandato, para que ele não possa, em ano eleitoral, utilizar o cargo para fazer publicidade se beneficiar, em detrimento dos demais.

O caso concreto, Eminentíssimos Julgadores: o então Prefeito Marcos Guerra, candidato à reeleição, no primeiro semestre de 2024 (inaudível) no dia 12 de janeiro do ano eleitoral. E por que há um ilícito? Porque o limite máximo que poderia ser por ele empenhado era de R\$ 279.000,00. Ou seja, ele extrapolou 84% desse limite.



E mais: esse fato é confessado por ele na contestação. Porque na inicial nós falamos que ele tinha extrapolado 97%. Ele falou: “Não, eu só extrapolei 84%.”

Além disso, Eminentíssimos Julgadores — e nós veremos isso da nossa tribuna — houve efetivo desvirtuamento do conteúdo dessa campanha institucional.

A sentença julgou improcedente o pedido. E assim o fez por dois fundamentos. O primeiro fundamento: essa regra que acabei de ler para Vossas Excelências pode ser excepcionada. Então, ela admitiu uma exceção e acolheu essa excepcionalidade. E o segundo: essa exceção seria oriunda da chamada crise causada pela dengue, que configurou, portanto, essa possibilidade de se gastar um valor assim.

Assim, com o máximo respeito — respeito mesmo — à respeitável sentença, ela beira a teratologia e a perplexidade. Por quê? Vossas Excelências são Juízes Eleitorais há muitos anos. É a primeira vez que eu vejo, ao menos, uma sentença que não cita um autor, não cita um acórdão. E ela não cita por quê? Porque não existe.

É pacífico no TSE o entendimento de que esta norma não pode ser excepcionada. E não sou eu que estou dizendo isso. Quem diz isso é o TSE. Trago à baila um acórdão que não é recente, é de 2020. Nós temos cinco anos de entendimento consolidado do Ministro FACHIN, que diz o seguinte:

"As condutas vedadas consubstanciam infrações eleitorais de caráter objetivo, inexistindo, na hipótese do artigo 73, inciso VII da Lei das Eleições, previsão de excepcionalidades para sua configuração. Quando os fatos se subsumirem à descrição normativa, a constatação da extrapolação de gastos com publicidade institucional, no primeiro semestre do ano eleitoral caracteriza, por si só, a conduta vedada do inciso sétimo."

Então, com a devida vênia, a respeitável sentença padece de erro grave. Por quê? Porque essa norma não pode ser excepcionada. Se nós admitirmos a sua exceção — para efeito de debate —, porque esse é o fundamento do Ilustre Dr. Marcelo, que vai me suceder da tribuna, essa alegada crise da dengue não seria suficiente também para configurar essa exceção.

Por que ela não seria? Eu comprovo para Vossas Excelências. Primeiro: quando foi o empenho? Dia 12 de janeiro de 2024. Valor integral: R\$ 514.000,00.

Como que isso foi gasto? Eu falo pros senhores.

Janeiro: foram feitas três campanhas — investimentos em infraestrutura, divulgação de kit escolar e, olhem essa campanha, hein — o vídeo chamava “*Marcos Guerra*”, que é o candidato à reeleição, “*leva Jaguaré à volta da série A em 2024*”. Cadê a dengue aqui? Nada. Sabe quanto foi gasto aqui? 50% do que era possível gastar em todo o semestre: R\$ 117.000,00.

Fevereiro: campanhas “*Agro Mais, Carnaval em Jaguaré, Saúde, Dengue*”. Uma das quatro campanhas era sobre dengue. Valor: R\$ 80.000.

Março: gastou-se apenas com a dengue. R\$ 90.000.

Abril: “*O progresso não para!*” — ó, em ano de eleição, eu tô falando de “progresso”, hein! — “*O orgulho em viver aqui, Macrodrenagem, Jaguaré está trabalhando por você*”. E o último itenzinho: “Dengue,



campanha pela vida”. Valor: R\$ 124.000.

E maio, o último mês em que se poderia fazer isso... Vocês acham que a propaganda institucional falou alguma coisa sobre dengue? Vocês acham? A resposta é negativa. Não falou nada sobre dengue. Agricultura, cultura, saúde e um filme institucional do IPTU.

Portanto, Eminentíssimos Julgadores, ele gastou R\$ 80.000,00 neste aqui. Não há excepcionalidade. Houve um efetivo desvirtuamento dessa propaganda institucional em prol do candidato à reeleição. Se nós olharmos as campanhas, a produção, tudo que foi gasto, nós vemos claramente isso.

Só para os senhores terem uma ideia: *Jaguapé vive um momento único na sua história. A Prefeitura investe forte. A gestão municipal cuida de estradas...* Gente, com o devido respeito, isso é propaganda institucional? Isso está enaltecendo quem exerce o cargo de quê? Do prefeito! Da gestão municipal! Então, isso não é uma propaganda institucional, com o devido respeito.

E aqui tem uma curiosidade muito grande. Essa é curiosa mesmo. Sabe quem conduziu esse projeto institucional? Foi a Secretaria de Saúde. Seria a dengue, certo?

Tá aqui, ó: “unidade orçamentária: Secretaria de Gabinete. Atividade do projeto: projeto realizado para atender o gabinete do prefeito”. O gabinete do prefeito! Esse projeto foi feito para atender o prefeito, que era candidato à reeleição. Que gastou 90% a mais do que ele poderia ter gastado.

E para finalizar, eminentíssimos julgadores, já que a subsunção é clara, a dúvida que se faz é: ótimo, existe gravidade suficiente para gerar a cassação? E a resposta é dada pelo Ilustre Dr. Alexandre Senra, representante do Ministério Público. E que, tal qual o Ministério Público de primeiro grau, pugnam pela cassação desse registro e do mandato.

O que disse o Dr. Alexandre Senra?

"Esses fatos tornam a conduta suficientemente grave para comprometer a normalidade do pleito, causar o desequilíbrio na disputa eleitoral, especialmente pelo uso de recursos públicos acima do limite permitido e com a finalidade que extrapola o caráter institucional."

Ademais, prossegue e conclui o Dr. Alexandre:

"O limite de gastos para a campanha eleitoral em Jaguaré foi fixado em R\$ 683.000, enquanto o gasto excessivo com a publicidade institucional alcançou R\$ 234.000, correspondendo a 35% do teto permitido para a campanha."

Portanto, Eminentíssimos Julgadores, concluindo: o que se quer aqui é que seja respeitada a moralidade administrativa e, sobretudo, pugna-se pela cassação do mandato do candidato reeleito — da mesma forma que pugnou o Ministério Público em primeiro e segundo grau.

Muito obrigado.

*



O Sr. MARCELO DE SOUZA NUNES (ADVOGADO):-

Boa noite. Vamos aqui analisar um caso que envolve diversos detalhes que devem ser considerados pelo Poder Judiciário. A sentença de piso deve ser mantida pelos seguintes fundamentos.

Como o Dr. Cheim já mencionou, há aqui um questionamento sobre uma extrapolação, em tese, de 84% no limite que seria concedido ao prefeito para investir em publicidade institucional no ano da eleição. Por que em tese? O primeiro ponto que devemos analisar é os gastos referentes à dengue — reconhecida por decreto no município como situação emergencial, porque havia uma extrapolação de 500% no número de casos de dengue naquele período. Os estudos que embasaram esse decreto já vinham sendo realizados desde o final do ano anterior, sendo concluídos dentro do ano de 2024.

Pois bem, o primeiro ponto a ser analisado é se essa verba gasta com campanhas relacionadas à dengue deve ou não entrar no cômputo. E aqui, já chamo a atenção para um posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em uma consulta sobre esse tema, no campo do Direito Administrativo, mas que serve de norte para a análise de sua incidência no campo eleitoral.

Nessa consulta — que tratava justamente de campanhas relacionadas à dengue — questionou-se se esse tipo de gasto deveria ser computado ou não. E o Tribunal de Contas do Paraná entendeu que os gastos relacionados à dengue não deveriam ser computados para fins de análise das contas no Direito Administrativo, cabendo à Justiça Eleitoral se manifestar sobre a eventual vedação no campo eleitoral, justamente por não competir ao Tribunal de Contas entra nessa seara.

Isso já serve de norte para mostrar que a tese de que esses gastos não podem ser computados não é absurda. Muito pelo contrário: encontra amparo em entendimento técnico de nossos tribunais de contas.

Portanto, o primeiro ponto é esse: vamos retirar ou não esse valor? Caso os gastos com dengue sejam desconsiderados, o valor gasto com publicidade institucional ficou R\$ 40 abaixo do limite. Nesse cenário, não haveria irregularidade alguma.

Esse é o primeiro ponto. Mas, caso se entenda que esses gastos devem ser considerados, devemos analisar a questão sob dois aspectos:

Primeiro: houve abuso do poder econômico e político?

Ou: houve apenas conduta vedada?

Essa distinção é fundamental. O TSE já estabeleceu requisitos para fixar o abuso do poder político e econômico em casos como este, nos quais há extrapolação nos gastos com propaganda.

Cito aqui um precedente do TSE em que se analisou um caso de extrapolação de 130%. Naquele julgamento, o Tribunal entendeu que não era caso de cassação, mas apenas de multa.

Ou seja, mesmo que se reconheça a conduta vedada — como bem explicou o advogado que me antecedeu — deve-se analisar na questão da penalidade a gravidade dos fatos: se será apenas multa ou a cassação.

No âmbito do poder econômico e político, ressaltai um julgado do TSE, da lavra do Ministro Alexandre de Moraes, em que ele foi muito claro e preciso ao afirmar que, para o reconhecimento do abuso do poder econômico, é indispensável a comprovação do desvirtuamento da propaganda, com consequente benefício



ao candidato, aliado à gravidade dos fatos.

Então, o que deve ser analisado? Além da extrapolação do teto, deve-se analisar se aquela propaganda foi feita para promover a candidatura do Prefeito e a gravidade dos fatos. São, portanto, três fatores a serem analisados.

Pois bem, ficou comprovado que não houve qualquer desvirtuamento da propaganda institucional. Não houve nenhuma manifestação nesse sentido. Inclusive, analisamos a forma como a propaganda foi feita. Seria diferente, por exemplo, se tivesse sido feita por meio de televisão, outdoors com a foto do Prefeito, ou por impulsionamento nas redes sociais, como Facebook ou Instagram. Mas não foi o caso.

As propagandas questionadas foram veiculadas em sites de publicidade e em alguns spots de rádio, sem qualquer promoção pessoal. Diferente seria se houvesse fotos do Prefeito na propaganda, em outdoor, foto do prefeito fazendo combate à dengue na televisão... Não houve nada disso. Portanto, esse primeiro fator serve para retirar a gravidade do fato, na questão da dengue..

Pois bem, então não houve desvirtuamento da propaganda institucional, a sentença reconheceu isso de forma acertada.

Alguns fatores são importantes para a análise: fala-se muito da extrapolação de 80%, mas essa nova regra de cálculo foi implementada nessas eleições. Antes, a regra era um pouco diferente. No primeiro ano do mandato, o Prefeito não realizou qualquer gasto porque não havia contrato licitado, que só foi concluído no final de 2021. Então só houve gastos no ano de 2022 e 2023.

Se aplicarmos a regra de forma literal, cria-se uma distorção, dando a entender que houve extrapolação de 80%, quando, na prática, isso não ocorreu. E isso foi comprovado nos autos.

É importante analisar os gastos de 2022 e 2023 porque a finalidade da norma é impedir que o Prefeito gaste mais no ano da eleição — e isso não aconteceu. Muito pelo contrário: ele gastou 24% a menos.

No primeiro semestre de 2022, o gasto foi de R\$ 780 mil. No primeiro semestre de 2023, R\$ 581 mil. Já no primeiro semestre de 2024, R\$ 514 mil. A média ficou 24% abaixo dos anos anteriores.

Isso demonstra que não houve qualquer intenção de burlar a lei, de se promover ou obter vantagem. Como no primeiro ano não houveram gastos, há uma distorção no cálculo que, na prática, não se apresenta, pois o gasto foi menor. Isso é muito importante de ser analisado, até para a fixação de penalidade, caso se entenda pela existência de conduta vedada.

Ficou comprovado que houve gasto a menor no ano da eleição. Isso é indiscutível. Devemos analisar a conduta. Se não for retirado esse gasto com a dengue teríamos aqui a conduta vedada de uma forma literal, mas não abuso de poder político ou econômico.

Como consta na defesa e nos memoriais entregues, o TSE exige, além da extrapolação, que haja o desvirtuamento da propaganda e a gravidade dos fatos.

Outro aspecto relevante para a avaliação da gravidade é o resultado da eleição. No município havia quatro candidatos a Prefeito, e o atual foi reeleito com 70% dos votos. O segundo colocado teve apenas 20%.



Ou seja, ele teve três vezes mais votos do que o segundo colocado. Questiono: essa conduta apontada teve gravidade suficiente para macular o processo eleitoral a ponto de se exigir a realização de novas eleições no município? Entendo que não.

Os julgados do TSE, inclusive aquele que cito nos memoriais, em que houve extrapolação de 130%, entenderam que não havia gravidade nos fatos. Não são os números, por si sós, que atribuem gravidade à conduta, mas sim um conjunto de fatores que precisam ser analisados.

Assim, essa questão do resultado da eleição deve, sim, ser levada em consideração. Se, por exemplo, a vitória tivesse ocorrido por uma margem apertada — de 1% ou 2% — talvez alguma irregularidade pudesse ter influenciado no resultado. O que, neste caso, não se comprova em hipótese alguma.

Portanto, todos esses fatores precisam ser considerados ao se analisar o tipo de sanção eventualmente aplicável. Reforçando: se não for retirado o valor do cálculo, pode-se considerar a existência da conduta vedada. Mas a conduta vedada, por si só, não configura abuso de poder econômico ou político — como já mencionei.

Ainda que se entenda pela conduta vedada, haveria a possibilidade de aplicação apenas da penalidade de multa, e não de cassação. Isso dependeria da análise da gravidade, o que, conforme demonstrado, não se configura neste caso.

Outro ponto que merece esclarecimento: quando a acusação menciona que o empenho foi feito em janeiro, é importante destacar que o empenho é anual. O fato de haver o empenho em janeiro não significa que o valor será integralmente gasto. Inclusive, o prefeito poderia realizar esse gasto depois das eleições, sem qualquer vedação, já que o limite legal se aplica apenas ao primeiro semestre do ano eleitoral. Portanto, é fundamental fazer essa distinção.

Dessa forma, entendo que ficou muito claro, por tudo que foi exposto — e até mesmo pelo reconhecimento da própria sentença de piso, muito bem fundamentada — que é plausível a retirada desses gastos com a campanha contra a dengue do cálculo.

Caso essa retirada não seja acolhida, o que se discute é se houve gravidade suficiente para justificar a cassação, o que, conforme demonstrado, não houve. Assim, a defesa se manifesta no sentido da manutenção da decisão de piso ou, alternativamente, caso se entenda pela existência da conduta, que seja aplicada apenas a penalidade de multa, já que o abuso de poder econômico e político foi corretamente afastado pelo TSE.

É nesse sentido que se manifesta a defesa, Excelência.

*



PARECER ORAL

O Sr. PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL ALEXANDRE SENRA:-

Doutor, considerando que ambas as partes estão representadas, eu não iria nem sustentar. No entanto, em complementação às considerações expendidas tanto pelo advogado do recorrente quanto do recorrido, acho que é importante fazer alguns breves apontamentos. O primeiro deles é em relação ao posicionamento da Procuradoria Regional Eleitoral.

Entende a Procuradoria Regional Eleitoral pelo provimento parcial do recurso para fins de condenação dos candidatos recorridos à cassação do registro ou diploma, imposição da inelegibilidade pelo prazo de 8 anos, com aplicação cumulativa da multa pela prática de conduta vedada. Mantida a sentença no tocante ao reconhecimento da ilegitimidade passiva do terceiro recorrido, André Tristão.

Dois pontos apenas que eu queria destacar, em razão do que foi sustentado por ambas as partes. Primeiro, entende a Procuradoria Regional Eleitoral que a vedação constante do artigo 73, inciso 7, da Lei 9504/1997 é de caráter objetivo e não comporta exceções, na redação dada pela lei 14.356/2022.

Então, quando se fala que é vedado aos agentes públicos empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais — ou de suas respectivas entidades — que excedam seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três últimos anos que antecedem o pleito, não há nenhuma exceção legalmente prevista à caracterização dessa conduta vedada. Esse é o primeiro ponto.

O segundo ponto diz respeito à discussão se teria havido apenas essa conduta vedada ou se essa conduta caracterizaria também o abuso, com a infração do §1º, artigo 37, da Constituição da República, sujeitando o responsável ao cancelamento do registro ou diploma.

Separei alguns áudios constantes dos autos, para que fique claro porque a Procuradoria Regional Eleitoral entendeu que essa conduta caracterizou, sim, o abuso neste caso. Não vou reproduzir todos, mas vou reproduzir pelo menos dois, citando a respectivo ID. O primeiro deles está no ID 9426288.

[Neste ponto, o Procurador reproduz áudio constante dos autos – ID 9426288]

O outro que vou reproduzir está no ID 9426243.

[Neste ponto, o Procurador reproduz áudio constante dos autos – ID 9426243]

Bom, constam vários áudios com esse mesmo tom nos autos e, no entendimento da Procuradoria Regional Eleitoral, essa não é uma publicidade que tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, conforme imposto pelo artigo 37, §1º, da Constituição. Por essa razão que a manifestação da Procuradoria Regional Eleitoral foi pelo provimento do recurso.

*



VOTO

A Sr^a. JURISTA LÚCIA MARIA RORIZ VERÍSSIMO PORTELA (RELATORA):-

Conforme relatado, cuidam os autos de Recursos Eleitorais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral (ID 9426478) e pela COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (REPUBLICANOS, Federação PSDB CIDADANIA (PSDB/CIDADANIA), Federação PSOL REDE (PSOL/REDE), PDT) (ID 9426480) contra a sentença de IMPROCEDÊNCIA (ID 9426474), proferida pelo juízo de 41^a ZE/ES na AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL-AIJE (ID 9426126), ajuizada por ela contra MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, ELDER SOSSAI DE LIMA e ANDRÉ TRISTÃO AQUINO, em razão da suposta prática da conduta vedada previstas no artigo 73, inciso VII e artigo 74 da Lei 9.504/97, consistente em extrapolação de gastos com publicidade institucional, com desvirtuamento de seu conteúdo para fins político-eleitorais, caracterizando abuso de poder político e econômico.

Narra a inicial que, nos termos do artigo 73, VII, da Lei nº 9.504/97, o município de Jaguaré poderia empenhar no primeiro semestre de 2024, despesas com publicidade institucional no valor máximo de 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito (2021, 2022 e 2023), o que equivaleria a R\$ 259.739,07 (duzentos e cinquenta e nove setecentos e trinta e nove reais e sete centavos).

Afirma que, a despeito disso, o Prefeito MARCOS ANTÔNIO e o Secretário de Gabinete ANDRÉ, de maneira desproporcional e irrazoável, extrapolaram esse limite legal ao empenharem, no primeiro semestre do ano eleitoral, o montante de R\$ 514.000,00, excedendo em 97,89% a média mensal dos três anos anteriores.

Sustenta que essa conduta afetou a normalidade e legitimidade das eleições, em desequilíbrio ao pleito eleitoral, uma vez que as campanhas publicitárias contratadas no aludido período extrapolaram o caráter informativo e impessoal exigido por lei, sendo dotadas de caráter promocional e eleitoreiro.

Em razão disso, a coligação pleiteou:

- a) A cassação dos registros de candidatura do prefeito e do vice;
- b) A aplicação da sanção de inelegibilidade, nos termos do artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90, ao prefeito e ao terceiro investigado;
- c) A imposição de multa pela prática de conduta vedada.



O juízo de primeiro grau julgou IMPROCEDENTES os pedidos, com base nos seguintes fundamentos:

a) Ilegitimidade passiva de André Tristão Aquino – Reconheceu que a nomeação do terceiro investigado como Secretário de Governo ocorreu após os empenhos questionados, razão pela qual afastou sua responsabilidade.

b) Exclusão de gastos com campanhas sanitárias – Concluiu que os valores destinados às campanhas de combate à dengue, justificadas por situação de emergência sanitária, deveriam ser excluídos do cálculo do limite previsto no artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97. Após esse abatimento, considerou os gastos compatíveis com o limite legal.

c) Ausência de desvio de finalidade – Entendeu que as publicidades analisadas possuíam caráter informativo e foram veiculadas em mídias locais de alcance limitado, sem potencial para comprometer a lisura do pleito.

Em suas razões, o primeiro recorrente, Ministério Público Eleitoral (ID 9426478), sustenta que a partir da vigência da Lei nº 14.356/2022, o simples fato de empenhar recursos para propaganda institucional em montante superior ao limite legal caracterizará a conduta vedada, independentemente da efetiva veiculação dessa propaganda.

Explica que a sentença atacada considerou que os gastos com publicidade com o surto provocado pelo vetor *Aedes Aegypti* (fato notório), bem como a preocupação prévia da Secretaria Municipal de Saúde com o problema da dengue na municipalidade, ensejariam deferir o decote dos valores despendidos pela municipalidade, no ano de 2024, com a emergência sanitária causada pela dengue, do cálculo do montante empenhado com publicidade institucional no presente exercício financeiro. No entanto, discorda dessa premissa diante dos seguintes argumentos:

a) O contrato de publicidade institucional estava vinculado à Secretaria de Gabinete do Prefeito, o que reforça sua vinculação pessoal e imediata supervisão da conduta, da qual era beneficiário direto, violando o princípio da igualdade de oportunidades.

b) O valor já havia sido empenhado em excesso em janeiro de 2024, mês no qual não houve nenhuma campanha de combate à dengue, mas, sim, material de publicidade institucional com promoção da gestão e divulgação de jogos do time de futebol atrelado à imagem do prefeito,



cuja esmagadora maioria do material publicitário foi feita com desvio de finalidade e promoção pessoal.

c) O limite de gastos foi extrapolado no mês de março e, mesmo assim, foram realizados diversos atos de publicidade institucional que não guardavam nenhuma relação com o combate à dengue nos meses de abril e maio de 2024, sendo que, no mês de maio não foi produzida nenhuma campanha de combate à dengue.

d) Os áudios produzidos para as rádios com autopromoção da gestão possuíam duração de 60 segundos, enquanto o material produzido para o combate à dengue restringiam-se a apenas 45 segundos.

e) Nos termos da jurisprudência do TSE a conduta vedada do artigo 73, inciso VII, tem natureza objetiva, não podendo ser considerada excepcionalidade não prevista em lei. (TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº38696, Acórdão, Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/10/2020).

Aduz que também restou configurado o abuso de poder político, decorrente do uso da máquina pública para alavancar a imagem da gestão e vinculá-la à continuidade do gestor, uma vez que, ressalvadas as campanhas referentes à dengue, ao IPTU e ao carnaval de 2024, todo o amplo material foi de natureza genérica dos feitos da gestão, em tom promocional, semelhante aos slogans de campanha eleitoral.

Assevera que é latente o abuso de poder econômico. Isso porque o limite de gastos para a própria campanha eleitoral de Jaguaré foi de R\$ 683.191,63, de modo que o gasto com publicidade institucional em excesso (R\$ 234.795,70), já considerada a correção monetária, corresponde a quase 35% do gasto total permitido para o período de campanha, consistindo em uso desproporcional de recursos financeiros (gravidade quantitativa), o que é agravado por serem oriundos da máquina pública, em razão de desvio de finalidade (gravidade qualitativa).

Ao final requer o conhecimento e provimento do recurso para reformar a sentença recorrida, julgando PROCEDENTE a AIJE, com a cassação dos registros de candidatura de MARCOS ANTÔNIO E ELDER e imposição de inelegibilidade a MARCOS ANTÔNIO e ANDRÉ, pelo período de 08 (oito) anos, nos termos do artigo 22, XIV, da Lei Complementar 64/90, aplicando-lhes cumulativamente a multa pela prática de conduta vedada, nos termos do artigo 73, inciso VII, §4º, da Lei das Eleições.

Por sua vez, o segundo recorrente, COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (ID 9426480) diz que:



- a) A sentença recorrida assentou, equivocadamente, que as alegações finais teriam constituído inovação daquilo que já havia sido debatido, em petição inicial, contestação e réplica, tendo em vista que não houve qualquer inovação, mas apenas detalhamento da argumentação anterior e comparação dos documentos com fatos públicos e notórios;
- b) Dessa forma, deve ser reformada a premissa para que, por ocasião da análise do desvio de finalidade da publicidade institucional, a prova possa ser integralmente apreciada, sem se desprezar o vasto material produzido, que comprova o abuso de poder, como fez a sentença;
- c) A sentença recorrida adotou engenhosa interpretação, por meio da qual criou hipótese de exceção não prevista pelo legislador, importando para o artigo 73, inciso VII da Lei das Eleições, as exceções dos seus incisos VI "b" e X, de modo a desconsiderar a vultosa extrapolação dos gastos com a publicidade institucional ocorrida no primeiro semestre do ano da eleição.
- d) Sequer há notícia de que os requeridos tenham solicitado prévia autorização judicial para realizar a publicidade institucional em razão da suposta calamidade, como exige o artigo 73, VI, "b".
- e) Foi realizado empenho de R\$ 514.000,00, de uma só vez, em 12/01/2024, antes mesmo da decretação do surto da dengue, utilizado com campanhas publicitárias que extrapolaram os limites da impessoalidade e finalidade informativa, caracterizando abuso de poder político e econômico.
- f) Excetuadas as campanha de publicidade institucional do carnaval, dengue e IPTU 2024, todas as demais a seguir, produzidas com tais valores, são genéricas, possuem desvio de finalidade, ausência de caráter informativo e caráter eleitoral, configurando abuso de poder político e econômico:

- 1) Melhoras em infraestrutura;
- 2) Kit Escolar
- 3) Jogos do time de futebol (JAGUARÉ) no campeonato capixaba!
- 4) Agro Mais;
- 5) Saúde
- 6) "O progresso não para"
- 7) "Orgulho de viver aqui"
- 8) "Macro drenagem"
- 9) "Jaguaré está trabalhando por você"
- 10) "Agricultura, obras e infraestrutura"



11) "Cultura, esporte e assistência social"

12) "educação e saúde"

g) A ilegitimidade passiva de ANDRÉ TRISTÃO AQUINO, reconhecida pelo juiz sentenciante, em razão de sua nomeação ter ocorrido apenas em abril de 2024, após os fatos ora discutidos, merece ser reformada, tendo em vista que:

1) embora o empenho irregular tenha sido realizado em 12/01/2024, ele poderia ter cancelado os empenhos excedentes a partir do momento em que tomou posse.

2) antes de assumir como secretário, ANDRÉ já ocupava o cargo em comissão de Assessor do Prefeito, vinculado à Secretaria Municipal de Gabinete, nomeado através da Portaria nº 177, de 15 de março de 2022.

Ao final, requer o conhecimento e provimento do recurso, para julgar PROCEDENTE a AIJE, condenando-se os recorridos à cassação do registro ou diploma e à imposição de inelegibilidade pelo período de oito anos.

Os recorridos, em contrarrazões (ID 9426486), defenderam a manutenção da sentença, argumentando que:

a) O contrato com a Agência de Publicidade Imaginare Agência De Publicidade foi firmado e gerido exclusivamente pela Secretaria de Gabinete, órgão da administração municipal diretamente responsável pela sua execução. O Sr. André Tristão Aquino, por sua vez, ocupava o cargo de Secretário de Governo, cuja nomeação ocorreu apenas em abril de 2024, posterior aos fatos ora discutidos e posterior aos empenhos realizados e já liquidados antes mesmo de seu ingresso. Sendo assim, não tendo ele participado de nenhum ato administrativo relacionado aos empenhos ou à execução do contrato de publicidade em questão, impõe-se a manutenção da sentença que reconheceu a sua ilegitimidade passiva, com a consequente exclusão do seu nome do polo passivo desta demanda, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

b) Os gastos relacionados às campanhas de combate à dengue foram devidamente comprovados e justificam-se pela emergência sanitária enfrentada, sendo correta sua exclusão do cálculo.

c) As publicidades possuíam caráter informativo, respeitando os parâmetros legais, sem promover a imagem pessoal do prefeito ou configurar propaganda eleitoral antecipada.

d) As peças publicitárias foram veiculadas em mídias regionais de alcance limitado, sem repercussão suficiente para comprometer a isonomia do pleito.



Por fim, os recorridos pediram o desprovimento dos recursos e a manutenção integral da sentença de primeiro grau.

A douta Procuradoria Regional Eleitoral, em seu parecer de ID 9432870, complementado pelo ID 9433600, manifestou-se pela ilegitimidade passiva de André Tristão Aquino, pela ausência de inovação nas alegações finais e no mérito, pelo provimento parcial dos recursos interpostos, para condenar os candidatos recorridos à cassação do registro ou diploma e à imposição de inelegibilidade pelo período de 8 anos, nos termos do artigo 22, XIV da LC 64/90, aplicando-lhes cumulativamente a multa pela prática de conduta vedada, nos termos do artigo 73, inciso VII, §4º, da Lei das Eleições.

Ao final, opina pelo provimento parcial dos recursos interpostos para condenar os candidatos recorridos à cassação do registro ou diploma e à imposição de inelegibilidade pelo período de 8 anos, nos termos do artigo 22, inciso XIV da LC 64/90, aplicando-lhes, cumulativamente, a multa pela prática de conduta vedada, prevista no artigo 73, inciso VII, §4º da Lei das Eleições, e mantida a sentença no tocante ao reconhecimento da ilegitimidade passiva do terceiro recorrido André Tristão Aquino.

Pois bem.

A sentença combatida foi publicada no DJE em 22/10/2024 e os recursos do Ministério Público Eleitoral e do autor foram interpostos respectivamente em 22/10/2024 e 25/10/2024, motivo pelo qual, presentes os demais requisitos de admissibilidade, ambos devem ser conhecidos.

*

VOTO

(Preliminar de Legitimidade Passiva)

A Sr^a. JURISTA LÚCIA MARIA RORIZ VERÍSSIMO PORTELA (RELATORA):-

- PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE PASSIVA DE ANDRÉ TRISTÃO AQUINO:

O recorrente COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" insurge-se, preliminarmente, contra o entendimento do juízo *a quo*, o qual, ratificando a decisão saneadora de ID 9426465, reconheceu a ilegitimidade do terceiro investigado, ANDRE TRISTAO AQUINO, para figurar no polo passivo da AIJE.

A sentença respaldou-se nos seguintes fundamentos:



"(...) a nomeação do referido investigado, para o cargo de provimento em comissão de Secretário de Governo, vinculado à Secretaria Municipal de Governo, ocorreu em 05/04/2024, momento posterior ao empenho dos valores despendidos com publicidade institucional (12/01/2024).

Assim sendo, é evidente que, à época do fato imputado ao terceiro investigado, sequer tinha ele poderes de empenhar verbas orçamentárias, sendo certo que o cancelamento de empenho, a partir das premissas do Direito Financeiro, não pode ser reduzido a simples ato discricionário do gestor, tal como suscitado em réplica pela parte autora, sob pena de total descontrole administrativo das finanças públicas.

De mais a mais, posterior cancelamento de valores empenhados acima do permissivo legal não faria desaparecer o ilícito supostamente ocorrido e ora investigado."

O recorrente defende que, embora o empenho irregular de R\$ 514.000,00, referente ao contrato de publicidade institucional objeto da presente AIJE, tenha sido realizado em 12/01/2024 e a nomeação de ANDRÉ para o cargo de Secretário de Governo ocorrido apenas posteriormente, em abril daquele mesmo ano, ele poderia ter cancelado os empenhos excedentes a partir do momento em que tomou posse.

Acrescenta que antes de assumir como secretário, ANDRÉ já ocupava o cargo em comissão de Assessor do Prefeito, vinculado à Secretaria Municipal de Gabinete, nomeado através da Portaria nº 177, de 15 de março de 2022.

Sem razão o recorrente.

Transcrevo abaixo excerto do irretocável parecer da douda Procuradoria Regional Eleitoral quanto ao tema, que adoto como fundamento:

"Conforme os autos, o investigado André Tristão Aquino não participou do ato de empenho nem há comprovação de sua relação direta com a execução do contrato com a referida agência de publicidade. Na data do empenho e da assinatura do contrato, o investigado ocupava o cargo de assessor do prefeito, função que não lhe conferia poderes para ordenar despesas ou gerir verbas orçamentárias. À época, a responsabilidade pela gestão do contrato recaía sobre a Secretaria Municipal de Gabinete.

A alegação de que o investigado poderia ter cancelado os empenhos ao assumir o cargo de Secretário de Governo não merece prosperar. Isso porque, conforme a legislação aplicável, o



empenho constitui um ato prévio e indispensável à formalização de contratos administrativos. Após a celebração do contrato, a execução da despesa permanece vinculada ao empenho originalmente realizado, sendo a liquidação uma etapa subsequente destinada a quitar as obrigações previamente assumidas.

Além disso, destaca-se que a conduta vedada já estava configurada no momento em que André Tristão Aquino assumiu o cargo de Secretário de Governo, sendo certo que o posterior cancelamento de valores empenhados acima do permissivo legal não faria desaparecer o ilícito praticado e o que o cancelamento de empenho a partir das premissas do Direito Financeiro não pode ser reduzido a simples ato discricionário do gestor, tal como suscitado em réplica pela parte autora, sob pena de total descontrole administrativo das finanças públicas.

Por fim, reforça-se que o empenho não se configura como ato meramente discricionário do gestor, estando subordinado a requisitos legais. O cancelamento de empenhos, por exemplo, exige o cumprimento de condições específicas, conforme jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTRATO DE REPASSE. CANCELAMENTO INDEVIDO DE EMPENHO. O caso concreto não se enquadra nas situações descritas no subitem 4.8.1.6 do Manual do Siafi, segundo o qual a anulação de empenho no decorrer do exercício financeiro somente pode ser realizada: a) parcialmente, quando seu valor exceder o montante da despesa realizada; b) totalmente, quando: o serviço contratado não tiver sido prestado, o material encomendado não tiver sido entregue, ou a nota de empenho tiver sido emitida incorretamente. A existência de notícias de que outros empenhos foram emitidos no mesmo período coloca em xeque a justificativa apresentada pelo ente federal. . Tendo a União assumido compromisso regular perante o Município, inclusive com reserva de dotação específica para a despesa, não se justifica a anulação do empenho. (TRF4, AC 5034880-91.2018.4.04.7100, QUARTA TURMA, Relator RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA, juntado aos autos em 29/11/2019).

Assim, não se comprovou a relação entre o ilícito e o Sr. André Tristão Aquino, ficando configurada sua ilegitimidade passiva."

Com efeito, não há nos autos elementos que comprovem a participação direta do investigado André Tristão Aquino no ato de empenho ou na execução do contrato celebrado com a agência de publicidade mencionada, exercendo, à época, cargo de assessor do Prefeito, sem competência para ordenar despesas ou gerir recursos públicos. A posterior assunção do cargo de Secretário de Governo, por si só, não implica responsabilidade



retroativa sobre atos administrativos regularmente formalizados. Ademais, o eventual cancelamento de valores empenhados, além de não elidir o suposto ilícito já consumado, submete-se a requisitos estritos previstos na legislação, não se tratando de ato discricionário irrestrito do gestor.

Diante do exposto, em harmonia com o parecer ministerial, ausente demonstração do nexo de causalidade entre a conduta do investigado e a prática apontada como irregular, **REJEITO a alegação de legitimidade do terceiro**, mantendo incólume a sentença recorrida no ponto em que reconheceu a ilegitimidade passiva de ANDRE TRISTAO AQUINO.

*

ACOMPANHARAM O VOTO DA EMINENTE RELATORA:-

O Sr. Desembargador Dair José Bregunze de Oliveira;

A Sr^a Juíza de Direito Isabella Rossi Naumann Chaves;

O Sr. Juiz de Direito Marcos Antônio Barbosa de Souza;

O Sr. Juiz Federal Alceu Maurício Júnior;

O Sr. Jurista Adriano Sant'Ana Pedra;

O Sr. Jurista Hélio João Pepe de Moraes e

O Sr. Desembargador Carlos Simões Fonseca (Presidente).

*

VOTO

(Preliminar de Ausência de Inovação nas Alegações Finais)

A Sr^a. JURISTA LÚCIA MARIA RORIZ VERÍSSIMO PORTELA (RELATORA):-



- PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO NAS ALEGAÇÕES FINAIS

Depreende-se dos autos que o juízo sentenciante deixou de levar em conta, por ocasião do julgamento, as novas elucidacões quanto à prova documental já juntada, apresentadas em alegações finais sob o ID 9426468, por entender tratar-se de inovação do articulado em réplica. Veja-se:

"Nesse sentido, conforme se vê pela marcha processual, em momento oportuno, qual seja, réplica, a parte autora já se manifestara quanto aos documentos de ID 122552271 e seguintes, provenientes do cumprimento da ordem judicial de exibição proferida em face da IMMAGINARE AGENCIA DE PUBLICIDADE LTDA, conforme se nota da petição de ID 122582085.

Contudo, em alegações finais, inovando, ao ver dessa magistrada, o articulado em réplica, a coligação autora apresenta novas elucidacões quanto à prova documental já juntada que, para mim, não devem ser apreciadas, tendo em vista a inexistência de fato novo apto a reabrir a discussão quanto aos documentos de ID 122552271 e seguintes, os quais já se manifestara a autora.

Assim, concludo que a análise do desvirtuamento da publicidade institucional suscitada deverá ser pautada, aqui, para fins de dialeticidade processual, nas teses ventiladas na inicial e em réplica e no livre convencimento motivado deferido a esta julgadora para apreciação das provas coligadas aos autos e aptos a influir no julgamento."

Diante disso, o recorrente COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO", ainda em sede de preliminar, requer o reconhecimento da ausência de inovação nas alegações finais, para que a prova possa ser integralmente apreciada, sem se desprezar o vasto material produzido.

O artigo 23 da Lei Complementar 64/90 estabelece, *in verbis*:

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.*

Destarte, assiste razão ao recorrente quando defende que, ainda que fossem as partes silentes, em suas alegações finais, quanto ao conteúdo da prova produzida, poderia o juiz apreciá-la para formar sua convicção, não sendo ele limitado pelo comportamento das partes.



Assim, na esteira do parecer da douta Procuradoria Regional Eleitoral, concluo que os parágrafos 19 a 185 das alegações finais de ID 9426468 não trazem novos argumentos, limitando-se a fazer uma análise mais detalhada dos documentos indicados na réplica, abordando material publicitário de conteúdo notório e público, cuja inclusão, conforme interpretação do artigo 23 da LC 64/90, seria admissível.

Diante do exposto, ACOLHO a presente alegação preliminar, reconhecendo a ausência de inovação nas alegações finais de ID 9426468, permitindo sua apreciação quando do julgamento do mérito.

*

ACOMPANHARAM O VOTO DA EMINENTE RELATORA:-

O Sr. Desembargador Dair José Bregunze de Oliveira;

A Sr^a Juíza de Direito Isabella Rossi Naumann Chaves;

O Sr. Juiz de Direito Marcos Antônio Barbosa de Souza;

O Sr. Juiz Federal Alceu Maurício Júnior;

O Sr. Jurista Adriano Sant'Ana Pedra;

O Sr. Jurista Hélio João Pepe de Moraes e

O Sr. Desembargador Carlos Simões Fonseca (Presidente).

*

VOTO

(Mérito)

A Sr^a. JURISTA LÚCIA MARIA RORIZ VERÍSSIMO PORTELA (RELATORA):-

- MÉRITO

A controvérsia central reside em verificar se houve extrapolação dos gastos com publicidade institucional pelo município de Jaguaré no primeiro semestre de 2024, bem como o desvirtuamento do conteúdo da



propaganda veiculada para promoção da imagem do gestor, comprometendo a isonomia e normalidade das eleições 2024 para a prefeitura do aludido município.

Essa questão desdobra-se nos seguintes pontos:

1. Os gastos publicitários devem ser analisados sob um critério objetivo ou subjetivo?
2. As despesas de combate à dengue justificam a exclusão parcial dos valores para fins de cálculo da conduta vedada?
3. O material publicitário veiculado caracterizou promoção pessoal do gestor público?
4. A conduta dos investigados comprometeu a isonomia e normalidade do pleito, justificando sanções eleitorais?

- DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 73, VII DA LEI Nº 9.504/97

Colaciono abaixo os fundamentos da sentença recorrida (ID 9426474) em relação à violação ao artigo 73, inciso VII da Lei 9.504/97, primeira causa de pedir:

"Sabe-se que a Ação de Investigação Judicial Eleitoral, prevista no art. 22 da LC 64/90, tem por finalidade proteger a normalidade e legitimidade das eleições da influência de qualquer forma de abuso de poder econômico e político, sendo que, reconhecido o cometimento dos ilícitos descritos na legislação, declarar-se-á a inelegibilidade do representado e de todos que tenham contribuído para a prática do ato.

Assim, os ilícitos que ensejam a propositura da Investigação Judicial Eleitoral são os seguintes: a) abuso do poder econômico, inclusive sob as formas de captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei 9.504/97); b) abuso do poder político ou de autoridade, em detrimento da liberdade do voto; c) transgressões às normas relativas a arrecadação e gastos de recursos financeiros (art. 30-A da Lei 9.506/97, acrescentado pela Lei 11.300/2006); d) utilização de veículos ou meios de comunicação social." (Rui Stoco e Leandro de Oliveira Stoco – Legislação Eleitoral Interpretada, Doutrina e Jurisprudência, Revista dos Tribunais, pág. 273).

No caso, a ação foi proposta com fundamento na suposta ofensa ao disposto nos arts. 73, VII, e art. 74 da Lei nº 9.504/97, consistente em extrapolação de gastos com publicidade institucional somado ao desvirtuamento de seu conteúdo para fins político-eleitorais, circunstâncias a caracterizar suposto abuso de poder político e econômico.

No que se refere à primeira causa de pedir a ser descortinada, assento que a *ratio* da norma em exame é impedir que o administrador público, no último ano do seu mandato, seja para se



reeleger, seja para eleger um sucessor que o apoie, empenhe, para gastos com publicidade institucional, mais do que a média do que empenhou nos três anos anteriores do mandato, pressupondo, assim, o prescritivo normatizador a existência de um planejamento igualitário do mandato, sem que se concentre ou reverta a publicidade governamental em proveito eleitoral.

Nessa toada, registro, de início, que, no entender desta magistrada, a natureza do gasto com publicidade institucional ganha relevo sim para fins de formação e conformação do limite legal da média dos empenhos, a partir de uma interpretação sistemática e finalística da Lei nº 9.504/97.

E explico.

Observa-se que, malgrado o art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97, preveja a vedação, nos 3 (três) meses anteriores ao pleito eleitoral, de autorização de publicidade institucional dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou, ainda, das respectivas entidades da administração indireta, tal regra geral é excepcionada na hipótese de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Sob igual perspectiva encontra-se o art. 73, X, da Lei n.º 9.504/97, que também exclui, do âmbito de incidência da norma, a proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, no ano eleitoral, os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Diante disso, entendo, a partir de razões inerentes ao processo lógico-argumentativo que perpassa a atividade de julgar, que **resta autorizada, igualmente, para a fins de incidência art. 73, VII, a importação das exceções incutidas nos referidos incisos, desde que se constatem gravidade e urgência a ensejar empenho com propaganda institucional para fins de combate a um cenário de calamidade pública instalada ou iminente, como o é o enfrentamento a uma crise sanitária causada pelo *Aedes Aegypti* e notoriamente sabida.**

Nesse diapasão, conforme notícia acostada em ID 122552703 e veiculada em 07/01/2024, bem como fontes publicitárias veiculadas impressa (*vide* reportagem contida na URL "<https://redenoticia.es/jaguare-alerta-para-aumento-do-numero-de-casos-de-dengue/>", datada de 21/11/2023, aliás), à época do empenho com publicidade institucional, nos idos de 12/01/2024, a municipalidade local já antevia o quadro vindouro, a partir da análise quantitativa dos casos registrados em 2023, o que, a partir do juízo do bom e não omisso gestor, permite vislumbrar a adoção de práticas voltadas à inibição da emergência na saúde pública já constatada e de elevada gravidade Tal análise empreendida, inclusive, poderia ter impactado no dimensionamento dos empenhos a serem realizados com publicidade institucional, fato que restou comprovado, no sentir dessa julgadora, a partir do articulado pela defesa à luz da prova documental acostada.

Isso porque, de acordo com cálculo procedido pela defesa com base notadamente no documento de ID 122552701, e não impugnado especificamente pela coligação autora em réplica, verifica-se que os gastos com publicidade institucional para o combate ao surto de dengue, no ano de 2024, pelo município de Jaguaré-ES, foi de R\$ 234.835,52 reais.

Assim sendo, evidenciada a emergência de saúde pública vivenciada no primeiro semestre de



2024, em decorrência de surto provocado pelo vetor *Aedes Aegypti* (fato notório), bem como a preocupação prévia da Secretaria Municipal de Saúde com o problema da dengue na municipalidade, não resta outro entendimento, sob a ótica da Justiça, prestigiar a boa-fé do administrador público, que não seja o deferir o decote dos valores despendidos pela municipalidade, no ano de 2024, com a emergência sanitária causada pela dengue, do cálculo do montante empenhado com publicidade institucional no presente exercício financeiro.

Inclusive, nesse aspecto, registro, de passagem, que tanto a autora como o Ministério Público, em alegações finais, são uníssomos quanto à inexistências de vícios qualitativos na publicidade institucional levada a efeito pelo gestor público na temática de combate à dengue, circunstância a contribuir ainda mais para a retirada dos gastos com campanhas de combate a dengue do somatório semestral de empenhos de 2024, pois é fato incontroverso a inexistência de desvio de finalidade das matérias vinculadas para tal desiderato.

Nesse passo, considerando que, de acordo com os dados documentais acostados aos autos, o empenho com publicidade institucional no ano em curso foi de R\$514.000,00, abatendo-se os valores despendidos com a dengue, resta que a base de cálculo a ser discutida na presente ação é de R\$279.164,48.

Posto isso, levando-se a média mensal de empenho já fixada em decisão de ID 122956031 (R\$46.534,05) e a multiplicando por 06 (seis), chega-se ao limite legal de R\$279.204,30, montante, portanto, inferior à base de cálculo adotada por esta magistrada pelas razões supras (R\$279.164,48).

Outrossim, para que não se alega omissão, apenas registro que a tese de desconsideração do exercício de 2021, na conformação da média dos empenhos com publicidade institucional, não convenceu-me e também explico: 1) porque não restou provada por quais razões o processo licitatório para contratação de agência de publicidade se descortinou por quase 01 ano; 2) diante o quadro pandêmico, certo é que hipóteses de dispensa licitatória poderiam dar ensejo à eventual contratação direta de publicidade institucional visando ao combate da Pandemia.

Posto isso, **afasto veementemente a alegada violação ao art. arts. 73, VII."**

Não se pode olvidar que as condutas vedadas, na esteira de entendimento da doutrina e jurisprudência, surgiram como resposta à reeleição instituída pela Emenda Constitucional 16/1997. Assim, a norma proibitiva prevista no artigo 73, VII, da Lei 9.504/97 tutela a igualdade de oportunidades entre os candidatos, almejando impedir a utilização da máquina administrativa, em ano eleitoral, para alavancar candidaturas à reeleição.

Para melhor compreensão da matéria, transcrevo abaixo o disposto no artigo 73, VI, "b", VII e §10 da Lei 9.504/1997:

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



[...]

VI – 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;**

VII – *empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (redação dada pelo art. 3º da Lei nº 14.356/2022)*

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a *distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios* por parte da administração pública, **exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência** ou de *programas sociais* autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Veja-se que o juízo sentenciante entendeu restar autorizada a importação das exceções do artigo 73, inciso VI, "b" e do seu §10, para os casos de incidência artigo 73, VII, objeto dos presentes autos, diante da constatação de gravidade e urgência, para deferir o decote dos valores despendidos pela municipalidade, no ano de 2024, com a emergência sanitária causada pela dengue, do cálculo do montante empenhado com publicidade institucional naquele exercício financeiro.

No entanto, conforme leciona o renomado doutrinador José Jairo Gomes, diferentemente do artigo 73, VI, alínea "b" da Lei das Eleições, que proíbe a realização de propaganda institucional no trimestre anterior ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, **a regra do inciso VII "tem caráter objetivo; a sua transgressão não depende da intenção nem da finalidade do agente, tampouco do resultado efetivamente alcançado."** (GOMES, 2023, p.626)

No mesmo sentido, a jurisprudência do colendo Tribunal Superior Eleitoral é pacífica em estabelecer que *"as condutas vedadas são infrações eleitorais de caráter objetivo - cuja finalidade é obstar a realização de propagandas eleitorais mediante utilização da máquina pública -, inexistindo, na hipótese do art. 73, VII, da Lei das Eleições, previsão de excepcionalidades para a sua configuração quando os fatos se subsumirem à descrição normativa"*. (TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº38696, Acórdão, Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 05/10/2020)

Nesse mesmo precedente, o TSE concluiu que *"os atos publicitários com caráter de utilidade pública não*



se destacam da classificação de publicidade institucional, sendo igualmente considerados para efeito de configuração de condutas vedadas a agentes públicos e de abuso de poder."

Ademais, ainda que tal "empréstimo" de exceções entre incisos fosse permitido, o que, reitero, não é, não há nos autos prova de que tenha havido reconhecimento prévio dessa grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral para a realização da publicidade institucional em comento, nos termos exigidos pelo artigo 73, VI, "b".

Desta feita, com o máximo respeito aos membros que eventualmente dissentirem, entendo que os valores supostamente despendidos pela municipalidade no ano de 2024, com a emergência sanitária causada pela dengue, devem ser **incluídos** no cálculo do montante empenhado com publicidade institucional naquele exercício financeiro, para fins de verificação da incidência do artigo 73, VII, da Lei das Eleições.

Estabelecidas tais premissas, constata-se, a partir da análise da documentação constante no ID 9426128, que o Município de Jaguaré não realizou despesas com publicidade institucional no exercício de 2021, tendo despendido, nos anos subsequentes, os montantes de R\$ 779.481,97 em 2022 e R\$ 778.952,52 em 2023. Após a apresentação de justificativas para a ausência de gastos no primeiro ano do triênio, o juízo de origem rechaçou a tese defensiva de descon sideração do referido exercício para fins de cálculo da média mensal trienal. Assim, considerando a correção monetária pelo índice IPCA, restou assentado que a média mensal dos valores empenhados e não cancelados no período de 2021 a 2023 alcançou o montante de **R\$ 46.534,05 (quarenta e seis mil quinhentos e trinta e quatro reais e cinco centavos)**. **Ressalte-se que tal fato resta incontroverso, visto que não foi objeto de recurso eleitoral.**

Assim, tem-se que o teto de empenho com publicidade do município de Jaguaré para o primeiro semestre de 2024, de 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito, para fins do artigo 73, VII da Lei 9.504/97, era de **R\$ 279.204,30 (duzentos e setenta e nove mil, duzentos e quatro reais e trinta centavos)**.

Não obstante quaisquer alegações em sentido contrário, restou **cabalmente demonstrado nos autos** que, ao se considerar a totalidade dos valores despendidos pela municipalidade com publicidade institucional no primeiro semestre de 2024, o montante alcançou a cifra de **R\$ 514.000,00 (quinhentos e quatorze mil reais)**, ultrapassando em **R\$ 234.759,70 (duzentos e trinta e quatro mil, setecentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos)** — o que corresponde a **84,08% acima** do limite legalmente estabelecido para o período, configurando evidente afronta à norma de regência.

Reitero o caráter objetivo que reveste a conduta vedada ora examinada, notadamente quanto à extrapolação do limite legal fixado no inciso VII do artigo 73 da Lei nº 9.504/97. Conforme citado anteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral tem reconhecido que a configuração do ilícito prescinde da análise de elemento subjetivo, bastando, para tanto, a mera superação do teto de despesas com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral.

Nesse sentido, **RECONHEÇO a prática da conduta vedada**, prevista no artigo 73, inciso VII da Lei 9.504/97, **por MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM**, no ano eleitoral de 2024.

Nos termos dos §§ 4º, 5º e 7º do mesmo dispositivo legal, a configuração da conduta vedada impõe a aplicação de sanções que incluem multa, cassação do registro ou diploma do candidato beneficiado, ainda que não seja agente público, além da possibilidade de enquadramento da conduta como ato de improbidade



administrativa.

Ressalto, contudo, que a definição e a dosimetria da sanção aplicável serão oportunamente analisadas, após a devida apreciação de todos os elementos constantes dos autos, a fim de assegurar a adequada valoração do contexto fático-probatório e a proporcionalidade da medida a ser imposta.

- DO ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO

Superada a controvérsia acerca da extrapolação dos gastos com publicidade institucional pelo município de Jaguaré no primeiro semestre de 2024, com a ocorrência da conduta vedada pelo artigo 73, inciso VII da Lei 9.504/97, passo à análise do abuso de poder político e/ou econômico.

O abuso de poder político caracteriza-se pela utilização indevida da função pública, com desvio de finalidade, de modo a beneficiar candidaturas próprias ou de terceiros e, assim, comprometer a lisura da disputa eleitoral. Já o abuso do poder econômico manifesta-se pelo emprego desproporcional ou excessivo de recursos financeiros — sejam de origem pública ou privada — a ponto de afetar a igualdade entre os concorrentes e comprometer a legitimidade do pleito.

Transcrevo abaixo as razões da sentença recorrida (ID 9426474) em relação a esse ponto:

"Sobre o material fornecido pela IMMAGINARE AGENCIA DE PUBLICIDADE LTDA entendo, a partir de análise empreendida, que não restou configurada, em nenhuma das campanhas levadas a efeito, patente desvio de finalidade para fins político-eleitoreiro, como pretende a parte autora.

Explico.

Do material produzido e juntado aos autos, extraio que as publicações têm conteúdo de caráter informativo, com objetivo de levar ao conhecimento da população a atuação do governo local, ainda que se possa verificar conteúdo genérico em algumas peças publicitárias produzidas. Contudo, ainda assim, em nenhuma delas há menção à eventual candidatura ou às eleições municipais de 2024. Muito menos ainda há vinculação da imagem do Prefeito nos GIF's circulantes ou menção a seu nome, como figura-chave, das ações anunciadas nos SPOT's figurantes nas rádios locais.

Nesse sentido, entendo que exortações genéricas, tais como “Jaguaré vive um momento único em sua história”; “a Prefeitura de Jaguaré é uma das que mais investe em educação”; “o sistema de saúde de Jaguaré passa por transformações incríveis”, “a Prefeitura de Jaguaré realiza 30 milhões em investimentos em parceria com o governo do estado”, não podem ser interpretadas, sob balizas da razoabilidade, como peças publicitárias-eleitoreiras. Delas não se verifica inequívoca tentativa, para além da dúvida razoável que se pretende incutir, de empreender benefício próprio a chapa de qualquer que seja, motivo pelo qual não se pode falar da presença de elementos caracterizadores da propaganda extemporânea, sob a ótica da promoção pessoal.



Ainda, é de se lembrar que a publicidade institucional para configurar infringência ao disposto no art. 37, caput e § 1º, da Constituição da República, por desvio de finalidade em afronta ao princípio da impessoalidade, caracterizando abuso de autoridade (art. 74 da Lei nº 9.504/1997) e, também, ensejando a sanção de cassação do registro ou diploma do candidato, deve demonstrar exponencial repercussão da conduta abusiva na formação da vontade do eleitorado (aspecto quantitativo), apta a comprometer a disputa isonômica entre os candidatos concorrentes, fato não evidenciado nos autos (AIJE 0601779-05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021).

É que os atos publicitários ensejados pela empresa IMAGINARE AGENCIA DE PUBLICIDADE LTDA em benefício da municipalidade local, em sua maioria, voltaram-se à publicidade institucional por meio de GIF's circulantes em sítios de notícias regionais (ex.: Portal "Na Mira da notícia", Jornal "O Conilon", Portal "NV News", e Jornal "O Líder"), bem como SPOT's anunciados em rádios locais.

O alcance efetivo das publicações parece-me absolutamente insuficiente para a demonstração de um impacto relevante no pleito, a ponto de se falar em desequilíbrio da disputa vindoura, sem prova robusta em contrário produzida pela autora e carreada aos autos.

Registro que cenário outro poderia se cogitar caso a publicidade institucional impugnada tivesse sido realizada por meio de inserções maciças em plataformas de maior alcance e, atualmente, amplamente utilizadas pelo eleitorado, tais como YouTube, Instagram e Facebook, fato aqui não constatado, o que permite revelar inexistir claro intuito, na publicidade intentada, de alcançar a maioria do cidadãos e conformar sua escolha no pleito futuro.

(...)

Assim sendo, sem referência clara, direta e imediata à candidatura, nem enaltecimento de sua imagem, a demonstrar que tenha sido utilizada a estrutura da máquina pública para impulsionar sua candidatura, caminho outro não há senão o de afastar igualmente a segunda causa de pedir.

Por fim, registro, por necessário, mesmo que de passagem, que ao não se verificar, no entender desta julgadora, desvios aptos a caracterizar violação aos arts. 73, VII, e art. 74 da Lei nº 9.504/97, desaparece a utilidade de se debelar se os gastos com publicidade institucional do município de Jaguaré-ES devem ou não compor o cálculo do limite de gastos de campanha do Sr. MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, a ponto de se falar em abuso do poder econômico.

O artigo 74 da Lei 9.504/97 dispõe que *“configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no artigo 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)”*.

Por sua vez, o art. 37, § 1º, da Constituição da República assim determina:



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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 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.

O artigo 74 da Lei n.º 9.504/1997 prevê que a infringência ao artigo 37, § 1º, configura abuso de autoridade para os fins do disposto no artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990. Segundo o TSE, "para se caracterizar o abuso de poder, impõe-se a comprovação, de forma segura, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo)" (AIJE 0601779-05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021).

Nessa senda, é pacífico o entendimento do colendo Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que a configuração do abuso de poder político depende de prova robusta sobre a gravidade qualitativa e quantitativa da conduta (AREspE 0600984-79, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, DJe de 31.5.2024).

Ademais, na linha da jurisprudência da Corte Superior, "[...] para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral, com base na compreensão da reserva legal proporcional, verificar, com fundamento em provas robustas admitidas em direito, a existência de grave abuso de poder e conduta vedada, suficientes para ensejar a severa sanção da cassação de diploma" (REspe 682 –54/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Com base nessas premissas, e após visitar detalhadamente o arcabouço fático probatório, entendo que a conduta vedada demonstrada nos autos não ostenta gravidade suficiente para macular o processo eleitoral, sendo a sanção de declaração de inelegibilidade e a cassação do registro ou diploma penalidades desproporcionais e desarrazoadas em relação à lesividade e à reprovabilidade das condutas objurgadas.

Depreende-se dos autos que as peças divulgadas — embora eventualmente portadoras de linguagem enaltecadora da gestão — mantêm-se dentro dos limites da publicidade institucional permitida pelo ordenamento jurídico. Veja-se:

Campanha Kit Escolar: ID 9426214

Na mesma campanha de Kit escolar, foi produzido spot de 60 segundos, com os seguintes dizeres (ID 9426224):

"[LOCUTORA] VOCÊ SABIA QUE A PREFEITURA DE JAGUARÉ É UMA DAS QUE MAIS



INVESTE EM EDUCAÇÃO? //

LOCUTOR] EU TÔ LIGADO! // E A PREFEITURA JÁ COMEÇA O ANO COM BOAS NOTÍCIAS // COM A ENTREGA DE KITS ESCOLARES PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO! // ISSO É MUITO MANEIRO! //

[LOCUTORA] DEMAIS / NÃO É MESMO! // E OS KITS CONTÉM ITENS COMO CADERNOS, LÁPIS, BORRACHAS E OUTROS MATERIAIS FUNDAMENTAIS PARA AJUDAR O APRENDIZADO DOS ALUNOS //

[LOCUTOR] E TÔ SABENDO TAMBÉM QUE AS SALAS DE AULA ESTÃO RECEBENDO APARELHOS DE AR CONDICIONADO / PARA MAIOR CONFORTO DOS ALUNOS! // ISSO QUE É CUIDAR DAS PESSOAS!!!

[LOCUTORA] A PREFEITURA DE JAGUARÉ ENTENDE QUE INVESTIR EM EDUCAÇÃO É GARANTIR UM FUTURO MELHOR PARA O MUNICÍPIO / ALÉM DE UM DIREITO PARA TODOS! //

[LOCUTOR] COM CREDIBILIDADE A PREFEITURA DE JAGUARÉ VAI CONTINUAR CUIDANDO DOS NOSSOS ALUNOS! //

[JUNTOS] PREFEITURA DE JAGUARÉ"

Campanha Saúde - ID 9426233:

Na campanha Saúde, foi produzido spot de 60 segundos, com os seguintes dizeres (ID 9426243 e 9426244):

"ATENÇÃO //

TEMOS UMA GRANDE NOVIDADE PARA COMPARTILHAR COM VOCÊ //

O SISTEMA DE SAÚDE EM JAGUARÉ PASSA POR TRANSFORMAÇÕES INCRÍVEIS / COM MELHORIAS SIGNIFICATIVAS NO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO //

A PREFEITURA DE JAGUARÉ TRABALHA PARA GARANTIR A TODOS UM SERVIÇO EFICIENTE E ACOLHEDOR //

EM 2023 / JAGUARÉ APRESENTOU MELHORIAS E AMPLIAÇÃO DAS CONSULTAS / EXAMES E OUTROS ATENDIMENTOS PARA A POPULAÇÃO //

HOJE TEMOS PROFISSIONAIS DEDICADOS QUE CUIDAM DO BEM-ESTAR DE TODOS //

A PREFEITURA OFERECE ATENÇÃO TOTAL COM ACOMPANHAMENTO MAIS PRÓXIMO /



E SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE / POIS A SUA SAÚDE É PRIORIDADE //

PARA A PREFEITURA DE JAGUARÉ CADA VIDA IMPORTA / POR ISSO VAMOS CONTINUAR OFERECENDO SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE / PORQUE COMUNIDADE FELIZ É COMUNIDADE SAUDÁVEL //

COMPROMISSO COM A QUALIDADE DE VIDA DO CIDADÃO //

PREFEITURA DE JAGUARÉ //"

IDs 9426205:

Campanha O Progresso não para: ID 9426248:

Campanha Orgulho de Viver aqui - ID 9426254:

ID 9426274 e 9426280:

Na campanha Agricultura, Obras e Infraestrutura, foi produzido spot de 60 segundos, com os seguintes dizeres (ID 9426288 e 9426289):

"JAGUARÉ É OUTRA CIDADE //

APÓS QUASE 4 ANOS DE TRABALHO SÉRIO E DEDICADO / A POPULAÇÃO VOLTOU A SER VALORIZADA //

NA AGRICULTURA / O GOVERNO MUNICIPAL GARANTE O ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA COM MELHORIA CONSTANTE DAS ESTRADAS //

A AGRICULTURA FAMILIAR NUNCA FOI TÃO VALORIZADA / COM A COMPRA DE PRODUTOS PARA A MERENDA ESCOLAR //

A APLICAÇÃO DE REVSOL NAS ESTRADAS GARANTE SEGURANÇA E QUALIDADE DE VIDA PARA TRABALHADORES E PRODUTORES RURAIS //

A PREFEITURA DE JAGUARÉ NÃO PARA / POR ISSO ENTREGA OBRAS IMPORTANTES NO CAMPO E NA CIDADE //



O MUNICÍPIO É DESTAQUE EM SANEAMENTO / COM A CONSTRUÇÃO DE 2 ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ESGOTO //

A INICIATIVA CONTRIBUI COM A PREVENÇÃO DE DOENÇAS E COM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE //

SÃO MAIS DE 80 OBRAS E AÇÕES REALIZADAS PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI //

PREFEITURA DE JAGUARÉ //

O material divulgado, veiculado em meios de comunicação regionais e locais, tais como portais de notícias e emissoras de rádio, tem por escopo dar ciência à população das ações administrativas em curso, sem, contudo, fazer alusão direta ou subliminar à eleição vindoura ou à promoção pessoal de agente público específico.

Não se observa, portanto, o emprego de elementos que caracterizem personalização da publicidade em benefício de eventual pré-candidato, tampouco a inserção de nome, imagem ou voz de agente político, o que afasta, em juízo de razoabilidade, qualquer intento de conferir vantagem eleitoral indevida.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem reiterado que a caracterização do abuso do poder político, por meio da indevida utilização da máquina administrativa, exige demonstração de conduta com aptidão concreta para afetar a lisura e a paridade do processo eleitoral, o que pressupõe, entre outros aspectos, a ampla divulgação da mensagem publicitária e sua repercussão sobre o eleitorado.

No presente caso, entretanto, não se comprovou a utilização de canais de abrangência significativa, como redes sociais de largo alcance ou plataformas digitais de elevada audiência, de modo a evidenciar capacidade de influenciar, de forma relevante, a vontade popular.

Do mesmo modo, inexistente substrato probatório apto a indicar desvio de finalidade na divulgação institucional, tampouco se demonstrou que a mensagem publicitária tenha transcendido os limites do permitido para se transformar em instrumento de propaganda antecipada ou de promoção pessoal.

Dessa forma, não havendo nos autos prova robusta do aspecto quantitativo nem qualitativo da conduta vedada, não há falar em infringência ao disposto no art. 37, § 1º, da Constituição da República, tampouco em configuração de abuso de poder político capaz de justificar as graves sanções eleitorais de cassação e inelegibilidade.

Além disso, a **expressiva diferença de votos** entre o primeiro e o segundo colocados na eleição reforça a conclusão de que a conduta vedada, ainda que considerada irregular em decorrência da extrapolação do limite legal fixado no inciso VII do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, **não possui gravidade suficiente para justificar a medida extrema da cassação de mandato**, sob pena de se comprometer a soberania da vontade popular.

Assim, à míngua de prova da influência direta ou potencialidade lesiva relevante sobre o resultado do pleito, afasta-se a aplicação da sanção de cassação de diploma ou mandato.



- DA DOSIMETRIA DA MULTA

Depreende-se do artigo 74, § 4º da Lei 9.504/97, que o descumprimento do disposto no aludido 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 Ufirs.

Pois bem.

Caracterizada a infração às hipóteses do artigo 73 da Lei 9.504/97, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado artigo 73, de acordo com a capacidade econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado, na forma do § 5º do referido artigo. (Rp n. 29-59-86/DF, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 17.11.2010 e Ac.-TSE, de 10.11.2016, no AgR-REspe nº 122348 e, de 20.8.2015, no REspe nº 15888).

Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2020. CONDUTA VEDADA. LIMITE DE GASTO COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE AFASTA GASTO COM PREVENÇÃO SOBRE PANDEMIA . INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES 2020 POR RETROATIVIDADE. INAPLICABILIDADE ÀS ELEIÇÕES 2022 ANTE A REGRA DE ANUALIDADE DA LEI ELEITORAL. PERÍCIA PARA DISTINGUIR PROPAGANDAS NA ESPÉCIE. DESNECESSIDADE . A LEGITIMIDADE DA PRÉ-CANDIDATA AFERIDA OBJETIVAMENTE. BENEFÍCIO IMPLÍCITO PRÓPRIO DE SUCESSÃO POLÍTICA. MULTA. PROPORCIONALIDADE DEVE CONSIDERAR TRÊS FATORES . CAPACIDADE ECONÔMICA DO INFRATOR. GRAVIDADE DA CONDUTA. REPERCUSSÃO ATINGIDA PELO FATOS.

1 . Na espécie restou comprovado que o gasto com publicidade no município em questão, no primeiro semestre do ano de 2020, excedeu em mais de dez vezes a média de gastos do primeiro semestre dos três anos antecedentes. Ofensa ao art. 73, VII, da Lei 9.504/97 .

2. O decote dos gastos com publicidade institucional sobre pandemia trazido pelo art. 4º da Lei nº 14.356/2022 é inaplicável às eleições 2020 por irretroatividade da lei . Essa previsão também é inaplicável às eleições 2022 por respeito à regra da anualidade da lei eleitoral. Força vinculante da ADI 7178.

3. A inaplicabilidade do art . 4º da Lei nº 14.356/2022 às eleições 2020 e 2022 torna desnecessária perícia contábil para apartar o tipo de publicidade produzida.

4. Desproporcionalidade da multa prevista no parágrafo 4º do art . 73 da Lei 9504/97 que exige



o sopesamento de três fatores: capacidade econômica do infrator; gravidade da conduta; e repercussão atingida pelo fato. **Redução para 50 mil UFIR.**

5. *Parcial Provimento dos recursos .*

(TRE-PE - REI: 0600051-15.2020.6.17 .0119 ABREU E LIMA - PE 060005115, Relator.: CARLOS GIL RODRIGUES FILHO, Data de Julgamento: 21/03/2023, Data de Publicação: DJE - 55 Diário de Justiça Eletrônico do TRE-PE, data 23/03/2023, pag. 24-25)

Ademais, consoante Ac.-TSE, de 2.3.2023, no AgR-REspEl nº 060026062, é descabida a fixação, de forma solidária, da multa imposta pela prática de conduta vedada, devendo a sua aplicação ocorrer individualmente para os partidos, coligações e candidatos responsáveis.

No caso, a **capacidade econômica** pode ser aferida pelos bens declarado pelo candidato, disponível no site do TSE, em que se verifica que MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM ([Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais](#)) declarou patrimônio de R\$ 146.591,15 (cento e quarenta e seis mil quinhentos e noventa e um reais e quinze centavos) e ainda, pelo fato de ocupar o cargo de Prefeito lhe garante razoável capacidade para arcar com a multa.

A **gravidade da conduta** deve ser considerada em **patamar elevado**, tendo em vista que o valor excedido com publicidade institucional, no caso vertente, foi de R\$ 234.759,70 (duzentos e trinta e quatro mil setecentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos), o que equivale a 84,08% do limite legal.

Por fim, considero **mediana a repercussão que o fato atingiu**, já que, conforme explicitado alhures, as peças publicitárias divulgadas — embora eventualmente portadoras de linguagem enaltecida da gestão — mantêm-se dentro dos limites da publicidade institucional permitida pelo ordenamento jurídico.

Diante do exposto, fixo a multa para o primeiro investigado em 50.000 (cinquenta mil) UFIR, por não haver nos autos notícia de reincidência, ser autor direto e beneficiário da conduta na condição de Prefeito.

Ressalvo, contudo, meu posicionamento pessoal no sentido da possibilidade de aplicação da sanção de multa também ao Vice-Prefeito, na condição de candidato beneficiado, nos termos do § 8º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, bem como da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral. Na última ocasião em que se debruçou sobre o tema, o Plenário do TSE assentou que a multa em questão "*deve ser aplicada individualmente a cada réu, [...] [porquanto] os §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 preveem a condenação tanto do agente público responsável quanto dos partidos políticos, coligações e candidatos que*



se beneficiaram da conduta vedada, independentemente de autorização ou anuência para a prática do ato" (AgR-REspEI n. 0600260-62.2020.6.16.0199/PR, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, DJe de 14/3/2023). Todavia, deixo de aplicar a referida penalidade ao Vice-Prefeito neste caso concreto, em razão da ausência de requerimento expresso na peça inaugural, em observância ao princípio da congruência e aos limites objetivos da lide.

Posto isso, **DOU PARCIAL PROVIMENTO** aos recursos interpostos pelo Ministério Público Eleitoral (ID 9426478) e pela COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (REPUBLICANOS, Federação PSDB CIDADANIA (PSDB/CIDADANIA), Federação PSOL REDE (PSOL/REDE), PDT) (ID 9426480), para:

I - JULGAR PROCEDENTE a AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL-AIJE, reconhecendo a prática de conduta vedada prevista no artigo 73, VII da Lei nº 9.504/97 por **MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM** no pleito de 2024;

II - CONDENAR MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM ao pagamento de multa nos termos do artigo 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97, no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIR.

Mantenho, por fim, a sentença no tocante ao reconhecimento da ilegitimidade passiva de **ANDRÉ TRISTÃO AQUINO**.

É como respeitosamente voto.

*

PEDIDO de VISTA

A Sr^a. DESEMBARGADORA ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA:-

Senhor Presidente, respeitosamente, peço vista dos autos.

*



DECISÃO: Adiada a pedido de vista formulado pela Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira.

*

Presidência do Desembargador Carlos Simões Fonseca.

Presentes as Desembargadoras Janete Vargas Simões, Eliana Junqueira Munhós Ferreira (Suplente) e os Juízes Isabella Rossi Naumann Chaves, Marcos Antônio Barbosa de Souza, Alceu Maurício Junior, Adriano Sant'Ana Pedra e Lúcia Maria Roriz Veríssimo Portela (Suplente).

Presente também o Dr. Alexandre Senra, Procurador Regional Eleitoral.

Declarou impedimento para atuar no presente feito a Sra. Desembargadora Janete Vargas Simões.

/ipds

SESSÃO ORDINÁRIA

21-05-2025

PROCESSO Nº 0600340-95.2024.6.08.0041 – RECURSO ELEITORAL

NOTAS TAQUIGRÁFICAS – FL. 1/17

(CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)

VOTO-VISTA

(Divergente)

A Sr^a. DESEMBARGADORA ELIANA JUNQUEIRA MUNHÓS FERREIRA:-

Eminentes Pares, rememoro que os autos versam sobre **RECURSOS ELEITORAIS** interpostos pelo *Ministério Público Eleitoral (ID 9426478)* e pela *Coligação “COM A FORÇA DO*



POVO” (ID 9426480) objetivando a reforma da sentença de ID 9426474, proferida pelo juízo da 41ª Zona Eleitoral, por meio da qual foram julgados improcedentes os pedidos contidos na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) movida em face de **MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, ELDER SOSSAI DE LIMA** e **ANDRÉ TRISTÃO AQUINO**, por suposto abuso de poder político e de autoridade e prática de conduta vedada previstas no artigo 73, inciso VII e artigo 74 da Lei 9.504/97, consistente em extrapolação de gastos com publicidade institucional, com desvirtuamento de seu conteúdo para fins político-eleitorais.

Na sessão realizada no dia 14-05-2025, a eminente Relatora, Dra. Lúcia Maria Roriz Veríssimo Portela, após superar as questões preliminares, votou no sentido de dar parcial provimento aos recursos para: I - JULGAR PROCEDENTE a AIJE, reconhecendo a prática de conduta vedada prevista no artigo 73, VII da Lei n. 9.504/97 por MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM no pleito de 2024; II - CONDENAR MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM ao pagamento de multa nos termos do artigo 73, § 4º, da Lei n. 9.504/97, no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIR. Manteve, por fim, a sentença no tocante ao reconhecimento da ilegitimidade passiva de ANDRÉ TRISTÃO AQUINO.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor exame.

De início, registro que embora tenha acompanhado o voto da eminente Relatora quanto às duas questões preliminares suscitadas – por considerar pertinente o raciocínio por ela exposto -, ambas, na verdade, versam sobre o mérito recursal.

É importante destacar que as preliminares recursais não se referem ao conteúdo da causa, mas sim à admissibilidade do próprio recurso. No caso, como a parte impugnou a decisão prolatada pelo juízo sentenciante sobre determinada matéria e postulou sua reforma, a referida questão, embora tratada como preliminar no juízo de origem, passa a integrar o próprio mérito do recurso no tribunal de 2º grau.

Feito esse registro, observo que a controvérsia reside em aferir se houve a prática de conduta vedada e abuso de poder político e econômico pelos investigados, consistente na extrapolação dos gastos com publicidade institucional pelo município de Jaguaré no primeiro semestre de 2024, bem como no desvirtuamento do conteúdo da propaganda veiculada para promoção da imagem do gestor, comprometendo a isonomia e normalidade do pleito de 2024.

Sobre o tema, o artigo 73 da Lei n. 9.504/1997 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;

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022)

[...]

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Destaco que a norma proibitiva prevista no inciso VII do artigo supracitado objetiva “*impedir que o administrador público, no último ano do seu mandato, seja para se reeleger, seja para eleger um sucessor que apoie, dispenda mais do que a média do que gastou nos três anos anteriores do mandato, havendo, portanto, um planejamento igualitário do mandato, sem que se concentre ou reverta toda a publicidade governamental em proveito eleitoral*”. (TSE - RO-El: 060977883 SÃO PAULO - SP, Relator.: Min. Alexandre de Moraes, Data de Julgamento: 05/04/2021, Data de Publicação: 15/04/2021).

No caso em análise, o juízo sentenciante afastou a configuração da conduta vedada mencionada, pois entendeu que as exceções previstas no artigo 73, inciso VI, alínea "b", e no §10 do mesmo artigo são aplicáveis à hipótese do inciso VII, objeto dos presentes autos. Tal decisão fundamentou-se na constatação de gravidade e urgência, autorizando, assim, a exclusão dos valores gastos pela municipalidade em 2024, em razão da emergência sanitária causada pela dengue, do cálculo do montante destinado à publicidade institucional naquele exercício financeiro.

Contudo, assim como ressaltado pela eminente Relatora no judicioso voto, entendo que as exceções do artigo 73, inciso VI, "b" e do seu §10 não são aplicáveis à hipótese do artigo 73, VII, supramencionado, de modo que “[...] os valores supostamente despendidos pela municipalidade no ano de 2024, com a emergência sanitária causada pela dengue, devem ser **incluídos** no cálculo do montante empenhado com publicidade institucional naquele exercício financeiro, para fins de verificação da incidência do artigo 73, VII, da Lei das Eleições”.

Partindo dessa premissa, é possível aferir, por meio da documentação que instrui os presentes autos (ID 9426128), que o Município de Jaguaré despendeu com publicidade institucional, nos anos de 2021 a 2023, os seguintes valores:

- **Exercício de 2021:** R\$ 0,00



- **Exercício de 2022:** R\$ 779.481,97

- **Exercício de 2023:** R\$ 778.952,52.

Considerando a atualização monetária com base no índice IPCA, foi apurado que a média mensal dos valores empenhados e não cancelados no período de 2021 a 2023 atingiu o montante de R\$ 46.534,05 (quarenta e seis mil quinhentos e trinta e quatro reais e cinco centavos), de maneira que o limite de gastos com publicidade para o primeiro semestre de 2024, para fins de atendimento do limite disposto na norma eleitoral, era de R\$ 279.204,30 (duzentos e setenta e nove mil, duzentos e quatro reais e trinta centavos).

Contudo, conforme demonstrado nos autos, os valores despendidos com publicidade institucional pela municipalidade, no primeiro semestre de 2024, totalizaram R\$ 514.000,00 (quinhentos e quatorze mil reais), excedendo em R\$ 234.795,70 (duzentos e trinta e quatro mil, setecentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos) a média dos últimos três anos que antecederam o pleito, ou seja, 84,09% acima.

Nessa perspectiva, considerando que as condutas vedadas durante o período eleitoral são causas de responsabilidade objetiva, entendo, assim como a ilustre Relatora, que as provas carreadas aos autos demonstram de forma inequívoca que restou configurada a conduta vedada descrita no artigo 73, inciso VII da Lei n. 9.504/97.

Quanto ao abuso de poder, destaco que *“O abuso de poder político configura-se quando a legitimidade das eleições é comprometida por condutas de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas mediante desvio de finalidade [...] O abuso do poder econômico caracteriza-se pelo uso exorbitante de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a isonomia da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de determinada candidatura”*. (TSE, AgR-REspEl n. 060083120, rel. Min. Isabel Gallotti, Ac. de 9.05.2024)

Para a sua caracterização, em ambos os casos, *“[...] impõe-se a comprovação, de forma segura, da gravidade dos fatos imputados, demonstrada a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo)”*. (TSE - AIJE n. 060182324, rel. Min. Jorge Mussi, Ac. de 8.8.2019)

Portanto, é imprescindível a prática de atos significativos, capazes de afetar a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, em evidente benefício de determinada candidatura, ensejando desequilíbrio na disputa e interferindo na livre manifestação da vontade do eleitor.

No caso sob exame, as partes autoras imputam aos investigados a prática de abuso de poder político e econômico em decorrência da produção e divulgação de propaganda institucional desvirtuada, com intuito de promoção pessoal do chefe do executivo municipal.

Alega-se a infringência ao artigo 37, §1º da Constituição Federal, assim como ao artigo 74, da Lei n. 9.504/1997, cujas redações transcrevo:

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.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no [art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#), a infringência do disposto no [§ 1º do art. 37 da Constituição Federal](#), ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. [\(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009\)](#)

Conforme demonstrado nos autos, o governo municipal de Jaguaré produziu várias campanhas publicitárias de cunho institucional, no primeiro semestre do ano eleitoral, para divulgar atos de gestão, tais como: Campanha Kit Escolar (ID 9426214), Campanha Saúde (ID 9426233), Campanha O Progresso não para (ID 9426248), Campanha Orgulho de Viver aqui (ID 9426254), Campanha Agricultura, Obras e Infraestrutura, dentre outras. Tais publicidades foram difundidas por meio de GIFS e SPOTS veiculados em meios de comunicação regionais e locais, tais como portais de notícias da internet e emissoras de rádio.

Entendo oportuno transcrever o conteúdo de alguns dos textos contidos nas publicidades questionadas, a saber:

"[LOCUTORA] VOCÊ SABIA QUE A PREFEITURA DE JAGUARÉ É UMA DAS QUE MAIS INVESTE EM EDUCAÇÃO? //

LOCUTOR] EU TÔ LIGADO! // E A PREFEITURA JÁ COMEÇA O ANO COM BOAS NOTÍCIAS // COM A ENTREGA DE KITS ESCOLARES PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO! // ISSO É MUITO MANEIRO! //

[LOCUTORA] DEMAIS / NÃO É MESMO! // E OS KITS CONTÉM ITENS COMO CADERNOS, LÁPIS, BORRACHAS E OUTROS MATERIAIS FUNDAMENTAIS PARA AJUDAR O APRENDIZADO DOS ALUNOS //

[LOCUTOR] E TÔ SABENDO TAMBÉM QUE AS SALAS DE AULA ESTÃO RECEBENDO APARELHOS DE AR CONDICIONADO / PARA MAIOR CONFORTO DOS ALUNOS! // ISSO QUE É CUIDAR DAS PESSOAS!!!

[LOCUTORA] A PREFEITURA DE JAGUARÉ ENTENDE QUE INVESTIR EM EDUCAÇÃO É GARANTIR UM FUTURO MELHOR PARA O MUNICÍPIO / ALÉM DE UM DIREITO PARA TODOS! //

[LOCUTOR] COM CREDIBILIDADE A PREFEITURA DE JAGUARÉ VAI CONTINUAR CUIDANDO DOS NOSSOS ALUNOS! //

[JUNTOS] PREFEITURA DE JAGUARÉ" (ID 9426224)



O sistema de saúde em Jaguaré passa por transformações incríveis.

Em 2023, Jaguaré ampliou o número de consultas, exames e demais atendimentos para a população.

A prefeitura oferece atenção total com acompanhamento próximo e serviços de saúde de qualidade. (ID 9426233)

"ATENÇÃO //

TEMOS UMA GRANDE NOVIDADE PARA COMPARTILHAR COM VOCÊ //

O SISTEMA DE SAÚDE EM JAGUARÉ PASSA POR TRANSFORMAÇÕES INCRÍVEIS / COM MELHORIAS SIGNIFICATIVAS NO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO //

A PREFEITURA DE JAGUARÉ TRABALHA PARA GARANTIR A TODOS UM SERVIÇO EFICIENTE E ACOLHEDOR //

EM 2023 / JAGUARÉ APRESENTOU MELHORIAS E AMPLIAÇÃO DAS CONSULTAS / EXAMES E OUTROS ATENDIMENTOS PARA A POPULAÇÃO //

HOJE TEMOS PROFISSIONAIS DEDICADOS QUE CUIDAM DO BEM-ESTAR DE TODOS //

A PREFEITURA OFERECE ATENÇÃO TOTAL COM ACOMPANHAMENTO MAIS PRÓXIMO / E SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE / POIS A SUA SAÚDE É PRIORIDADE //

PARA A PREFEITURA DE JAGUARÉ CADA VIDA IMPORTA / POR ISSO VAMOS CONTINUAR OFERECENDO SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE / PORQUE COMUNIDADE FELIZ É COMUNIDADE SAUDÁVEL //

COMPROMISSO COM A QUALIDADE DE VIDA DO CIDADÃO //

PREFEITURA DE JAGUARÉ //" (ID 9426243 e 9426244)

Jaguaré vive um momento único em sua história.

A prefeitura investe forte em melhorias nas estradas rurais.

Para facilitar o transporte da produção agrícola e da população. (ID 9426205)



Em menos de 4 anos, Jaguaré avançou com grandes melhorias em todas as áreas.

Na saúde, os atendimentos na UMI e UBS'S aumentaram quase 100%.

E na educação, Jaguaré está entre os 10 melhores resultados nos últimos 4 anos no Estado.

"JAGUARÉ É OUTRA CIDADE //

APÓS QUASE 4 ANOS DE TRABALHO SÉRIO E DEDICADO / A POPULAÇÃO VOLTOU A SER VALORIZADA //

NA AGRICULTURA / O GOVERNO MUNICIPAL GARANTE O ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA COM MELHORIA CONSTANTE DAS ESTRADAS //

A AGRICULTURA FAMILIAR NUNCA FOI TÃO VALORIZADA / COM A COMPRA DE PRODUTOS PARA A MERENDA ESCOLAR //

A APLICAÇÃO DE REVSOL NAS ESTRADAS GARANTE SEGURANÇA E QUALIDADE DE VIDA PARA TRABALHADORES E PRODUTORES RURAIS //

A PREFEITURA DE JAGUARÉ NÃO PARA / POR ISSO ENTREGA OBRAS IMPORTANTES NO CAMPO E NA CIDADE //

O MUNICÍPIO É DESTAQUE EM SANEAMENTO / COM A CONSTRUÇÃO DE 2 ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ESGOTO //

A INICIATIVA CONTRIBUI COM A PREVENÇÃO DE DOENÇAS E COM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE //

SÃO MAIS DE 80 OBRAS E AÇÕES REALIZADAS PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI //

PREFEITURA DE JAGUARÉ // " (ID 9426288 e 9426289)

Importante mencionar que a propaganda institucional, por exigência constitucional, (artigo 37, § 1º), deve ser pessoal e ostentar caráter educativo, informativo e de orientação social.

Portanto, é imprescindível estabelecer uma distinção entre atos que visam enaltecer realizações da Administração Pública — os quais podem comprometer o equilíbrio do pleito eleitoral — e aqueles de natureza meramente informativa, cujo objetivo é unicamente transmitir orientações e informações de



interesse público ao cidadão.

No meu sentir, rogando vênias à eminente Relatora, o teor da maioria das mensagens constantes nas publicidades institucionais apresentadas nos autos comprovam que não se trata de caráter informativo, educativo ou de orientação social, mas sim de promoção pessoal do gestor municipal, com vistas a vincular sua imagem às obras e serviços colocados à disposição da população pela prefeitura.

Com efeito, resta claro o viés eleitoral das publicidades, com o uso de expressões que buscam, a toda evidência, exaltar a atuação e a eficiência da atual gestão municipal, de modo que houve um desvirtuamento da publicidade institucional com a finalidade de beneficiar a imagem daquele que buscava a continuidade do mandato, através da ampla divulgação das realizações do governo, em afronta ao artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.

Ainda que não conste nos materiais divulgados a imagem ou o nome do gestor, verifica-se que houve verdadeiro marketing pessoal e promoção política, uma vez que, investido na função pública e valendo-se dessa posição, o primeiro investigado utilizou-se da propaganda institucional para enaltecer sua imagem perante o eleitorado, com mensagens que promovem os feitos da sua administração sem o caráter educativo, de informação ou orientação social, mas com o intuito de reforçar a ideia de que está comprometido com a realização de demandas da população.

Ressalto que “[...] diante da gravidade das penalidades previstas para atos incondizentes com a probidade administrativa, a mensagem de conotação eleitoral levada ao conhecimento do público por meio da publicidade institucional dificilmente trará símbolos da campanha, expressa menção a pedido de votos ou, mesmo, manifesta exaltação de agente público. Ao contrário, sempre será implementada de modo disfarçado, subreptício, utilizando-se de elaboradas técnicas publicitárias aptas a afetar o subconsciente do destinatário da mensagem, ou seja, o eleitor incauto e desinformado”. (TSE. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 60949/MS, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Acórdão de 18/06/2020, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico 156, data 06/08/2020).

O foco na promoção pessoal do agente público desvirtua a finalidade de interesse comum e de informação que deve permear as propagandas de caráter institucional, restando configurada violação aos princípios da impessoalidade e da finalidade, consoante previsão do artigo 37, §1º, da Constituição Federal, tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Com efeito, ao incrementar em mais de 80% os gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2024, superando em R\$ 234.795,70 (duzentos e trinta e quatro mil, setecentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos) a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecederam o pleito, isto é, 2021, 2022 e 2023, por meio de publicidades notoriamente orientadas para enaltecer os feitos de sua atual gestão, o primeiro investigado incorreu na prática de abuso de poder político e econômico, além de abuso de autoridade decorrente da infringência do disposto no artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.

Nesse sentido cito os seguintes precedentes:

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO. DEPUTADO FEDERAL. DEPUTADO ESTADUAL. PREFEITO. VICE-PREFEITO. AIJE. ABUSO DE PODER. VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO MUNICÍPIO EM FAVOR DA CAMPANHA À REELEIÇÃO DE DEPUTADO FEDERAL E DE DEPUTADO ESTADUAL. CONFIGURAÇÃO. CASSAÇÃO DO DIPLOMA.



INELEGIBILIDADE. PROVIMENTO. 1. Ação de Investigação Judicial Eleitoral consubstanciada na ocorrência de abuso de poder e de conduta vedada envolvendo a indevida utilização da máquina pública do município de Baturité/CE. 2. A Corte de origem julgou os pedidos improcedentes por constatar não comprovado o desvirtuamento/desvio de finalidade capaz de abalar a normalidade e a legitimidade das eleições uma vez que as publicidades não caracterizaram promoção pessoal com finalidade eleitoral. 3. **A hipótese dos autos evidencia a utilização da estrutura governamental, em latente abuso de poder político e de autoridade, com o especial fim de promoção pessoal dos Deputados. Trata-se de circunstância grave o suficiente para a caracterização do ilícito.**4. **Reconhecida a gravidade das condutas, as sanções a serem aplicadas, em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, são a cassação de diploma e a declaração de inelegibilidade, nos termos do art. 22, XIV, da LC 64/1990.** Precedentes. 5. Recurso Ordinário provido. (TSE - Recurso Ordinário Eleitoral nº060296204, Acórdão, Relator designado(a) Min. Alexandre de Moraes, Relator(a) Min. Raul Araújo Filho, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 06/09/2024). [Grifei]

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. PREFEITO. AIJE. ABUSO DE PODER POLÍTICO. CONDOTA VEDADA. ARTS. 73, VII, DA LEI 9.504/97 E 1º, § 3º, VII, DA EC 107/2020. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. MÉDIA DE GASTOS. ANOS ANTERIORES. EXCESSO. GRAVIDADE. CONFIGURAÇÃO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.1. No decisum monocrático, manteve-se a condenação do agravante, terceiro colocado no pleito majoritário de Macau/RN em 2020, às sanções de multa de 10.000 UFIRs e de inelegibilidade pela prática da conduta vedada a agentes públicos descrita no art. 73, VII, da Lei 9.504/97 e de abuso de poder político (art. 22 da LC 64/90).2. **O abuso de poder político se configura quando a normalidade e a legitimidade do pleito são comprometidas por atos de agentes públicos que, valendo-se de sua condição funcional, beneficiam candidaturas em manifesto desvio de finalidade.** Precedentes.[...] 6. No caso, o TRE/RN, com base em informações fornecidas pelo Tribunal de Contas e pela prefeitura, concluiu que "o Município de Macau liquidou de janeiro a 15 de agosto de 2020 a importância de R\$ 176.579,74, [...] valor muito superior aos anos de 2017, 2018 e 2019, que foi de R\$ 4.361,66". A título ilustrativo, a Corte a quo descreveu que "basta observar a liquidação da despesa municipal com publicidade voltada à divulgação e à cobertura do carnaval de Macau de 2020 - todas liquidadas entre 01/01/2020 e 15/08/2020 [...] .9. **A conduta foi grave o suficiente para afetar a normalidade do pleito e causar desequilíbrio na disputa (art. 22, XVI, da LC 64/90), haja vista o quão exorbitante foi o incremento de dispêndio de recursos públicos com publicidade institucional no ano em que o gestor foi candidato a se reeleger ao cargo majoritário do município, sendo irrelevante a classificação por ele obtida na disputa eleitoral.**10. Agravo interno a que se nega provimento. (TSE - Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº060033090, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 06/10/2023). [Grifei]

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDOTA VEDADA. GASTOS EXCESSIVOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO DA ELEIÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO/AUTORIDADE. DESVIRTUAMENTO DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO DA ELEIÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. [...] 3. O Tribunal Regional Eleitoral concluiu pela cassação do diploma, declaração de inelegibilidade e aplicação de multa com fundamento em conduta



vedada (extrapolação dos gastos com publicidade institucional) e abuso do poder político (desvirtuamento da publicidade institucional). 4. Conduta vedada e gastos com publicidade institucional: os gastos com publicidade institucional não podem ultrapassar a média dos três anos anteriores ou a do ano imediatamente anterior à eleição – art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997. **A compreensão sistemática das condutas vedadas, que busca justamente tutelar a igualdade de chances na perspectiva da disputa entre candidatos, leva à conclusão de que, no primeiro semestre do ano da eleição, é autorizada a veiculação de publicidade institucional, respeitados os limites de gastos dos últimos três anos ou do último ano,** enquanto, nos três meses antes da eleição, é proibida a publicidade institucional, salvo exceções (art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei nº 9.504/1997). Consequentemente, os gastos com publicidade institucional, no ano de eleição, serão concentrados no primeiro semestre, pois no segundo semestre, além das limitações, algumas publicidades dependem de autorização da Justiça Eleitoral. O critério a ser utilizado não pode ser apenas as médias anuais, semestrais ou mensais, nem mesmo a legislação assim fixou, mas o critério de proporcionalidade. O acórdão regional demonstra que os gastos no primeiro semestre de 2012 (R\$1.340.891,95 – um milhão, trezentos e quarenta mil, oitocentos e noventa e um reais e noventa e cinco centavos) representaram aproximadamente: 68% dos gastos realizados em 2011 (R\$1.958.977,91 – um milhão, novecentos e cinquenta e oito mil, novecentos e setenta e sete reais e noventa e um centavos), 24% a mais do que os realizados em 2010 (R\$1.079.546,97 – um milhão, setenta e nove mil, quinhentos e quarenta e seis reais e noventa e sete centavos) e 94% dos gastos do ano de 2009 (R\$1.415.633,93 – um milhão, quatrocentos e quinze mil, seiscentos e trinta e três reais e noventa e três centavos), o que dispensa maiores cálculos matemáticos acerca da **evidente desproporcionalidade das despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2012, a revelar quebra da igualdade de chances.** Some-se a isso o fundamento ressaltado pelo acórdão regional de que **"os números demonstram que os gastos em excesso foram bastante expressivos, superiores a 80% (oitenta por cento) do valor autorizado por lei, o que torna a conduta ainda mais grave"** (fl. 356). 5. Abuso de poder político no desvirtuamento da publicidade institucional: o princípio da publicidade, que exige o direito e o acesso à informação correta dos atos estatais, entrelaça-se com o princípio da impessoalidade, corolário do princípio republicano. **A propaganda institucional constitui legítima manifestação do princípio da publicidade dos atos da administração pública federal, desde que observadas a necessária vinculação a temas de interesse público – como decorrência lógica do princípio da impessoalidade – e as balizas definidas no art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988,** segundo o qual, "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". Enquanto a propaganda partidária é um canal de aproximação entre partidos e eleitores, disponível a todas as agremiações registradas no Tribunal Superior Eleitoral, **a publicidade institucional de municípios é uma ferramenta acessível ao Poder Executivo local e sua utilização com contornos eleitorais deve ser analisada com rigor pela Justiça Eleitoral, sob pena de violação da ideia de igualdade de chances entre os contendores – candidatos –, entendida assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem a qual fica comprometida a própria essência do processo democrático.** Acórdão regional que demonstra concretamente grave desvirtuamento da publicidade institucional. É inviável o reenquadramento jurídico dos fatos. 6. Desprovimento do recurso. (TSE - REspe nº 336-45/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, RJTSE de 24.3.2015). [Grifei]

Nessa perspectiva, entendo que a natureza e o quantitativo das matérias veiculadas com dispêndio de recursos públicos tiveram gravidade suficiente para macular a normalidade e a igualdade de oportunidades



no pleito de 2024, sendo que a evidente desproporcionalidade das despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2024, que repito, foi superior a 80% do valor autorizado por lei, somada ao manifesto uso promocional das publicidades revela a quebra da igualdade de oportunidades entre os candidatos, com grave comprometimento do próprio processo democrático.

O alto grau de reprovabilidade da conduta restou evidenciado pelas circunstâncias e pelas provas constantes nos autos (aspecto qualitativo), visto que o primeiro investigado utilizou-se da máquina pública para promoção política da gestão vigente, através do desvirtuamento e desvio de finalidade da publicidade institucional,

Quanto ao aspecto quantitativo (repercussão no equilíbrio da disputa), de igual modo reputo comprovado nos autos, visto que houve uma despesa desproporcional e excessiva com propaganda institucional no primeiro semestre de 2024, que ultrapassou em mais de 80% o limite legal, em flagrante infração à norma de regência, o que demonstra o uso da máquina pública para promover política eleitoreira em prol da atual gestão.

Concluo, portanto, que restou comprovado que o Primeiro Representado praticou condutas contrárias ao direito, com especial desvio de finalidade, visto que utilizou-se de propaganda institucional custeada com recursos públicos com o propósito de interferir diretamente no equilíbrio do pleito eleitoral que se avizinhava, objetivando conquistar apoio popular para se reeleger prefeito, em detrimento dos demais candidatos e da legislação eleitoral.

Nesse sentido foi o entendimento da douta Procuradoria Regional Eleitoral, cujo trecho do Parecer transcrevo abaixo (ID 9432870):

[...] após detalhada avaliação das publicidades realizadas pela empresa Immaginare Agência de Publicidade Ltda., contratada em 2024 pela Prefeitura de Jaguaré, verificou-se que a maioria das peças publicitárias não cumpre estritamente o caráter educativo, informativo ou de orientação social exigido pela norma legal vigente. Salvo as campanhas relacionadas aos temas IPTU, dengue e carnaval, as publicidades destacam feitos da atual gestão, caracterizando-se como peças voltadas à promoção de candidaturas, sem finalidade pública, com abordagem e estratégia típicas de campanha eleitoral. Um exemplo é a publicidade relacionada ao tema “Agricultura, Obras e Infraestrutura” e “Saúde” [...]

[...] o caráter eleitoreiro e de autopromoção torna-se evidente, uma vez que a publicidade se refere diretamente ao período em que o prefeito esteve à frente da gestão municipal, com potencial para gerar desequilíbrio no pleito eleitoral. Embora a liberdade de informação seja assegurada, a publicidade institucional, devido à sua natureza e ao seu custeio por recursos públicos, deve observar os limites legais, sendo necessariamente impessoal e com finalidade exclusivamente informativa, em vez de promover pessoalmente a gestão atual.

Na presente AIJE, constata-se: a) o objetivo de burlar a legislação eleitoral, utilizando como justificativa o surto de dengue, embora o empenho tenha sido realizado dois meses antes da publicação do decreto; b) o vultoso montante empenhado, com extrapolação de aproximadamente 84% do limite legal; c) o amplo alcance da propaganda institucional, veiculada por diversos meios de publicidade; d) a clara promoção pessoal evidenciada nas campanhas institucionais; e) a realização e entrega das publicidades no ano do pleito eleitoral.



Esses fatos tornam a conduta suficientemente grave para comprometer a normalidade do pleito e causar desequilíbrio na disputa eleitoral, especialmente pelo uso de recursos públicos acima do limite permitido e com finalidade que extrapola o caráter institucional. Ademais, o limite de gastos para a campanha eleitoral em Jaguaré foi fixado em R\$ 683.191,63, enquanto o gasto excessivo com publicidade institucional, corrigido monetariamente, alcançou R\$ 234.795,70, correspondendo a quase 35% do teto permitido para o período de campanha.

Dessa forma, o uso excessivo de recursos financeiros (gravidade quantitativa) torna-se ainda mais lesivo por sua origem na máquina pública, sendo aplicados de forma desvirtuada em relação à finalidade das publicidades institucionais (gravidade qualitativa), configurando, assim, abuso de poder político e econômico.

À vista da fundamentação apresentada, passo à análise das sanções aplicáveis.

No caso, nos termos do artigo 73, § 4º, da Lei n. 9.504/1997, reputo aplicável a penalidade de multa ao primeiro investigado, MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, autor direito e beneficiário da conduta vedada.

Em relação ao *quantum*, entendo razoável a proporcional a quantia de 50.000 (cinquenta mil) UFIR, considerando que o infrator é prefeito e presume-se que detenha capacidade econômica compatível com o cargo que exerce, a gravidade da conduta e a repercussão do ilícito, visto que foram utilizados recursos públicos para influenciar a disputa eleitoral, ferindo o princípio da igualdade entre os candidatos e maculando o caráter democrático do processo.

Quanto à aplicação da penalidade de multa ao Vice-Prefeito, respeitosamente divirjo do entendimento exposto pela ilustre Relatora, por compreender que a imposição da referida sanção independe de pedido exposto, podendo decorrer da análise dos fatos descritos na petição inicial. Nesse sentido:

Eleições 2012 [...] Conduta vedada ao agente público. Art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997. Configurada. [...] 1. A consequência do reconhecimento da prática de conduta vedada, nos termos do disposto no § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é a multa aos responsáveis e a eventual cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, de acordo com o § 5º do mesmo dispositivo. 2. **A multa constitui consequência natural da responsabilização pela prática do ilícito eleitoral, podendo ser aplicada pelo órgão julgador independentemente de pedido exposto.** Precedentes. 3. **No caso, não há que se falar em decisão *extra petita* ou em violação ao art. 492 do CPC, pois, além de constar expressamente do acórdão regional que a parte autora aludiu ao art. 73, § 4º, da Lei das Eleições em seus requerimentos na petição inicial, a aplicação da multa é corolária da responsabilização pela prática do ilícito eleitoral, independentemente de pedido exposto na inicial. [...]** (Ac. de 17.2.2022 no AgR-AREspE nº 060009185, rel. Min. Edson Fachin.)

Todavia, deixo de aplicar tal penalidade ao segundo investigado, já que não restou demonstrada nos autos qualquer conduta ilícita praticada ou autorizada por ele, inexistindo provas que evidenciem a sua participação, anuência ou responsabilidade pela prática dos atos considerados irregulares.

Em razão da prática de conduta vedada, bem como da configuração de abuso de poder, aplico a sanção de cassação do diploma e, conseqüentemente, dos mandatos do primeiro e segundo Representados, nos termos



do artigo 22, XIV, da Lei Complementar n. 64/90.

Aplico, ainda, ao primeiro investigado, a sanção de inelegibilidade, visto que na condição de gestor público é responsável direto pelas condutas consideradas abusivas, sendo que na linha do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, “[A] sanção de inelegibilidade tem natureza personalíssima, razão pela qual incide somente perante quem efetivamente praticou a conduta. Recurso provido neste ponto para afastar a inelegibilidade imposta ao candidato beneficiado, sem prejuízo da manutenção da cassação do seu diploma” (TSE - RESPE: 84356 JAMPRUCA - MG, Relator: JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Julgamento: 21/06/2016, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume -, Tomo 170, Data 02/09/2016, Página 73/74).

Ante o exposto, respeitosamente, instauro divergência para, em consonância com o entendimento da douta Procuradoria Regional Eleitoral, dar provimento parcial aos recursos interpostos pelo Ministério Público Eleitoral (ID 9426478) e pela COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (ID 9426480) e julgar **PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos formulados na presente AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - AIJE, com fundamento nos artigos 22, inciso XIV, da Lei Complementar n. 64/90, c/c os artigos 73 e 74 da Lei n. 9.504/97, no sentido de:

I) Reconhecer a prática de conduta vedada a agente público (artigo 73, VII da Lei n. 9.504/97), bem como de abuso de poder político e econômico por parte do primeiro investigado, MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM;

II) Aplicar a pena de multa ao primeiro investigado, MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIR, nos termos do artigo 73, § 4º, da Lei n. 9.504/97, em razão da prática de conduta vedada por agente público;

III) Aplicar a sanção de inelegibilidade ao primeiro investigado, MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição de 2024;

IV) Determinar a cassação dos diplomas e, por consequência, dos mandatos de MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM e ELDER SOSSAI DE LIMA, com fulcro no artigo 22, inciso XIV, da LC 64/90;

Mantenho a sentença quanto ao reconhecimento da ilegitimidade passiva do terceiro representado, André Tristão Aquino.

Como efeito da decisão, decreto a nulidade da votação recebida pela chapa vencedora no pleito majoritário municipal de 2024, para o cargo de Prefeito e Vice-Prefeito de Jaguaré/ES, e, por consequência, determino a realização de novas eleições, consoante disposto no artigo 224, § 3º, do Código Eleitoral. É como voto.

*

PEDIDO de VISTA



A Sra. JUÍZA DE DIREITO ISABELLA ROSSI NAUMANN CHAVES:-

Senhor Presidente, respeitosamente, peço vista dos autos.

*

DECISÃO: Adiada a pedido de vista formulado pela Juíza Isabella Rossi Naumann Chaves.

*

Presidência do Desembargador Carlos Simões Fonseca.

Presentes as Desembargadoras Janete Vargas Simões, Eliana Junqueira Munhós Ferreira (Suplentes) e os Juízes Isabella Rossi Naumann Chaves, Marcos Antônio Barbosa de Souza, Alceu Maurício Junior, Adriano Sant'Ana Pedra, Helio João Pepe de Moraes e Lúcia Maria Roriz Veríssimo Portela (Suplente).

Presente também o Dr. Alexandre Senra, Procurador Regional Eleitoral.

Declarou impedimento para atuar no presente feito a Sra. Desembargadora Janete Vargas Simões.

/ipds

SESSÃO ORDINÁRIA

09/06/2025

PROCESSO Nº 0600340-95.2024.6.08.0041 – RECURSO ELEITORAL

NOTAS TAQUIGRÁFICAS – Fl. 1/32

(CONTINUAÇÃO DE JULGAMENTO)



VOTO-VISTA

A Sra. JUÍZA DE DIREITO ISABELLA ROSSI NAUMANN CHAVES:-

Sr. Presidente, e eminentes pares. Pedi vista para apreciar com profundidade os fatos controversos quanto à caracterização de eventual abuso de poder.

A norma do artigo 73, VII, da Lei 9.504/97 prevê espécie de **CONDUTA VEDADA** que visa impedir uso desmedido da máquina pública, evitando que o titular do cargo executivo concentre gastos publicitários justamente no ano da eleição, prevenindo-se, com isso, eventual proveito eleitoral (Ac. de 5.4.2021 no AgR-RO-El nº 060977883, rel. Min. Alexandre de Moraes).

Também **reconheço a prática desse ilícito**, subscrevendo os fundamentos da E. Relatora, Dra. Lucia Maria Roriz Verissimo Portela, que foi acompanhada, neste ponto, pela E. Desa. Eliana Junqueira Munhós Ferreira.

A publicidade institucional tem previsão constitucional, atrelando sua legalidade a um caráter educativo, informativo ou de orientação social:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

§ 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.

Quanto ao alegado **ABUSO DE PODER**, os fatos poderiam ser analisados, caso fossem objeto da Ação, sob o prisma do abuso de poder político ou utilização indevida dos meios de comunicação social de que trata o artigo 22, *caput*, da Lei Complementar 64/90; bem como do abuso de poder de autoridade tipificado pelo artigo 74 da Lei 9.504/97.

Para o primeiro caso, requer-se comprovação de que o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete efetivamente a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, conforme jurisprudência consolidada do E. TSE (RO nº 172365-DF, Acórdão, rel. Min. Admar Gonzaga, julgamento: 7/12/2017, DJE: 27/2/2018).

Para o segundo, **requer-se demonstração objetiva** de afronta ao princípio da impessoalidade conforme



reiteradamente decidido pelo E. TSE:

A caracterização do abuso de autoridade, na espécie específica e tipificada no art. 74 da Lei 9.504/97, requer seja demonstrada, de forma objetiva, afronta ao disposto no art. 37, § 1º, da CF, ou seja, exige que haja ruptura do princípio da impessoalidade com a menção na publicidade institucional a nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. Precedente (RO nº 1723-65/DF, rel. Min. Admar Gonzaga, julgado em 7.12.2017, DJe de 27.2.2018 [...]) (Recurso Ordinário Eleitoral nº 060315439, Acórdão, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 31/05/2024, grifos acrescidos)

Não havendo, no caso, prova da utilização de imagens ou símbolos que caracterizem a promoção pessoal – necessária para configurar o abuso do poder de autoridade tipificado – resta analisar eventual abuso do poder político genérico. Corroborando essa conclusão: TSE, RO nº 172365-DF, Acórdão, relator(a): Min. Admar Gonzaga, julgamento: 7/12/2017, DJE: 27/2/2018.

Na hipótese, à luz do inciso XVI do artigo 22 da LC 64/90, exige-se a comprovação da gravidade das circunstâncias que envolvem a conduta, cuja configuração reclama a presença conjunta de dois **requisitos qualificadores da gravidade (reprovabilidade e repercussão)**, como assenta a jurisprudência reiterada do TSE (por todos: RO nº 060296641, Acórdão, Rel. Min. Raul Araujo Filho, DJE de 28/6/2024).

Além disso, a jurisprudência eleitoral também ensina que “**o abuso de poder não pode estar ancorado em conjecturas e presunções** (AgR-REspe 258-20/CE, rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe de 2.9.2014)”, pois “o ajuizamento das ações eleitorais, e a aplicação das sanções nelas previstas, reclama prudência, sob pena de amesquinhar a higidez do processo democrático, **máxime porque se pode perpetuar um indesejável cenário de insegurança jurídica**” (REspe 570-35, rei. Min. Luiz Fux, DJe de 19.12.2016).

Outra máxima da Justiça Eleitoral é de que **em caso de dúvida razoável da melhor interpretação do direito posto**, vigora o princípio do *in dubio pro suffragio*, segundo o qual a expressão do voto popular e a plena preservação da capacidade eleitoral passiva merecem ser **prioritariamente tuteladas pelo Poder Judiciário** (precedentes do TSE: RO 0600086–33/TO, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto; REspEl no 0600719–11/SP, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 4.8.2022; ED-RO-El nº 060296204, Rel. André Mendonça, DJe de 27.11.2024).

Sob o aspecto qualitativo (reprovabilidade), o cerne da discussão, neste caso, é saber se a publicidade veiculada enalteceu a Administração ou seus feitos, e se isso é suficiente para configurar desvio de finalidade, por infringência às exigências do citado artigo 37, §1º, da Constituição, bem como se eventual infringência se deu em patamar considerável.

Sob o aspecto qualitativo (repercussão), é preciso formar uma análise segura e contextualizada da conduta, de modo a reconhecer a efetiva repercussão dos fatos no ambiente eleitoral, **sem conjecturas ou presunções que não estejam acima da dúvida razoável**.

A partir dessas premissas, e após **profunda** análise dos autos, identifiquei o seguinte.

De acordo com a planilha juntada sob o ID 9426304, foram gastos com publicidade institucional no ano de



2024: (i) em janeiro, R\$ 117.102,20 (cento e dezessete mil, cento e dois reais e vinte centavos); (ii) em fevereiro, R\$ 84.032,27 (oitenta e quatro mil, trinta e dois reais, e vinte e sete centavos); (iii) em março, R\$ 90.830,63 (noventa mil, oitocentos e trinta reais, e sessenta e três centavos); (iv) em abril, R\$ 124.172,37 (cento e vinte e quatro mil, cento e setenta e dois reais, e trinta e sete centavos); e (v) em maio, R\$ 97.478,97 (noventa e sete mil, quatrocentos e setenta e oito reais, e noventa e sete centavos).

Portanto, o total gasto foi de R\$ 513.616,44 (quinhentos e treze mil, seiscentos e dezesseis reais e quarenta e quatro centavos).

Os autores **não questionaram as seguintes campanhas**: (i) em janeiro, “jaguare sem trabalho infantil” e “combate ao mosquito da dengue”; (ii) em fevereiro, “combate a dengue”, “carneval de jaguaré”, “produtor nota 10”, “descida ecológica rio barra seca”, e sobre o programa “agrodela”; (iii) em março, nenhuma das campanhas veiculadas foram questionadas; (iv) em abril, “combate a dengue” e “concurso de qualidade café conilon”; e (v) em maio, “rua rosalina cocco interdita”, “ciclo de violência contra a mulher”, “junho violeta”, e “campanha IPTU 2024”.

Em valores, é possível afirmar que, do total gasto com publicidade em 2024, **os próprios autores reconheceram a regularidade das campanhas que equivaleram o montante de R\$ 160.729,94[1]** (cento e sessenta mil, setecentos e vinte e nove reais, e noventa e quatro centavos).

Ademais, deve-se levar em consideração que em todos os meses, foram gastos o mesmo valor com os serviços de planejamento de mídia e planejamento de campanha, sem discriminação da valoração de cada uma das campanhas nesse cálculo, que atingiu a quantia total de R\$ 74.601,00 (setenta e quatro mil, seiscentos e um reais).

I. DAS CAMPANHAS ABSOLUTAMENTE REGULARES

Além das campanhas inquestionáveis, reputo também, com o devido respeito, não existir margem razoável para dúvida quanto à regularidade das seguintes publicidades.

A) SOBRE A DIVULGAÇÃO DE JOGO DO TIME DE FUTEBOL DE JAGUARÉ

Em janeiro de 2024, veiculou-se a peça denominada “SPOT 45 – JAGUARÉ X PORTO VITÓRIA”, que dizia o seguinte:

ALÔ, TORCIDA DO JAGUARÉ! // O JAGUARÉ LARGOU COM FORÇA TOTAL NO CAMPEONATO CAPIXABA DE FUTEBOL FORA DE CASA // DEPOIS DA PRIMEIRA VITÓRIA TRICOLOR DO NORTE / AGORA É HORA DA TORCIDA PRESTIGIAR OS NOSSOS JOGADORES NO ESTÁDIO CONILON / NESTA TERÇA-FEIRA / O JAGUARÉ JOGA EM CASA E ENFRENTA O PORTO VITÓRIA / EM BUSCA DE MAIS UMA VITÓRIA NO CAPIXABÃO! // É NESTA TERÇA / A PARTIR DAS SETE DA NOITE / NO ESTÁDIO CONILON // JAGUARÉ E PORTO VITÓRIA // COMPAREÇA E TRAGA SUA FORÇA POR MAIS UMA VITÓRIA DO TRICOLOR DO NORTE //

Os autores defendem que o *spot* de divulgação de jogo do time local continha desvio de finalidade em razão da associação do êxito esportivo à figura do prefeito. Alegam que prova disso é que em vídeo publicado no



YouTube, o Prefeito afirmou ter contribuído diretamente para o retorno do clube à Série A do Campeonato Capixaba. Isso indicaria uso da imagem do time como plataforma de autopromoção política.

Essas acusações – que atrelam a publicidade do time a um interesse pessoal do Prefeito – até poderiam levar, em tese, ao reconhecimento de algum tipo de abuso de poder, no entanto, carecem de qualquer comprovação, limitando-se a um único vídeo publicado em canal privado da plataforma *YouTube*.

Não há nem sequer alegação de que esse vídeo tenha sido produzido com verba pública ou veiculado em canais oficiais da Administração.

Assim, **ilações** quanto à real intenção do agente não têm o condão de macular peça publicitária que, em si, **preserva o caráter estritamente informativo**, voltado ao aspecto cultural e comunitário do evento esportivo promovido.

Essa campanha em rádio custou R\$ 5.970,60 (cinco mil, novecentos e setenta reais e sessenta centavos) mais um terço dos serviços contratados com Flávio Salomão e Aquimar Inácio de Amaral, extraídos da planilha já mencionada, totalizando **R\$ 7.542,26** (sete mil, quinhentos e quarenta e dois reais, e vinte e seis centavos).

B) SOBRE A CAMPANHA DO PROGRAMA “AGROMAIS”

Em fevereiro, a peça “SPOT 60 – AGROMAIS”, veiculada em duas rádios, dizia o seguinte:

AMIGO PRODUTOR RURAL / A GESTÃO MUNICIPAL EM JAGUARÉ TEM UM RECADO IMPORTANTE PARA VOCÊ // O AGRO NEGÓCIO É A FORÇA DO NOSSO MUNICÍPIO / E A PREFEITURA DE JAGUARÉ REFORÇA O COMPROMISSO COM OS AGRICULTORES / QUE SÃO PARCEIROS NO DESENVOLVIMENTO DA NOSSA SOCIEDADE // POR ISSO / ESTÁ DE VOLTA O AGRO MAIS // O PROGRAMA DE INCENTIVO AO PRODUTOR RURAL / QUE PERMITE A UTILIZAÇÃO DO MAQUINÁRIO AGRÍCOLA DO MUNICÍPIO // O CADASTRAMENTO JÁ PODE SER REALIZADO NA SEDE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA / ATÉ O DIA 8 DE MARÇO // É HORA DE ESTRUTURAR E PREPARAR A TERRA PARA DIVERSIFICAR A PRODUÇÃO EM PARCERIA COM A PREFEITURA DE JAGUARÉ // AQUI ENTENDEMOS QUE A AGRICULTURA É MUITO IMPORTANTE PARA A NOSSA ECONOMIA // PREFEITURA DE JAGUARÉ E PRODUTOR RURAL / JUNTOS FAZENDO DO AGRONEGÓCIO UM EXEMPLO DE DEDICAÇÃO E SUCESSO // O AGRO MAIS É A PROVA QUE NO CAMPO OU NA CIDADE O TRABALHO NÃO PARA NÃO // PREFEITURA DE JAGUARÉ //

Afirmam os recorrentes que o *spot* de rádio produzido destacou a gestão municipal como protagonista, com frases como “a gestão municipal em Jaguaré tem um recado importante para você”, “a Prefeitura de Jaguaré reforça o compromisso com os agricultores” e “juntos fazendo do agronegócio um exemplo de dedicação e sucesso”. O texto, ainda segundo os autores, atribuiu diretamente à administração local o mérito pelo desenvolvimento rural, sem apresentar informações concretas sobre o funcionamento do programa, como critérios de adesão ou formas de acesso. Além disso, o uso de expressões como “o trabalho não para não” e o *background* com locução dinâmica e trilha de estilo jornalístico reforçariam a estratégia de autopromoção e construção de capital político.



Apesar do esforço argumentativo dos recorrentes, não identifico, com o devido respeito, **qualquer elemento que desvirtue a publicidade de sua função informativa**. Ao contrário, o conteúdo está centrado na retomada de política pública de interesse coletivo, destinada ao setor produtivo agrícola, com data, local e canal de acesso claros.

A peça (i) não menciona nomes, *slogans* eleitorais, imagens ou vozes de agentes políticos; (ii) apresenta uma **informação objetiva relevante**: a abertura do período de cadastramento dos produtores, com data limite e local de comparecimento; e (iii) explica, ainda que em linhas gerais, que o programa se destina à utilização do maquinário agrícola do município.

Trata-se, a meu ver, de publicidade evidentemente regular.

Essa campanha custou **R\$ 6.391,00** (seis mil, trezentos e noventa e um reais), na forma dos cálculos já mencionados no tópico anterior.

C) SOBRE A CAMPANHA “O PROGRESSO NÃO PARA”

Em abril, a peça “SPOT 60 – O PROGRESSO NÃO PARA”, veiculada em três rádios, dizia isto:

EM JAGUARÉ O PROGRESSO NÃO PARA / E A PREFEITURA INVESTE PESADO PARA GARANTIR MELHOR INFRAESTRUTURA NAS VIAS DO MUNICÍPIO // PARA PROPORCIONAR MAIS QUALIDADE DE VIDA E MELHOR MOBILIDADE PARA TODOS / DIVERSAS RUAS RECEBEM MELHORIA NA ÁREA URBANA // RUAS MAIS SEGURAS, CONFORTÁVEIS E ACESSÍVEIS PARA TODOS // E TAMBÉM NO CAMPO / A PREFEITURA REALIZA PAVIMENTAÇÃO NAS ESTRADAS RURAIS E NAS COMUNIDADES // O CALÇAMENTO DE RUAS E ESTRADAS REDUZ AS CHANCES DE ACIDENTES E GARANTE O TRANSPORTE DAS RIQUEZAS DE TODAS AS REGIÕES DO MUNICÍPIO // CONSTRUIR UM FUTURO MELHOR PARA TODOS OS MORADORES / EM CADA RUA / EM CADA COMUNIDADE EM NOSSA VIDA / EM NOSSA CIDADE / INVESTIR NA MELHORIA DE RUAS E ESTRADAS É GARANTIR O BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO! // PREFEITURA DE JAGUARÉ //

A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

A PREFEITURA DE JAGUARÉ INVESTE PESADO PARA GARANTIR A MELHOR INFRAESTRUTURA NAS VIAS DO MUNICÍPIO // NA ZONA URBANA, ESTAMOS INVESTINDO EM RUAS MAIS SEGURAS, CONFORTÁVEIS E ACESSÍVEIS PARA TODOS // JÁ NO CAMPO, AS COMUNIDADES TAMBÉM RECEBEM NOSSA ATENÇÃO COM A PAVIMENTAÇÃO DAS ESTRADAS RURAIS E RUAS LOCAIS // PREFEITURA DE JAGUARÉ / AQUI, O PROGRESSO NÃO PARA!

Segundo se alega, o material publicitário adotou tom nitidamente promocional ao destacar, de forma genérica e enaltecida, supostos avanços promovidos pela atual gestão, sem fornecer informações objetivas ou de utilidade pública. A peça teria exaltado a atuação da prefeitura com frases como “o progresso não



para”, “a prefeitura investe pesado para garantir melhor infraestrutura” e “ruas mais seguras, confortáveis e acessíveis para todos”, o que, para os autores/recorrentes, não se coaduna com a natureza informativa exigida pela legislação eleitoral. Argumenta-se que tais expressões reforçam uma imagem de eficiência e continuidade administrativa, com evidente apelo emocional e eleitoreiro. Além disso, a ausência de dados concretos sobre os serviços mencionados e a ênfase em *slogans* de fácil assimilação pelo eleitorado indicariam o uso da máquina pública para promoção da gestão, configurando desvio de finalidade e possível abuso de poder político.

Não verifico, na hipótese, enaltecimento da Administração que pudesse caracterizar desvio de finalidade. Ao contrário, há menção objetiva a obras públicas de infraestrutura, com explicitação clara do seu propósito social – melhorar a mobilidade urbana, garantir o transporte de riquezas do meio rural, reduzir acidentes e proporcionar segurança e acessibilidade aos munícipes –.

Mostra-se absolutamente razoável, por exemplo, concluir que ao se afirmar que “a Prefeitura investe pesado para garantir melhor infraestrutura [...]” e “investir na melhoria de ruas e estradas é garantir o bem-estar da população”, **não se busca louvar genericamente a Administração, mas justificar, com linguagem acessível, o porquê das intervenções urbanísticas e rurais promovidas.** A mensagem centra-se, portanto, **no benefício social e funcional das obras realizadas**, e não em sua mera existência ou na figura do gestor que as executa.

A JURISPRUDÊNCIA DO TSE tem reiteradamente reconhecido a licitude de campanhas institucionais que fazem **uso de linguagem afirmativa para divulgar ações administrativas**, desde que ausente a personalização da mensagem.

No **REspe nº 504871-AM**, publicado em 26/2/2014, foi considerada regular a campanha que divulgava grandes obras de infraestrutura sob mensagens como “com competência o Amazonas segue em frente”, “obras continuam avançando” e “o maior conjunto de obras já realizado nos igarapés de Manaus”, porque o foco da mensagem estava nas ações públicas concretas, sem promoção de agentes políticos. Confira-se trecho do acórdão mencionado:

[...] as peças institucionais, que foram veiculadas com a finalidade de destacar as iniciativas da administração estadual, não promoveram a figura do primeiro representado, porque, na espécie, o objetivo primordial era informar, de um modo geral, à população sobre a gestão da coisa pública. Verifica-se que a ênfase na mensagem está posta na obra, no empreendimento ou no serviço, não se vislumbrando a presença de informes publicitários que extrapolam os limites permitidos pela Constituição.

De igual modo, no **AgR-REspEl nº 65654-AL**, publicado em 5/8/2021, assentou-se não ter havido desvio de finalidade na propaganda institucional veiculada porque não havia **enaltecimento** da pessoa do Prefeito investigado, mas **apenas dos fatos decorrentes de sua gestão**. Mais uma vez, reproduzo trecho do acórdão:

[...] não ficou comprovado o desvirtuamento da publicidade, apta à configuração do abuso, pois "a única testemunha ouvida em Juízo [...] afirmou que na propaganda institucional veiculada não havia enaltecimento da pessoa do Prefeito [...], mas apenas dos fatos decorrentes de sua gestão.



A peça em exame, portanto, permanece impessoal, eis que centrada não na Administração enquanto sujeito político, mas sim nos resultados práticos das políticas públicas implementadas, o que, longe de configurar ilícito, representa exercício legítimo da publicidade institucional.

A campanha custou **R\$ 41.829,86** (quarenta e um mil, oitocentos e vinte e nove reais, e oitenta e seis centavos), na forma dos mesmos cálculos já explicados.

D) SOBRE A CAMPANHA “CULTURA, ESPORTE E ASSISTÊNCIA SOCIAL”

Em maio, a peça “SPOT 60 – CULTURA, ESPORTE E ASSISTÊNCIA SOCIAL”, veiculada em duas rádios, dizia que:

UMA CIDADE RICA SE DESENVOLVE COM ALEGRIA E JUSTIÇA SOCIAL // É ASSIM QUE JAGUARÉ ESTÁ SE TRANSFORMANDO EM DESTAQUE NO ESTADO // COM UMA IMENSA RIQUEZA CULTURAL / HOJE A PREFEITURA OFERECE DEZENAS DE ATIVIDADES CULTURAIS // SÃO MAIS DE 800 JOVENS FAZENDO A HISTÓRIA E A CULTURA DO MUNICÍPIO // NO ESPORTE / A PREFEITURA OFERECE ATIVIDADES QUE ENVOLVEM DE CRIANÇAS ATÉ OS ATLETAS VETERANOS // O MUNICÍPIO É CAMPEÃO DE MATRÍCULAS NO PROJETO “CAMPEÕES DE FUTURO” DO GOVERNO DO ESTADO // ALÉM DISSO / SÃO MAIS DE 1200 JOVENS MATRICULADOS NAS ESCOLINHAS COM DIVERSAS MODALIDADES // E A PREFEITURA DE JAGUARÉ ACOLHE A POPULAÇÃO COM ATENDIMENTO A MAIS DE 8 MIL FAMÍLIAS // ELAS SÃO ATENDIDAS COM DIVERSOS BENEFÍCIOS SOCIAIS PARA MANTER A DIGNIDADE DE TODOS // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHANDO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI /

A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia:

A PREFEITURA DE JAGUARÉ INVESTE NA CULTURA, ESPORTE E ASSISTÊNCIA SOCIAL // NO ESPORTE, MAIS DE 1.200 JOVENS ESTÃO MATRICULADOS NAS ESCOLINHAS DE DIVERSAS MODALIDADES // ALÉM DISSO, MAIS DE 8 MIL FAMÍLIAS SÃO ATENDIDAS E BENEFICIADAS COM OS PROGRAMAS SOCIAIS // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI /

Os autores sustentam novamente que as peças se distanciaram do caráter informativo e educativo exigido, assumindo tom de exaltação da administração. O uso de expressões como “prefeitura de Jaguaré acolhe a população com atendimento a mais de 8 mil famílias” e “trabalhando sério para você ter orgulho de viver aqui” enfatizaria a continuidade e volume de obras, criando uma narrativa de progresso constante, o que, segundo defendem, caracteriza um tom de campanha eleitoral e não de prestação de contas objetiva. Também se aponta que houve utilização de elementos retóricos e audiovisuais que reforçam a imagem positiva da administração e buscam gerar empatia com o público, desviando a finalidade da publicidade de informar para promover politicamente os gestores envolvidos.

Com o devido respeito, também não extraio da campanha em exame qualquer irregularidade apta a caracterizar o desvio de finalidade.



Isso porque não se mostra razoável, a meu sentir, afastar-se da interpretação de que **a veiculação desse tipo de campanha institucional não apenas cumpre o dever de prestar contas à sociedade, mas também exerce papel relevante na mobilização social**, ao incentivar a população a **aderir e participar ativamente dos programas oferecidos**.

A difusão de informações sobre a existência, a abrangência e os benefícios de atividades nas áreas de cultura, esporte e assistência social – como o “Campeões de Futuro” ou as escolinhas esportivas municipais – **tem função instrumental e educativa**, e pode muito bem se ver voltada a **ampliar o alcance dos serviços municipais e garantir sua efetividade social**.

A campanha teve inegável objetivo de divulgar ações desenvolvidas, destacando o alcance dos programas públicos em números concretos, como os mais de 800 jovens em atividades culturais, 1.200 matriculados em escolinhas esportivas e 8 mil famílias atendidas com benefícios sociais.

O enaltecimento dessas ações, por si só, **NÃO caracteriza**, na atual conjuntura legislativa, desvio de finalidade da publicidade, na forma dos **precedentes** já citados no tópico anterior.

Ademais, a expressão “**trabalhando sério para você ter orgulho de viver aqui**”, empregada como fórmula de encerramento institucional, não se confunde com *slogan* de campanha ou com conteúdo de exaltação pessoal. Cuida-se de frase de efeito comum em comunicações governamentais, voltada à **valorização da comunidade e ao sentimento de pertencimento**, sem extrapolar os limites da impessoalidade.

Da mesma forma, a utilização de recursos audiovisuais que ampliem a atratividade da mensagem, como locuções envolventes ou trilhas sonoras, **é inerente à publicidade moderna**, e não constitui ilícito eleitoral. O que se veda é o uso desses recursos para promover candidato, partido ou pessoa determinada, o que inexistente na publicidade analisada.

A campanha custou **R\$ 17.290,00** (dezesete mil, duzentos e noventa reais).

II. DAS DEMAIS CAMPANHAS QUESTIONADAS

A) SOBRE A CAMPANHA DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA

Em janeiro, a peça “SPOT 60 – INFRAESTRUTURA”, veiculada em rádio, dizia o seguinte:

JAGUARÉ VIVE UM MOMENTO ÚNICO EM SUA HISTÓRIA // A PREFEITURA INVESTE FORTE NO DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA E REALIZA MELHORIAS NAS ESTRADAS RURAIS // ISSO MESMO! / A GESTÃO MUNICIPAL CUIDA DAS ESTRADAS PARA GARANTIR MELHORES CONDIÇÕES DE TRANSPORTE DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA E DA POPULAÇÃO // E TEM MAIS! // AS INTERVENÇÕES NAS ESTRADAS REDUZEM AS CHANCES DE ACIDENTES E POSSIBILITAM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE TODAS AS REGIÕES DO MUNICÍPIO // ASSIM / A PREFEITURA DE JAGUARÉ INCENTIVA A MOVIMENTAÇÃO DA ECONOMIA / COM AUMENTO DA PRODUÇÃO E GERA EMPREGOS / FORTALECENDO AS COMUNIDADES // INVESTIR NA MELHORIA DAS ESTRADAS É GARANTIR O BEM-ESTAR DA POPULAÇÃO // CUIDAR DO



A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

JAGUARÉ VIVE UM MOMENTO ÚNICO EM SUA HISTÓRIA // A PREFEITURA
INVESTE FORTE EM MELHORIAS NAS ESTRADAS RURAIS // PARA
FACILITAR O TRANSPORTE DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA E DA POPULAÇÃO
// PREFEITURA DE JAGUARÉ //

Segundo os recorrentes, a campanha contém desvio de finalidade porque exalta genericamente ações da administração com expressões como “Jaguaré vive um momento único em sua história” e “a prefeitura investe forte”, sem indicar obras específicas ou informações objetivas. Aduzem que o tom celebrativo e o uso de elementos sonoros reforçam o caráter promocional da gestão.

A diferença dessa campanha para aquela analisada no item “c” do tópico anterior reside basicamente em duas frases: “Jaguaré vive um momento único em sua história” e “a gestão municipal cuida das estradas para garantir melhores condições de transporte da produção agrícola e da população”.

Esses são os únicos trechos que, a meu sentir, poderiam ser levados em conta para eventual conclusão de que houve desvio de finalidade, porque, em tese, podem ser interpretados, primeiro, como referência negativa à administrações anteriores; e segundo, como menção, ainda que indireta, ao agente político, no lugar de uma fala mais neutra que haveria se fosse usado o termo Prefeitura em vez de gestão.

Todo o contexto seguinte, porém, pode ser analisado da mesma forma, isto é, a peça publicitária descreve **ações concretas da administração voltadas à melhoria das estradas rurais para facilitação do transporte da produção agrícola, e redução de acidentes**, vinculando tais iniciativas ao desenvolvimento econômico local e à geração de empregos.

Tenho como inafastável considerar razoável a interpretação de que o objetivo da publicidade institucional analisada é promover informação de interesse coletivo, de forma clara e acessível, sobre atos e programas governamentais. E **não se deve exigir**, na hipótese, que cada peça publicitária **detalhe minuciosamente todas as localidades atingidas ou a extensão precisa das intervenções executadas**, mesmo porque há um limite evidente de tempo e espaço para a veiculação da informação.

A bem da verdade, cabe ao eleitor – no exercício de sua cidadania crítica – confrontar a narrativa institucional com sua própria vivência e realidade local. Em última análise, **é no confronto entre a informação veiculada e a percepção concreta do cidadão que se dará a validação ou rejeição daquela prestação informativa**, o que se insere no próprio contexto democrático.

Assim, ainda que o texto incorpore expressões de tom positivo, como “Jaguaré vive um momento único” e de tom mais informal ou próximo, como em “a gestão municipal”, entendo que a análise deve **privilegiar o conteúdo substancial da mensagem, cujo foco recai sobre a exposição de políticas públicas implementadas**.

E também o faço porque – havendo margem para interpretação –, deve-se observar, conforme assentado anteriormente, o princípio do *in dubio pro suffragio*, amplamente adotado pela Justiça Eleitoral, segundo o qual se deve **privilegiar a preservação da soberania popular** e da capacidade eleitoral passiva dos



candidatos, sempre quando houver **dúvida razoável da melhor interpretação do direito posto** (TSE, REspEI no 0600719–11/SP, Rel. MIn. Ricardo Lewandowski, DJe de 4.8.2022).

Por tudo isso é que reitero, também **em respeito à segurança jurídica**, a conclusão de que a publicidade institucional ora examinada **não representa enaltecimento genérico descolado de fatos objetivos**, tampouco incorre em inconteste desvio de finalidade, eis que o foco das peças está nos serviços prestados e nos benefícios diretos à coletividade.

Essa publicidade custou **R\$ 48.574,26** (quarenta o oito mil, quinhentos e setenta e quatro reais, e vinte e seis centavos).

B) SOBRE A CAMPANHA DE DIVULGAÇÃO DO KIT ESCOLAR

Também em janeiro, a peça “SPOT 60 – KIT ESCOLAR”, veiculada em rádio, dizia:

[LOCUTORA] VOCÊ SABIA QUE A PREFEITURA DE JAGUARÉ É UMA DAS QUE MAIS INVESTE EM EDUCAÇÃO? // [LOCUTOR] EU TÔ LIGADO! // E A PREFEITURA JÁ COMEÇA O ANO COM BOAS NOTÍCIAS // COM A ENTREGA DE KITS ESCOLARES PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO! // ISSO É MUITO MANEIRO! // [LOCUTORA] DEMAIS / NÃO É MESMO! // E OS KITS CONTÉM ITENS COMO CADERNOS, LÁPIS, BORRACHAS E OUTROS MATERIAIS FUNDAMENTAIS PARA AJUDAR O APRENDIZADO DOS ALUNOS // [LOCUTOR] E TÔ SABENDO TAMBÉM QUE AS SALAS DE AULA ESTÃO RECEBENDO APARELHOS DE AR CONDICIONADO / PARA MAIOR CONFORTO DOS ALUNOS! // ISSO QUE É CUIDAR DAS PESSOAS!!! [LOCUTORA] A PREFEITURA DE JAGUARÉ ENTENDE QUE INVESTIR EM EDUCAÇÃO É GARANTIR UM FUTURO MELHOR PARA O MUNICÍPIO / ALÉM DE UM DIREITO PARA TODOS! // [LOCUTOR] COM CREDIBILIDADE A PREFEITURA DE JAGUARÉ VAI CONTINUAR CUIDANDO DOS NOSSOS ALUNOS! // [JUNTOS] PREFEITURA DE JAGUARÉ

A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

A PREFEITURA DE JAGUARÉ É UMA DAS QUE MAIS INVESTEM EM EDUCAÇÃO // TODOS OS ALUNOS IRÃO RECEBER KITS ESCOLARES PELO 3º ANO CONSECUTIVO // E AS SALAS DE AULA SERÃO EQUIPADAS COM AR CONDICIONADO // PREFEITURA DE JAGUARÉ

Os autores continuam a sustentar que a propaganda destacou genericamente realizações da administração com frases como “a Prefeitura de Jaguaré é uma das que mais investem em educação” e “pelo 3º ano consecutivo”, o que, segundo a parte, buscaria enaltecer a gestão. O texto e o fundo musical foram descritos como excessivamente emocionais e celebrativos.

Como se pode ver, a ênfase da campanha está na **ação pública concreta – fornecimento de kits escolares e climatização de salas de aula da rede municipal** –, destacando a continuidade de uma política pública nada genérica.



Tenho que os trechos capazes de gerar confusão quanto à legalidade dessa publicidade são “a Prefeitura de Jaguaré é uma das que mais investem em educação”, “isso que é cuidar das pessoas”, “com credibilidade a prefeitura de Jaguaré vai continuar cuidando dos nossos alunos”, e “pelo 3º ano consecutivo”.

A primeira frase pode muito bem ser entendida como uma informação. Afinal, ela o é. Se verdadeira ou não, cabe ao eleitor julgar. As outras três se inserem dentro de um discurso publicitário que acompanha – **numa dimensão claramente inferior** – a exposição de políticas públicas de interesse geral e repercussão direta sobre a comunidade escolar.

Ou seja, ainda que a expressão “isso que é cuidar das pessoas” possa ser interpretada como enaltecimento da Administração, o fato é que ela não rompe, por si, o princípio da impessoalidade, na medida em que é **mero acessório à descrição de política pública** que visa beneficiar diretamente os estudantes da rede municipal. Assim, **não possui a contundência ou centralidade necessária** para infirmar o caráter predominantemente informativo da campanha.

A ideia de continuidade do feito, possivelmente interpretada dessas duas últimas frases, também não serve para tornar ilícita a conduta como um todo, na forma do já citado precedente do TSE que reconheceu a regularidade da publicidade que dizia “com competência o Amazonas segue em frente” (**REspe nº 504871-AM**, publicado em 26/2/2014).

Assim como **analisado na campanha anterior a esta**, não se vislumbrando justificativa irrefutável de que os trechos destacados tenham revertido o caráter informativo da peça para finalidade eleitoral ou promocional de agente político específico, não há como reconhecer a violação ao princípio da impessoalidade que seria apto a cassar o mandato eleito, em **verdadeira primazia à vontade popular**.

A campanha obteve o custo total de **R\$ 43.307,76** (quarenta e três mil, trezentos e sete reais e setenta e seis centavos).

C) SOBRE A CAMPANHA DE MELHORIAS NO SISTEMA DE SAÚDE

Em fevereiro, a peça “SPOT 60 – SAÚDE”, veiculada em rádio, dizia o seguinte:

ATENÇÃO // TEMOS UMA GRANDE NOVIDADE PARA COMPARTILHAR COM VOCÊ // O SISTEMA DE SAÚDE EM JAGUARÉ PASSA POR TRANSFORMAÇÕES INCRÍVEIS / COM MELHORIAS SIGNIFICATIVAS NO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO // A PREFEITURA DE JAGUARÉ TRABALHA PARA GARANTIR A TODOS UM SERVIÇO EFICIENTE E ACOLHEDOR // EM 2023 / JAGUARÉ APRESENTOU MELHORIAS E AMPLIAÇÃO DAS CONSULTAS / EXAMES E OUTROS ATENDIMENTOS PARA A POPULAÇÃO // HOJE TEMOS PROFISSIONAIS DEDICADOS QUE CUIDAM DO BEM-ESTAR DE TODOS // A PREFEITURA OFERECE ATENÇÃO TOTAL COM ACOMPANHAMENTO MAIS PRÓXIMO / E SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE / POIS A SUA SAÚDE É PRIORIDADE // PARA A PREFEITURA DE JAGUARÉ CADA VIDA IMPORTA / POR ISSO VAMOS CONTINUAR OFERECENDO SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE / PORQUE COMUNIDADE FELIZ É COMUNIDADE SAUDÁVEL // COMPROMISSO COM A QUALIDADE DE VIDA DO CIDADÃO // PREFEITURA DE JAGUARÉ //



A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

O SISTEMA DE SAÚDE EM JAGUARÉ PASSA POR TRANSFORMAÇÕES INCRÍVEIS // EM 2023, JAGUARÉ AMPLIOU O NÚMERO DE CONSULTAS, EXAMES E DEMAIS ATENDIMENTOS PARA A POPULAÇÃO // A PREFEITURA OFERECE ATENÇÃO TOTAL COM ACOMPANHAMENTO PRÓXIMO E SERVIÇOS DE SAÚDE DE QUALIDADE // PREFEITURA DE JAGUARÉ / COMPROMISSO COM A QUALIDADE DE VIDA DO CIDADÃO

Em relação a essa campanha, alega-se novamente exaltação genérica da atuação da gestão com expressões como “transformações incríveis”, “compromisso com a qualidade de vida” e “vamos continuar oferecendo serviços de saúde de qualidade”. Aponta-se que não houve nenhum dado objetivo, como números de atendimentos, localização dos serviços ou orientações práticas à população, o que descaracteriza o conteúdo como informativo; e que a narrativa de continuidade seria característica comum de campanhas eleitorais. A repetição do logotipo da prefeitura e o tom celebrativo das mensagens seriam indicativos de promoção indireta da administração vigente, com vistas à reeleição, e não de comunicação institucional legítima.

Novamente **refuto a tese de que a ausência de dados detalhados compromete a licitude** da mensagem veiculada. Esse propósito não condiz, necessariamente, com o conceito de publicidade institucional, como já fundamentado anteriormente.

É plenamente legítimo que o ente público – por meio de seus canais oficiais – preste contas à população, destacando os resultados alcançados e reafirmando compromissos administrativos com áreas sensíveis como a saúde.

O teor informativo está presente nas menções a ampliação das consultas, exames e atendimentos.

E mesmo frases como “o sistema de saúde em Jaguaré passa por transformações incríveis, com melhorias significativas no atendimento da população”, “hoje temos profissionais dedicados que cuidam do bem-estar de todos”, “a prefeitura oferece atenção total com acompanhamento mais próximo e serviços de saúde de qualidade”, podem ser interpretadas como verdadeiro **incentivo para a população procurar o sistema público de saúde**, servindo, em consequência, como fator de **orientação social**.

Além disso, a ilicitude contida numa possível ideia de continuidade, refletida na frase “vamos continuar oferecendo serviços de saúde de qualidade”, não merece acolhimento, tendo em vista, inclusive, precedente do TSE (REspe nº 5048-71), já mencionado, em que a C. Corte firmou que campanhas institucionais que ressaltam obras públicas e empregam fórmulas de comunicação positiva – como “com competência o Amazonas segue em frente” – não caracterizam desvio de finalidade quando ausente personalização da mensagem ou associação ao pleito eleitoral.

A constatação segue a mesma: **diante de interpretações razoáveis e conflitantes sobre a ilicitude de uma conduta, deve-se prestigiar a vontade popular manifestada nas urnas**, evitando-se a imposição de sanções severas com base em conjecturas ou presunções.

Mas ainda que se considerasse patente o desvio de finalidade, dado a expressões como “a prefeitura de Jaguaré trabalha para garantir a todos um serviço eficiente e acolhedor”, **a normalidade democrática somente pode ser revertida quando há inequívoca repercussão apta a comprometer a legitimidade da**



vontade popular (entendimento esse que é pacífico, conforme premissas já assentadas).

No caso dos autos, **NÃO HÁ PROVA de sua repercussão**, senão apenas indicativo das rádios em que fora veiculado o *spot* e dos sites de notícias locais em que foram veiculados os *banners*, sem, contudo, **menção alguma a dados de audiência, hora da divulgação, público alcançado, etc.**, tampouco há evidência de engajamento popular, reprodução espontânea em redes sociais ou repercussão concreta junto ao eleitorado.

Em suma, há apenas a constatação formal da divulgação do conteúdo, sem qualquer elemento fático que evidencie capilaridade ou influência relevante sobre a vontade do eleitor, o que impede, como dito, a sanção de cassação.

O valor dessa foi de **R\$ 29.427,60** (vinte e nove mil, quatrocentos e vinte e sete reais, e sessenta centavos).

D) SOBRE A CAMPANHA “ORGULHO DE VIVER AQUI”

Em abril, a peça “SPOT 60 – ORGULHO DE VIVER AQUI”, veiculada em rádio, continha este teor:

JAGUARÉ NUNCA TEVE TANTAS OBRAS // A POPULAÇÃO DE JAGUARÉ TESTEMUNHA O SURGIMENTO DE UM NOVO TEMPO NO MUNICÍPIO // O TRABALHO DEDICADO DA PREFEITURA DE JAGUARÉ REVELA UM MOMENTO ÚNICO EM NOSSA HISTÓRIA // A PARCERIA COM O GOVERNO DO ESTADO CONFERIU INOVAÇÃO E UMA EXTRAORDINÁRIA TRANSFORMAÇÃO DO MUNICÍPIO // COM UM NOVO INVESTIMENTO DE TRINTA MILHÕES DE REAIS / O GOVERNO DO ESTADO E A PREFEITURA DE JAGUARÉ IMPULSIONAM O MUNICÍPIO PARA NOVOS E MODERNOS TEMPOS // SÃO OBRAS E AÇÕES QUE TRAZEM QUALIDADE DE VIDA PARA A POPULAÇÃO EM / MELHORIA NAS ESTRADAS / INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO / FORTALECIMENTO DA SAÚDE / AVANÇO NO SANEAMENTO BÁSICO E MUITO MAIS // ESTAMOS TRABALHANDO FORTE PARA MANTER ESTE MOMENTO DE PROGRESSO / OPORTUNIDADES E QUALIDADE DE VIDA // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI //

A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

A PREFEITURA DE JAGUARÉ REALIZA 30 MILHÕES EM INVESTIMENTOS EM PARCERIA COM O GOVERNO DO ESTADO // SÃO OBRAS E AÇÕES QUE TRANSFORMAM A QUALIDADE DE VIDA DE TODA A POPULAÇÃO // COM MELHORIAS NAS ESTRADAS, SAÚDE, EDUCAÇÃO, SANEAMENTO BÁSICO E MUITO MAIS // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI

Alega-se que a campanha seguiu o mesmo padrão de desvio de finalidade observado nas anteriores, pelo uso de expressões superlativas como “Jaguaré nunca teve tantas obras” e “o trabalho dedicado da prefeitura de Jaguaré revela momento único em nossa história”, criando narrativa de exaltação dos feitos e da própria Administração. A ausência de caráter informativo é apontada pela menção genérica de investimentos de R\$ 30 milhões sem especificar projetos ou benefícios práticos. O caráter eleitoreiro seria demonstrado pelos



efeitos sonoros elaborados, pelo *slogan* “trabalho sério para você ter orgulho de viver aqui”, e pela repetição do logotipo da prefeitura, promovendo a administração de forma subjetiva.

Como visto, entendo que **a tese relativa à ausência de informações concretas não prospera quando a publicidade traz informação relevante**, tal como ocorre no caso, em que se propaga, objetivamente, investimentos realizados pela Administração Municipal de Jaguaré, em parceria com o Governo do Estado, no montante de R\$ 30 milhões, voltados para diversas áreas da política pública, como infraestrutura viária, saúde, educação e saneamento básico.

Assim como também **já foram afastadas, neste voto, as teses quanto ao desvio de finalidade verificado no tom celebrativo e suposto *slogan*** presente em frases como “trabalho sério para você ter orgulho de viver aqui”, eis que não se confundem com *slogan* de campanha ou com conteúdo de exaltação pessoal.

Conforme defendido no tópico do item I, letra “d”, frases como essa são comuns em comunicações governamentais, e se voltam à **importante valorização da comunidade e ao sentimento de pertencimento**, sem extrapolar os limites da impessoalidade.

Por mais que frases como “o trabalho dedicado da prefeitura de Jaguaré revela um momento único em nossa história”, de fato, possam sim serem encaradas com enaltecimento da Administração a caracterizar o desvio de finalidade, vê-se que **o foco da campanha** é justamente o estímulo ao pertencimento e à autoestima da comunidade, que **se insere nas funções típicas de orientação social**, ao lado daquelas de caráter educativo e informativo, por se mostrar direcionado para o fortalecimento dos laços sociais, da coesão comunitária e da confiança nas instituições públicas.

Não se trata, portanto, de publicidade oca, genérica ou desvinculada de fatos concretos, e com inequívoco enaltecimento pessoal de agente político.

Além disso, reitero, por fundamental que é: qualquer margem para dúvida deve ser interpretada em favor do voto.

E mais, também quanto a essa campanha **não há uma prova sequer de sua repercussão**, senão mera indicação de onde foram veiculadas.

Os valores, aqui, alcançaram **R\$ 35.116,15** (trinta e cinco mil, cento e dezesseis reais, e quinze centavos).

E) SOBRE A CAMPANHA “MACRODRENAGEM”

Ainda em abril, a peça “SPOT 60 – MACRODRENAGEM”, veiculada em rádio, contava o seguinte:

UM MUNICÍPIO EM FRANCO DESENVOLVIMENTO // ASSIM É JAGUARÉ / ONDE NUNCA TIVEMOS TANTAS OBRAS // OS MORADORES DOS BAIROS SEAC E IRMÃ TERESA COMEMORAM ESTE MOMENTO INESQUECÍVEL // A PREFEITURA DE JAGUARÉ JÁ INICIOU A TÃO ESPERADA OBRA DE MACRODRENAGEM NAS RUAS DOS DOIS BAIROS // A OBRA VAI PERMITIR AOS MORADORES DORMIR COM TRANQUILIDADE / SEM PREOCUPAÇÃO EM DIAS DE CHUVA FORTE // A MACRODRENAGEM NOS BAIROS SEAC E IRMÃ TERESA / VAI TRAZER MAIS SEGURANÇA E QUALIDADE DE VIDA PARA AS COMUNIDADES // ESTAMOS MUDANDO A REALIDADE DA



POPULAÇÃO E TRAZENDO ESPERANÇA PARA TODOS // A RESPONSABILIDADE É NOSSA // O COMPROMISSO POR UM MUNICÍPIO MAIS JUSTO E PRÓSPERO É DE TODOS // CREDIBILIDADE E SERIEDADE // PREFEITURA DE JAGUARÉ //

Os autores/recorrentes, mais uma vez, alegam que o conteúdo da peça enfatiza expressões como “um município em franco desenvolvimento”, “nunca tivemos tantas obras” e “estamos mudando a realidade da população e trazendo esperança para todos”, o que, segundo eles, evidencia o foco na exaltação da gestão atual em detrimento da prestação de informações objetivas à população. A campanha teria desvirtuado sua finalidade informativa por meio do uso de linguagem de exaltação, efeitos sonoros emocionais elaborados e ausência de informações práticas essenciais, transformando-se em instrumento de autopromoção política.

As teses autorais que sustentam desvio de finalidade pela ausência de informações concretas e adoção de tom meramente celebrativo já foram **devidamente analisadas e refutadas** ao longo deste voto. O simples uso de linguagem positiva e retórica enfática, ou ausência de supostas informações práticas, não descaracteriza o conteúdo informativo da publicidade.

A campanha **informa claramente o início da obra de macrodrenagem** em bairros do município, destacando os benefícios esperados para os moradores dessas localidades, como segurança durante o período de chuvas e melhoria da qualidade de vida.

O enaltecimento deste feito, com referência à tranquilidade dos moradores e ao impacto social da obra é vinculado a um projeto específico em execução, e acompanha – numa **dimensão claramente secundária** –, a exposição de uma política pública concreta e de interesse direto da coletividade.

Diante disso, mesmo que se considere que determinadas expressões adotadas, como “um município em franco desenvolvimento”, “nunca tivemos tantas obras” e “estamos mudando a realidade da população”, revelem certa carga retórica, isso não se mostra suficiente para desnaturar o caráter **predominantemente informativo da campanha**, especialmente quando **ausente a personalização da ação**.

Quando se diz, por exemplo, “**a responsabilidade é nossa**”, não se está **indiscutivelmente frente a uma autopromoção**. Na verdade, essa expressão pode muito bem ser compreendida **como um gesto de responsabilização institucional e abertura ao controle social**, sinalizando à população que a **Administração está assumindo publicamente seu dever e pode – e deve – ser cobrada por ele**.

Portanto, em harmonia com os **precedentes** do TSE, aos quais já se aludiu na análise de outras campanhas, prevalece o caráter informativo da peça, razão pela qual não se configura desvio de finalidade por força da necessária segurança jurídica e prevalência do voto.

Os gastos com esta campanha foram de **R\$ 13.978,94** (catorze mil, novecentos e setenta e oito reais, e noventa e quatro centavos).

F) SOBRE A CAMPANHA “PREFEITURA TRABALHANDO MAIS POR VOCÊ”

Também em abril, a campanha publicitária denominada “Jaguaré está trabalhando por você” consistiu em um anúncio do tipo JORNAL/REVISTA, elaborado nos seguintes termos:

A PREFEITURA DE JAGUARÉ ESTÁ TRABALHANDO MUITO MAIS POR



*VOCÊ! // Desde o ano de 2021, a Prefeitura em parceria com o Governo do Estado, entregou diversas obras no município, entre elas: *Calçamento em diversas comunidades do interior; *Reformas de Escolas e CEIMs; *Reforma e construção de Unidades Básicas de Saúde; *Novas praças nos bairros Riviera e Água Limpa; *Reforma e ampliação de cemitérios; *Reforma do CREAS; *Construção de quadras em São João Bosco e Novo Tempo; *30 casas populares no bairro Novo Tempo; *Estação de Tratamento de Esgoto no bairro Novo Tempo; *Aplicação de revsol em diversas estradas; *Construção do CRAS no bairro Seac; E muito mais! / Prefeitura de Jaguaré*

Sustenta-se que houve desvio de finalidade por promover a gestão municipal com o *slogan* "muito mais por você" sem fornecer informações práticas sobre como acessar as obras ou se beneficiar delas. Critica-se a ausência de caráter informativo pela listagem de obras sem detalhes específicos como endereços ou datas. O caráter eleitoreiro seria demonstrado pela tentativa de vincular o sucesso das obras à administração atual, configurando promoção pessoal velada.

Outra vez, a crítica sobre ausência de informações, que não sejam as mais precisas e completas possíveis, não merece prosperar, conforme fundamentos já expendidos.

Além disso, deve-se reconhecer que a campanha, ao listar de forma objetiva e clara uma série de obras públicas realizadas, cumpre **função legítima de prestação de contas à população** (TSE, AgR–REspe nº 0600032–36/AP, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 13.8.2020). Ao contrário do que sustentam os recorrentes, a peça não traz linguagem de exaltação pessoal, tampouco se identifica com qualquer candidatura, agente político ou *slogan* de campanha.

Não me parece razoável, com a devida vênua, concluir que uma única expressão como “a prefeitura de Jaguaré está trabalhando muito mais por você” desnaturaria todo o caráter legítimo da publicidade institucional.

Além disso, não há, nos autos, **qualquer comprovação quanto à efetiva repercussão** dessa campanha. O material foi veiculado apenas em meia página de revista, **sem que a parte autora tenha indicado o número de tiragem, circulação, alcance geográfico, público impactado**, ou o que quer que seja.

A propósito, **precedente** do TSE: RO-El nº 060228417, Acórdão, SÃO LUÍS – MA Relator(a): Min. Carlos Horbach, Julgamento: 16/12/2021, Publicação: 7/2/2022.

A fragilidade quanto à sua difusão concreta reforça a conclusão de que essa campanha não deve servir para eventual hipótese de cassação.

O custo foi de **R\$ 7.199,78** (sete mil, cento e noventa e nove reais, e setenta e oito centavos).

G) SOBRE A CAMPANHA “AGRICULTURA, OBRAS E INFRAESTRUTURA”

Em maio, a peça denominada “SPOT 60 – AGRICULTURA, OBRAS E INFRAESTRUTURA”, veiculada em duas rádios, dizia o seguinte:

JAGUARÉ É OUTRA CIDADE // APÓS QUASE 4 ANOS DE TRABALHO SÉRIO E DEDICADO / A POPULAÇÃO VOLTOU A SER VALORIZADA // NA



AGRICULTURA / O GOVERNO MUNICIPAL GARANTE O ESCOAMENTO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA COM MELHORIA CONSTANTE DAS ESTRADAS // A AGRICULTURA FAMILIAR NUNCA FOI TÃO VALORIZADA / COM A COMPRA DE PRODUTOS PARA A MERENDA ESCOLAR // A APLICAÇÃO DE REVSOL NAS ESTRADAS GARANTE SEGURANÇA E QUALIDADE DE VIDA PARA TRABALHADORES E PRODUTORES RURAIS // A PREFEITURA DE JAGUARÉ NÃO PARA / POR ISSO ENTREGA OBRAS IMPORTANTES NO CAMPO E NA CIDADE // O MUNICÍPIO É DESTAQUE EM SANEAMENTO / COM A CONSTRUÇÃO DE 2 ESTAÇÕES DE TRATAMENTO DE ESGOTO // A INICIATIVA CONTRIBUI COM A PREVENÇÃO DE DOENÇAS E COM PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE // SÃO MAIS DE 80 OBRAS E AÇÕES REALIZADAS PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI // PREFEITURA DE JAGUARÉ //

A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

A PREFEITURA DE JAGUARÉ ENTREGA OBRAS IMPORTANTES NO CAMPO E NA CIDADE // SÃO MAIS DE 80 OBRAS E AÇÕES REALIZADAS PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI! / COMO APLICAÇÃO DE REVSOL NAS ESTRADAS RURAIS, MELHORIAS NO SANEAMENTO BÁSICO E MUITO MAIS! // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI /

Sustenta-se que a peça teria exaltado a gestão municipal com frases como “Jaguaré é outra cidade”, “após quase 4 anos de trabalho sério e dedicado, a população voltou a ser valorizada” e “a prefeitura de Jaguaré não para”, criando uma narrativa de progresso contínuo realizado pela gestão. A peça também seria irregular porque não apresentou dados objetivos, como locais, datas ou como essas obras impactam a vida da população, comprometendo seu caráter informativo, e utilizou trilha sonora motivacional e locução dinâmica, com apelo emocional típico de campanha eleitoral.

Conforme defendido, a linha jurisprudencial dominante do TSE tem reconhecido que a veiculação de campanhas institucionais que enaltecem ações da Administração, sem personalização da mensagem nem menção a agente político específico, não configura desvio de finalidade, tampouco abuso de poder político (AgR-REspEI nº 65654-AL).

O tom festivo, assim como informações não detalhadas, e *slogan* institucional, também não.

E ainda que se constate o enaltecimento da gestão, em si, quando presente a frase “após quase quatro anos de trabalho sério e dedicado”, somada a outras como “a população voltou a ser valorizada” e “a Prefeitura de Jaguaré não para”, a questão é saber se isso teria descaracterizado a campanha como um todo.

E mesmo que se considerasse o desvio de finalidade, mais uma vez assento **não haver prova da repercussão** dessa campanha, porque presentes os mesmos elementos já tidos como insuficientes.

O custo dessa campanha foi de **R\$ 18.357,00** (dezoito mil, trezentos e cinquenta e sete reais).

H) SOBRE A CAMPANHA “EDUCAÇÃO EM SAÚDE”



Finalmente, também em maio, a peça denominada “SPOT 60 – EDUCAÇÃO E SAÚDE”, veiculada em duas rádios, dizia o seguinte:

EM MENOS DE QUATRO ANOS / JAGUARÉ AVANÇOU COM GRANDES MELHORIAS EM TODAS AS ÁREAS // NA SAÚDE / O ATENDIMENTO AO CIDADÃO FICOU MAIS HUMANIZADO // O ATENDIMENTO NA UMI E NAS UBS's / AUMENTOU QUASE 100% // A EQUIPE DE MÉDICOS E ENFERMEIROS FOI AMPLIADA COM A CONTRATAÇÃO DE ESPECIALISTAS E OUTROS PROFISSIONAIS // E FOI POSSÍVEL REFORMAR E CONSTRUIR NOVAS UNIDADES DE SAÚDE E MUITO MAIS // NA EDUCAÇÃO / JAGUARÉ CONTINUA SENDO DESTAQUE NO ESTADO // O MUNICÍPIO ESTÁ ENTRE OS 10 MELHORES RESULTADOS NOS ÚLTIMOS 4 ANOS // COM TRABALHO SÉRIO / A PREFEITURA DE JAGUARÉ GARANTIU QUASE 60% DE AUMENTO REAL PARA OS PROFESSORES EM 4 ANOS // O GOVERNO MUNICIPAL TAMBÉM ESTÁ REFORMANDO TODAS AS ESCOLAS COM AMPLIAÇÃO DE ALGUMAS UNIDADES // COMO RESPEITO AOS ESTUDANTES / A PREFEITURA ESTÁ CLIMATIZANDO TODAS AS ESCOLAS DO MUNICÍPIO // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI //

A campanha veiculada em *banner gif*, por sua vez, dizia que:

EM MENOS DE 4 ANOS, JAGUARÉ AVANÇOU COM GRANDES MELHORIAS EM TODAS AS ÁREAS // NA SAÚDE, OS ATENDIMENTOS DA UMI E UBS'S AUMENTARAM QUASE 100% // E NA EDUCAÇÃO, JAGUARÉ ESTÁ ENTRE OS 10 MELHORES RESULTADOS NOS ÚLTIMOS 4 ANOS NO ESTADO // PREFEITURA DE JAGUARÉ / TRABALHO SÉRIO PARA VOCÊ TER ORGULHO DE VIVER AQUI /

Os autores/recorrentes sustentam que a peça seguiu o mesmo modelo das anteriores, com frases como “em menos de 4 anos”, “Jaguaré avançou com grandes melhorias em todas as áreas” e “entre os 10 melhores resultados nos últimos 4 anos”, exaltando a atuação do Executivo. Novamente, alegam que houve omissão de dados concretos sobre os serviços públicos mencionados, como reformas escolares, aumento salarial de professores e ampliação do atendimento em saúde. A trilha sonora leve e alegre, aliada à repetição do *slogan* “trabalho sério para você ter orgulho de viver aqui”, reforçaria o caráter eleitoreiro do material.

A diferença concreta daquilo que já fora analisado anteriormente para esta campanha reside apenas no próprio conteúdo da peça.

Outra vez se está diante de uma peça publicitária cujo texto revela que a **ênfase da mensagem está nas ações governamentais** voltadas ao coletivo, com foco na ampliação e na qualificação do atendimento público, **associados a indicadores concretos de desempenho** – como o aumento de quase 100% no atendimento da UMI e das UBSs, o ingresso de Jaguaré entre os 10 melhores resultados educacionais no Estado e a concessão de aumento real de quase 60% aos professores –.

O enaltecimento do feito – e não especificamente da Administração –, como já deveras assentado, não desfigura a legalidade da publicidade, a meu sentir.



Aliás, vale reiterar que esse **tipo de publicidade também contribui para incentivar a população a procurar os serviços públicos mencionados, reforçando o dever informativo do Poder Público.**

Por fim, registre-se que também não houve demonstração de ampla repercussão da peça analisada, não se tendo comprovado alcance extraordinário ou direcionamento massivo em benefício de candidatura específica, o que enfraquece, ainda mais, a tese de lesividade ao equilíbrio do pleito, conforme consolidado pelo TSE (RCEd nº 698/TO, Rel. Min. Felix Fischer)

O gasto total dessa campanha foi de **R\$ 27.457,95** (vinte e sete mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais, e noventa e cinco centavos).

III. CONCLUSÃO

Com base em extensa pesquisa jurisprudencial, constatei que o reconhecimento do abuso de poder, em decorrência da prática da conduta vedada verificada no caso, exige exame criterioso e deve se assentar quando **demonstrados robustamente** (TSE, AgR-REspe nº37820, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, DJE: 13/12/2019):

- i. O claro intuito de burlar a legislação eleitoral;*
- ii. Um gasto expressivo em publicidade;*
- iii. A efetiva repercussão da publicidade dentro do contexto de cada circunscrição;*
- iv. A inequívoca promoção pessoal de agente político; e*
- v. A realização e entrega da publicidade no próprio ano da eleição.*

A Justiça Eleitoral deve evitar a subversão do processo democrático, de forma que o afastamento dos representantes populares somente ocorra em **situações excepcionais, desde que haja provas seguras de sua necessidade**. Por isso é que somente a comunhão desses elementos revela a gravidade necessária para caracterizar o abuso de poder apto a ensejar a mais grave das sanções da Justiça Eleitoral.

Essas situações excepcionais podem ser extraídas da jurisprudência do TSE, como nos seguintes precedentes.

No **RO-EI nº 060296204-CE (2024)**, reconheceu-se o abuso de poder pela realização de eventos desproporcionais com ampla presença popular, reiteradamente divulgados nas redes sociais da Prefeitura. As publicações seguiam padrão com destaque exacerbado aos nomes e imagens dos deputados investigados, sendo acompanhadas de comentários laudatórios.

No **AgR-REspeI nº 060033090 (2023)**, a excepcionalidade decorreu do aumento exorbitante – superior a 4.000% – das despesas com publicidade institucional no ano eleitoral, ultrapassando em muito os limites legais. O montante desproporcional de recursos públicos aplicado justificou, por si só, a cassação.

No **AREspeI nº 060036293-CE (2023)**, a sanção de cassação foi imposta em razão da clara simbiose entre os perfis institucionais e pessoais do candidato nas redes sociais. Havia vinculação direta entre as contas oficiais e privadas, com promoção reiterada de nome, imagem, iniciais e *slogan*, o que caracterizou o uso



indevido da máquina pública para ampliar o alcance pessoal.

No **AgR-REspEI nº 060010183-RJ (2022)**, reconheceu-se a existência de promoção pessoal explícita do então prefeito, pré-candidato à reeleição, mediante associação direta de seu nome às realizações do governo, o que violou o princípio da impessoalidade e motivou a cassação do diploma.

No **RO nº 172365-DF (2017)**, a cassação foi fundamentada em três pontos excepcionais: i) manutenção de *link* institucional que redirecionava para página com propaganda institucional, apesar de constar advertência legal; ii) veiculação de centenas de matérias institucionais ao longo do período eleitoral; e iii) abordagem de temas sensíveis ao eleitorado, como políticas sociais, com conteúdo enaltecedor da gestão.

No **RO nº 138069 (2017)**, o TSE considerou abusiva a propaganda institucional que comparava o governo atual ao anterior, exaltando sua superioridade e associando os benefícios a uma possível continuidade administrativa. Essa tentativa de indução da vontade do eleitor foi considerada grave o suficiente para ensejar a cassação.

No **ED-REspe nº 33645 (2016)**, o Tribunal ressaltou o “grave desvirtuamento” da publicidade institucional, com a distribuição de 70.000 folhetos – número próximo ao total de eleitores do município de Brusque – exaltando a gestão do candidato à reeleição. O volume expressivo da tiragem da publicidade e o conteúdo personalista caracterizaram conduta apta a comprometer a lisura do pleito.

Por fim, cito o **AgR-REspe nº 58508 (2014)**, em que se entendeu configurado o abuso de poder político pela utilização da presidência da Câmara de Vereadores para autopromoção, bem como pela estratégia de críticas reiteradas ao adversário político em momento próximo às eleições, com potencialidade lesiva à normalidade e legitimidade do pleito, o que também justificou a cassação.

No caso dos autos, após analisar minuciosamente cada uma das campanhas veiculadas entre janeiro e maio de 2024, cheguei à conclusão de que **nenhuma dessas situações excepcionais se faz presente**, e que **não há comprovação robusta da ampla repercussão da publicidade institucional bem como da inequívoca promoção pessoal de agente político**.

Considerando-se as campanhas que sequer foram questionadas pelos recorrentes, somadas àquelas que se entendeu serem evidentemente regulares (conforme tópico I), chega-se ao montante de R\$ 233.783,06 (duzentos e trinta e três mil, setecentos e oitenta e três reais, e seis centavos).

É preciso levar em conta, ainda, como já dito antes, que os valores pagos em serviços de planejamento de mídia e planejamento de campanha, ao longo desses cinco meses, – R\$ 74.601,00 (setenta e quatro mil, seiscentos e um reais) – não foram discriminados, de modo que não podem servir para enfatizar eventual gravidade do ato.

Ou seja, com o máximo de respeito aos posicionamentos eventualmente divergentes, entende-se razoável concluir que **AO MENOS METADE DOS GASTOS PUBLICITÁRIOS DO MUNICÍPIO FORAM INEVAELMENTE REGULARES**.

Quanto aos demais, constatei que a veiculação de peças institucionais que descrevem ações governamentais, inclusive mediante enaltecimento desses feitos, não se reveste de caráter promocional pessoal a configurar desvio de finalidade, notadamente quando realizadas num contexto compatível com os parâmetros legais e



sem menção direta à figura do agente político.

Além disso, constatei ser razoável depreender que **o contexto da esmagadora maioria das publicidades era todo voltado às diretrizes constitucionais de informação, educação ou orientação social.**

Não afasto a possibilidade de se considerar uma exorbitância tamanha que, independentemente de outras circunstâncias, caracterizaria gravidade suficiente para se reconhecer o abuso de poder. Mas, a meu sentir, essa exorbitância não está presente no caso, dado que o precedente do TSE que a reconheceu, por exemplo, tratou de conduta vedada que ultrapassava mais de 4.000% (quatro mil por cento) do limite legal, o que não se compara ao presente.

Aliás, vale o destaque que as despesas do Município com publicidade institucional em 2024 **foram inferiores aos gastos de 2023 e 2022**, de modo que a conduta vedada só se configurou porque, em 2021, os gastos com publicidade foram zerados, o que reduziu substancialmente o limite permitido, calculado pela média dos três últimos anos. Não há, portanto, margem para se considerar uma exorbitância dolosa.

Por mais que se possa até mesmo defender a tese de que não é permitido nenhum tipo de tom que seja elogioso ao próprio ato que está sendo divulgado, entendo que “[...] o caso, ainda assim, estaria inserido no princípio do *in dubio pro suffragii*, o qual preconiza que, em casos de dúvida, deve-se privilegiar o voto, a fim de fortalecer a democracia representativa” (TSE, REF–TutCauAnt no 0600145–95/GO, Rel. Min. Raul Araújo, DJe de 22.5.2023).

Considero razoável e até desejável firmar-se tese de que a publicidade voltada ao enaltecimento da Administração – que não equivale ao enaltecimento dos seus próprios feitos – é vedada e pode caracterizar desvio de finalidade, ainda que sem menção direta a determinado agente político.

Ainda assim, tenho que o caso não comporta procedência, quanto ao abuso de poder, porque o julgamento pela Justiça Eleitoral deve restringir-se ao exame da ocorrência de eventual interferência efetiva no pleito, e não eventual prática de ato de improbidade.

Para que haja prova dessa interferência, é preciso que haja demonstração segura e concreta da repercussão, que não se confunde com a mera potencialidade do ato de gerá-la.

Isso porque a própria lei determina que “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” (art. 22, inc. XVI, da LC 64/90).

Por isso mesmo, a jurisprudência desta Justiça especializada tem reiterado a exigência de que, para a caracterização do abuso de poder, deve haver demonstração clara da repercussão do ilícito sobre o processo eleitoral, o que constitui elemento essencial para aferição da gravidade.

Ou seja, numa Ação de Improbidade, não é preciso avaliar a repercussão eleitoral da conduta; numa ação eleitoral, sim.

A propósito, no julgamento do **RO nº 3783-75/RJ (2016)**, de Rel. Min. Herman Benjamin, a Corte Superior Eleitoral considerou desproporcionais as sanções de cassação e inelegibilidade diante da ausência de menção expressa ao pleito, da **inexistência de dados relevantes de audiência**, da retirada antecipada do conteúdo antes da campanha, da expressiva diferença de votos entre os candidatos e do número reduzido de



publicações. Já no **RO-El nº 0602284-17/MA (2021)**, de Rel. Min. Carlos Horbach, reafirmou-se o mesmo entendimento ao reconhecer que **a inexistência de veiculação durante o período eleitoral, a ausência de referência ao pleito e a falta de dados de audiência afastavam a gravidade necessária** à configuração do abuso.

Tenho que esses critérios se aplicam integralmente ao caso concreto.

É preciso, aqui, distinguir dois aspectos: de um lado, a potencialidade lesiva, inerente à divulgação de conteúdo institucional em veículos de grande alcance, como rádios; e de outro, a efetiva repercussão eleitoral da conduta, que **DEPENDE DE PROVA CONCRETA, OBJETIVA E MENSURÁVEL**, ou que esteja acima da dúvida razoável, por não depender de conjecturas ou presunções.

A primeira reside no meio e na mensagem: a publicidade tem capilaridade, mas isso não equivale automaticamente a uma influência eleitoral relevante. Já a segunda, a repercussão, exige a demonstração de elementos empíricos: números de audiência, alcance estimado, engajamento da população, grau de assimilação da mensagem e sua vinculação ao pleito. **Sem esses dados, não se pode presumir a gravidade necessária à configuração do abuso para a consequente subversão do processo democrático.**

Assim, mesmo sob a ótica mais gravosa, a ausência de prova quanto à efetiva projeção da campanha sobre o processo eleitoral impede a subsunção do caso à hipótese de abuso sancionável. A reversão da normalidade democrática demanda um grau de comprometimento que, no caso, não se apurou. Nessa linha, a prudência e a estabilidade institucional recomendam que se prestigie a manifestação soberana da vontade popular, sobretudo quando ausente demonstração segura e objetiva de que a conduta examinada tenha, de fato, contaminado a isonomia da disputa.

A propósito, colho ainda mais precedentes do TSE:

*Eleições 2020 [...] Abuso do poder político. Uso indevido dos meios de comunicação. Condutas vedadas. Improcedência. Provas insuficientes. Caráter informativo das publicações. [...] 5. O Tribunal de origem, soberano na análise de fatos e provas, ao analisar a questão, **consignou que não ficou comprovada a grave repercussão eleitoral do fato e que ficou demonstrado que a publicidade foi realizada com o intuito de divulgar aos municípes as ações promovidas pela prefeitura, uma vez que possuíam caráter meramente informativo, e não a promoção pessoal do recorrido com finalidade eleitora [...] 7. A orientação da Corte de origem está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que o ‘uso indevido dos meios de comunicação social na mídia escrita caracteriza-se apenas pela exposição massiva, repetitiva e duradoura ao longo do tempo’ [...] bem como que, ‘para a configuração do abuso de poder [é necessária] de prova inconteste e contundente da ocorrência do ilícito eleitoral, inviabilizada qualquer pretensão articulada com respaldo em conjecturas e presunções’ [...].”** (Ac. de 7/11/2024 no AgR-AREspEl n. 060097688, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, grifado)*

ELEIÇÕES 2020 [...] Incidência da Súmula 30 do TSE. Adequação à



jurisprudência do TSE 8. Conforme assentado pela Corte de origem, não há na espécie prova robusta que demonstre a configuração do abuso de poder, porquanto, embora esteja comprovado nos autos que os candidatos se utilizaram da máquina pública para divulgar sua candidatura, não ficou demonstrada a repercussão das condutas (ainda que em seu conjunto) no âmbito do pleito e sua influência perante o eleitorado, para fins de albergar a imposição das graves sanções de cassação de diploma e de inelegibilidade. 9. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, a configuração do abuso de poder demanda a existência de prova inequívoca de fatos que tenham a dimensão bastante para desigular a disputa eleitoral, haja vista que não se admite reconhecer o abuso de poder com fundamento em meras presunções acerca do encadeamento dos fatos imputados aos investigados. Precedentes. 10. O Tribunal Superior Eleitoral exige, para a caracterização do abuso de poder, que a gravidade dos fatos seja comprovada de forma robusta e segura a partir da verificação do alto grau de reprovabilidade da conduta (aspecto qualitativo) e de sua significativa repercussão a fim de influenciar o equilíbrio da disputa eleitoral (aspecto quantitativo). Nesse sentido: AIJE 0600814-85, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 2.8.2023; REspEl 0600840-72, rel. Min. Floriano de Azevedo Marques, DJE de 2.2.2024; e AIJE 0601779-05, rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJE de 11.3.2021. CONCLUSÃO Agravo em recurso especial eleitoral a que se nega provimento. (Ac. De 31/5/2024, no AREspEl nº 060098479, Rel. Min. Floriano De Azevedo Marques, grifado).

Como salientou o e. Min. Sepúlveda Pertence, cuja inteligência extraio de acórdão do TSE, em RCED nº 698-TO, publicado em 12/8/2009, “que a propaganda institucional da Administração beneficia o titular do Executivo que se candidata a reeleição é indiscutível. Mas, permitida a reeleição pelo texto constitucional vigente, não é dado proibi-la, a qualquer tempo, quando a lei só a vedou nos três meses que antecedem o pleito” (AG 2.421, 14.02.2002, DJ 19.04.2002).

Também conclui o precedente citado, que “esta deformação da propaganda institucional em promoção pessoal não pode ser pressuposta, ainda que acentuada dentro da própria sistemática de previsão constitucional da reeleição.”

Ou seja, trata-se de uma **disfunção estrutural** do modelo de reeleição: ao permitir que o governante dispute nova investidura no mesmo cargo sem se afastar da função, a Constituição cria um ambiente institucional em que **os mecanismos legítimos de divulgação dos atos governamentais passam a operar, ainda que indiretamente, em benefício eleitoral daquele que os comanda**. Essa assimetria de condições entre candidatos decorre, portanto, da lei, e não pode ser levada em conta para caracterização do abuso de poder.

Quanto à divergência a respeito da possibilidade de responsabilização do vice-prefeito, verifico que a própria inicial diz que não há nenhuma conduta atribuída ao vice, e que ele foi incluído apenas em razão do litisconsórcio necessário. Entendo que isso impede qualquer possibilidade de responsabilização, dado que não decorre da análise dos fatos narrados na inicial; ao contrário.

Ante o exposto, reiterando meu máximo respeito àqueles que concluíram de outra forma, estou **acompanhando integralmente o voto de relatoria**, para reconhecer a prática da conduta vedada do artigo



73, VII, da Lei 9.504/97, sendo suficiente a sanção de multa no patamar de 50 mil UFIR's a Marcos Antonio Guerra Wandermurem, nos termos do seu § 4º.

E é como, respeitosamente, voto.

[1] Esse resultado foi alcançado pela soma dos valores específicos de cada uma das campanhas mencionadas, conforme tabela de ID 9426304, chegando-se à monta de R\$ 153.867,22 (centro e cinquenta e três mil, oitocentos e sessenta e sete reais, e vinte e dois centavos), adicionados às cotas partes de cada uma das campanhas não questionadas que constam valoradas em conjunto com outras campanhas (ex.: em abril, foram gastos R\$ 15.040,00 – quinze mil e quarenta reais – na contratação de quatro campanhas perante a “rádio cidade”, quais sejam, “spot 45 – dengue campanha pela vida”, “spot 60 – o progresso não para”, “spot 60 – orgulho de viver aqui”, e “spot 60 – macrodrenagem”, dentre as quais a primeira não foi questionada, e, por representar um quarto das campanhas veiculadas, valorou-se em R\$ 3.760 (três mil, setecentos e sessenta reais).

*

VOTO

O Sr. JUIZ DE DIREITO MARCOS ANTÔNIO BARBOSA DE SOUZA:-

Senhor Presidente, eu gostaria de me manifestar.

Senhor Presidente, com o pedido de vista e valendo-me das facilidades do processo eletrônico, que permite o acesso e exame dos autos mesmo fora do gabinete, antecipei a análise e o estudo técnico-jurídico das provas e dos argumentos constantes dos autos.

Examinei detidamente a instrução e os votos lançados, tanto o da relatoria quanto o brilhante voto divergente ora apresentado, e cheguei à mesma conclusão externada no voto da eminente Juíza Isabella Rossi Naumann Chaves, que ora acompanho, reforçando a posição da relatoria.

Nesse contexto, já tendo firmado meu convencimento e diante da sólida fundamentação trazida no voto-vista



que me precedeu, acompanho integralmente o voto da Relatora, com base especialmente nos seguintes fundamentos, que destaco brevemente:

Primeiro, a configuração da conduta vedada prevista no artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97, pela extrapolação do limite de despesas com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral.

Dois: a ausência de prova segura e concreta da repercussão eleitoral relevante, o que afasta a configuração de abuso de poder político e econômico, nos moldes exigidos pelo artigo 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/90.

A constatação de que as campanhas institucionais questionadas, ainda que com linguagem enfática em alguns casos, não extrapolam os limites da impessoalidade, tampouco configuram promoção pessoal do agente público.

A aplicação do princípio do *in dubio pro suffragio*, diante da inexistência de elementos objetivos que comprovem efetiva interferência na igualdade da disputa.

Por fim, considero apropriada a aplicação da sanção pecuniária ao responsável pela infração, fixada no valor de 50.000 UFIRS, conforme previsto no §4º do artigo 73 da Lei das Eleições.

Diante dessas considerações, Senhor Presidente, pedindo vênias à ilustre divergência inaugurada pela Desembargadora Eliana Junqueira Munhós Ferreira, acompanho o voto de relatoria, tal como delineado no voto-vista que ora o reforça.

É como voto, Senhor Presidente.

*

TAMBÉM ACOMPANHARAM O VOTO DA EMINENTE RELATORA:-

O Sr. Juiz Federal Alceu Maurício Junior e

O Sr. Jurista Adriano Sant'Ana Pedra.

*



O Sr. DESEMBARGADOR CARLOS SIMÕES FONSECA (PRESIDENTE):-

Com todas as vênias àqueles que acompanharam a Relatora, eu vou acompanhar o voto de divergência.

*

DECISÃO: À unanimidade de votos, REJEITAR A PRELIMINAR DE LEGITIMIDADE PASSIVA DE ANDRÉ TRISTÃO AQUINO, para ainda, por igual votação, ACOLHER A PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO NAS ALEGAÇÕES FINAIS. No mérito, por maioria de votos, DAR PARCIAL PROVIMENTO aos recursos interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pela COLIGAÇÃO "COM A FORÇA DO POVO" (REPUBLICANOS, Federação PSDB CIDADANIA (PSDB/CIDADANIA), Federação PSOL REDE (PSOL/REDE), PDT) para JULGAR PROCEDENTE a AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL - AIJE, reconhecendo a prática de conduta vedada prevista no artigo 73, VII da Lei nº 9.504/97 por MARCOS ANTONIO GUERRA WANDERMUREM no pleito de 2024, CONDENANDO-O ao pagamento de multa no valor de 50.000 (cinquenta mil) UFIR, nos termos do voto da e. Relatora. Designada a Exm^a Sr^a Juíza de Direito Isabella Rossi Naumann Chaves para a lavratura do v. Acórdão. Declarou-se IMPEDIDA a Exm^a Sr^a Des^a Janete Vargas Simões.

*

Presidência do Desembargador Carlos Simões Fonseca.

Presentes o Desembargador Dair José Bregunze de Oliveira e os Juízes Isabella Rossi Naumann Chaves, Marcos Antônio Barbosa de Souza, Alceu Maurício Junior, Adriano Sant'Ana Pedra e Helio João Pepe de Moraes.

Presente também o Dr. Alexandre Senra, Procurador Regional Eleitoral.

Declarou impedimento para atuar no presente feito a Sra. Desembargadora Janete Vargas Simões.

/ipds





Assinado eletronicamente por: ISABELLA ROSSI NAUMANN CHAVES 16/06/2025 19:44:10
<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/>



0600340-95.2024.6.08.0041