



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 462-08.2012.6.21.0142

PROCEDÊNCIA: BAGÉ

RECORRENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECORRIDO(S): CARLOS RENATO TEIXEIRA MACHADO E JACI JACINTO COELHO

---

Recurso. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada. Art. 73, incs. I, II e IV e art. 74 da Lei n. 9.504/97. Eleições 2012.

Improcedência da representação no juízo originário.

Veiculação de impresso de propaganda eleitoral pelo prefeito e seu vice, candidatos à reeleição, contendo material fotográfico utilizado em revista institucional de prestação de contas.

A revista institucional foi feita com verbas públicas.

A segunda publicação - a eleitoral - utilizou indevidamente as mesmas fotografias da primeira, com o desiderato de reforçar na mente do eleitorado obras e realizações publicadas na denominada revista de prestação de contas.

O emprego de material pago com dinheiro público para beneficiar os recorridos em sua propaganda eleitoral vai de encontro ao que preconiza o inc. II do art. 73 da Lei n. 9.504/97, fazendo incidir a multa pecuniária, de forma individualizada, no patamar mínimo legal.

Procedência parcial.

## ACÓRDÃO

Vistos, etc.

ACORDAM os juízes do Tribunal Regional Eleitoral, por unanimidade, ouvida a Procuradoria Regional Eleitoral e nos termos das notas taquigráficas inclusas, julgar procedente em parte, condenando os recorridos, individualmente, à pena de multa prevista de R\$ 5.320,50, pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, inc. II, da Lei n. 9.504/97.

CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Desembargadora Elaine Harzheim Macedo - vice-presidente, no exercício da Presidência -, Drs. Jorge Alberto Zugno, Hamilton Langaro Dipp e Eduardo Kothe Werlang, bem como o douto representante da Procuradoria Regional Eleitoral.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre, 06 de novembro de 2012.

DESA. FEDERAL MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA,  
Relatora.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

PROCESSO: RE 462-08.2012.6.21.0142

PROCEDÊNCIA: BAGÉ

RECORRENTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

RECORRIDO(S): CARLOS RENATO TEIXEIRA MACHADO E JACI JACINTO COELHO

RELATORA: DESA. FEDERAL MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA

SESSÃO DE 06-11-2012

---

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso eleitoral interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL contra sentença que julgou improcedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral para apuração das condutas previstas no art. 73, I, II e IV e art. 74 da Lei n. 9.504/97, ajuizada contra CARLOS RENATO TEIXEIRA MACHADO e JACI JACINTO COELHO.

Em suas razões, aduz que a conduta dos recorridos incorreu nas hipóteses previstas no art. 73 e seus incisos, bem como no art. 74 da Lei n. 9.504/97.

Com as contrarrazões foram os autos com vista à Procuradoria Eleitoral que opinou pelo provimento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

O recurso é tempestivo pois interposto no tríduo legal.

Antes de adentrar na análise do caso, cumpre tecer algumas considerações doutrinárias sobre o tema: condutas vedadas.

Trago as lições de Rodrigo López Zilio<sup>1</sup> acerca do conceito de conduta vedada e do bem jurídico protegido pela norma:

As condutas vedadas – na esteira de entendimento da doutrina e jurisprudência – constituem-se como espécie do gênero abuso de poder e surgiram como um antídoto à reeleição, a qual foi instituída através da EC nº 16/97. Em verdade, pode-se conceituar os atos de conduta vedada como espécies de abuso de poder político que se manifestam através do desvirtuamento dos recursos materiais (incisos I, II, IV e §10º do art. 73 da LE), humanos (incisos III e V do art. 73 da LE), financeiros (inciso VI, a, VII e

---

1 *In* Direito Eleitoral, 3ª ed., Porto Alegre, Verbo Jurídico, p. 502-504



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

VIII do art. 73 da LE) e de comunicação (inciso VI, b e c do art. 73 da LE) da Administração Pública ( *lato sensu* ).

O rol previsto no art. 73 da LE, ao listar os tipos considerados proscritos pelo ordenamento vigente, constitui-se em inovação no Direito Eleitoral, o qual, até então, convivia com o sistema da generalidade do abuso de poder. Neste passo, a previsão de atos de abuso em *numerus clausus* é, sob o ponto de vista pragmático, inútil – porque não coíbe de modo eficaz o abuso – e, sob o ponto de vista processual, ingênuo – porque supõe que a resolução das intempéries do Direito Eleitoral passa, exclusivamente, pelo crivo do Poder Legislativo. Daí que, não obstante, em regra, as condutas vedadas devam ser analisadas pelo princípio da legalidade estrita, em situações excepcionais e bem definidas é necessária uma interpretação mais extensiva, à semelhança que ocorre com o recurso em sentido estrito em matéria processual penal (STJ – 6ª Turma – Recurso Especial nº 504.789 – Rel. Paulo Gallotti – j. 21.08.2007), como forma de dispensar proteção mais ampla ao princípio da isonomia entre os candidatos, sob pena de ineficácia do preceito legal.

O legislador prevê como condutas vedadas a infração aos artigos 73, 74, 75 e 77 da Lei nº 9.504/97.

Bem jurídico

O bem jurídico tutelado pelas condutas vedadas é o princípio da igualdade entre os candidatos. Assim, despiciendo qualquer cotejo com eventual malferimento à lisura, normalidade ou legitimidade do pleito. Basta, apenas, seja afetada a isonomia entre os candidatos; nada mais. Neste sentido, aliás, o próprio caput do art. 73 da LE prescreve que são condutas vedadas porque “tendentes” a afetar a igualdade entre os candidatos. Ou seja, o legislador presume que tais condutas, efetivamente, inclinam-se a desigualar os contendores.

Neste giro, exigir prova da potencialidade da conduta na lisura do pleito equivale a um amplo esvaziamento da norma preconizada, porquanto importaria, ao representante, duplo ônus: a prova da adequação do ilícito à norma (legalidade estrita ou taxatividade) e da potencialidade da conduta. O prevalecimento desta tese importa o esvaziamento da representação por conduta vedada, pois, caso necessária a prova da potencialidade, mais viável o ajuizamento da AIJE – na qual, ao menos, não é necessária a prova da tipicidade da conduta. Em suma, o bem jurídico tutelado pelas condutas vedadas é o princípio da isonomia entre os candidatos, não havendo que se exigir prova de potencialidade lesiva de o ato praticado afetar a lisura do pleito. **Do exposto, a prática de um ato previsto como conduta vedada, de per si e em regra – salvo fato substancialmente irrelevante – é suficiente para a procedência da representação com base no art. 73 da LE, devendo o juízo de proporcionalidade ser aferido, no caso concreto, para a aplicação das sanções previstas pelo legislador (cassação do registro ou do diploma, multa, suspensão da conduta, supressão dos recursos do fundo partidário).** (grifei)

Ainda é de se ressaltar que a jurisprudência acompanha a doutrina no sentido de ser desnecessária a demonstração da potencialidade da conduta vedada para afetar a lisura do pleito:

AGRAVO REGIMENTAL. CONDUTA VEDADA. ELEIÇÕES 2006. AUSÊNCIA DO REQUISITO DE POTENCIALIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. NÃO INTERFERÊNCIA. INSIGNIFICÂNCIA. NÃO



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

INCIDÊNCIA. PROPORCIONALIDADE. FIXAÇÃO DA PENA.  
RECURSO PROVIDO.

1. A configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei. Precedentes: Rel. Min. Arnaldo Versiani, AI 11.488, DJe 2.10.2009; Rel. Min. Marcelo Ribeiro, AgReg no REsp 27.197, DJe 19.6.2009; Rel. Min. Cármen Lúcia, REsp 26.838, DJe 16.9.2009.

2. O elemento subjetivo com que as partes praticam a infração não interfere na incidência das sanções previstas nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97.

3. O juízo de proporcionalidade incide apenas no momento da fixação da pena. As circunstâncias fáticas devem servir para mostrar a relevância jurídica do ato praticado pelo candidato, interferindo no juízo de proporcionalidade utilizado na fixação da pena. (Rel. Min. Marcelo Ribeiro, AI na 11.352/MA, de 8.10.2009; Rel. para acórdão Min. Carlos Ayres Bruto, REspe nº 27.737/PI, DJ de 15.9.2008).

4. No caso, não cabe falar em insignificância, pois, utilizados o e-mail eletrônico da Câmara Municipal, computadores e servidor para promover candidaturas. Tratando-se de episódio isolado provocado por erro do assessor e havendo o reembolso do erário é proporcional a aplicação de multa no valor de 5.000 UFIRs, penalidade mínima prevista.

Agravo regimental provido para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, reformando o acórdão proferido pelo e. TRE/SP para reconhecer a prática da conduta vedada prevista no art. 73, I, II e III, da Lei nº 9.504/97, aplicando multa no valor de 5.000 UFIRs.

(AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº-27896, Acórdão de 08/10/2009, Relator(a) Min. JOAQUIM BENEDITO BARBOSA GOMES, Relator(a) designado(a) Min. FELIX FISCHER, Publicação: D/E - Diário da Justiça Eletrônico, Data 18/11/2009, Página 43 )  
(grifei)

Postas essas primeiras observações, passo a analisar o caso em julgamento.

Os recorridos, que eram prefeito e vice-prefeito do Município de Hulha Negra, a pretexto de informar a população acerca das atividades da Administração, fizeram circular uma revista de prestação de contas do Governo Municipal, com o título de **1095 dias de governo**.

Após, como candidatos, publicaram um impresso de propaganda eleitoral denominado **Prestando Contas**.

O que surpreende, na propaganda eleitoral da Coligação União por Hulha Negra, é que, em grande parte, foram utilizadas as mesmas fotografias que ornamentam a denominada revista de prestação de contas (1095 dias de governo), confundindo o público e o político-partidário, uma publicação oficial com um enearde de propaganda política.

A primeira publicação, por se tratar de propaganda institucional, foi



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

custeada pelos cofres do Município de Hulha Negra, administrado pelos representados, ora recorridos e candidatos à reeleição; a segunda, material de propaganda eleitoral, utilizou o mesmo material fotográfico da primeira.

Esta circunstância é facilmente aferível pelo cotejo de ambos os materiais publicitários acostados aos autos com a petição inicial, podendo ser verificado que foi utilizado o mesmo material fotográfico.

A origem pública da verba está demonstrada pelos contratos das fls. 49/56, firmados pelo Município de Hulha Negra com a Gráfica Positiva e com a empresa De Marca Consultoria de Comunicação LTDA. Ao todo, foram pagos a quantia de **R\$ 11.695,00** pela municipalidade (R\$ 5.145,00 para a gráfica e R\$ 6.550,00 para a empresa De Marca).

A tese defensiva de que as fotografias não estariam incluídas no objeto do contrato não convence.

Basta verificar que, ao verso da fl. 36 (o próprio material) está consignado: Diagramação, composição, arte final, textos, **fotografias** e revisão: De Marka Comunicação.

Logo após, os recorridos produzem material de campanha com semelhante editoração e utilizando-se das mesmas fotografias, que foram pagas pelos cofres públicos.

O que se denota é que o primeiro impresso sob o título 1095 dias de governo (publicidade institucional) fertilizou o que o segundo material, desta feita, de campanha eleitoral, veio a corroborar, sob o título de Prestando Contas.

Por oportuno e adequado ao caso em exame, que bem demonstra a conduta dos recorridos, cito a lição doutrinária de José Jairo Gomes<sup>2</sup>:

...ainda é comum potenciais candidatos lançarem mão – na propaganda institucional – de meios artificiosos para veicularem imagens e mensagens otimistas, penetrantes, fertilizando o terreno para futura propaganda eleitoral, que certamente virá. Ao chegar o tempo oportuno, corações e mentes encontrar-se-ão cevados, simpáticos ao agora candidato...Deveras, há administradores públicos que despendem fortunas do erário – dinheiro de impostos! - com a realização de suposta “propaganda institucional”. Frequentemente, reservam-se no orçamento quantias muito superiores às destinadas a áreas sociais carentes de investimentos. Nesse jogo tresloucado e corrupto só há dois ganhadores: o candidato – cuja imagem é indiretamente promovida não à custa de seu eficiente trabalho mas, sim, da mendaz publicidade institucional – e as agências de publicidade...É preciso dar um

2 In Direito Eleitoral, 8ª ed., ed. Atlas, 2012, p. 390



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

basta nessa insólita sangria de recursos públicos! Exigem-no a moralidade pública, os princípios éticos mais elementares, a lei, a solidariedade social e a Justiça.

A situação piorou bastante no ambiente da reeleição. Sobretudo se se atentar para a absurdamente casuística regra que não impõe a desincompatibilização do candidato que pretende concorrer à renovação do mandato.

Também transcrevo o que foi bem pontuado pelo ilustre procurador eleitoral ao analisar a matéria:

Em relação a estes (fls. 15-36), cabe examinar a origem do custeio das fotografias utilizadas nos dois materiais publicitários e a ocorrência indevida de promoção e enaltecimento pessoal do atual prefeito e seu vice, já que as fotografias usadas na primeira publicidade também foram encartadas na segunda.

A legislação que disciplina a matéria eleitoral tende a ponderar e conciliar os princípios da liberdade e da legalidade, tendo em vista o interesse público e social acerca do pleito eleitoral.

E, por isso, vigora o princípio da isonomia, o qual pressupõe igualdade – pelo menos, no seu aspecto formal – de oportunidade entre os candidatos, haja vista a impossibilidade de se atingir uma igualdade material.

Portanto, conclui-se que o objetivo da legislação eleitoral é, de fato, a igualdade formal entre os candidatos, agremiações políticas e coligações partidárias, a fim de se coibir condutas que afetem a isonomia do pleito.

Os artigos 73 e 74 da Lei das Eleições assim dispõem:

...

A finalidade desse dispositivo é evitar, principalmente, a tão repudiada desigualdade no pleito e resguardar a imprescindível participação das minorias, tendo em vista que uma possível vinculação à Administração Pública de certo candidato geraria uma visibilidade maior e desigualitária, e, por consequência, um desequilíbrio irreparável, afrontando-se a legislação eleitoral.

...

Com relação à origem do custeio das fotografias do impresso institucional 1095 dias

de governo, como bem colocado nas razões de recurso do MPE (fls. 152-153), percebe-se que a contratação do Poder Público com a empresa De Marka Consultoria de Comunicação Ltda. (fls. 53-56) abrange, no produto final, as fotografias produzidas.

Aliás, por oportuno, veja-se que na contracapa do impresso institucional 1095 dias de governo (fl. 36v) consta que a "Diagramação, composição, arte final, textos, fotografias e revisão" são de encargo da empresa contratada, ou seja, as fotografias fazem parte da contratação pactuada e, consequentemente, foram custeadas pelo Poder Público.

De outra banda, houve enaltecimento dos atos de gestão da atual prefeitura que excede o comumente aceito pela jurisprudência, mormente porque, na esteira das razões do recorrente (fl. 154), a utilização das mesmas fotografias nos dois materiais publicitários fez com que o eleitor que recebeu o folheto de propaganda eleitoral imediatamente associasse seu conteúdo ao da primeira revista, confundindo um documento que deveria ter um caráter informativo com um impresso de propaganda político-partidária".

...

É nítido que a denominada revista "1095 dias de governo" foi uma



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

antecipação da propaganda eleitoral, visando à reeleição dos representados, custeada pelos cofres públicos.

Como referido na inicial, a única ilação possível, a partir da existência dessas duas publicações, é a de que a primeira revista desfraldou o início da campanha para reeleição dos atuais Prefeito e Vice-Prefeito, que se utilizaram de verbas públicas para esse fim, e que a segunda publicação — reitere-se: que indevidamente utilizou o mesmo material de propaganda da primeira — veio para reforçar na mente do eleitorado de Hulha Negra aquelas obras e realizações decantadas na denominada revista de prestação de contas.

O encarte eleitoral teve uma tiragem de 3.000 (três mil) exemplares para um eleitorado de 4705 eleitores em Hulha Negra, conforme informação no sítio do TER-RS. Já a denominada revista institucional teve uma tiragem de 1.000 (um mil) exemplares, conforme contrato da fl. 49-52.

Assim, tenho que houve a caracterização da conduta vedada, porque inequívoco que os recorridos exorbitaram de suas prerrogativas de informar para, em proveito próprio, às custas do erário, promoverem suas candidaturas, utilizando-se do material fotográfico custeado pelos cofres públicos.

Estabelecida essa premissa, cumpre proceder ao enquadramento legal da conduta vedada.

A inicial imputou aos recorridos a incidência nos seguintes dispositivos legais, todos da Lei 9.504/97:

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

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

...

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

...

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.

Não verifico, no entanto, caracterizadas as hipóteses legais disciplinadas no art. 73, I e IV, e art. 74 da Lei n. 9.504/97.

Explico.



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Não houve a utilização de bem móvel ou imóvel em benefício de candidatura, igualmente não se verificou uso promocional de distribuição de bens e serviços de caráter social.

Por último, não vislumbro a ocorrência do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei das Eleições, porque na propaganda institucional do material intitulado 1095 dias de governo, não houve divulgação de nomes, símbolos ou imagens que caracterizassem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, hipóteses que poderiam atrair a incidência do § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

Apesar de o mencionado informativo ter se situado em zona limítrofe à promoção pessoal, tenho que esta não se configurou.

Destarte, entendo que os recorridos incidiram no inciso II do art. 73 da Lei n. 9.504/97, com a seguinte redação:

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

Colho a interpretação doutrinária de Rodrigo López Zilio, obra citada, p. 515/516, sobre tal inciso:

...

O uso de materiais e serviços custeados pelos governos ou suas casas legislativas decorre da própria necessidade de organização e funcionamento dos Poderes Legislativo e Executivo e é consectário da autonomia administrativa e financeira desses poderes de Estado. Com efeito, visando a tomar mais efetivo o desempenho das atividades parlamentares, o Governo ou a Casa Legislativa estatui previsão legal que custeia o uso de materiais e serviços aos exercentes de mandato eletivo, estabelecendo e limitando, v.g., despesas de correio, telefone, gasolina e impressos.

Em regra, é lícita a permissão de uso dos materiais e serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, desde que não excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram. Somente o excesso destas prerrogativas é que caracteriza a conduta vedada do art. 73, II, da LE. Não é possível, no entanto, desvincular o exercício do mandato eletivo do fim público, que é inerente à toda atividade administrativa. Assim, mesmo que observados os limites estabelecidos nos regimentos e normas dos órgãos que os integram, não é permitido o uso de materiais e serviços para fins exclusivamente privados, ainda que derivativos de propaganda eleitoral com vista à reeleição, porquanto evidente o desvio de finalidade na aplicação das verbas.

Com essas considerações, porque os recorridos, à evidência, utilizaram-se



JUSTIÇA ELEITORAL  
TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

de material fotográfico pago com recurso público, verifico o excesso das suas prerrogativas como mandatários, pois se utilizaram, para fins particulares, de verba da municipalidade que deveria atender à nobre função de informar à população, em flagrante desvio de finalidade.

Desta forma, cumpre estabelecer o sancionamento a que estão sujeitos os recorridos, cujos parâmetros encontram-se no art. 73 da Lei n. 9.504/97:

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

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 29.9.09)

Em relação à multa, deve ser imposta aos responsáveis, em seu patamar mínimo, em face da ausência de circunstâncias que possam elevá-la desse status, ou seja, 5 mil UFIRs, equivalente a R\$ 5.320,50, para cada um dos representados.

No que refere à cassação do registro/diploma, tenho que as circunstâncias não se revelam de gravidade suficiente a determinar tal sancionamento.

Ressalto, por oportuno, que os recorridos não foram eleitos no pleito de 2012.

Ante o exposto, VOTO pelo provimento parcial do recurso do MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL para, reformando a sentença, julgar a representação procedente em parte, condenando C ARLOS RENATO TEIXEIRA MACHADO e JACI JACINTO COELHO, individualmente, à pena de multa prevista no § 4º do art. 73 da Lei n. 9.504/97, no valor de \$ 5.320,50, pela prática da conduta vedada descrita no art. 73, II, da Lei n. 9.504/97.

É o voto.

## DECISÃO

Por unanimidade, deram ~~parcial provimento ao recurso, para condenar~~ individualmente os recorridos à sanção pecuniária no valor de R\$ 5.320,50.