



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 275-34.2016.6.21.0150

PROCEDÊNCIA: CAPÃO DA CANOA - 150ª ZONA ELEITORAL

RECORRENTE: VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI

RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, INC. VII, DA LEI N. 9.504/97. ELEIÇÕES 2016. PROCEDÊNCIA. MULTA. PRELIMINAR DE OFÍCIO. DECLARADA A INEXISTÊNCIA JURÍDICA DE SEGUNDA SENTENÇA E ATOS SUBSEQUENTES. PRELIMINAR. REENQUADRAMENTO DAS DESPESAS DE PUBLICIDADE COM DIVULGAÇÃO DO CALENDÁRIO DE IPTU. AFASTADA. MÉRITO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. ANO ELEITORAL. DESPESA SUPERIOR À PREVISÃO LEGAL. PRIMEIRO SEMESTRE. DESPROVIMENTO.

1. Preliminares. 1.1. Comando do TSE, em sede de REspe, determinando a este Regional a realização de novo julgamento. Autos encaminhados, por equívoco, ao juízo de 1º grau. Juiz desprovido de jurisdição para o cumprimento da ordem superior. Declarada, *ex officio*, a inexistência jurídica da sentença expedida pelo juízo monocrático e, por consequência, dos atos realizados subsequentemente. 1.2. Decisão baseada em dados oficiais fornecidos pela própria municipalidade. Inviável reconhecer a preliminar deduzida para o fim de obter reenquadramento das despesas de publicidade com divulgação do calendário de IPTU, passando-se a considerá-las publicidade de utilidade pública. O recorrente não se desincumbiu do ônus probatório que lhe cabia a fim de elidir o equívoco.

2. Mérito. Identificados gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 acima da média dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015, em desconformidade com o disposto no art. 73, inc. VII, da Lei das Eleições. É proibido aos agentes públicos realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade institucional que excedam à média dos gastos praticados nos primeiros semestres dos três anos que antecedem o pleito. Para o cálculo das despesas com publicidade, devem ser considerados os valores efetivamente liquidados.

3. Desprovimento.

A C Ó R D ã O

Vistos, etc.



Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006

Em: 24/05/2018 17:53

Por: Desa. Eleitoral Marilene Bonzanini

Original em: <http://docs.tre-rs.jus.br>

Chave: c80c49d84f47949452a00fc12d53ade9

TRE-RS



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral, superar as questões preliminares e negar provimento ao recurso.

Sala de Sessões do Tribunal Regional Eleitoral.

Porto Alegre, 24 de maio de 2018.

DESA. ELEITORAL MARILENE BONZANINI,
Relatora.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 275-34.2016.6.21.0150
PROCEDÊNCIA: CAPÃO DA CANOA - 150ª ZONA ELEITORAL
RECORRENTE: VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
RELATORA: DESA. ELEITORAL MARILENE BONZANINI
SESSÃO DE 24-05-2018

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto por VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI (fls. 102-110) em face da sentença (fls. 95-97v.) do Juízo da 150ª Zona que julgou procedente a Representação movida pelo Ministério Público Eleitoral, condenando o ora recorrente ao pagamento de multa no valor de R\$5.320,50 (cinco mil trezentos e vinte reais com cinquenta centavos), forte no art. 73, inc. VII e § 4º, da Lei n. 9.504/97, por entender que o então Prefeito de Capão da Canoa teria extrapolado o limite de gastos com publicidade fixado na legislação de regência.

Em sua irresignação, o recorrente requereu, preliminarmente, a exclusão das despesas com divulgação do calendário de vencimentos do IPTU do ano de 2016 do somatório tido por excedente ao limite de gastos. No mérito, sustentou que **a)** a divulgação do calendário do IPTU constitui publicidade legal, de utilidade pública, e não publicidade institucional; **b)** as despesas empenhadas só podem ser consideradas como realizadas após a sua liquidação. Postulou, por fim, a reforma do *decisum*, para julgar improcedente a representação e, por consequência, afastar a penalidade de multa imposta ao recorrente.

Com contrarrazões (fls. 114-116v.), nesta instância, os autos foram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que opinou pelo **desproimento** do recurso (fls. 119-128v.).

Em julgamento realizado na data de 19 de dezembro de 2016, por unanimidade, foi negado provimento ao recurso (fls. 131-136).

Interposto recurso especial (fls. 140-152), foi inadmitido pela Presidência deste Regional (fl. 154). Agravada a decisão (fls. 158-164), foram os autos remetidos ao Tribunal Superior Eleitoral que, acolhendo o agravo regimental, deu parcial provimento ao



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

recurso especial e determinou o retorno dos autos para que fosse efetuada nova análise das despesas institucionais para o fim de, à luz da jurisprudência daquela Corte Superior, considerarem-se apenas os gastos efetivamente liquidados (fls. 199-218).

Retornados os autos, foram enviados ao juízo de primeiro grau que prolatou nova sentença (fls. 226-228) contra a qual sobreveio mais uma insurgência da parte representada (fls. 283-293).

Nesta instância, os autos foram com vista à Procuradoria Regional Eleitoral, que, após reiterar a manifestação das fls. 119-128v., opinou pelo desprovimento do segundo recurso (fls. 302-304).

É o relatório.

VOTO

Preliminares

1- Preliminar de ofício – inexistência jurídica da segunda sentença de 1º grau (fls. 226-228) e dos atos subsequentes.

O exame dos autos demonstra que o c. Tribunal Superior Eleitoral deu parcial provimento ao recurso especial ajuizado pelo recorrente e determinou o retorno dos autos a este Regional para que fosse procedida "nova análise das despesas realizadas pelo recorrente com publicidade institucional, no primeiro semestre de 2016, levando-se em consideração tão somente as despesas efetivamente liquidadas, conforme critério estabelecido pela jurisprudência desta Corte Superior" (fls. 199-218).

O comando da Corte Superior determinando a realização de novo julgamento dirigiu-se a este Colegiado e não ao juízo singular, para onde os autos foram encaminhados, por equívoco e sem submissão prévia a este relator, pela Secretaria Judiciária. Assim, impõe-se declarar, *ex officio*, a inexistência jurídica da (segunda) sentença expedida pelo juízo monocrático de primeiro grau (fls. 226-228), porquanto proferida por juiz desprovido de jurisdição para o cumprimento da ordem superior, e, por consequência, dos demais atos que a ela sucederam.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Por decorrência, submete-se o recurso de fls. 102-110 a novo julgamento, nos termos determinados pelo Pretório Excelso.

2- Ainda em preliminar, o recorrente havia requerido o reconhecimento de que a divulgação publicitária do calendário de vencimento do IPTU configura publicidade de utilidade pública e não de natureza institucional.

Entendo que a análise requerida para enfrentamento dessa preliminar se confunde com o mérito da contenda, razão pela qual postergo sua apreciação para o exame de fundo.

Admissibilidade

O recurso é tempestivo e preenche os demais pressupostos de admissibilidade, razão por que dele conheço.

Mérito

Cuida-se de recurso interposto em face de sentença que julgou procedente a representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em desfavor do recorrente, VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI, pela prática, em tese, da conduta vedada tipificada no art. 73, inc. VII, da Lei das Eleições.

De acordo com a exordial (fls. 02-04), o recorrente, na qualidade de Prefeito de Capão da Canoa nos anos de 2013 a 2016, realizou despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 (ano eleitoral), em montante superior à média dos primeiros semestres dos três anos anteriores (2013, 2014 e 2015).

Narra a inicial, *in verbis*, que:

Em resposta a ofício requisitório supramencionado, a assessoria jurídica da municipalidade encaminhou documentos comprovando que nos últimos 03 (três) anos, nos respectivos seis meses, foram realizadas as seguintes despesas do órgão público:

- 2013: R\$ 37.123,65 (trinta e sete mil, cento e vinte e três reais e sessenta e cinco centavos);

- 2014: R\$ 63.990,40 (sessenta e três mil, novecentos e noventa reais e quatro centavos);

- 2015: R\$ 131.744,84 (cento e trinta e um mil, setecentos e quarenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos).

Já no presente ano o valor destinado à publicidade institucional, até 02 de julho de 2016, foi de **R\$ 116.148,00** (cento e dezesseis mil, cento e quarenta



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

e oito reais), conforme documentos encaminhados com o Ofício nº 113/2016/PGM expedido pela Prefeitura Municipal de Capão da Canoa em resposta a ofício ministerial.

Destarte, considerando que as despesas com publicidade no ano da eleição não podem ultrapassar a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito – que foi de R\$ **77.629,63** (setenta e sete mil, seiscentos e vinte e nove reais e sessenta e três centavos) –, constata-se que o valor acima aludido, utilizado para tal fim no primeiro semestre de 2016, **não está respeitando os ditames legais.**

(Grifos no original.)

O recurso ora reapresentado foi submetido a julgamento por este Colegiado na sessão de 19.12.2016 (fls.131-136) . Para evitar desnecessária tautologia, reproduzo abaixo excerto do voto proferido naquela oportunidade pelo relator, Des. Carlos Cini Marchionatti:

(...)

In casu, trata-se de representação ajuizada com fundamento na prática de conduta vedada, consistente na realização de despesas com publicidade da Prefeitura de Capão da Canoa, no primeiro semestre de 2016, em montante superior à média dos primeiros semestres dos três anos imediatamente anteriores (quais sejam 2013, 2014 e 2015), o que, em tese, contrariaria o disciplinado no art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97.

O juízo sentenciante identificou que, no ano de 2016, houve gastos acima dos primeiros semestres dos anos anteriores, e condenou o recorrente ao pagamento de multa, fixada no patamar mínimo legal.

Irresignado, o recorrente alega que o momento a ser considerado para fins de aferição dos gastos realizados deve ser o da liquidação da despesa, pois só então o verbo nuclear do art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97, qual seja, o verbo "realizar" (despesas), estaria perfectibilizado (fl. 108).

Não merece prosperar o argumento.

Ocorre que a interpretação ofertada pelo recorrente já foi enfrentada, e afastada, por este Tribunal, ocasião em que foi firmado o entendimento de que o momento do empenho é o mais adequado para a aferição em caso. Tal entendimento funda-se no fato de que o magistrado não fica adstrito aos conceitos estabelecidos no Direito Financeiro, devendo primar pelos princípios constitucionais da razoabilidade e da moralidade, quando da análise e julgamento de condutas vedadas.

Nesse sentido, colaciono a ementa do acórdão proferido no julgamento do processo RE n. 88-13 deste TRE-RS, cujos fundamentos agrego às minhas razões de decidir:

Recurso. Conduta vedada. Incidência do art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97. Eleições 2012.

Juízo de procedência da representação. Cominação de multa pecuniária ao



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

representando.

Evidenciada a realização de despesas com publicidade dos órgãos públicos no primeiro semestre de 2012 em montante superior à média dos três anos anteriores à eleição.

Regramento que visa a coibir a desigualdade entre os candidatos, impedindo o aumento da projeção dos órgãos públicos e, por via transversa, daquele candidato que também está à frente da administração.

Para o Direito Eleitoral não importa, propriamente, a questão orçamentária da efetiva saída ou não de recursos dos cofres públicos, mas a realização de maior ou menor projeção do candidato. O simples empenho da despesa é critério suficiente para aferir a prática da conduta vedada em questão.

Reforma da sentença unicamente para reduzir a multa ao mínimo legal.

Provimento parcial. (Rel. Dr. Leonardo Tricot Saldanha, julg. Em 18.6.2013.)

Extraio do voto proferido pelo relator, Dr. Leonardo Tricot Saldanha, a seguinte passagem, que igualmente adoto como razões de decidir:

Deve-se ter presente que a norma em comento visa coibir a desigualdade entre os candidatos, impedindo o aumento da projeção dos órgãos públicos e, por via transversa, daquele candidato que também está à frente da Administração. Assim, não importa para o Direito Eleitoral, propriamente, a questão orçamentária da efetiva saída ou não de recursos dos cofres públicos, mas a realização de maior ou menor projeção do candidato.

Relevante para a Justiça Eleitoral é a viabilização de maior publicidade do candidato no período anterior ao pleito. Nesse norte, o simples empenho da despesa é critério suficiente para aferir a prática da conduta vedada em questão, pois a realização do empenho somente ocorre após acertado o serviço contratado, a fim de garantir o pagamento ao particular e reservar receita para tanto.

A respeito do tema, pertinente a lição de Adriano Soares da Costa:

“Não se pode aqui fazer confusão entre despesas realizadas e pagamento. Como é consabido, as despesas públicas seguem um procedimento desdobrado em três momentos distintos: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o ato administrativo que reserva, no orçamento, parcela dos recursos públicos para vinculá-la à realização de uma determinada despesa. Tem duas finalidades: a primeira, de apenas permitir a realização de gastos públicos se houver disponibilidade orçamentária (que não se confunde com a disponibilidade financeira); a segunda, para vincular parcela dos recursos orçamentários para aquele gasto público concreto, garantindo seu pagamento. É o empenho uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorização e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou o serviço contratado será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais.

O pagamento da despesa apenas será efetuado quando ordenado após a sua liquidação, ou seja, quando se verificar o direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito,



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

consoante prescrevem os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64. Comprovada a prestação de serviço ou fornecimento de material, expede a autoridade administrativa a ordem de pagamento, determinando a tesouraria que a despesa seja paga (art. 64 da Lei nº 4.320/64). O pagamento é realizado quando há disponibilidade financeira, é dizer, quando haja dinheiro (caixa) para se realizar efetivamente o adimplemento com o credor" (Instituição de Direito Eleitoral, 6 ed., Belo Horizonte: Dei-Rey, 2006, p. 878).

Outros julgados, deste e do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, seguem a mesma linha de entendimento:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. DESPESAS COM PUBLICIDADE DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL SUPERIOR À MÉDIA DOS GASTOS REALIZADOS NOS TRÊS ANOS QUE ANTECEDERAM O PLEITO. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO.

1. O tecnicismo a que alude o agravante, pretendendo a aplicação rigorosa dos conceitos próprios do direito financeiro, não resulta na interpretação do disposto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 mais consentânea com os princípios constitucionais da razoabilidade e da moralidade, não sendo possível utilizar-se a expressão “despesas” no sentido pretendido, quando o espírito da lei é combater o excesso de dispêndio com publicidade dos órgãos públicos ou respectivas entidades da administração indireta em anos eleitorais.

2. Fundamento não infirmado (Súmula nº 182/STJ).

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 176114, Acórdão de 26/05/2011, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 25/08/2011, Página 19)

Recurso. Decisão que julgou parcialmente procedente representação por conduta vedada a agente público. Gastos de publicidade em valor superior ao permitido pela Lei n. 9.504/97. Estabelecimento de sanção pecuniária.

Matéria preliminar afastada. Manifesta a legitimidade passiva do candidato a vice – integrante da chapa majoritária – e da coligação, sujeita às sanções da Lei Eleitoral.

Incumbe ao réu a prova de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. Falta de diligência no sentido de evidenciar, no acervo probatório, aspectos que beneficiassem os argumentos de defesa.

Para configuração do excesso de gastos, importa avaliar o total de compromissos assumidos (contratos firmados), e não apenas os empenhados e pagos. Distinção doutrinária entre “realização de despesa” e “realização de pagamento”. Limitação da possibilidade de contratação, para evitar dispêndio de recursos públicos em períodos futuros, tornando irrelevante a ocorrência ou não do pagamento. Compreensão do escopo da norma, a preservar noções de moralidade, normalidade, lisura e legitimidade das eleições contra o abuso de poder econômico ou de exercício de cargos da



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Administração.

Autoridade da prova pericial a evidenciar desrespeito aos limites prescritos pela legislação. Manutenção da decisão recorrida, com a conversão da pena de multa cominada em reais, à luz do prescrito na Resolução TSE n 22.718/08.

Provimento negado. (TRE/RS, RE 100000213, Rel. Dr. Jorge Alberto Zugno, julg. em 28.9.2010.)

Assim, tenho que, na linha do que já está assente na jurisprudência deste Tribunal, o melhor parâmetro para fim de apuração dos valores empregados no gasto com publicidade é o que considera o momento do empenho, e não o da liquidação.

O recorrente traz como argumento, ainda, a necessidade de distinção entre publicidade institucional, publicidade legal e publicidade de utilidade pública. Assevera que a sentença merece ser reformada por ter classificado, equivocadamente, despesa com propaganda de utilidade pública, consistente na divulgação da data de vencimento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – como se fosse gasto com publicidade institucional. Aduz que tal decisão, que acarreta grave lesão ao seu patrimônio, resulta por punir-lhe em virtude de haver cumprido a lei ao efetuar a referida divulgação.

Inicialmente, constato que, na peça de defesa (fl. 45), o recorrente afirma que as dotações orçamentárias do município são divididas por secretarias municipais e gabinete do prefeito, e as despesas com publicidade são lançadas contabilmente nas subdivisões de serviços de:

- a) publicidade legal;
- b) publicidade institucional; e
- c) publicidade de utilidade pública.

Já nas informações complementares realizadas pela Secretaria da Fazenda para o processo 14742/2016 (fls. 52-53), a pedido da Procuradoria-Geral do Município, constata-se que:

a) os serviços de publicidade legal, condizentes com o elemento de despesa 33.90.39.90.00.00, alcançaram o valor total de empenho de

a.1) primeiro semestre de 2013 - R\$ 49.336,21

a.2) primeiro semestre de 2014 - R\$ 95.012,92

a.3) primeiro semestre de 2015 - R\$ 129.905,00

TOTAL (a.1 + a.2 + a.3) = R\$ 274.254,13

MÉDIA = R\$ 91.418,04

a.4) primeiro semestre de 2016 - R\$ 9.944,40.

b) os serviços de publicidade de utilidade pública, condizentes com o elemento de despesa 33.90.39.93.00.00, alcançaram o valor total de empenho de



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

b.1) primeiro semestre de 2013 - R\$ 3.090,00

b.2) primeiro semestre de 2014 - R\$ 9.424,99

b.3) primeiro semestre de 2015 - R\$ 5.500,00

TOTAL b.1 + b.2 + b.3 = R\$ 18.014,99

MÉDIA = R\$ 6.004,99

b.4) primeiro semestre de 2016 - R\$ ZERO.

c) os serviços de publicidade institucional, condizentes com o elemento de despesa 33.90.39.92.00.00, alcançaram o valor total de empenho de

c.1) primeiro semestre de 2013 - R\$ 31.053,65

c.2) primeiro semestre de 2014 - R\$ 63.990,42

c.3) primeiro semestre de 2015 - R\$ 120.614,54

TOTAL c.1 + c.2 + c.3 = R\$ 215.658,61

MÉDIA = R\$ 71.886,20

c.4) primeiro semestre de 2016 - R\$ 87.348,00

Assim, tomando-se por base as informações contidas nos documentos produzidos e fornecidos pelo recorrente na peça defensiva, adotando como parâmetro o momento do empenho, temos que a média entre o primeiro semestre dos anos de 2013, 2014 e 2015 resultou no valor R\$ 71.886,20, ao passo que o valor gasto com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 totalizou R\$ 87.348,00, ou seja, o gasto em questão superou em R\$ 15.461,80 o máximo permitido pela legislação.

Das peças descritivas das despesas percebe-se, ainda, que o gasto atinente à divulgação do calendário de recolhimento do IPTU foi realizado, não apenas em 2016, mas igualmente em 2015, 2014 e 2013, como despesa institucional (fls. 54-78).

Nesse sentido, se a própria parte consignou a despesa como publicidade institucional, retirando dessa conta a verba para executá-la, e como tal a lançando contabilmente, não cabe agora alegar que o magistrado de piso, ao seguir a linha do recorrente e considerar o gasto como publicidade institucional, tenha realizado enquadramento equivocado da referida despesa.

Tampouco caberia ao magistrado, assim como não incumbe a este Tribunal, desconstituir e refazer toda a contabilidade do Município de Capão da Canoa, referente aos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, a fim de elidir um equívoco que, se existente, foi perpetrado pelo recorrente.

Nesse contexto, portanto, a presunção é de que a publicidade contabilizada como de natureza institucional assim o seja. Incumbiria, então, à parte que alegou a situação excepcional demonstrar sua efetiva ocorrência.

No entanto, para tal efeito, não basta o demonstrativo das despesas, sendo necessário, no mínimo, cópia das mídias para que se possa apurar, sem margem de dúvidas, a alegada natureza meramente de utilidade pública das



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

peças publicitárias em questão.

Assim, tenho que o recorrente não se desincumbiu do ônus – modificativo – probatório que lhe incumbia, razão pela qual não há como se acolher o argumento de que houve má classificação das peças publicitárias de divulgação do IPTU como publicidade institucional.

Pelo mesmo motivo, não há como se reconhecer a preliminar deduzida para o fim de obter reenquadramento das despesas de publicidade com divulgação do calendário de IPTU, passando-se a considerá-las publicidade de utilidade pública e não publicidade institucional.

Dessarte, considerando como parâmetro o momento de empenho da despesa e tendo por adequada a classificação das publicidades feita pela Secretaria da Fazenda, temos que a Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, no primeiro semestre dos anos de 2013, 2014 e 2015, alcançou a média de gastos com publicidade institucional no valor de R\$ 71.886,20, ao passo que o valor gasto com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 totalizou R\$ 87.348,00. Com isso, o gasto em questão superou em R\$ 15.461,80 o máximo permitido pela legislação, resultando em infração ao art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97.

Assim, tenho que razão não assiste ao recorrente, devendo a sentença ser mantida em todos os seus termos.

Diante do exposto, entendida a matéria preliminar como integrante do mérito, VOTO pelo desprovimento do recurso.

Conforme anteriormente referido, inconformado com a decisão acima, o representado interpôs Recurso Especial que foi julgado parcialmente procedente pelo Tribunal Superior Eleitoral (fls. 199-218).

Em seu julgado, a Corte Superior rejeitou o pedido de exclusão das despesas com divulgação do calendário de cobrança de IPTU do cômputo dos gastos com publicidade institucional, determinando, contudo, o retorno dos autos a este Regional para o fim de reformar o *decisum* **apenas** no ponto em que considerou os valores empenhados ao invés dos efetivamente liquidados, mediante o refazimento do cálculo para que fossem computadas unicamente as despesas liquidadas (fls. 199-218).

Reproduzo, no ponto que importa, trecho da decisão do Órgão Superior, o qual bem esclarece a questão:

Inicialmente, o recorrente alega que as despesas alusivas à divulgação do calendário de vencimento do IPTU não podem ser classificadas como publicidade institucional, haja vista tratar-se de publicidade de utilidade pública, devendo, assim, serem excluídas daqueles gastos.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

O TRE/RS, instância exauriente na análise do conjunto fático-probatório dos autos, por sua vez, afastou a referida alegação nos seguintes termos:

Das peças descritivas das despesas percebe-se, ainda, que o gasto atinente à divulgação do calendário de recolhimento do IPTU foi realizado, não apenas em 2016, mas igualmente em 2015, 2014 e 2013, como despesa institucional (fls. 54-78).

Nesse sentido, se a própria parte consignou a despesa como publicidade institucional, retirando dessa conta a verba para executá-la, e como tal a lançando contabilmente, não cabe agora alegar que o magistrado de piso, ao seguir a linha do recorrente e considerar o gasto como publicidade institucional, tenha realizado enquadramento equivocado da referida despesa.

Tampouco caberia ao magistrado, assim como não incumbe a este Tribunal, desconstituir e refazer toda a contabilidade do Município de Capão da Canoa, referente aos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, a fim de elidir um equívoco que, se existente, foi perpetrado pelo recorrente.

Nesse contexto, portanto, a presunção é de que a publicidade contabilizada como de natureza institucional assim o seja. Incumbiria, então, à parte que alegou a situação excepcional demonstrar sua efetiva ocorrência.

No entanto, para tal efeito, não basta o demonstrativo das despesas, sendo necessário, no mínimo, cópia das mídias para que se possa apurar, sem margem de dúvidas, a alegada natureza meramente de utilidade pública das peças publicitárias em questão.

Assim, tenho que o recorrente não se desincumbiu do ônus – modificativo – probatório que lhe incumbia, razão pela qual não há como se acolher o argumento de que houve má classificação das peças publicitárias de divulgação do IPTU como publicidade institucional.

Pelo mesmo motivo, não há como se reconhecer a preliminar deduzida para o fim de obter reenquadramento das despesas de publicidade com divulgação do calendário de IPTU, passando-se a considerá-las publicidade de utilidade pública e não publicidade institucional.

Delineado esse quadro, não há como se modificar o entendimento adotado pelo Tribunal a quo, sobretudo quanto ao fato de que o próprio recorrente contabilizou tais despesas como publicidade institucional, sem incorrer no vedado revolvimento de fatos e provas nesta instância especial, a teor das Súmula nº 24/TSE.

Quanto ao mérito, a Corte Regional, ao examinar a controvérsia dos autos, concluiu que houve o extrapolamento, por parte do recorrente, do limite de gastos com publicidade institucional, no primeiro semestre de 2016, sob os seguintes fundamentos:

(...)

O juízo sentenciante identificou que, no ano de 2016, houve gastos acima dos primeiros semestres dos anos anteriores, e condenou o recorrente ao pagamento de multa, fixada no patamar mínimo legal.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Irresignado, o recorrente alega que o momento a ser considerado para fins de aferição dos gastos realizados deve ser o da liquidação da despesa, pois só então o verbo nuclear do art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97, qual seja, o verbo "realizar" (despesas), estaria perfectibilizado (fl. 108).

Não merece prosperar o argumento.

Ocorre que a interpretação ofertada pelo recorrente já foi enfrentada, e afastada, por este Tribunal, ocasião em que foi firmado o entendimento de que o momento do empenho é o mais adequado para a aferição em caso. Tal entendimento funda-se no fato de que o magistrado não fica adstrito aos conceitos estabelecidos no Direito Financeiro, devendo primar pelos princípios constitucionais da razoabilidade e da moralidade, quando da análise e julgamento de condutas vedadas.

(...)

Assim, tenho que, na linha do que já está assente na jurisprudência deste Tribunal, o melhor parâmetro para fim de apuração dos valores empregados no gasto com publicidade é o que considera o momento do empenho, e não o da liquidação.

(...)

Assim, tomando-se por base as informações contidas nos documentos produzidos e fornecidos pelo recorrente na peça defensiva, adotando como parâmetro o momento do empenho, temos que a média entre o primeiro semestre dos anos de 2013, 2014 e 2015 resultou no valor R\$ 71.886,20, ao passo que o valor gasto com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 totalizou R\$ 87.348,00, ou seja, o gasto em questão superou em R\$ 15.461,80 o máximo permitido pela legislação.

(...)

Dessarte, considerando como parâmetro o momento de empenho da despesa e tendo por adequada a classificação das publicidades feita pela Secretaria da Fazenda, temos que a Prefeitura Municipal de Capão da Canoa, no primeiro semestre dos anos de 2013, 2014 e 2015, alcançou a média de gastos com publicidade institucional no valor de R\$ 71.886,20, ao passo que o valor gasto com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 totalizou R\$ 87.348,00. Com isso, o gasto em questão superou em R\$ 15.461,80 o máximo permitido pela legislação, resultando em infração ao art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97.

(...)

Verifica-se, portanto, que a Corte regional considerou o **empenho** como o momento adequado para a aferição das despesas com publicidade institucional, e **não a liquidação** como defende o recorrente.

Todavia, tal entendimento não encontra respaldo na jurisprudência deste Tribunal Superior, a qual se firmou no sentido de que, para fins de verificação dos limites impostos à publicidade institucional, **deve-se considerar o momento da liquidação com o reconhecimento oficial de que o serviço foi devidamente prestado**, e não o momento do empenho, como concluiu o Tribunal a quo. (...)



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Ante o exposto, dou provimento parcial ao presente recurso especial, com base no art. 36, §7º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de determinar o retorno dos autos ao TRE/RS, para que seja efetuada nova análise das despesas realizadas pelo recorrente com publicidade institucional, no primeiro semestre de 2016, levando-se em consideração tão somente as despesas efetivamente liquidadas, conforme critério estabelecido pela jurisprudência desta Corte Superior.

(Grifos no original.)

Dessa forma, na esteira do entendimento esposado por este Tribunal, por ocasião do julgamento anterior, e confirmado pelo TSE no sentido de rejeitar o pedido de reconhecimento de que a divulgação publicitária do calendário de vencimento do IPTU configura publicidade legal de utilidade pública, afasto a prefacial deduzida para o fim de obter reenquadramento das despesas em questão como publicidade institucional.

Prossigo.

A fim de dar cumprimento à decisão superior, o acórdão deste Tribunal está a requerer adequação no ponto específico referente à base de cálculo para a aferição das despesas com publicidade institucional, uma vez que mantidos inalterados os demais pontos.

Nesse norte, com base nas informações complementares prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda de Capão da Canoa para o processo n. 14742/2016 (fls. 52-53) a pedido da Procuradoria-Geral do Município, verifica-se que os serviços de publicidade institucional, condizentes com o elemento de despesa 33.90.39.92.00.00, alcançaram o valor total **liquidado** de:

1) primeiro semestre de 2013 - R\$31.053,65 (trinta e um mil cinquenta e três reais e sessenta e cinco centavos).

2) primeiro semestre de 2014 - R\$63.990,40 (sessenta e três mil novecentos e noventa reais e quarenta centavos).

3) primeiro semestre de 2015 - R\$120.614,54 (cento e vinte mil seiscentos e quatorze reais e cinquenta e quatro centavos).

TOTAL 1 + 2 + 3 = R\$215.658,59 (duzentos e quinze mil seiscentos e cinquenta e oito reais e cinquenta e nove centavos).

MÉDIA = R\$71.886,20 (setenta e um mil oitocentos e oitenta e seis reais e



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

vinte centavos).

4) primeiro semestre de 2016 - R\$85.848,00 (oitenta e cinco mil oitocentos e quarenta e oito reais).

Por conseguinte, computando-se os valores efetivamente liquidados, temos que, no primeiro semestre de 2016, houve, também, extrapolação da média dos primeiros semestres dos três anos anteriores - 2013, 2014 e 2015.

Importante consignar, ainda, que, ao analisar a questão, na sentença ora sob análise (fls. 95-97), o juízo de origem pronunciara-se nesse mesmo sentido, chegando a destacar que a conclusão acerca da extrapolação dos limites legais estabelecidos independia do critério adotado para apuração dos gastos. Veja-se (fls. 95-97v.):

(...)

Com isso, o gasto com publicidade a ser apurado a fim de verificar a ocorrência ou não da prática de conduta vedada, capitulada no art. 73, inc. VII, da Lei das Eleições é a publicidade institucional, devendo-se apurar os valores obtidos do elemento de despesa 33.90.39.92.00.00.00 – Serviços de Publicidade Institucional, pertencente à classificação de despesas do Município de Capão da Canoa. Conforme a Mensagem Rápida 077/2016 – SF (fls. 52/53), subscrita pela Secretária da Fazenda do Município de Capão da Canoa, levando-se em conta o momento da liquidação para fins de apuração, a média das despesas com publicidade institucional (Elemento de despesa 33.90.39.92.00.00.00) dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015 é R\$ 71.886,20 (setenta e um mil, oitocentos e oitenta e seis reais e vinte centavos), correspondente à soma dos valores R\$ 31.053,65; R\$ 63.990,40 e R\$ 120.614 dividindo-se o resultado por 3 (três).

As despesas com publicidade institucional, no primeiro semestre de 2016, considerando-se os valores efetivamente liquidados e referentes ao Elemento de despesa 33.90.39.92.00.00.00 (fl. 53), somaram R\$ 85.848,00 (oitenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e oito reais), superando, portando, com base no documento juntado pelo representado, a média apurada anteriormente em R\$ 13.961,80, ou, equivalentemente sendo 19,42 % superiores à referida média.

Por outro lado, com base na documentação carreada aos autos pelo Ministério Público Eleitoral, conforme PA 00949.00057/2016, levando-se em conta o momento do empenho para fins de apuração dos valores, foi apurada a média semestral no valor de R\$ 77.629,63 e os gastos totais no primeiro semestre de 2016 no valor de R\$ 116.148,00, que equivale a um acréscimo de 49,61% acima da média apurada.

Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o momento da liquidação fornece uma melhor interpretação para fins de apuração de valores, de modo a verificar o enquadramento ou não na conduta vedada ora em exame. Nesse sentido:



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Recurso especial. Representação. Conduta vedada. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

1. O Tribunal Regional Eleitoral entendeu não configurada a conduta vedada do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, reconhecendo que as despesas com publicidade em Município, efetivamente realizadas em 2012, não ultrapassaram o limite legal. Diante das premissas contidas no voto condutor da decisão recorrida, seria necessário reexaminar os fatos e as provas contidas nos autos para concluir; ao contrário, que foram realizados gastos acima da média legal no ano da eleição. Incidem, no particular, as Súmulas 7 do STJ e 279 do STF.

2. O art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 previne que os administradores públicos realizem no primeiro semestre do ano da eleição a divulgação de publicidade que extrapole o valor despendido no último ano ou a média dos três últimos, considerando-se o que for menor. Tal proibição visa essencialmente evitar que no ano da eleição seja realizada publicidade institucional, como meio de divulgar os atos e ações dos governantes, em escala anual maior do que a habitual.

3. A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição - para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade -, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado - independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal.

4. A adoção de tese contrária à esposada pelo acórdão regional geraria possibilidade inversa, essa, sim, perniciosa ao processo eleitoral, de se permitir que a publicidade realizada no ano da eleição não fosse considerada, caso a sua efetiva quitação fosse postergada para o ano seguinte ao da eleição, sob o título de restos a pagar, observados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

(Recurso Especial Eleitoral nº 67994, Acórdão de 24/10/2013, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 242, Data 19/12/2013) (Grifei.)

(...)

Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o momento da liquidação fornece uma melhor interpretação para fins de apuração de valores, de modo a verificar o enquadramento ou não na conduta vedada ora em exame.

(...)

Nos presentes autos, porém, seja qual for o critério adotado para apuração dos gastos com publicidade, momento do empenho ou da liquidação, ambos levam a conclusão acerca da extrapolação do limite de gastos estabelecidos pelo art. 73, inc. VII, da Lei 9.504/97, configurando, portanto, a conduta vedada e descabendo, neste momento, analisar a potencialidade dos fatos ou do caráter eleitoreiro da conduta. Neste sentido:

ELEIÇÕES 2010. CONDOTA VEDADA. USO DE BENS E SERVIÇOS. MULTA.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

1. O exame das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições deve ser feito em dois momentos. Primeiro, verifica-se se o fato se enquadra nas hipóteses previstas, que, por definição legal, são "tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais". Nesse momento, não cabe indagar sobre a potencialidade do fato.

2. Caracterizada a infração às hipóteses do art. 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 art. 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.

3. Representação julgada procedente.

(Representação nº 295986, Acórdão de 21/10/2010, Relator(a) Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 220, Data 17/11/2010, Página 15 RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 4, Data 21/10/2010, Página 130) (Grifei.)

Considerando, contudo, a inexistência de reincidência na conduta do representado, que sequer concorreu à reeleição, bem como ser recente a inovação legislativa que reduziu o limite para os gastos com publicidade, mesmo que fosse considerado o momento do empenho para fins de apuração dos gastos, extrapolando em 49,61% a média dos gastos, tenho por estabelecer uma modulação para fins de aplicação da multa prevista no §4º, do art. 73 da Lei 9.504/97, a fim de aplicá-la em seu mínimo legal, no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos). Isso posto julgo PROCEDENTE a representação proposta pelo Ministério Público Eleitoral em face de Valdomiro de Matos Novaski, condenando-o à multa de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), com fulcro no art. 73, inc. VII e §4º, ambos da Lei 9.504/97.

Tomando-se por base, pois, as informações contidas nos documentos constantes dos autos, adotando como parâmetro o momento da liquidação, temos que a média entre o primeiro semestre dos anos de 2013, 2014 e 2015 resultou no valor de R\$71.886,20, ao passo que o valor gasto com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 totalizou R\$85.848,00, ou seja, o gasto em questão superou em R\$13.961,80 o máximo permitido pela legislação, resultando em infração ao art. 73, inc. VII, da Lei n. 9.504/97.

Portanto, dentro desse contexto, a sentença deve ser mantida em todos os seus termos.

Dispositivo

Diante do exposto, em observância à decisão do Tribunal Superior Eleitoral



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

das fls. 199-218 e entendida a matéria preliminar deduzida pelo recorrente como integrante do mérito, VOTO pelo **desprovimento** do recurso.



JUSTIÇA ELEITORAL
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

EXTRATO DA ATA

RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - ABUSO - DE PODER POLÍTICO /
AUTORIDADE - CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO - MULTA - PROCEDENTE

Número único: CNJ 275-34.2016.6.21.0150

Recorrente(s): VALDOMIRO DE MATOS NOVASKI (Adv(s) Carlos José Eckermann, Cleo Régis Souza da Silva, Débora Costa Sequeira, Marcos Jones Feijó Cardoso e Nathielen Centeno Ramires)

Recorrido(s): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

DECISÃO

Por unanimidade, superaram as questões preliminares e negaram provimento ao recurso.

Des. Eleitoral Jorge Luís
Dall'Agnol
Presidente da Sessão

Desa. Eleitoral Marilene
Bonzanini
Relatora

Composição: Desembargadores Jorge Luís Dall'Agnol, vice-presidente, no exercício da Presidência, Marilene Bonzanini, Luciano André Losekann, Silvio Ronaldo Santos de Moraes, Eduardo Augusto Dias Bainy, João Batista Pinto Silveira, Miguel Antônio Silveira Ramos e o Procurador Regional Eleitoral, Luiz Carlos Weber.