



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

### ACÓRDÃO

**RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0000371-30.2016.6.11.0020 – VÁRZEA GRANDE – MATO GROSSO**

**Relator originário:** Ministro Edson Fachin  
**Redator para o acórdão:** Ministro Alexandre de Moraes  
**Recorrente:** Ministério Público Eleitoral  
**Recorrente:** Coligação Mudança com Segurança  
**Advogados:** Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro  
**Recorrente:** Lucimar Sacre de Campos  
**Advogados:** Ronimárcio Naves – OAB: 6228/MT e outros  
**Recorrente:** José Aderson Hazama  
**Advogados:** Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros  
**Recorrida:** Lucimar Sacre de Campos  
**Advogados:** Ronimárcio Naves – OAB: 6228/MT e outros  
**Recorrido:** José Aderson Hazama  
**Advogados:** Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros  
**Recorrido:** Pedro Marcos Campos Lemos  
**Advogados:** Maurício Magalhães Faria Neto – OAB: 15436/MT e outros  
**Recorrida:** Coligação Mudança com Segurança  
**Advogados:** Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro  
**Recorrido:** Ministério Público Eleitoral

**ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII DA LEI ELEITORAL. CUMULATIVIDADE OBRIGATÓRIA DAS SANÇÕES DE MULTA E CASSAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. APLICAÇÃO. DESPROVIMENTO.**

1. Os §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei Eleitoral não trazem de forma obrigatória e taxativa a cumulatividade das sanções de multa e cassação, devendo ser analisadas as peculiaridades do caso concreto à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

2. No caso, embora tenha havido aumento desproporcional dos gastos com propaganda institucional, inexistem nos autos provas da má-fé do gestor ou da transformação da publicidade governamental em eleitoral.



**3. Negado provimento aos Recursos Especiais Eleitorais do Ministério Público Eleitoral, da Coligação Mudança com Segurança, de Lucimar Sacre de Campos e de José Aderson Hazana. Agravo regimental julgado prejudicado.**

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em negar provimento aos recursos especiais eleitorais do Ministério Público Eleitoral, da Coligação Mudança com Segurança, de Lucimar Sacre de Campos e de José Aderson Hazana e julgar prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que redigirá o acórdão.

Brasília, 25 de agosto de 2020.

MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES – REDATOR PARA O ACÓRDÃO

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Senhor Presidente, trata-se de recursos especiais interpostos por Lucimar Sacre de Campos, por José Aderson Hazama, pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso (TRE/MT) que deu parcial provimento aos recursos eleitorais manejados pelos dois primeiros recorrentes e por Pedro Marques Campos Lemos, para reduzir o valor da multa aplicada a este e afastar a cassação dos mandatos de Lucimar Sacre de Campos e de José Aderson Hazama – penalidades aplicadas em razão do reconhecimento da prática de conduta vedada prevista no inciso VII, do artigo 73 da Lei das Eleições.

Na origem, a Coligação Mudança com Segurança ajuizou representação por conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei Eleitoral, autuada sob o nº 371-30/2016, contra Lucimar Sacre de Campos (prefeita do Município de Várzea Grande/MT e candidata à reeleição no pleito de 2016), José Aderson Hazama (candidato a vice-prefeito no pleito de 2016), Pedro Marcos Santos Lemos e Maria Aparecida Capelassi Lima – respectivamente, Secretário e Subsecretária de Comunicação do Município de Várzea Grande.

Paralelamente, foi ajuizada pela Coligação Várzea Grande para Todos representação com fulcro no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, autuada sob o nº 386-96/2016, em desfavor de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama.

O Juízo eleitoral reconheceu a conexão entre as referidas representações e promoveu julgamento conjunto, com fundamento no art. 96-B da Lei nº 9.504/97, para, julgando parcialmente procedentes os pedidos nelas veiculados: (i) condenar solidariamente Lucimar Sacre de Campos e Pedro Marcos Campos Lemos ao pagamento de multa no valor de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais); (ii) condenar José Aderson Hazama ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); (iii) rejeitar o pedido de condenação de Maria Aparecida Capelassi Lima e (iv) cassar os diplomas de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama (fls. 385-410, Representação nº 386-96 e fls. 1.198-1.223, Representação nº 371-30).

Contra essa decisão, foram interpostos, em ambas as representações, recursos eleitorais por Lucimar Sacre de Campos, por José Aderson Hazama, por Pedro Marcos Campos Lemos e pela Coligação Mudança com Segurança, aos quais o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, julgando conjuntamente, deu parcial provimento, nos termos da ementa de fl. 2.068:

“RECURSOS ELEITORAIS. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÕES ELEITORAIS. CONEXÃO. JULGAMENTO CONJUNTO. CONDOTA VEDADA. REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM VALOR SUPERIOR AO LIMITE PERMITIDO PELO ARTIGO 73, INCISO VII, DA LEI Nº 9.504/97. PEDIDOS JULGADOS PROCEDENTES NA ORIGEM. CONDENAÇÃO AO PAGAMENTO DE MULTA E À CASSAÇÃO



DOS DIPLOMAS E DOS MANDATOS DE PREFEITO E DE VICE-PREFEITO. PRELIMINARES REJEITADAS. INFRINGÊNCIA À NORMA DO ART. 73, VII INDEPENDENTEMENTE DA POTENCIALIDADE LESIVA. MULTA DEVIDA. NÃO IMPOSITIVIDADE DA CUMULAÇÃO DE PENAS. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA SITUAÇÃO CONCRETA. REGRA DA RAZOABILIDADE. RECURSO PROVIDO EM PARTE.

1. O juízo a quo observou o devido processo legal e o dever de motivação das decisões, não sendo demonstrados prejuízos ao exercício da defesa das partes recorrentes, de modo que as questões preliminares devem ser rejeitadas, confundindo-se com o próprio mérito.

2. A conduta vedada no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997 efetiva-se, independente da sua potencialidade lesiva ou finalidade eleitoreira, devendo, no entanto, ser utilizada como critério no momento da dosimetria da pena.

3. À míngua de provas da demonstração de que as despesas foram realizadas, em sua maioria, com publicidade de utilidade pública, resta comprovada a prática da conduta vedada, prevista no artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97.

4. Multa devida. As partes recorrentes detinham dentro dos seus respectivos cargos influência no resultado da conduta vedada, contudo, deve ser objeto de individualização para a fixação da pena.

5. É certo que na condição de Prefeito, autoridade máxima do Poder Executivo, centraliza-se o poder final de decisão, sendo o verdadeiro destinatário da vontade popular, distinguindo-se nesta situação do vice-prefeito, cujas atribuições são mais restritas, mostrando-se razoável e proporcional à multa arbitrada em primeiro grau.

6. Com a mesma análise, ainda que o secretário municipal da pasta ostente a função de ordenador de despesa, devem ser sopesadas as atribuições, competências e deveres dos cargos e capacidade econômica das partes, o que autoriza a redução da multa.

7. Consoante precedentes jurisprudenciais, o § 5º, do art. 73, da Lei nº 9.504/1997 não determina a necessária cumulatividade de multa e cassação, devendo ser examinada de acordo com o quadro fático.

[...]

9. No caso sub judice houve a sucessão entre alcaides no município em curto espaço de tempo com notória instabilidade administrativa durante o período, e, portanto, possui particularidades que exigem sua consideração, dentro dos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade.

10. A Justiça Eleitoral deve evitar a subversão do processo democrático de escolha dos detentores de mandatos eletivos, de forma que o afastamento dos representantes populares somente ocorra em situações excepcionais, desde que haja provas seguras de sua necessidade, conforme entendimento da jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral.

11. Na incursão do conjunto fático-probatório mostra-se desarrazoada a aplicação da sanção de cassação dos registros e dos mandatos eleitorais aos recorrentes, ante as especificidades da situação enfrentada na administração municipal.

12. Análise pormenorizada dos precedentes que fundamentaram a sentença, que em parte, reconhecem a tese aventada pelas partes recorrentes, ora por divergirem da particularidade do caso, ora por não ter aplicado a pena de cassação.



13. Afastamento da pena de cassação, por se tratar de medida que não reflete a efetiva necessidade no caso em exame.

14. Parcial provimento aos Recursos Eleitorais para, aplicando a razoabilidade, reformar, em parte, a sentença recorrida, para reduzir o valor da multa, bem como afastar a condenação de cassação dos mandatos do segundo e terceiro recorrentes.”

Contra essa decisão foram opostos embargos declaratórios, tendo sido os aclaratórios do Ministério Público e de José Aderson Hazama acolhidos parcialmente, sem efeitos modificativos, e rejeitados os embargos interpostos por Pedro Marcos Campos Lemos, por Lucimar Sacre de Campos e pela Coligação Várzea Grande para Todos (fls. 2.289-2.290).

Sobreveio a interposição de recurso especial por José Aderson Hazama (fls. 2.355-2.366), com fulcro no art. 276, I, *a* e *b*, do Código Eleitoral, no qual o recorrente alega contrariedade às disposições dos arts. 10, 141, 492, 1.010 do CPC, 5º, LV, da CF e 73, § 4º, da Lei nº 9.504/97.

Afirma que a multa por prática de conduta vedada não poderia ter sido a ele aplicada porque essa medida configura decisão *extra petita*, nestes termos: “*o acórdão recorrido é flagrantemente extra e ultra petita (art. 141 e art. 492, ambos do CPC), inclusive tendo o decisum sido proferido em contrariedade ao princípio da não surpresa (art. 10 do CPC), máxime por ter penalizado uma das partes sem qualquer apresentação de requerimento, o que acabou violando o art. 1.010 do CPC, situação essa que colide frontalmente com o devido processo legal (inciso LV, art. 5º da CF)*” (fl. 2.364).

Demais disso, acrescenta que, ainda que assim não fosse, a multa não poderia ser a ele aplicada porque figurou como mero beneficiário da conduta, arguindo que “*não era vice-prefeito na época em que os gastos foram realizados, não havendo nexos de causalidade entre a conduta tida como ilícita e o recorrente*” (fl. 2.364).

Ao final, requer o “*provimento do recurso especial eleitoral com escopo [de] afastar a condenação pecuniária [...] na medida em que este foi mero beneficiário da conduta*” (fl. 2.366).

Lucimar Sacre de Campos apresentou recurso especial eleitoral às fls. 2.368-2.411, com fulcro no art. 276, I, *a* e *b*, do Código Eleitoral, no qual alega divergência jurisprudencial e violação aos seguintes dispositivos legais: art. 22, da LC nº 64/90; arts. 7º, 139, I, e 140 do CPC; art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/42 e art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

A recorrente alega que após a apresentação das defesas dos representados, a coligação recorrida, na petição de fls. 647-661, “*fez verdadeira impugnação às defesas apresentadas, requerendo o julgamento antecipado da lide [...], realizando por fim, pedido alternativo de produção de provas documentais*” (fl. 2.379) não requeridas na exordial, sendo este último deferido pelo juízo eleitoral.

Prossegue argumentando que o acórdão recorrido, ao ratificar tal decisão, violou o art. 22 da LC nº 64/90 e ofendeu os princípios da paridade de armas e do devido processo legal, porquanto a decisão do juízo primevo, desvirtuando o rito previsto do aludido dispositivo legal, deferiu a produção de provas não requeridas na inicial e permitiu a impugnação das defesas dos representados pela representante.

Colacionando julgados dos TRE/MS, TRE/SP e TRE/ES, defende não ser possível a formulação de “*pedido genérico de provas, devendo a parte deduzir desde a exordial ou da defesa todas as provas que pretende produzir, sob pena de preclusão*” (fl. 2.387) e, transcrevendo precedente do TSE, asseve “*a impossibilidade de impugnação à contestação*” (fl. 2.389).

Sustenta que o posicionamento do TRE/MT diverge do entendimento exarado pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná e por esta Corte Superior nos julgamentos do RE nº 59590 e do REspe nº 26148, respectivamente, uma vez que nos referidos julgados restou assentada a impossibilidade de “*realização de impugnação à contestação mesmo sem previsão legal no rito do artigo 22 da LC 64/90 [e do] deferimento de produção de provas requerido a destempo e após ciência das defesas e provas apresentadas, mesmo sem indicação específica na petição inicial*” (fl. 2.406).

No mérito, sustenta que, “*desde a defesa apresentada pela recorrente, houve expresse reconhecimento da extrapolação dos gastos com publicidade*” (fl. 2.392), contudo, a referida conduta, ao contrário do que decidido pelo TRE/MT, não se subsume à hipótese prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, diante das seguintes peculiaridades do caso concreto (fl. 2.397):



*“01) a recorrente não foi a responsável pelos gastos com publicidade institucional nos primeiros semestres dos anos de 2013 a 2015, visto que apenas assumiu a chefia do Poder Executivo Municipal em 07 de maio de 2015, com a cassação do anterior prefeito pela prática de Caixa Dois de campanha;*

*02) a mesma prova que demonstra a média de gastos [dos] dois primeiros semestres dos 03 (três) anos anteriores ao pleito (relatório do TCE), também comprova a irregularidade nos gastos de responsabilidade da gestão passada, com fortes indícios de má e ímproba gestão pública;*

*03) o valor de gastos realizados pela Recorrente, no primeiro semestre do ano de 2016 com publicidade institucional se deu de forma proporcional às necessidades do município;*

*04) aos [sic] gastos com publicidade institucional foram realizados em atendimento a demandas urgentes nas áreas de saúde, educação, serviços públicos essenciais e cobrança de impostos, não havendo qualquer ato de desvirtuamento com fins de autopromoção.”*

Ao final, requer (fls. 2.410/2.411):

*“(a) seja provido o presente Recurso Especial[...] com determinação de desentranhamento da petição de fls. 647 /667 do feito conexo nº 371-30.2016.6.11.0020, anulando-se igualmente a decisão de fls. 663 do mesmo feito conexo, determinando [que] sejam desentranhadas toda e qualquer prova dela oriunda, com o retorno dos autos à instância de piso para o seu regular processamento nos termos do rito do artigo 22 da LC 64/90;*

*(b) na remota hipótese de superação da ofensa legal do item ‘a’, seja provido o presente Recurso Especial para reformar o acórdão recorrido [...] julgando totalmente improcedente a presente representação eleitoral[...];*

*(c) alternativamente, [...] a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, reduzindo a multa aplicada a Recorrente ao patamar mínimo de cinco mil UFIR.”*

A Coligação Mudança com Segurança interpõe recurso especial, com espeque no art. 276, I, *a* e *b*, do Código Eleitoral, no qual suscita violação ao art. 73, *caput*, VII e § 5º da Lei nº 9.504/97, além de dissídio jurisprudencial no que se refere à aplicação da sanção de cassação (fls. 2.436-2.452).

Aduz que o malferimento ao *caput*, inciso VII e § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97 decorreu do afastamento da pena de cassação à prefeita do município de Várzea Grande/MT e seu vice, uma vez que restou consignado um aumento de 584% (quinhentos e oitenta e quatro por cento) nos gastos da prefeitura com propaganda institucional no primeiro semestre de 2016 em relação à média de gastos do primeiro semestre dos três anos anteriores.

Prossigue afirmando que (*i*) não há comprovação da alegação da representada de que o aumento de gastos com a propaganda institucional decorreu da realização de “*campanhas de saúde e epidemia*” (fl. 2.439) e (*ii*) a “*lei não faz distinção nenhuma sobre a sucessão na gestão para efeito de respeito ao limite de gastos*”(fl. 2.442), ao contrário do que argumenta a representada.

Argui divergência jurisprudencial entre o acórdão do TRE/MT e o entendimento exarado pelo TSE nos recursos especiais nºs 33645 e 70948, ao argumento de que em ambos, nos quais houve significativa superação do limite previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, fora aplicada pena de cassação aos representados.

Ao final, requer o provimento do recurso para que seja restabelecida a penalidade de cassação dos diplomas dos recorridos aplicada pelo juízo singular.

O Ministério Público Eleitoral interpõe recurso especial (fls. 2.436-2.452), com espeque no art. 276, I, *a* e *b*, do Código Eleitoral, no qual suscita violação ao art. 73, *caput*, VII, §§ 4º e 5º da Lei nº 9.504 /97, além de dissídio jurisprudencial entre o acórdão objurgado e julgados do TSE e TRE/GO, no que tange à aplicação da sanção de cassação.



Aduz que “restou assentado no acórdão impugnado, a partir dos valores informados pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que a média dos gastos com publicidade institucional realizados pela Prefeitura de Várzea Grande, nos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015, foi de R\$ 206.856,21, ao passo que no primeiro semestre de 2016 as despesas com publicidade institucional foram da ordem de R\$ 1.209.568,21” (fl. 2.482), extrapolando, assim, “em R\$ 1.002,712,00, a média de gastos com publicidade institucional realizados nos primeiros semestres dos três anos anteriores ao pleito de 2016, o que representa um excesso abusivo de 484,73%” (fl. 2.482).

Acrescenta que “dentre o total despendido de R\$ 1.209.568,21, apenas cerca de 22,5%, ou R\$ 272.131,09, fora identificado pelo Exmo. Juiz Relator com vinculado à divulgação de campanhas de ‘utilidade pública’: convocação da população para ações contra a dengue, tuberculose e hanseníase, bem como para mutirões fiscais” (fl. 2.482). Disso, infere que “não houve circunstâncias extraordinárias e suficientemente urgentes vinculadas às campanhas publicitárias realizadas” (fl. 2.483).

Argumenta que a “magnitude do abuso foi tamanha que, ainda que se desse guarida à tese defensiva para excluir as despesas vinculadas a campanhas de utilidade pública (R\$ 206.856,21), restaria configurada a prática do ilícito eleitoral com o gasto excedente da ordem de R\$ 730.580,91, o que corresponde 353,18% do limite legal” (fl. 2.484).

Pondera que o acórdão recorrido, embora tenha reconhecido a prática de conduta vedada, afastou a cassação dos diplomas outorgados à prefeita e ao seu vice, considerando, com fundamento no princípio da proporcionalidade, a “expressiva votação obtida pela chapa eleita (76,16%), o baixo dispêndio de recursos com publicidade nos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015 e a instabilidade administrativa ocasionada por sucessivas gestões interrompidas” (fl. 2.484) e que, ao assim proceder, “a fundamentação do acórdão impugnado parece deixar em segundo plano o bem jurídico tutelado pela norma, razão maior de sua existência. Isso porque a proporcionalidade da sanção deve ser ponderada em face da lesão perpetrada ao bem jurídico” (fl. 2.485).

Afirma, ainda, que o TRE/MT relativizou a incidência do art. 73, VII e § 5º, da Lei nº 9.504/97 ao caso, “pelo fato de Lucimar Sacre não ter sido a responsável pela gestão dos gastos com publicidade institucional dos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015” (fl. 2.487) e, “portanto, não ter contribuído para a definição do limite de gastos com publicidade institucional” (fl. 2.489).

Assevera que ao julgador não cabe imiscuir-se nas questões políticas pretéritas ao ano eleitoral em que foram realizados gastos publicitários em excesso, a fim de justificar o baixo dispêndio efetivado por governos anteriores nessa área, arguindo que a decisão “deve ater-se aos fatos postos em julgamento, evitando fazer incursão hipotética na vida política do município em busca de argumento[s] que se mostram vagos [...]. Despender muito ou pouco com publicidade institucional é ato típico de gestão, impregnado de conteúdo político, decidido em larga medida por conveniência e oportunidade” (fl. 2.489).

Rebate ponto a ponto aludidos critérios, concluindo que “os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, postulados sobre os quais se assenta a decisão combatida, não se prestam ao propósito invocado, qual seja, eleger critérios políticos (instabilidade administrativa e gastos diminutos com publicidade) e metajurídicos (causas de obtenção de expressiva votação e limite de gastos com publicidade definido durante gestão do prefeito cassado) para se negar vigência a um dispositivo de lei” (fl. 2.489).

Alega divergência jurisprudencial entre o acórdão recorrido e o entendimento exarado pelo TRE/GO no Recurso Eleitoral nº 8595, uma vez que este “entendeu que a publicidade que tenha caráter de utilidade pública se insere no conceito de publicidade institucional e, assim, ela deve ser considerada para efeito de cálculo das ‘despesas com publicidade’ de que trata a conduta vedada imputada aos recorridos, o TRE/MT concluiu [ou] parece ter concluído pela exclusão desta espécie de publicidade do computo de gastos com publicidade institucional realizados no 1º semestre do ano de 2016 pela recorrida Lucimar” (fl. 2.496).

Aduz que esse mesmo entendimento foi perfilhado pelo TRE/PR, no Recurso Eleitoral nº 21210, e pelo TRE/MG, no recurso eleitoral nº 70948.

Argumenta que esses dissensos demandam a uniformização da jurisprudência quanto ao conceito de “despesas com publicidade”, tendo em vista que a legislação não faz distinção entre as modalidades de publicidade para aferição do limite de gastos previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.



Defende ainda, com base no entendimento firmado por esta Corte no julgamento do REspe nº 336-45/2012, que seja reconhecida a gravidade do excesso de gastos com publicidade no presente caso, com a consequente condenação dos recorridos à cassação dos respectivos diplomas.

Ao final, requer o provimento do apelo a fim de que “*seja reformado o acórdão proferido para condenar os recorridos à sanção de cassação dos diplomas outorgados, a teor do art. 73, inciso VII e § 5º, da Lei nº 9.504/97*” (fl. 2.503).

A presidência do TRE/MT inadmitiu o recurso especial de José Aderson Hazama sob os seguintes fundamentos: (i) não verificada a ofensa ao art. 73 da Lei nº 9.504/97 e ao art. 5º, LV, da Constituição da República e (ii) ausência de demonstração de dissídio jurisprudencial (fls. 2.597-2.601).

A Corte Regional Eleitoral mato-grossense igualmente inadmitiu o recurso especial de Lucimar Sacre de Campos por considerar não comprovada a divergência jurisprudencial suscitada e por ausência de violação aos arts. 22 da LC nº 64/90; 7º e 140 do CPC; 4º do Decreto-Lei nº 4.657/42 e 73, VII, da Lei nº 9.504/97 (fls. 2.602-2.606).

Já os recursos especiais interpostos pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público tiveram seu trânsito admitido pela presidência do TRE/MT (fls. 2.607-2.615).

Lucimar Sacre de Campos apresentou contrarrazões aos apelos especiais apresentados pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público, nas quais requer, preliminarmente, (i) a inadmissibilidade dos apelos em razão da incidência dos óbices previstos nas Súmulas nºs 24 e 28 do TSE e (ii) intempestividade do recurso especial interposto pelo Ministério Público Eleitoral. No mérito, pleiteia o desprovemento dos apelos diante da ausência de comprovação de ofensa a dispositivo legal ou de divergência jurisprudencial e requer a aplicação ao caso do entendimento fixado por esta Corte no REspe nº 709-48, no que tange à análise da proporcionalidade em conduta vedada (fls. 2.636-2.666).

José Aderson Hazama apresentou contrarrazões aos apelos especiais interpostos pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público Eleitoral, às fls. 2.668-2.690 e às fls. 2.692-2.713, respectivamente. Requer, preliminarmente, a inadmissibilidade dos apelos em razão da incidência dos óbices previstos nas Súmulas nºs 24, 26, 27, 28 e 72 do TSE. No mérito, requer o desprovemento do apelo por ausência de comprovação de ofensa a dispositivo legal ou de divergência jurisprudencial, arguindo ausência de gravidade da conduta para atrair a penalidade de cassação do mandato.

Na sequência, sobreveio a interposição de agravos de instrumento por José Aderson Hazama (fls. 2.716-2.725) e por Lucimar Sacre de Campos (fls. 2.727-2.769), nos quais os agravantes impugnam os fundamentos das decisões agravadas e reiteram as razões dos seus recursos especiais.

O Ministério Público Eleitoral apresentou contrarrazões ao agravo de José Aderson Hazama (fls. 2.774-2.776).

A Procuradoria-Geral Eleitoral, quanto ao agravo interposto por José Aderson Hazama, manifestou-se pelo provimento com o afastamento da multa a ele aplicada. Já quanto ao agravo de Lucimar Sacre de Campos, sugeriu a negativa de seguimento em razão dos óbices das Súmulas nºs 24 e 28 do TSE. Opinou, ainda, pelo parcial provimento dos recursos especiais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pela Coligação Mudança com Segurança para aplicar a sanção de cassação a Lucimar Sacre de Campos e a José Aderson Hazama (fls. 2.785-2.796).

Na decisão de fls. 2.802-2.810, foi dado provimento aos agravos interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama para melhor análise dos recursos especiais acostados aos autos.

Em 13 de abril de 2020, este processo foi migrado do Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos – SADP para o Processo Judicial Eletrônico – PJe, sob a numeração REspe 0000371-30.2016.6.11.0020, consoante certidão ID 27741938 nele acostada.

É o relatório.

**VOTO**



O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Senhor Presidente, antes de examinar o mérito dos recursos, necessário analisar pedidos de adiamento do presente feito.

Mediante petição ID 30581038, José Aderson Hazama requer a retirada de pauta para julgamento do presente feito, com a consequente suspensão do andamento processual, a fim de que seja julgado juntamente com o Recurso Especial nº 386-96, em virtude da conexão, evitando-se qualquer prejuízo para a defesa. Pugna pela observância do preconizado no art. 96-B da Lei nº 9.504/1997.

Em sucessivo, Lucimar Sacre de Campos (ID 30586638) e Pedro Marcos Campos Lemos (ID30595088) apresentam petições com idêntico pedido de adiamento do julgamento do presente recurso.

Os referidos pedidos não merecem deferimento. As partes não se desincumbiram de demonstrar qual efetivo prejuízo traria para as defesas o julgamento separado dos feitos, limitando-se a alegar um possível prejuízo.

A interpretação do contido no art. 96-B da Lei nº 9.504/1977 revela que, havendo possibilidade, é salutar que as demandas conexas sejam julgadas em conjunto a fim de evitar decisões conflitantes. Haure-se que o dispositivo busca preservar a coerência e a segurança jurídica para as ações propostas por partes diversas sobre o mesmo caso.

Assente-se, por necessário, que ambos os processos estão sob minha relatoria, estando apenas o presente recurso apto para julgamento. Do estudo que fiz das razões recursais versadas em cada um deles, exsurge que, as teses postas pelas defesas referentes à configuração ou não do ilícito estão melhor verticalizadas no processo em exame, inclusive porque o objeto aqui controvertido é mais amplo do que o posto no Recurso Especial nº 386-96.

Não ocasiona, assim, qualquer prejuízo para as defesas o julgamento em separado dos processos.

Feitas essas considerações, passa-se a analisar, separadamente, as razões recursais dos diferentes recorrentes.

#### **Recurso Especial interposto por Lucimar Sacre de Campos**

Inicialmente, analisa-se a matéria preliminar ventilada por Lucimar Sacre de Campos em contrarrazões ao recurso do MPE, sustentando que o apelo ministerial padece de intempestividade.

Aludindo a dispositivo do CPC, que preconiza que os atos processuais devem ser efetivados entre as 6 (seis) e as 20 (vinte) horas e, quando realizados em autos não eletrônicos, devem ser protocolados no horário de funcionamento do fórum ou tribunal, infere-se que o recurso especial do MPE teria sido interposto a destempo, porque *“foi protocolado por meio de petição eletrônica no dia 22 de março de 2019, às 20:49hrs, conforme se confere no recibo de fls. 2.470, sendo que os presentes autos não são eletrônicos”* (fls. 2.651).

Verifica-se que a petição eletrônica a que a recorrida se refere é a que consta apenas a assinatura digital do procurador signatário do apelo, não desnaturando o caráter físico dos autos à época da interposição do recurso especial.

Portanto, para reconhecer a intempestividade do recurso, a parte que a alegou deveria ter comprovado o horário de funcionamento do TRE/MT e a data de ciência pessoal do Procurador Regional Eleitoral, máxime porque o carimbo de ciência de decisão, constante da fl. 2.353v, foi tornado sem efeito.

Destarte, para acolher a alegação de Lucimar Sacre de Campos, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, inviável em sede especial, nos termos do enunciado de Súmula nº 24 do TSE.

Passando-se ao exame das razões expostas no recurso especial dessa parte, verifica-se, de início, que a recorrente aponta violação do art. 22 da LC nº 64/1990, ao argumento de que o rito nele previsto foi desvirtuado com o deferimento, pelo juízo primevo, da produção de provas não requeridas na inicial e da impugnação das defesas pela parte representante.

O TRE/MT, ao analisar a questão, entendeu que não houve irregularidade na conduta do Juiz de 1º grau, tendo em vista o fato de que as diligências probatórias tiveram como objetivo final a busca da verdade real na investigação de possível ocorrência de gastos com publicidade acima do limite legalmente permitido.





Ponderou-se, também, no acórdão regional, que a apresentação de vasta documentação pelas defesas das partes representadas justificou a possibilidade concedida à representante de impugná-lo, inexistindo prejuízo às partes ou ao processo, tratando-se apenas de adequação do procedimento às necessidades concretas da causa.

Transcreve-se, por oportuno, os seguintes excertos (fls. 2.090-2.094):

**“A regra maior do CPC, art. 370, autoriza que o juiz, de ofício ou a requerimento da parte, determine as provas necessárias ao julgamento do processo.** Em nome da verdade material, principalmente em causas do naipe vertente, **o juiz pode solicitar as diligências necessárias.**

Em que pese o rito restrito previsto na LC 64/90, o inciso VI, art. 22, a norma admite uma ‘prorrogação’ da dilação probatória, nos três dias subsequentes a audiência de instrução.

Esses fatos demonstram que não há prejuízo na dilação ordenada; **não pode a forma superar o fundo: não há prejuízo em modificar o rito para que haja mais provas no processo, provas essas necessárias ao juízo de certeza indispensável ao edito sentencial.**

**Ademais, os documentos levados em consideração pelo MM. Juiz Eleitoral, para a formação de sua convicção, foram produzidos e aportados ao processo pelo TCE/MT- Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (fls. 1005/1006 e 1072/1079), em atendimento ao requerimento do Ministério Público Eleitoral que oficia em primeiro grau de jurisdição, conforme demonstra o trecho registrado no Termo de Audiência** (fl. 799 do RE nº 371-30.2016):

No mais, conforme o decorrer dos depoimentos em verificando que a prova documental é salutar ao processo, pleiteia o Ministério Público seja oficiado ao Presidente do Tribunal de Contas para que faça o levantamento das despesas com publicidades institucionais do município do primeiro semestre que antecedem o pleito e, também, de 2013 a 2016, inclusive, no de 2016, a possibilidade de proceder ao levantamento *in loco* caso não tenham os dados, pedido que defiro, determinando que seja expedido ofício consignando a solicitação e a forma de realização da diligencia, o que, desde já, fixo o prazo máximo, após conhecimento pelo TCE/MT, de 30 (trinta) dias.

**É necessário salientar que o Ministério Público Eleitoral já havia alertado a importância da colheita de prova documental para o deslinde do caso às fls. 643/645 da RE 371-30.2016:**

O que realmente importa é que em face da notícia fundada de violação à lei eleitoral, devem ser tomadas as medidas cabíveis pelo juízo eleitoral, em proteção da sociedade. Assim, os autos devem ser instruídos com prova documental integral de:

- 1) Todos os gastos com publicidade institucional da Prefeitura Municipal de Várzea Grande no primeiro semestre de 2013, 2014, 2015 e 2016.
- 2) A responsabilidade pessoal de quem autorizou a publicidade institucional no primeiro semestre de 2016. Referida prova pode ser restituída por este juízo ou ainda produzida a requerimento da parte autora por meio de perícia (contábil/documental).

Saliento que não temos condições de enfrentar o mérito da questão, sem antes produzir toda essa prova noticiada pelo MPE (trechos extraídos a fl. 645).

**O juiz seguiu os ditames do art. 22, VIII, Lei Complementar 64/90, dentro de seus poderes instrutórios. Ademais, conforme ressaltado pelo Procurador Regional Eleitoral, o processo eleitoral tem como objetivo maior a busca da verdade real, de modo que não há nada de irregular na decisão judicial que, acatando**



**proposta do Ministério Público Eleitoral que oficia em primeiro grau de jurisdição, requisita informações do TCE/MT acerca das despesas com publicidade institucional realizadas pela Prefeitura de Várzea Grande.** Neste sentido:

EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO. DECISÃO. TRIBUNAL DE ORIGEM. IMPROCEDÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA.

1. Nos termos do art. 22, VI e VII, da Lei Complementar nº 64/90, cabe ao juiz eleitoral determinar, de ofício ou a pedido das partes, as diligências que entender necessárias para elucidar os fatos.

2. A adoção de providências legais pelo magistrado não configura, por si só, hipótese de suspeição. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE - AgR-AI: 2272 RS, Relator: Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 18/09/2014, Data de Publicação: DJE Diário de justiça eletrônico, Tomo 181, Data 26/09/2014, Página 41)

Cita-se, ainda, ementa da decisão monocrática proferida pelo Min. Luiz Fux, 03/10/2017, no Recurso em Mandado de Segurança nº (1347) nº 060002747.2017.6.21.0000 (PJe):

ELEIÇÕES 2016. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. VIOLAÇÃO AO RITO DO ART. 22 DA LC Nº 64/90. AUSÊNCIA. REABERTURA DA INSTRUÇÃO APÓS ALEGAÇÕES FINAIS. INTIMAÇÃO DAS PARTES PARA INDICAR PROVAS A PRODUZIR. DECISÃO PRECEDIDA DE REQUERIMENTO DO REPRESENTANTE E DE PARECER DO PARQUETELEITORAL. PODERES INSTRUTÓRIOS DO JUIZ. ART. 22, VI E VII DA LC Nº 64/90. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A AMPARAR O *MANDAMUS*. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

Trago, ainda, a parte dispositiva da aludida decisão para um melhor entendimento do pensamento esposado pelo Ministro:

Na hipótese, não configura ultraje a direito líquido e certo, tampouco teratologia, a decisão que determine a reabertura de instrução processual, com a intimação das partes para que indiquem as provas a serem produzidas, inclusive permitindo apresentação de rol de testemunhas, mormente quando a decisão encontra-se devidamente fundamentada e precedida de requerimento do Representante e de parecer do Ministério Público Eleitoral. Verifico assim que o acórdão atacado não merece reforma, porquanto a decisão objeto do *mandamus* não malferiu o rito procedimental previsto no art. 22 da LC nº 64/90, mas, ao contrário, encontra-se devidamente amparada em seus incisos, notadamente VI e VII, que conferem amplos poderes instrutórios ao magistrado, admitindo inclusive a extensão da instrução probatória, sobretudo quando a medida é reputada necessária ao deslinde da controvérsia. *Ex positis*, com espeque no art. 36, § 6º, do RITSE, nego seguimento ao recurso. Publique-se. (...) Brasília, 3 de outubro de 2017.

**Logo, a decisão de primeiro grau que requisitou, ao TCE/MT, o levantamento das despesas com publicidade institucional do município referentes ao primeiro semestre que antecedeu o pleito e, também, dos 3 (três) anos anteriores, da Prefeitura de Várzea Grande, insere-se dentro dos poderes instrutórios do juiz, em prol da obtenção da verdade real.**

**De outro norte, também não visualizei irregularidade na decisão do juiz a quo que possibilitou à recorrida a oportunidade de impugnar as defesas apresentadas pelos recorrentes, haja vista que estes apresentaram grande quantidade de documentos, juntamente com as suas contestações.** Aliás, já houve a apreciação do agravo de instrumento, por intermédio de uma cognição limitada, sob a ótica da teratologia da decisão, o que poderia excepcionalizar a regra da irrecurribilidade.

Em abono da assertiva acima, peço vênias à Procuradoria Regional Eleitoral para trazer a contexto trecho do seu parecer (fl. 1000), que elucida a questão:



35. **Ademais, as contestações apresentadas foram instruídas com inúmeros documentos (f. 358/377, 382/402, 403/426 e 427/636 da RE nº 371-30.2016), conforme inclusive consignado pela recorrente à fl. 1349. Desta feita, segundo preconizado pelo TSE, como regra, a parte autora teria inequívoco direito de manifestação:**

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. DEFERIMENTO. INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. RECURSO ESPECIAL. COLIGAÇÃO IMPUGNANTE. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMPROCEDÊNCIA. (...)

2. Se é certo que o impugnante, em regra, tem inequívoco direito de se manifestar sobre documentos apresentados pelo candidato com a contestação, a decretação da nulidade, no caso, esbarra no fato de a Corte de origem ter expressamente indicado que os documentos em questão nada agregariam ao deslinde da causa. A nulidade não deve ser declarada sem que haja demonstração de prejuízo, nos termos do art. 219, caput, do Código Eleitoral. Agravo regimental a que se nega provimento. (Recurso Especial Eleitoral nº 28623, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 28/11 /2016)

36. **Ora, se é certo que a utilização da expressão 'em regra', ao se referir ao direito de impugnação à defesa, não significa permitir, obrigatoriamente, manifestação em todas as situações, é igualmente correto concluir que é impossível decretar-se nulidade com base na concessão, à recorrida, da oportunidade de impugnar os documentos trazidos aos autos nas contestações.**

**Logo, ante a grande quantidade de documentos apresentados pelos representados em suas defesas, a possibilidade concedida à representante de impugná-las é medida razoável, que não merece reparos.**

**Essa flexibilização procedimental não causa prejuízo quer às partes, quer ao processo, e adequar o procedimento às necessidades concretas da causa.**

Com essas considerações, REJEITO a prejudicial de nulidade por desrespeito ao rito do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

E como voto." [Grifo nosso]

Com efeito, os poderes instrutórios conferidos ao juiz da causa abarcam a possibilidade de reabertura da instrução processual para dilação probatória, com vista a alcançar a verdade real. Não se verifica, no caso, violação ao rito legal da Aije, mormente porque essa possibilidade/dever do julgador encontra amparo no art. 22, VI e VII, da Lei Complementar nº 64/90.

O entendimento do TRE/MT está respaldado pela jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que "*na fase instrutória recomenda-se [que] seja garantido o direito à produção da prova (cujo conteúdo ainda não é suficientemente conhecido para ser fundamentadamente desprezado) e não seu cerceamento*", de modo que "*o procedimento aplicado, conforme dispõe o art. 22, incisos VI a IX e art. 23 da LC nº 64/90, possibilita ampla garantia da produção da prova, tudo a verificar a ocorrência, não só dos fatos, mas também das circunstâncias em que se deram, e que preservem o interesse público de lisura eleitoral*" (AgR-AIJE nº 194358, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 25.8.2016).

De igual forma é o entendimento plasmado nos seguintes julgados:

"AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES DE 2018. PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PRELIMINARES. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. DEPOIMENTO PESSOAL. MEIO DE PROVA. FALTA DE PREVISÃO LEGAL. CONSENTIMENTO DA PARTE. POSSIBILIDADE. PRESCINDIBILIDADE NO CASO CONCRETO. ALEGAÇÃO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. ELEMENTOS. CARACTERIZAÇÃO. USO. RECURSOS PÚBLICOS OU PRIVADOS. GRAVIDADE. DESEQUILÍBRIO DO PLEITO. PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA. APRESENTAÇÕES ARTÍSTICAS. CANDIDATO. PRESERVAÇÃO DA IGUALDADE DE CONDIÇÕES NA DISPUTA.



CONFIGURAÇÃO. ATO ABUSIVO. EXIGÊNCIA. PROVA SEGURA. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA.

1. A petição inicial não é inepta quando presentes seus elementos essenciais (partes, causa de pedir e pedido) e ausentes os vícios previstos no art. 330, § 1º, do CPC/2015, de modo a possibilitar às partes o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como o esclarecimento dos fatos no curso da instrução processual.

2. As partes não estão obrigadas a prestar depoimento pessoal, ante a falta de previsão na LC nº 64/90 e o caráter indisponível dos interesses envolvidos, embora não estejam impedidas de fazê-lo, caso a isso se disponham (AgR–RMS nº 2641/RN, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 27/9/2018; RHC nº 131/MG, Rel. Min. Arnaldo Versiani, *DJE* de 5/8/2009; e HC nº 85.029, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 1º /4/2005).

**3. O art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, exige, para a abertura de investigação judicial eleitoral, que sejam relatados fatos e indicados provas, indícios e circunstâncias, sem prejuízo de que, no curso da instrução, esteja assegurado o uso dos meios legais e moralmente legítimos para provar a verdade dos fatos, submetido ao controle e ao convencimento motivado do julgador (CPC/2015, arts. 369 a 371).**

4. O candidato supostamente beneficiado pelo abuso de poder é parte legítima para figurar no polo passivo de ação de investigação judicial eleitoral, ainda que a conduta investigada não seja a ele atribuída. Precedente.

[...]

10. Ação de Investigação Judicial Eleitoral que, rejeitadas as questões preliminares, se julga improcedente.”

(AIJE nº 060185189, Rel. Min. Jorge Mussi, *DJe* de 12.3.2019 – grifo nosso)

“ELEIÇÕES 2014. DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO (AIME). REPRESENTAÇÃO (RP). PLEITO PRESIDENCIAL. PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA. IMPUTAÇÃO DE ABUSO DO PODER POLÍTICO E DO PODER ECONÔMICO. PEDIDO DE CASSAÇÃO DE DIPLOMA E DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO TSE PARA JULGAR E CASSAR DIPLOMA DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INOCORRÊNCIA: (I) DE LITISPENDÊNCIA, (II) DE PERDA DE OBJETO EM VIRTUDE DO PROCESSO DE IMPEACHMENT, (III) DE VIOLAÇÃO À ORDEM DE INQUIRIRÇÃO DAS TESTEMUNHAS, (IV) DE CERCEAMENTO DE DEFESA OU (V) AOS PODERES INSTRUTÓRIOS DO JUIZ. IMPOSSIBILIDADE DA AMPLIAÇÃO OBJETIVA DA DEMANDA. JULGAMENTO JUDICIAL ADSTRITO AO PEDIDO E À CAUSA DE PEDIR POSTOS NA INICIAL DA AÇÃO. PRINCÍPIO JURÍDICO PROCESSUAL DA CONGRUÊNCIA, ADSTRICÇÃO OU CORRELAÇÃO. ARTS. 128 E 460 DO CÓDIGO BUZAID. ART. 492 DO CÓDIGO FUX. REGRA ÁUREA DE PRESERVAÇÃO DO DIREITO SUBJETIVO À AMPLA DEFESA. PRESENÇA NÃO SATISFATÓRIA DE ACERVO PROBANTE EFETIVO E COERENTE QUANTO AOS FATOS QUE DERAM SUPORTE AO PEDIDO INICIAL. NESTE CASO, HÁ APENAS MINGUADA COMPROVAÇÃO DE ELEMENTOS INDICIÁRIOS DA PRÁTICA DAS CONDUTAS PUNÍVEIS. LASTRO PROBATÓRIO INCONCLUSIVO QUANTO À CONCRETA OCORRÊNCIA DOS ALEGADOS ILÍCITOS. PEDIDOS FORMULADOS NA AIJE E NAS DEMAIS AÇÕES CONEXAS AJUIZADAS CONTRA A SENHORA DOUTORA DILMA VANA ROUSSEFF E O SENHOR PROFESSOR MICHEL MIGUEL ELIAS TEMER LULIA JULGADOS IMPROCEDENTES.

DAS PRELIMINARES

[...]

5. CERCEAMENTO DE DEFESA E OFENSA AOS PODERES INSTRUTÓRIOS DO JUIZ



Na Justiça Eleitoral, os poderes instrutórios do Juiz são amplos, com base nos interesses públicos indisponíveis e relevantes que tutela, na lisura eleitoral e no poder-dever de buscar a verdade real.

a) Não viola os poderes instrutórios do Juiz a coleta de provas ex officio pelo Juízo Eleitoral na Ação de Investigação Judicial Eleitoral, na Ação de Impugnação de Mandato Eletivo e na Representação pelo art. 30-A, considerando-se o bem jurídico dessas ações: a legitimidade e a normalidade do processo eleitoral, cuja lisura é elemento essencial do valor democrático no regime político brasileiro.

b) Ao Juiz, como destinatário da prova, cabe o controle da instrução processual, podendo indeferir, de forma fundamentada, as provas que entenda inúteis ou procrastinatórias. Não há que se falar em ofensa ao contraditório e à ampla defesa quando as partes participam ativamente de toda a instrução probatória e quando ocorre dispensa motivada pelo Juízo de testemunhas que não podem firmar compromisso de falar a verdade.

[...]

36. Ação de Investigação Judicial Eleitoral, Ação de Impugnação de Mandato Eletivo e Representação improcedentes.”

(Rp. 8-46/DF, Relator designado Min. Napoleão Nunes Maia Filho, *DJe* de 12.9.2018)

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. IRRECORRIBILIDADE. DEFERIMENTO. PRODUÇÃO. PROVAS. TESTEMUNHAS REFERIDAS. OITIVA. ALEGAÇÕES DE DESNECESSIDADE E INUTILIDADE DA PROVA NÃO DEMONSTRADAS. TRAMITAÇÃO REGULAR DO PROCESSO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL A CARGO DO CORREGEDOR-GERAL. PREVISÃO LEGAL. AGRAVO NÃO CONHECIDO.

1. É firme a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral quanto à irrecorribilidade das decisões interlocutórias em sede de ação de investigação judicial eleitoral.

2. A mera alegação de serem desnecessárias, inúteis ou inadequadas as oitivas de testemunhas referidas no decorrer da instrução processual não é suficiente para afastar a sua realização.

3. A tramitação regular do feito igualmente elide a argumentação quanto à pretensa violação ao princípio da razoável duração do processo.

**4. O rito preconizado pelo art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, autoriza o Corregedor a promover todas as diligências que determinar, inclusive de ofício, podendo ouvir terceiros, referidos pelas partes, com vistas a subsidiar o seu convencimento e a decisão no feito (incisos VI e VII). Precedentes.**

5. Agravo regimental não conhecido.”

(AgR-AIJE nº 194358, Rel. Min. João Otávio de Noronha, *DJe* de 30.09.2015 – grifo nosso)

Assim, considerando que o posicionamento da Corte de origem está alinhado com a jurisprudência desta Corte – consabido que o Juiz é o destinatário das provas e que não há óbice ao deferimento de diligências que favoreçam a busca da verdade real –, assevera-se ser infrutífera a insurgência da ora recorrente, não havendo falar em nulidade por violação ao rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

Por consectário, aplica-se, quanto ao ponto, o Enunciado da Súmula nº 30 deste Tribunal: “*não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral*”.



No tocante à questão de fundo, sustenta a recorrente, em síntese, que não restou configurada a conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei das Eleições, ao argumento de que não foi ela a responsável pelos gastos com publicidade eleitoral nos primeiros semestres dos anos de 2013 a 2015, porquanto só teria assumido a Prefeitura de Várzea Grande em 7.5.2015, após a cassação do prefeito anterior.

Acrescenta que os gastos efetuados com publicidade no primeiro semestre de 2016, já sob a sua gestão, foram proporcionais às necessidades do período – demandas urgentes nas áreas de saúde, educação, serviços públicos essenciais e cobrança de impostos, não havendo qualquer ato de desvirtuamento com fins de autopromoção – e que, em verdade, os valores inferiores praticados nos anos de 2013 a 2015 denotam irregularidades e improbidade da gestão anterior.

Não obstante os argumentos apresentados pela recorrente, o TRE/MT, ao analisar a questão, **assentou que ficou devidamente demonstrada a conduta vedada investigada, em decorrência do dispêndio de R\$ 1.209.568,21** (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos) com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016, quantia que excedeu a média dos gastos com publicidade nos primeiros semestres dos três últimos anos, calculada em R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e um centavos). Confira-se (fls. 2.103-2.105/2.107-2.108/2.110 e 2.112/2.116-2.120/2.143/2.147-2.150):

“Segundo o que foi destacado na sentença (fl. 1206 do RE 371-30.2016), em termos numéricos, **a prática de conduta vedada restou devidamente demonstrada**, cujo trecho principal reproduzo logo abaixo:

Com efeito, após análise detida e percuciente de ambos os processos conexos em epigrafe, verifica-se que é fato inequívoco que os Representados praticaram a conduta vedada descrita no artigo 73, inciso VII, da Lei das Eleições. Isso porque o relatório encaminhado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE /MT) detalha todas as despesas com publicidade institucional contraídas pelo Município de Várzea Grande (Administração Direta e/ou indireta) nos primeiros semestres dos anos de 2013 a 2016, conforme se vê às fls. 1.072/1.079 dos autos da Representação nº 371-30.2016. Consoante a tabela abaixo transcrita, extraída do relatório enviado a este Juízo pelo TCE/MT (fls. 1.072 da Representação nº 371-30.2016), a soma dos gastos com publicidade institucional realizados pela Prefeitura Municipal nos primeiros semestres dos últimos 03 (três) anos anteriores à eleição de 2016, ou seja, 2013, 2014 e 2015, corresponde a R\$ 620.568,65 (seiscentos e vinte mil, quinhentos e sessenta e oito reais e sessenta e cinco centavos).

A média desse valor (R\$ 620.568,65) corresponde ao valor de R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e um centavos). Nesse cenário, não é preciso grande esforço para se chegar à segura, indiscutível e inegável conclusão de que os valores gastos pelo Município de Várzea Grande com publicidade no 1º semestre do ano eleitoral de 2016, isto é, R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos), excede a média dos gastos com publicidade no primeiro semestre dos três últimos anos.

Merece destaque a informação, prestada pelo Tribunal de Contas de nosso Estado, no sentido de que houve a liquidação da quantia de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos) com publicidade, no primeiro semestre de 2016, segundo a tabela 1 extraída da informação 179/2016-TCE/MT (fl. 1072).

[...]

Assim, **a análise dos valores gastos pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande, no primeiro semestre de 2016, não deixa dúvidas acerca da caracterização da prática de conduta vedada, pois tal valor é bem superior à média dos gastos realizados nos últimos anos anteriores às eleições (R\$ 133.426,20 + R\$ 59.358,80 + R\$ 427.783,65 = R\$ 620.568,65:3 = R\$ 206.856,21)**, a saber:

[...]



*En passant*, o quadro demonstra situação atípica nos anos de 2013 e 2014, nos quais o volume monetário de gastos com propaganda da Câmara Municipal foi maior do que o valor da Prefeitura.

**A extrapolação do limite de gastos também foi reconhecida pelos recorrentes Lucimar Sacre de Campos e Jose Aderson Hazama, não obstante tenham apresentado suas justificativas para tal fato** (fl. 1160 da RE 371-30.2016):

Desde já os Requeridos declaram que está comprovado, pelos documentos que a própria Prefeitura Municipal de Várzea Grande colacionou, a não observância do artigo 73, inciso VII da Lei nº 9.504/97, ou seja, houve despesas com publicidade no primeiro semestre de 2016 em valores superiores a (sic) média dos gastos dos primeiros semestres de 2013, 2014 e 2015. (os destaques não constam do original)

**O fato, portanto, é incontroverso.**

**É necessário registrar que o principal argumento dos recorrentes, no sentido da não configuração da conduta vedada discutida nestes autos, consiste na alegação de que (fl. 1161) 'todas as despesas de publicidade realizadas pelo município de Várzea Grande foram, em sua maioria, para atender obrigações necessárias, ou seja, campanhas nacionais na área de saúde (campanha da dengue, zika vírus, chikungunya, hanseníase, etc), na área financeira (campanhas de recebimento de IPTU) e de informativos da realização de prestação de serviços às comunidades (mutirões realizados com o apoio de instituições como o TJMT, MPE/MT, Caixa Econômica, etc)'**.

Um dos argumentos da tese arguida pelos recorrentes é tecer a tricotomia da publicidade estampada no art. 73, VII, Lei das Eleições, em publicidade institucional, publicidade de utilidade pública e publicidade legal, sendo que somente a primeira delas (publicidade institucional) teria o condão de estar inserta nos limites estatutos no referido artigo de lei, salvo exceções:

[...]

Aliás, os recorrentes Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama, alegaram que, caso o juízo *a quo* tivesse deferido o pedido de complementação de informações ao TCE/MT, os gastos seriam detalhados e haveria a demonstração de que o valor de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) foi utilizado para a veiculação de informações urgentes e necessárias à população e à Administração, isto é, com campanhas de vacinação, com a área da saúde e com o recebimento de impostos etc.

**Os documentos juntados às fls. 833/979 por Marcos Campos Lemos não ratificam as alegações dos recorrentes, haja vista que as informações contidas, nas aludidas notas fiscais, não demonstram que os gastos foram realizados, em sua maioria, com propaganda de utilidade pública.**

Uma atenta leitura da descrição dos serviços constantes das notas fiscais apresentadas demonstra que a grande maioria dos serviços não discrimina serviços de utilidade pública, consoante os exemplos abaixo citados, escolhidos aleatoriamente:

[...]

**Não houve o necessário empenho para que essa comprovação fosse apresentada aos autos. Isso porque há a necessidade de se constar, nas notas fiscais relacionadas aos serviços e aos bens adquiridos, o máximo de informações detalhando o objeto contratado, a fim de que, a partir de uma leitura da nota fiscal, seja possível a identificação da operação realizada.**



**Com efeito, estando no comando da Prefeitura Municipal de Várzea Grande, os recorrentes teriam todas as condições para apresentar documentos, planilhas, fotos, etc., com o fito comprovar suas alegações, o que não ocorreu.**

[...]

**Assim, à míngua de provas da demonstração de que as despesas foram realizadas, em sua maioria, com publicidade de utilidade pública, resta comprovada a prática da conduta vedada, prevista no artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97.**

[...]

É imperioso verificar a necessidade da aplicação da cassação de mandatos no caso vertente.

Um recorte fundamental deve ser feito no presente caso. É a particularidade de que a recorrente Lucimar Sacre assumiu o mandato em função da cassação do Prefeito de Várzea Grande, urbe que, aliás, teve uma sucessão de alcaides em pouco espaço de tempo.

Essa particularidade tem que ser levada em conta no momento do cotejo com a norma, que dispõe que as 'despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito' (art. 73, VII, Lei das Eleições).

**A situação diferenciada decorre do fato de que nos três anos anteriores, a recorrente não ocupava a chefia do Executivo municipal (assumiu em maio de 2015), fato esse que tem que ser levado em consideração no momento da avaliação da pena a ser imposta.**

Há um problema a ser resolvido, decorrente da falta de simetria entre a descrição abstrata da lei e o caso concreto submetido a juízo.

Pois bem. Sabe-se que a norma, *in abstracto*, criada pelo legislador, não leva em conta um sem número de hipóteses não idealizadas pelo elaborador da norma, mas existentes no mundo dos fatos.

É o que ocorre no presente caso, em que o texto legal não alcança as particularidades do caso concreto, que é diferenciado em seus aspectos fáticos. Acresça-se a isso, repito, que os Tribunais Superiores têm entendimento segundo o qual não é vinculante e imperativa a imposição das penas, mas devem ser aquilatas conforme o caso concreto.

**Depreende-se da análise da lei que ela foi criada, abstratamente, para reger uma situação de normalidade, na qual o gestor-máximo do município já está no cargo e almeja concorrer à reeleição.**

**Por isso, é aposto o obstáculo consistente na limitação da propaganda, para que não haja exceções - despesas com publicidade em patamar superior à média dos gastos do primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.**

**A situação presente é diferente, como se disse, pois não foi a recorrente a titular da pasta nos três últimos anos anteriores a data assinalada, como paradigma da violação da norma.**

**Isso não quer dizer, todavia, que há um caminho livre para a promoção de irregularidades. Pode haver a fiscalização prévia contemporânea e mesmo posterior à infração. Contudo, não se pode dizer que as penas não de ser inflexivelmente aplicadas, sem o cotejo fático-normativo aliado ao juízo de razoabilidade, com espeque constitucional.**





Efetivamente, trata-se de um caso difícil (*hard case*), em face de ser uma situação diferenciada. Neste ponto, afasta-se dos precedentes citados na sentença para fundamentação do julgado, à guisa de distinção (técnica do *distinguishing*).

No que se refere aos valores gastos pelo município de Várzea Grande com publicidade, valho-me da tabela 1, elaborada pelo TCE/MT, para constatar se há a existência de algo errado nos valores dos anos 2013, 2014 e 2015.

Ingresso no terreno da razoabilidade, para verificar se os valores despendidos estão dentro do razoável ou se houve excessos. A Lei 9.504/97 pontua no § 5º, que além da multa do § 4º, o candidato beneficiado ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Não procede o argumento (fl. 405 v.) de que as sanções têm que ser aplicadas independentemente das justificativas apresentadas, mesmo porque já se pontuou a particularidade de que os fatos ocorreram no primeiro ano da gestão da recorrida, que assumiu o mandato em face da cassação do prefeito anterior.

Na falta de disciplina legal específica que se amolde ao caso, necessário analisar alguns parâmetros, como o volume despendido e a razão de ser das diferenças entre os gastos dos anos anteriores, para se aquilatar se houve o excesso.

Em primeiro lugar, de se proceder um cotejo analítico no âmbito interno do município. Os gastos dos anos de 2013 e 2014 (R\$ 133.426,2 + R\$ 59.358,80 = R\$ 192.785,00) da Prefeitura Municipal de Várzea Grande correspondem a menos da metade dos gastos da Câmara Municipal daquela cidade (R\$ 221.062,50 + 220.842,50 = 441.905,00), um órgão com orçamento bastante menor e com muito menos atribuições que o Poder Executivo municipal.

[...]

Nota-se que a Câmara Municipal, com recursos em valores percentuais muito inferiores ao da Prefeitura, nos anos de 2013 e 2014, efetuou gastos substancialmente maiores, o que dá indícios de que algo estava estranho no âmbito do Executivo.

É fato notório para o cidadão, que houve uma série de dificuldades administrativas e de gestão na Prefeitura de Várzea Grande, nos períodos apontados, tanto é que houve uma sucessão de alcaides. A instabilidade administrativa, que deixou em estado de letargia os serviços públicos naquele município, repercutiu na baixa comunicação por intermédio da propaganda.

Os recorrentes não ordenaram recurso de publicidade nos primeiros semestres de 2013 a 2015, mesmo porque sua Administração iniciou-se em 07.05.2015. Esse fato, consoante se disse, é outro fato distintivo que, a nosso sentir, é particular em relação à norma.

Além do mais, as despesas de publicidade realizadas pelo município abrangeram, ainda que em patamar inferior ao enunciado, aquelas para atender obrigações necessárias, como campanhas nacionais na área de saúde (campanha da dengue, zika vírus, chikungunya, hanseníase, etc.), na área financeira (recebimento de IPTU), informativos de prestação de serviços às comunidades, como mutirões realizados com instituições como Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, Ministério Público Estadual, Caixa Econômica, algumas delas que se consubstanciam em dever da Administração.

[...]



Ademais, **a situação é particular porque o parâmetro ao qual estava imantada a recorrente era o fixado pelos outros prefeitos anteriores, que foram cassados, em período de turbulenta gestão administrativa, o que ocasionou baixo investimento em políticas públicas e, por consequência, influenciou na baixa proporção de propagandas institucionais realizadas, o que é fato notório.**

Assim, o valor de R\$ 1.209.568,21 (um milhão duzentos e nove mil quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos) - observando-se que nesse percentual está inserto o valor de R\$ 171.819,74 (cento e setenta e um mil oitocentos e dezenove reais e setenta e quatro centavos), que é referente à campanha publicitária de 2015, que foi liquidada em 2016 -, apesar de ser superior à média dos primeiros semestres dos três anos anteriores às eleições, mostra-se razoável, se a situação fosse de normalidade no triênio anterior.

**Não se pode desprezar o massivo volume de votos obtidos pela recorrente, o que demonstra a vontade do povo nas urnas.** A conduta vedada, consistente na exacerbação dos gastos em propaganda, não foi suficiente para imiscuir na campanha e catapultar exageradamente a sua candidatura, de modo a impor a grande diferença de votos entre a recorrente e os demais candidatos.

[...]

**Por todos esses motivos, não me convenci da necessidade de aplicação da sanção de cassação dos diplomas e mandatos eleitorais de Lucimar Sacre de Campos e Jose Aderson Hazama.**

Os julgados citados, à guisa de fundamentação no presente caso, salvo uma exceção, não determinaram cassação de mandato ou de diploma. Nesse sentido, não guardam sintonia com o presente caso.

O caso presente é particular em relação à previsão abstrata, o que demanda a aplicação da razoabilidade para que se possa chegar a uma punição adequada.

Com essas considerações, **DOU PARCIAL PROVIMENTO aos Recursos Eleitorais interpostos por Pedro Marcos Campos Lemos, Lucimar Sacre de Campos e Jose Aderson Hazama, para, aplicar o princípio da razoabilidade, reformar, em parte, a sentença recorrida e manter a multa aplicada no patamar de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), bem como afastar a condenação de cassação de mandatos do segundo e terceiro recorrentes.** Em relação à pena de multa aplicável à Lucimar Sacre de Campos e Pedro Marcos Campos Lemos, só fiz a retificação oral do voto em razão de a multa ter sido aplicada pelo juízo *a quo* de forma solidária, para que não houvesse a *reformatio in pejus*.

É como voto.

**Voto-vista Dr. Luís Aparecido Bortolussi Júnior (f. 77)**

[...]

Estou plenamente de acordo com Sua Excelência ao refutar a afirmação dos recorrentes de que a maioria dos gastos com publicidade no primeiro semestre de 2016 teria sido com propaganda de utilidade pública. Transcrevo excerto do respeitável voto:

[...]

Também concordo com a decisão do ilustre relator quanta à reincidência e aplicação da sanção de multa aos recorrentes. **Peço vênia, entretanto, para divergir do entendimento de Sua Excelência de que a sanção de cassação do diploma dos recorrentes Lucimar Sacre de Campos e Jose Aderson Hazama seria desproporcional.**



Examinei atentamente as razões aduzidas no respeitável voto e, com todas as vênias, não encontro plausibilidade na tese apoiada na peculiaridade de que os recorrentes assumiram a chefia do executivo municipal em maio de 2015 e que, por isso, não foram responsáveis pelos gastos do 1º Semestre dos três anos anteriores ao da eleição.

**O fato não tem relevância jurídica para a observância da norma em questão. Em verdade, essa circunstância, ao contrário de beneficiá-los, os prejudica, porque mostra que os gastos efetuados foram excessivamente altos e concentrados em curto espaço de tempo, num total de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais, vinte e um centavos) em seis meses, o que corresponde a um gasto médio mensal de R\$ 201.594,70 (duzentos e um mil, quinhentos e noventa e quatro reais, setenta centavos).**

Noutras palavras, o que se deveria gastar no 1º Semestre de 2016, R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais, vinte e um centavos), considerando-se a média legal determinada no art. 73, Inc. VII da Lei das Eleições, os recorrentes gastaram a cada mês. Enfim, o que deveria ter sido gasto em seis meses, foi gasto em apenas um mês e esse gasto foi reiterado nos demais meses do 1º. Semestre de 2016, resultando daí um gasto excessivo na ordem de 584,38% (quinhentos e oitenta e quatro inteiros e trinta e oito centésimos por cento).

**O que se deve indagar não é se o gestor anterior gastou pouco ou muito. A regra legal que impõe limitação de gastos com publicidade institucional é de natureza cogente, dirigida ao gestor, seja aquele originariamente eleito, seja ao que venha a substituí-lo. Além disso, o parâmetro legal de gastos estava predefinido, era conhecido dos recorrentes e de observância obrigatória.**

**É falacioso reconhecer que o prefeito que gastou pouco com publicidade institucional nos três últimos anos seria, por isso, incompetente. A conclusão poderia ser exatamente a oposta, pois a situação indicaria maior reverência do gestor à norma legal da delimitação de gastos.** Não há, portanto, relação entre volume de despesas com propaganda e competência do gestor.

**A conclusão levaria ao paradoxo: os recorrentes, que gastaram muito acima da média legal, não mereceriam ser cassados porque o antecessor foi incompetente ao gastar pouco.**

**Não se conhece critério científico capaz de autorizar a conclusão de que baixos dispêndios em propaganda institucional tenham causa necessária em má administração. Por isso não procede a afirmação de que, se houvesse normalidade nos três anos anteriores ao da eleição, as despesas com publicidade efetivadas pelos recorrentes no 1º Semestre de 2016 estariam dentro da razoabilidade.**

**Por fim, além de não se poder dizer que gastos de R\$ 206.856,21 por semestre sejam anormais, porque baixos, os recorrentes não indicaram sequer um elemento de prova de que a gestão anterior a do seu antecessor gastou com propaganda institucional média maior a dos três anos anteriores ao da eleição de 2012.**

E é claro que não tem sentido algum a comparação entre o município de Várzea Grande e outros municípios brasileiros, para concluir sobre a razoabilidade de despesas que estão fixadas sob parâmetro legal objetivo. Não se pode comparar realidades diferentes, realidades política, econômica e social absolutamente distintas, para justificar excesso de despesas institucionais limitadas, para evadir-se ao critério estabelecido por lei.

A norma do art. 73, VII da Lei 9.504/97, destinada a prevenir o abuso do poder político, visa coibir gastos progressivos em propaganda institucional, dada a pressuposição do legislador de que, sob a capa desse tipo de propaganda, esconde-se propaganda de governo. Basta que se leia o que dispõe o art. 37 § 1º da Constituição Federal para que se constate a preocupação do próprio constituinte, ao restringir esse tipo de publicidade, impondo-lhe caráter educativo, informativo ou de orientação social, proibindo que dela conste nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou de servidores.



**Por outro lado, o argumento eleitoral, no sentido de que os recorrentes obtiveram massivo volume de votos a demonstrar a vontade do povo nas urnas, com a máxima vênia, é argumento metajurídico, que não é admissível para eximir sanções previstas na lei eleitoral.**

À Justiça Eleitoral não compete interferir na soberania do voto popular. Mas é de sua competência aplicar o direito vigente à espécie, preservando a liberdade e isonomia do processo eleitoral, seguindo com fidelidade as prescrições e os limites de despesas estabelecidos pela lei, a fim de coibir o abuso do poder político e econômico.

[...].” (Grifos nossos)

Depreende-se, portanto, que o conjunto probatório dos autos emoldurado no acórdão regional encerra comprovação segura da prática de conduta vedada pela recorrente, consistente na extrapolação do limite de gastos da Prefeitura de Várzea Grande/MT com publicidade institucional, incluídas aí as denominadas publicidades de utilidade pública que, ainda que à míngua de provas, a recorrente alega terem composto a maioria das despesas publicitárias.

Esclareça-se que esta Corte Superior não destaca os atos publicitários com caráter de utilidade pública da classificação de publicidade institucional, os quais são igualmente considerados para efeito de configuração de condutas vedadas a agentes públicos e de abuso de poder.

Sobre essa unidade de conceitos, extrai-se do julgamento do ED-RO nº 1380-69/DF, Relator designado Min. Admar Gonzaga, *DJe* de 30.6.2014, o seguinte: “*consignou-se no acórdão embargado que ‘a diferenciação defendida pelos recorrentes, no sentido de que haveria dois tipos de publicidade - publicidade institucional e publicidade de utilidade pública -, é suficiente para demonstrar o desrespeito ao comando constitucional, pois **não há publicidade institucional que possa ser realizada sem que seja de utilidade pública**”* (grifo nosso).

Rever a conclusão do TRE/MT, quanto à configuração da conduta vedada, demandaria o necessário reexame do acervo fático-probatório dos autos, providência inviável em sede especial, nos termos da Súmula nº 24 deste Tribunal, segundo a qual “*não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório*”.

Não deve prosperar a tese recursal de que a conduta não restou configurada em virtude de ter a recorrente assumido a prefeitura apenas em maio de 2015 tendo em vista o caráter objetivo da norma – cuja finalidade é obstar a realização de propagandas eleitorais mediante utilização da máquina pública –, inexistindo previsão de excepcionalidades e de distinção do agente responsável pela estipulação da média de gastos com publicidade, bastando que os fatos estejam subsumidos à descrição normativa, *in verbis*:

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

[...]

VII – realizar, 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 média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.”

Concluir de forma diversa implicaria isenção indiscriminada dos gastos com publicidade institucional no ano eleitoral, sem previsão legal, aos detentores de mandato-tampão, conclusão que se revelaria perniciosa para a higidez e normalidade do pleito, notadamente considerando-se o número considerável de cassações de mandatos eletivos.

Corroborando essa ideia, a jurisprudência desta Corte Superior é assente no sentido de que os efeitos decorrentes do cometimento da conduta vedada são automáticos, ante o caráter objetivo do ilícito, o qual prescinde da análise de pormenores circunstanciais que eventualmente possam estar atrelados à prática da conduta vedada, tais como, potencialidade lesiva e finalidade eleitoral:



“Direito Eleitoral. Agravo interno em Recurso Especial Eleitoral. Eleições 2016. Representação. Conduta vedada. Desprovidimento.

[...]

4. A configuração de conduta vedada independe da comprovação da finalidade eleitoral do ato, sendo ilícito de natureza objetiva o benefício à candidatura inerente à condição do prefeito, corresponsável pela conduta vedada de candidato à reeleição. Precedentes. Desse modo, incide no caso a Súmula nº 30/TSE, que dispõe que ‘não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral’.

5. Agravo interno a que se nega provimento.”

(AgR-REspe nº 518-79/MG, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 19.5.2020)

“ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. EXONERAÇÃO DE 62 SERVIDORES APÓS AS ELEIÇÕES DE 2016 E ANTES DA POSSE DOS ELEITOS. AUSÊNCIA DE PROVAS QUE JUSTIFIQUEM A NECESSIDADE DOS ATOS. SUBSUNÇÃO DA CONDUTA AO ART. 73, INCISO V, DA LEI DAS ELEIÇÕES. IMPOSSIBILIDADE DE MODIFICAÇÃO. CONDUTA DE NATUREZA OBJETIVA. DESNECESSIDADE DE CARÁTER ELEITOREIRO. PRECEDENTES DA CORTE. MULTA FIXADA EM 20 MIL UFIRs. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. ADEQUAÇÃO AOS PRECEDENTES DESTA CORTE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. As condutas vedadas são infrações eleitorais de natureza objetiva cuja prática importa na responsabilização do agente, dispensando-se a análise de sua potencialidade lesiva. Precedentes da Corte.

2. Uma vez comprovado o ilícito eleitoral, aplicável a sanção de multa prevista, que a teor do § 4º do art. 73 da legislação em comento, poderá ser fixada entre cinco a cem mil UFIRs, a partir de um juízo de proporcionalidade e razoabilidade. Precedentes da Corte.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(AgR-AI nº 583-68/BA, de minha relatoria, *DJe* de 9.3.2020)

“Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade.

1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo.

2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos.

Recurso conhecido e provido.”

(REspe nº 21307, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, *DJe* de 6.2.2004)



Assim, depreende-se que não merece reparos o acórdão regional, no ponto, devendo-se manter a condenação da recorrente ao pagamento de multa pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

### **Recurso Especial interposto por José Aderson Hazama**

O recorrente argui em seu recurso especial, preliminarmente, que a penalidade de multa não teria sido pleiteada na exordial, de modo que a decisão que a impôs se consubstanciaria em julgamento *extra petita*, violador do princípio da não surpresa.

Quanto a essa questão preliminar, observa-se não ter sido submetida à análise da Corte regional, cuja falta de manifestação acarreta a ausência do necessário requisito do prequestionamento, consoante preconiza a Súmula nº 72 do TSE: *“é inadmissível o recurso especial eleitoral quando a questão suscitada não foi debatida na decisão recorrida e não foi objeto de embargos de declaração”*.

Ainda que assim não fosse, é cediço que os limites da demanda são demarcados pelos fatos narrados na petição inicial, cabendo ao julgador definir a qualificação jurídica destes e, caso comprovada a prática do ilícito, aplicar a sanção legal adequada, nos termos da Súmula nº 62/TSE.

Nessa senda foi o teor da decisão do AgR-AI nº 1841-75/MG, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 22.8.2011, a saber: *“consoante pacífica jurisprudência desta Corte a penalidade de multa é consequência natural do ilícito, podendo ser aplicada pelo juiz independentemente de pedido expresso na exordial, não havendo que se falar em violação aos arts. 128 e 460 do CPC ou sentença extra petita”*.

Noutro vértice, afirma o recorrente que a multa a que foi condenado seria indevida, tendo em vista que, à época dos fatos investigados, ainda não era vice-prefeito, sendo mero beneficiário da conduta vedada.

O TRE/MT decidiu por manter a condenação do ora recorrente no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), conforme sentenciou o juiz de 1º Grau, aos seguintes argumentos (fls. 2.103-2.113):

“Segundo o que foi destacado na sentença (fl. 1.206 do RE 37130.2016), em termos numéricos, a prática de conduta vedada restou devidamente demonstrada, cujo trecho principal reproduzo logo abaixo:

‘Com efeito, após análise detida e percuciente de ambos os processos conexos em epígrafe, verifica-se que é fato inequívoco que os Representados praticaram a conduta vedada descrita no artigo 73, inciso VII, da Lei das Eleições. Isso porque o relatório encaminhado pelo Tribunal de Contos do Estado de Mato Grosso (TCE /MT) detalha todas as despesas com publicidade institucional contratadas pelo Município de Várzea Grande (Administração Direta e/ou indireta) nos primeiros semestres dos anos de 2013 a 2016, conforme se vê às fls. 1.072/1.079 dos autos da Representação nº 371-30.2016. Consoante a tabela abaixo transcrita, extraída do relatório enviado a este Juízo pelo TCE/MT (fls. 1.072 da Representação nº 371-30.2016), a soma dos gastos com publicidade institucional realizados pela Prefeitura Municipal nos primeiros semestres dos últimos 03 (três) anos anteriores à eleição de 2016, ou seja, 2013, 2014 e 2015, corresponde a R\$ 620.568,65 (seiscentos e vinte mil, quinhentos e sessenta e oito reais e sessenta e cinco centavos).

A média desse valor (R\$ 620.568,65) corresponde ao valor de R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e um centavos). Nesse cenário, não é preciso grande esforço para se chegar à segura, indiscutível e inegável conclusão de que os valores gastos pelo Município de Várzea Grande com publicidade no 1º semestre do ano eleitoral de 2016, isto é, R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos), excede a média dos gastos com publicidade no primeiro semestre dos três últimos anos.’

[...]

A extrapolação do limite de gastos também foi reconhecida pelos recorrentes Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama, não obstante tenham apresentado suas justificativas para tal fato (fl. 1.160 da RE 371-30.2016):



'Desde já os Requeridos declaram que está comprovado, pelos documentos que a própria Prefeitura Municipal de Várzea Grande colacionou, a não observância do artigo 73, inciso VII da Lei nº 9.504/97, ou seja, houve despesas com publicidade no primeiro semestre de 2016 em valores superiores a (sic) média dos gastos dos primeiros semestres de 2013,2014 e 2015.'

O fato, portanto, e incontroverso.

[...]

Primeiramente, é de se destacar que a sentença aplicou multa, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ao recorrente Jose Aderson Hazama, ante a ausência de motivos que justificassem a imposição de cifra maior, a saber:

2) condenar o Representado Jose Aderson Hazama ao pagamento de multa no valor total de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por ser a sua primeira ocorrência, ser mero beneficiário das condutas e, na condição de vice-prefeito, não ter ingerência direta e poder de decisão sobre as despesas ilícitas;

Nesse ponto, não vejo razões para se proceder à alteração da sentença haja vista que também entendo que na condição de vice-prefeito, o ora recorrente não detinha o poder de decisão sobre a realização das despesas ora discutidas, de sorte que o valor de R\$ 5.000,00 é razoável ao caso concreto. Em que pese o artigo 62, § 4º, da Resolução TSE n. 23.4578 prever o valor da multa, já convertido em reais, de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais), aumentar o valor fixado pelo juiz *a quo* faria incidir a *reformatio in pejus*."

A teor do aresto regional, o recorrente José Aderson Hamaza foi investigado e condenado na condição de mero beneficiário, como ele próprio afirma em suas razões recursais.

Logo, a sua condenação é irretocável, porquanto incidentes os parágrafos 4º e 8º do art. 73 da Lei das Eleições, *in verbis*:

"Art. 73.

[...]

§ 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's.

[...]

§ 8º. Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiem."

A questão é sedimentada também na jurisprudência desta Corte, no sentido de que "*a multa por conduta vedada também alcança os candidatos que apenas se beneficiaram delas, nos termos dos §§ 5º e 8º do art. 73 da Lei 9.504/97, ainda que não sejam diretamente responsáveis por ela, tal como na hipótese de vice-governador*" (RO nº 172365, Rel. Min. Admar Gonzaga, *DJe* de 27.02.2018). Confira-se:

"ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. DIVULGAÇÃO DE INFORMES NO SÍTIO DO INSTITUTO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO AMAZONAS NA INTERNET. CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA VEDADA PREVISTA NO ART. 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/1997. PROPORCIONALIDADE DA PENA.

1. As diversas representações ajuizadas a partir de veiculação de matérias em sítios na internet de diversos órgãos e entidades do Governo do Estado do Amazonas não tratam dos mesmos fatos, pois cada uma trata de publicações diversas, em sítios diferentes. Inaplicabilidade do art. 96-B da Lei nº 9.504/1997.



2. O litisconsórcio passivo necessário que a jurisprudência do TSE deriva do § 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, e mesmo assim apenas a partir das Eleições 2016, é no sentido de que o candidato beneficiário deve compor o polo passivo com aqueles acusados da prática da conduta vedada, não sendo necessário incluir entre esses últimos todos aqueles que, de alguma maneira, contribuíram para a prática da infração.

3. Desnecessidade de inclusão no polo passivo de alegado assessor de comunicação que teria materializado as inserções no sítio da internet do Ipaam, uma vez incluídos no polo passivo da representação a chefe da Agência de Comunicação Social do Governo do Estado e o Presidente do Instituto, bem como o próprio Governador, então candidato à reeleição, que seriam os verdadeiros responsáveis pela conduta.

4. Inadmissível o agravo regimental no que tange à alegada violação do art. 275 do Código Eleitoral, uma vez ausente impugnação específica ao fundamento da decisão agravada afirmativo da existência de deficiência na fundamentação. Aplicação da Súmula nº 26/TSE.

5. A jurisprudência do TSE orienta que nem toda veiculação de notícia nos sítios mantidos pelos entes públicos na internet tem caráter de publicidade, podendo configurar-se a existência de caráter meramente informativo. Precedente: Rp nº 1600-62, Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJE de 10.3.2016.

6. Assim, não há como dizer, em abstrato, se a veiculação de notícias em sítios mantidos na internet por entes públicos nos três meses que antecedem o pleito constitui ou não a conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997. O exame deve ser feito caso a caso, de forma a identificar-se a existência de simples informação sobre as atividades do órgão ou verdadeira publicidade institucional. No caso concreto, pelo menos parte das matérias veiculadas no sítio do Ipaam caracterizam a publicidade vedada.

7. 'A jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que o chefe do Poder Executivo é responsável pela divulgação da publicidade institucional, independentemente da delegação administrativa, por ser sua atribuição zelar pelo seu conteúdo (AgR-RO 2510-24, rel. Min. Maria Thereza, DJe de 2.9.2016). **Ademais, igualmente pacificada a orientação de que a multa por conduta vedada também alcança os candidatos que apenas se beneficiaram delas, nos termos dos §§ 5º e 8º do art. 73 da Lei 9.504/97, ainda que não sejam diretamente responsáveis por ela, tal como na hipótese de vice-governador.**' (RO nº 1723-65, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 27.2.2018).

8. A pena foi fixada de maneira proporcional, tendo sido afastada a cassação de mandatos pretendida e tendo a multa sido fixada em 25% do máximo legal diante da reiteração de condutas, não apenas no Ipaam, mas num grande conjunto de órgãos públicos.

Agravo regimental parcialmente conhecido e, nesta extensão, desprovido."

(AgR-RO nº 187415, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 2.8.2018 – grifo nosso)

"AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). PREFEITO. VICE-PREFEITO. BENEFICIÁRIO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL. FALTA DE PREVISÃO EM LEI. MULTA. NEGADO PROVIMENTO.

1. Autos recebidos no gabinete em 7.10.2016.

Histórico da Demanda

2. O TRE/SP, ao considerar circunstâncias fáticas do caso, reduziu de 50.000 UFIRs para 25.000 UFIRs multa imposta à agravante Silvia Aparecida Meira (Prefeita do Município de Monte Alto/SP reeleita em 2012) nos autos de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) com fundamento em prática de conduta vedada a agentes públicos prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97.





3. Confirmou-se, assim, que a titular do executivo entregou kits de uniformes a estudantes do ensino público, em ano eleitoral, por meio de programa sem previsão em lei específica.
4. O recurso especial do *Parquet* foi parcialmente provido apenas para aplicar sanção pecuniária no valor de 15.000 UFIR's ao agravante João Paulo de Camargo Victório Rodrigues, Vice-Prefeito e beneficiário da conduta (art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei 9.504/97).
5. Contra esse *decisum*, foi manejado agravo regimental por ambos os candidatos.

#### Exame do Agravo

6. Em que pese haver aparente insurgência por parte da agravante Sílvia Aparecida Meira, não há, nas razões postas, nenhum fundamento específico no sentido de se modificar a decisão agravada quanto à multa que lhe fora imposta pelo TRE/SP.

**7. De outra parte, quanto ao Vice-Prefeito, verificado benefício de candidato decorrente de conduta vedada praticada por terceiros, cabível condenação em multa, nos termos do que dispõe o art. 73, § 8º, da Lei 9.504/97. Precedentes.**

**8. Na hipótese dos autos, a extensão de reprimenda ao Vice-Prefeito, em menor grau, decorreu do fato de ser notório beneficiário.**

9. Não se procedeu, neste capítulo do *decisum*, a reexame de fatos e provas, vedado na via extraordinária, nos termos da Súmula 24/TSE, mas sim a reenquadramento jurídico dos fatos dispostos no acórdão recorrido. Precedentes.

#### Conclusão

10. Agravo regimental não provido." (AgR-REspe nº 21511, Rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* de 15.12.2016 – grifo nosso)

Dessa maneira, considerando a incontroversa condição de beneficiário da conduta vedada, e a consequência jurídica prevista na legislação, decorrente da procedência da ação – independentemente de requerimento específico do representante –, conclui-se pela manutenção da condenação do ora recorrente à pena de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Assim, depreende-se que não merece reparos o acórdão regional, no ponto, devendo-se manter a condenação desse recorrente ao pagamento de multa, em razão de ter sido beneficiário da prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

#### **Recursos Especiais interpostos pelo Ministério Público Eleitoral e pela Coligação Mudança com Segurança**

Dada a confluência das razões expostas por esses recorrentes, no sentido da necessidade de aplicação da penalidade de cassação do mandato dos recorridos, ambos os recursos passarão a ser analisados conjuntamente.

Esses recorrentes aduzem que o acórdão regional, ao afastar a penalidade de cassação do mandato, violou o disposto no art. 73, *caput*, VII e § 5º, da Lei nº 9.504/97, visto que o montante de gasto que consubstanciou a extrapolação do limite legal com propaganda institucional foi assaz elevado, afigurando-se compatível com a cominação da aludida sanção.



Sustentam que não ficou comprovado nos autos que os dispêndios com publicidade foram realizados para comunicação de informações de utilidade pública e que, ainda que o fosse, essa espécie de publicidade inserir-se-ia no conceito de publicidade institucional, considerada para efeito de cômputo do limite de gastos previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

## REGISTRO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Senhores advogados, Doutor Gustavo, estou vendo; Doutor Eduardo Alckmin. O voto do Ministro Fachin seria menos problemático porque nós temos acesso a ele, porém, com os votos vogais, isso se torna mais problemático.

E o Ministro Og, a conexão dele caiu, portanto, não está conseguindo voltar e o caso exige quórum completo.

Está muito ruim. O Ministro Fachin está fora do ar, o Ministro Og está fora do ar, o Ministro Salomão está fora do ar.

Por sorte já tínhamos avançado na nossa pauta. Eu estou pensando em encerrar a sessão. Consulto os colegas para retomarmos amanhã esse mesmo julgamento e mais a pauta de amanhã – uma pauta breve.

Consulto o Ministro Alexandre de Moraes sobre a suspensão da sessão.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Eu concordo, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Consulto o Ministro Tarcisio.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: De acordo, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Ministro Banhos?

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: De acordo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Então, com o meu voto... o Ministro Luis Felipe Salomão acaba de voltar.

Ministro Salomão, o Ministro Og Fernandes, a conexão dele caiu, e o Ministro Fachin, igualmente. Estamos com muita dificuldade de entender os votos, de modo que acabei de submeter à votação dos colegas a suspensão da sessão para retomarmos esse julgamento amanhã pela manhã. Colho o voto de Vossa Excelência, está de acordo?

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Claro, Presidente. Agradeço a gentileza que Vossa Excelência nos consulta. Estou de pleno acordo. Obrigado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Imagina. Então, Senhores advogados – agora vejo o Doutor Rodrigo, vejo o Doutor Gustavo, já não vejo o Doutor Alckmin –, vou suspender a sessão e retomamos o julgamento amanhã pela manhã, pela manhã não, perdão, pela manhã é no Supremo, amanhã às 14h nós fazemos a sessão de encerramento e recolocaremos esse mesmo feito em pauta. Ok?

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Os outros casos são adiados... os outros casos que nós temos hoje ficam para amanhã?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Só lista, Ministro Salomão. Temos a lista de Vossa Excelência, Ministro Salomão, com aquela questão relevante da cautelar.

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Tem uma do Ministro Og que é igual, a mesma coisa.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Na mesma linha.

## EXTRATO DA ATA



REspEI nº 0000371-30.2016.6.11.0020/MT. Relator: Ministro Edson Fachin. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Coligação Mudança com Segurança (Advogados: Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro). Recorrente: Lucimar Sacre de Campos (Advogados: Ronimárcio Naves – OAB: 6228/MT e outros). Recorrente: José Aderson Hazama (Advogados: Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros). Recorrida: Lucimar Sacre de Campos (Advogados: Ronimárcio Naves – OAB: 6228/MT e outros). Recorrido: José Aderson Hazama (Advogados: Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros). Recorrido: Pedro Marcos Campos Lemos (Advogados: Maurício Magalhães Faria Neto – OAB: 15436/MT e outros). Recorrida: Coligação Mudança com Segurança (Advogados: Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: Após a realização das sustentações orais e início da leitura do voto pelo Ministro Edson Fachin (relator), o julgamento foi suspenso devido a problemas técnicos da sessão de julgamento por videoconferência, sendo indicada a sessão de 1º.7.2020 para continuidade do julgamento.

Composição: Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos. Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 30.6.2020.

### ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Senhores Ministros, nós tivemos um problema técnico na noite de ontem, como todos ficaram sabendo. A informação que nós temos é que o “Ciclone Bomba”, que atingiu a Região Sul, teria comprometido as redes de distribuição, daí a queda da capacidade do sistema informático.

Portanto, nós estamos retomando neste momento a sessão de ontem que foi suspensa e, em seguida, eu darei início à sessão de hoje, com a leitura da ata.

Portanto, ontem, quando tivemos o problema técnico, o Ministro Edson Fachin estava conduzindo o seu voto. E, apenas para registro, eu vou apregoar novamente e devolver a palavra ao Ministro Edson Fachin para retomar de onde parou, ou recomeçar, ou fazer como melhor lhe aprouver.

### VOTO (continuação)

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Senhor Presidente, alegam que os fundamentos aventados pelo TRE/MT para embasar a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade não deveriam ter sido considerados para afastar a pena de cassação do diploma, quais sejam, “*expressiva votação obtida pela chapa eleita (76,16%), o baixo dispêndio de recursos com publicidade nos primeiros semestres dos anos de 2013, 2014 e 2015 e a instabilidade administrativa ocasionada por sucessivas gestões interrompidas*” (fl. 2.484), isso porque os mencionados princípios “*não se prestam ao propósito invocado, qual seja, eleger critérios políticos (instabilidade administrativa e gastos diminutos com publicidade) e metajurídicos (causas de obtenção de expressiva votação e limite de gastos com publicidade definido durante gestão do prefeito cassado) para se negar vigência a um dispositivo de lei*” (fl. 2.489).

O Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso reconheceu a configuração do ilícito eleitoral descrito no art. 73, VII, da Lei das Eleições, porquanto o valor gasto com publicidade pela recorrente no primeiro semestre de 2016, quando no exercício da chefia do Executivo local, superou a média de gastos relativa aos primeiros semestres dos 3 (três) anos anteriores a esse (2013, 2014 e 2015).

A Corte regional expôs em gráficos, a seguir transcritos, os valores dispendidos pela prefeitura de Várzea Grande/MT para essa finalidade, a partir de dados fornecidos pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE/MT), confira-se (fl. 2.104):



<b>ÓRGÃO</b>	<b>1º SEMESTRE 2013</b>	<b>1º SEMESTRE 2014</b>	<b>1º SEMESTRE 2015</b>	<b>1º SEMESTRE 2016</b>	<b>TOTAL</b>
<b>PREFEITURA</b>	133.426,20	59.358,80	427.783,65	1.209.568,21 1	1.830.136,86
<b>CÂMARA</b>	221.062,50	220.842,50	7.860,00	0,00	449.765,00
<b>SOMA</b>	<b>354.488,70</b>	<b>280.201,30</b>	<b>435.643,6</b>	<b>1.209.568,21 2</b>	<b>2.279.901,86</b>

Valor permitido pelo artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97	Valor gasto no primeiro semestre de 2016
RS 206.856,21	RS 1.209.568,21

Quanto à alegação das partes, sustentada na distinção entre publicidade institucional, publicidade de utilidade pública e publicidade legal, para, então, asseverarem que, no caso, os gastos foram realizados em sua totalidade para a comunicação de informações necessárias e urgentes relativas a campanhas nacionais na área de saúde (dengue, zika vírus, chikungunya...), na área financeira (campanha de recebimento do IPTU) e informações acerca de prestação de serviços à comunidade (mutirões de prestação de serviços em parceria com o TJMT, o MPE/MT, a Caixa Econômica e outros), a decisão recorrida assentou haver “*plausibilidade na tese elencada pelos recorrentes, entretanto, eles não demonstraram o percentual de despesas de publicidade que foram de utilidade pública ou de publicidade legal*” (fl. 2.108).

No ponto, consigna que “*os documentos juntados as fls. 833/979, por Marcos Campos Lemos não ratificam as alegações dos recorrentes, haja vista que as informações contidas, nas aludidas notas fiscais, não demonstram que os gastos foram realizados, em sua maioria, com propaganda de utilidade pública*” (fl. 2.108).

Ainda acerca da espécie de publicidade realizada pela prefeitura de Várzea Grande/MT no primeiro semestre de 2016, a Corte *a quo* assevera que (fl. 2.110):

“Dentre as notas fiscais relativas ao primeiro semestre de 2016 (fls. 903/960) detectei a quantia de R\$ 272.131,09 (duzentos e setenta e dois mil cento e trinta e um reais e nove centavos) relacionada à divulgação de campanhas de ‘utilidade pública’: convocação da população para ações contra a dengue, tuberculose e hanseníase, bem como para mutirões fiscais.

Desse valor, há que se fazer dissociação, pois há notas fiscais (n. 2296, campanha tuberculose/2015, fl. 910, valor de R\$ 16.641,67 e n. 2299, campanha tuberculose/hanseníase/2015, fl. 913, valor de R\$ 155.178,06), que totalizam R\$ 171.819,74 (cento e setenta e um mil oitocentos e dezenove reais e setenta e quatro centavos), que são referentes a campanhas de 2015, mas foram liquidadas em 2016.



Tendo em vista que o relatório do TCE/MT apontou a realização de despesas de publicidade da ordem de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos), os recorrentes não lograram êxito em comprovar que a maioria dos gastos com publicidade, no primeiro semestre de 2016, foi realizada com propaganda de utilidade pública, consoante o alegado. Efetivamente, houve gastos, mas eles não são a maioria.

Não houve o necessário empenho para que essa comprovação fosse apresentada aos autos. Isso porque há a necessidade de se constar, nas notas fiscais relacionadas aos serviços e aos bens adquiridos, o máximo de informações detalhando o objeto contratado, a fim de que, a partir de uma leitura da nota fiscal, seja possível a identificação da operação realizada.

Com efeito, estando no comando da Prefeitura Municipal de Várzea Grande os recorrentes teriam todas as condições para apresentar documentos, planilhas, fotos, etc., com o fito comprovar suas alegações, o que não ocorreu.”

Todavia, não obstante reconhecer a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, o TRE/MT, na fase de fixação da pena, afastou, sob o prisma da proporcionalidade e da razoabilidade, a cassação de mandato cominada na sentença primeva, asseverando que a prática do ilícito não induz necessariamente à incidência dessa penalidade, fazendo-se mister a demonstração da gravidade.

A Corte *a quo* asseverou que a supressão da vontade do eleitor expressa nas urnas, por meio da cassação do mandato, somente pode ocorrer, no caso em que a prática do ilícito ostentar gravidade compatível com essa medida extrema, asseverando que “*a Justiça Eleitoral deve evitar a alteração do processo democrático de escolha dos detentores de mandatos eletivos, de forma que o afastamento dos representantes populares somente deve ocorrer em situações justificáveis, após a apreciação do caso concreto em cotejo com a regra da razoabilidade, e desde que haja provas seguras de sua necessidade*” (fl. 2.115).

Ponderou-se como peculiaridade do caso o fato de Lucimar Sacre de Campos não ter sido a gestora municipal de Várzea Grande/MT nos anos de 2013 e 2014, a qual somente assumiu o mandato em 7.5.2015, após a cassação do prefeito anterior. Asseverou-se que essa recorrente não foi responsável pelos gastos nesses anos anteriores a 2016, fato que flexibilizaria o limite disposto no art. 73, VII, da Lei das Eleições, consoante os seguintes excertos do julgado (fls. 2.116/2.117):

“Um recorte fundamental deve ser feito no presente caso. É a particularidade de que a recorrente Lucimar Sacre assumiu o mandato em função da cassação do Prefeito de Várzea Grande, *urbe* que, aliás, teve uma sucessão de alcaides em pouco espaço de tempo.

Essa particularidade tem que ser levada em conta no momento do cotejo com a norma, que dispõe que as ‘despesas com publicidade dos cargos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito’ (art. 73, VII, Lei das Eleições).

A situação diferenciada decorre do fato de que nos três anos anteriores, a recorrente não ocupava a chefia do Executivo municipal (assumiu em maio de 2015), fato esse que tem que ser levado em consideração no momento da avaliação da pena a ser imposta.

[...]

Depreende-se da análise da lei, que ela foi criada, abstratamente, para reger uma situação de normalidade, na qual o gestor-máximo do município já está no cargo e almeja concorrer à reeleição.



Por isso, é aposto o obstáculo consistente na limitação da propaganda, para que não haja excessos - despesas com publicidade em patamar superior à média dos gastos do primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

A situação presente é diferente, como se disse, pois não foi a recorrente a titular da pasta nos três últimos anos anteriores a data assinalada, como paradigma da violação da norma.”

Demais disso, imiscuindo-se na análise do volume dos gastos realizados nos anos anteriores a 2016 com propaganda institucional, a fim de utilizar como parâmetro para a aferição do excesso em 2016, a Corte regional inferiu que os gastos realizados nas gestões anteriores revelaram-se aquém do esperado, a partir do exame dos dados constantes na primeira tabela alhures transcrita, confira-se (fls. 2.118/2.119):

“Em primeiro lugar, de se proceder um cotejo analítico no âmbito interno do município. Os gastos dos anos de 2013 e 2014 (R\$ 133.426,2 + R\$ 59.358,80 = R\$ 192.785,00) da Prefeitura Municipal de Várzea Grande correspondem a menos da metade dos gastos da Câmara Municipal daquela cidade (R\$ 221.062,50 + 220.842,50 = 441.905,00), um órgão com orçamento bastante menor e com muito menos atribuições que o Poder Executivo municipal.

[...]

Nota-se que a Câmara Municipal, com recursos em valores percentuais muito inferiores ao da Prefeitura, nos anos de 2013 e 2014, efetuou gastos substancialmente maiores, o que dá indícios de que algo estava estranho no âmbito do Executivo.

É fato notório para o cidadão, que houve uma série de dificuldades administrativas e de gestão na Prefeitura de Várzea Grande, nos períodos apontados, tanto é que houve uma sucessão de alcaides. A instabilidade administrativa, que deixou em estado de letargia os serviços públicos naquele município, repercutiu na baixa comunicação por intermédio da propaganda.

Os recorrentes não ordenaram recurso de publicidade nos primeiros semestres de 2013 a 2015, mesmo porque sua Administração iniciou-se em 07.05.2015. Esse fato, consoante se disse, é outro fato distintivo que, a nosso sentir, é particular em relação à norma.”

O TRE mato-grossense assimila os gastos aquém do esperado ao fato de Várzea Grande/MT passar por períodos de instabilidades políticas que acarretaram baixo investimento em políticas públicas e, em consectário, diminuto investimento em publicidades institucionais.

Noutro prisma, ao lado dessa análise interna das gestões anteriores de Várzea Grande/MT, a Corte *a quo* estabelece comparativo entre os gastos despendidos com publicidade institucional nesse município e aqueles efetivados em Brusque/SC no período de 2009 a 2012.

Consigna que os gastos realizados nesse município catarinense superou a cifra de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) nos 4 (quatro) anos examinados, a despeito de ter população menor do que a de Várzea Grande/MT, reforçando, com isso, o entendimento de que, nesse caso, os gastos nos anos anteriores é que foram inferiores ao esperado e que, se tivessem seguido a normalidade, tal como observado em Brusque/SC, os valores utilizados com propaganda institucional em 2016 estariam dentro do limite previsto no art. 73, VII, da Lei das Eleições. É o que se extrai dos seguintes excertos (fls. 2.119/2.120):

“Outro argumento dos recorrentes é a constatação, verificada em trecho do voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, de que a Administração da cidade de Brusque/SC efetuou gastos com publicidade institucional em valores superiores a um milhão de reais nos anos 2009, 2010, 2011 e 2012 [...].



[...]

**Brusque – valores gastos com propaganda institucional**

Ano	Valor
2009	R\$ 1.415.633,93
2010	R\$ 1.079.546,97
2011	R\$ 1.958.977,91
2012	R\$ 1.340.891,95

De fato, o argumento procede, pois Brusque/SC tem população menor que Várzea Grande, mas os gastos com propaganda foram maiores.

Efetivamente, há distinções entre os dois casos fáticos, pois em Várzea Grande houve o inverso, pois a população é quase cem mil habitantes maior e os gastos com publicidade foram menores

[...]

Assim, o valor de R\$ 1.209.568,21 (um milhão duzentos e nove mil quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos) - observando-se que nesse percentual está inserto o valor de R\$ 171.819,74 (cento e setenta e um mil oitocentos e dezenove reais e setenta e quatro centavos), que é referente à campanha publicitária de 2015, que foi liquidado em 2016 -, apesar de ser superior à média dos primeiros semestres dos três anos anteriores às eleições, mostra-se razoável se a situação fosse de normalidade no triênio anterior.”

A esses fundamentos, que visam demonstrar peculiaridades do caso, a Corte regional acresce o fato de os recorrentes terem obtido expressiva quantidade de votos, 76,16%, em comparação aos demais candidatos, 16,46%, 6,79% e 0,59%, votação relativa aos segundos, terceiros e quartos colocados, inferindo que *“a conduta vedada, consistente na exacerbação dos gastos em propaganda, não foi suficiente para imiscuir na campanha e catapultar exageradamente a sua candidatura, de molde a impor a grande diferença de votos entre a recorrente e os demais candidatos”* (fl. 2.120).

É cediço que *as condutas vedadas a agentes públicos possuem caráter objetivo, na medida em que a configuração do ilícito se perfaz com a simples subsunção dos fatos à descrição legal, prescindindo da perquirição do intuito eleitoral a eles subjacentes ou de outras circunstâncias eventuais.*

Esse é o entendimento perfilhado pela jurisprudência do TSE, segundo a qual: *“as condutas vedadas a agentes públicos possuem natureza objetiva que se aperfeiçoam com a subsunção dos fatos à descrição legal, bastando que a máquina pública seja utilizada em favor de determinada candidatura para violar o bem jurídico tutelado pela norma, qual seja, a igualdade de oportunidades entre os candidatos”* (AgR-REspe nº 294-11/ES, de minha relatoria, DJe de 5.2.2020).



Desse modo, a caracterização do ilícito eleitoral previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 materializa-se com a verificação, no primeiro semestre do ano eleitoral, da extrapolação dos gastos com publicidade institucional, tomando-se como parâmetro a média dos gastos dessa espécie de publicidade nos primeiros semestres dos 3 (três) anos anteriores.

No caso, consoante assentado na análise dos recursos especiais de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama, não merece reparo a decisão regional que reconheceu a caracterização do aludido ilícito, porquanto, objetivamente, constatou-se que a média dos gastos com publicidade institucional nos anos de 2013, 2014 e 2015 foi de R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e um centavos), e a recorrente, na qualidade de prefeita de Várzea Grande/MT, efetuou despesas na ordem de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos), equivalente a um excesso de, aproximadamente, 500%.

No tocante à espécie de publicidade veiculada que, segundo alegação da parte, consiste, na sua maioria, em publicidade de utilidade pública realizada, principalmente, para divulgar campanhas na área da saúde, a Corte regional assentou que não constou nos autos prova do alegado, ao revés, referiu-se a documentos que demonstram que, dos gastos totais, uma pequena parcela destinou-se a investimentos em publicidades dessa natureza.

Destarte, para reverter esse entendimento consignado no acórdão verberado, seria necessário o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, inviável em sede especial, nos termos do enunciado de Súmula nº 24 do TSE.

Demais disso, consoante afirmado alhures, esta Corte Superior não faz distinção entre publicidade imbuída de caráter de utilidade pública e publicidade institucional, as quais são igualmente consideradas para efeito de configuração de condutas vedadas a agentes públicos e de abuso de poder.

Reconhecida a configuração da conduta vedada descrita no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, verifica-se que a controvérsia central dos recursos interpostos pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público Eleitoral gira em torno da análise da gravidade dos fatos para efeito de fixação da penalidade, precisamente quanto à incidência, ou não, da cassação dos mandatos dos recorrentes Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama.

O TRE/MT, com esteio nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, afastou essa penalidade, consignando que a extrapolação de gastos com publicidade institucional, no caso, deveria ser subestimada em razão das seguintes peculiaridades: (i) Lucimar Sacre ter assumido a gestão do Executivo local somente em 7.5.2015, de modo que os gastos realizados até essa data não foram por ela ordenados, (ii) os gastos efetuados pelas gestões anteriores afiguraram-se aquém do esperado, máxime por causa da instabilidade política do município, decorrente de sucessivas alternâncias da Chefia do Executivo e (iii) a quantidade de votos obtida pelos recorrentes atingiu expressividade considerável de 76,16% em comparação a 16,46% dos votos obtidos pelos segundos colocados, inferindo que o ilícito não teve o condão de quebrar a igualdade entre os candidatos.

Assevera-se que o exame da proporcionalidade e da razoabilidade, para efeito de balizamento da sanção compatível com a gravidade do ilícito eleitoral, leva em consideração a perniciosidade da conduta no contexto de determinada disputa eleitoral, ou seja, a amplitude de contrariedade do bem jurídico tutelado pela norma, qual seja, a isonomia entre os candidatos.

Ressalte-se que, na hipótese do art. 73, VII, a valoração da gravidade é balizada, além dos critérios numéricos de extrapolação, pela conjuntura fática da disputa eleitoral em que o ilícito foi praticado, a fim de apurar-se o grau de comprometimento da igualdade entre os candidatos.

Nesse sentido, no julgamento do REspe nº 709-48/MG, de relatoria do Min. Admar Gonzaga, DJe de 16.10.2018, o TSE consignou que "*a análise da proporcionalidade em matéria de conduta vedada não se prende necessariamente a critérios aritméticos ou a limite percentual mínimo - a partir do qual todos os ilícitos seriam admissíveis - , devendo o magistrado observar, em cada caso concreto e na dimensão de cada campanha, a gravidade da ofensa ao bem jurídico tutelado, a saber, a igualdade de chances*

Com efeito, esta Corte superior, ao se debruçar sobre a análise da gravidade da conduta, para efeito de incidência da penalidade de cassação, afere a repercussão da conduta ilícita na quebra de isonomia entre os candidatos, considerando não só o critério matemático relativo ao excesso de gasto com publicidade institucional, mas o grau de reprovabilidade da conduta do gestor, a existência ou não de má-fé do agente responsável, a existência de desvirtuamento da propaganda institucional com o intuito de beneficiar





determinadas candidaturas, a diferença de votos entre os primeiros colocados, a fim de averiguar se a conduta teve o condão de definir o resultado da disputa, entre outras peculiaridades do caso concreto.

No caso analisado no julgado acima mencionado, REspe nº 709-48/MG, verifica-se que o TSE balizou a gravidade da conduta nos seguintes critérios: “*gravidade da conduta e proporcionalidade da sanção de cassação dos diplomas extraídas das seguintes circunstâncias: a) valor em si, que correspondeu a 10,89% de excesso em relação ao parâmetro legal, 11,18% do limite de gastos de campanha para prefeito no Município de Santa Luzia/MG, um terço do valor efetivamente arrecadado pela campanha da recorrente e mais de 100% da receita captada pela campanha do segundo colocado; b) desvirtuamento de publicidades ditas de utilidade pública, como fim de promoção pessoal da recorrente; c) efetiva mácula ao processo eleitoral e à igualdade de chances; e d) pequena diferença de votos entre o primeiro e segundo colocados*”.

Noutro julgado, ED-REspe nº 366-48/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 29.9.2016, esta Corte aferiu a gravidade da conduta, apta a atrair a penalidade de cassação, a partir do montante do excesso conjugado com a verificação de desvirtuamento da publicidade institucional para promoção pessoal dos candidatos à reeleição, consoante se extrai dos seguintes excertos do acórdão: “[deve] o intérprete, baseado na compreensão do princípio da igualdade de chances e na leitura sistemática das normas de regência, verificar a existência de ilícita concentração de gastos, mormente quando o gasto excessivo objetivava o grave desvirtuamento da publicidade institucional em benefício da candidatura à reeleição, como ficou comprovado no caso concreto”, e “[o acórdão regional assentou 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)*”.

Depreende-se, portanto, que é na disputa eleitoral que a prática da conduta vedada deve estar focalizada, considerando-se as circunstâncias a ela vinculadas que, porventura, acarretem a quebra da isonomia entre os candidatos. Desse modo, os fatos alheios ao cenário da disputa eleitoral não revelam o condão de interferir no balizamento da gravidade do ilícito eleitoral por se distanciarem da *mens legis* eleitoral que visa a tutelar a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

No caso sob exame, a partir do delineamento fático constante do acórdão regional, depreende-se que o TRE/MT apontou como alguns dos critérios para a análise da gravidade da conduta o fato de a recorrente Lucimar Sacre não ter sido gestora municipal nos anos anteriores ao pleito, e que, nesses anos, os gastos com publicidade institucional teriam sido realizados aquém do esperado.

Percebe-se, *concessa venia*, que o fundamento do acórdão regional merece ser reformado, a partir do reenquadramento jurídico dos fatos, providência viável nesta Instância Especial.

As circunstâncias fáticas consideradas pelo Tribunal *a quo*, ao ponderar questões políticas anteriores (instabilidade política local, decorrente de seguidas alternâncias do cargo de Prefeito) e critérios de oportunidade de conveniência das gestões anteriores (montante gasto com publicidade institucional), distanciaram-se do contexto da disputa eleitoral em que a conduta vedada foi praticada, não devendo, bem por isso, constituírem critérios norteadores da gravidade do ilícito.

Deveras, a norma eleitoral que proscree a realização, no primeiro semestre do ano eleitoral, de despesas com publicidade institucional acima da média de gastos nos primeiros semestres dos 3 (três) últimos anos reveste-se de caráter objetivo, da qual não é possível extrair excepcionalidades vinculadas ao sujeito que pratica a conduta, aptas a atenuar a sua gravidade. Isso porque a norma imputa a prática do ilícito àquele (gestor) que tenha realizado gastos em excesso, sem descrever qualidades especiais, como a de não ter gerido a municipalidade nos anos anteriores e de estar exercendo mandato-tampão, que afastariam a força da norma.

A partir de uma hermenêutica consequencialista, verificasse que, numa realidade política eleitoral em que os números de cassações de mandatos são consideráveis, excepcionar a regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições aos prefeitos que não assumiram esse cargo nos anos anteriores ao do pleito, implicaria isentar grande número de prefeitos de respeitar o limite legal de gasto com publicidade institucional, fragilizando essa previsão normativa e comprometendo a lisura do pleito e a igualdade de chances entre os candidatos.

De efeito, a par da determinação legal de limite de gastos, cabe ao prefeito que assume essa função em substituição/sucessão, dentro de uma mesma legislatura, averiguar os gastos efetuados anteriormente para que possa identificar o limite financeiro permitido para a realização de despesas com publicidade institucional, a fim de observar os termos do art. 73, VII, da Lei das Eleições.

Outro requisito consignado no acórdão regional consistiu no percentual de votos obtidos pelos candidatos que disputaram o cargo de Prefeito em 2016 no município de Várzea Grande/MT, asseverando que



a votação obtida pelos recorridos Lucimar Sacre e José Aderson, correspondente a 76,16%, superou em muito os votos obtidos pelos demais candidatos (16,46%, 6,79% e 0,59%, relativos aos segundos, terceiros e quartos colocados). A partir da análise desses números, a Corte regional inferiu que a preferência da grande maioria do eleitorado estava centrada nas candidaturas dos ora recorridos, de modo que a prática de conduta vedada não teria interferido na disputa eleitoral.

Com a devida vênia, dos fatos consignados na decisão do TRE/MT, haure-se compreensão diversa da que foi exposta, visto que o vultoso percentual de votos obtidos pelos recorridos indica, na verdade, que o excesso de gastos com publicidade institucional teve aptidão de impulsionar as candidaturas deles e dar-lhes maior visibilidade, colocando-os em posição favorável na disputa eleitoral, o que indicia quebra da igualdade entre os candidatos, constatada a partir de expressiva votação obtida em comparação aos demais concorrentes.

Nesse pormenor, verifica-se que a conduta vulnerou o bem jurídico tutelado pela norma em apreço, porquanto desequilibrou a igualdade da disputa, denotando gravidade apta a atrair a cassação de mandato.

Acresça-se a isso, o critério numérico do excesso de gasto com publicidade institucional verificado no caso, o qual foi contabilizado em torno de 500% a mais do que poderia ter sido despendido, visto que a média dos gastos com publicidade institucional nos anos de 2013, 2014 e 2015 foi de R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e um centavos), e a recorrente, na qualidade de prefeita de Várzea Grande/MT, efetuou despesas na ordem de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos).

Assevera-se ser descabida a comparação de gastos realizados por diferentes municípios da federação – tal como fez a Corte regional ao confrontar as cifras despendidas com publicidade institucional pela prefeitura de Várzea Grande/MT, nos anos de 2013 a 2016, e de Brusque/SC, nos anos de 2009 a 2012 –, em razão da existência de variáveis, atreladas a realidades políticas, sociais e econômicas próprias, que singularizam cada localidade, não sendo precisa a comparação que se cinge a critérios numéricos geográfico (tamanho do território) e populacional (quantidade de habitantes).

Observa-se que a aludida comparação dista ainda mais por se tratar de municípios localizados em Estados distintos da federação e por confrontar anos diferentes.

Nessa toada, o excesso considerável, em torno de 500%, de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 no município de Várzea Grande/MT, e a expressividade da votação obtida pelos recorridos denotaram grave quebra da igualdade entre os candidatos que concorreram ao Executivo Municipal naquele ano, de modo que a cassação dos mandatos de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama é medida que se impõe, porque compatível com a gravidade da conduta.

Pelo exposto, **nego provimento** aos recursos eleitorais interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama, mantendo-se a cominação da penalidade de multa a ambos os recorrentes, e **dou provimento** aos apelos manejados pelo Ministério Público Eleitoral e pela Coligação Mudança com Segurança, para determinar a cassação dos mandatos, de Prefeito e Vice-Prefeito, daqueles.

**É como voto.**

## VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Senhor Presidente, acompanho o Relator quanto à negativa de provimento aos Recursos Especiais Eleitorais de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazana.

Entretanto, com a devida vênia, divirjo de Sua Excelência em relação aos Recursos Especiais Eleitorais interpostos pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público Eleitoral.

Isso porque, conforme venho sustentando nesta CORTE, os §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei Eleitoral não trazem de forma obrigatória e taxativa a cumulatividade das sanções de multa e cassação de diploma, ou seja, não há na legislação eleitoral automatismo na aplicação da gravíssima sanção de cassação de registro de diploma, inclusive em razão da proporcionalidade e da razoabilidade. Neste sentido: RO 180440-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, *DJe* 4/8/2020.



No presente caso, as peculiaridades não afastam, como bem salientou o eminente Relator, a ilicitude da conduta, mas, no meu entender, atenuam a gravidade dos fatos para fins de aplicação das sanções.

Observo 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 apoie, gaste mais do que a média do que gastou nos três anos anteriores do mandato para que haja um planejamento igualitário do mandato e não se concentre toda a publicidade governamental de forma eleitoral.

Não existe dúvida de que houve gasto publicitário superior à média dos primeiros semestres dos últimos três anos. Porém, no meu entender, o presente caso possui particularidades fáticas que o destacam dos casos normais.

É óbvio que o princípio da impessoalidade não leva em conta qual gestor realizou os gastos que servem de parâmetro para a constatação da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei Eleitoral. Entretanto, como colocou o próprio Tribunal de Contas Estadual, não há provas de realização de publicidade com finalidades eleitorais. Além disso, a média de gasto nos três primeiros anos foi menor que a da Câmara Municipal, o que é uma anormalidade do ponto de vista institucional, o que leva a crer que houve um *dumping* no gasto publicitário institucional nesse período.

O Tribunal de Contas aponta que os gastos foram realizados com publicidade principalmente na área da saúde para prevenção de transmissão de doenças, gasto que não havia sido feito anteriormente.

Insisto que isso não afasta a ilicitude da conduta, mas indica uma distinção, ao meu ver, com todo respeito à posição do eminente Relator, a casos semelhantes, pois não fica demonstrada a má-fé do Prefeito em ter aumentado desproporcionalmente os gastos em relação à média anterior para fins eleitorais.

Se os valores em questão forem comparados não à média anterior mas com o próprio gasto da Câmara Municipal ou de Municípios de tamanho similar, verifica-se que não houve uma extrapolação e, volto a salientar pois me parece um ponto principal, não houve a transformação da publicidade institucional em eleitoral.

Desta forma, concluo no sentido da proporcionalidade e razoabilidade da manutenção tão somente da sanção pecuniária, nos termos do § 4º do art. 73 da Lei Eleitoral, afastando a cassação do mandato prevista no § 5º do mesmo dispositivo. Consequentemente, nego provimento aos Recursos Especiais Eleitorais da Coligação Mudança com Segurança e do Ministério Público Eleitoral e acompanho o eminente Relator na negativa de provimento aos Recursos Especiais Eleitorais interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazana.

**É o voto.**

## ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Na verdade, esse processo estava em plenário virtual, e o eminente Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto havia pedido destaque. Eu, na verdade, segui a ordem, porque nós interrompemos o julgamento, e me escapou essa circunstância. Portanto, eu indago do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho se gostaria de adiantar a sua posição, já que foi Sua Excelência que pediu a retirada do plenário virtual.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Com prazer, Presidente. E, agora, a minha situação fica muito mais fácil, porque o voto que fiz distribuir com antecedência necessária – porque já tinha estudado a matéria desde o início do julgamento, em plenário virtual –, vai na linha exata do voto que acaba de ser proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, com o devido respeito à posição encetada pelo Ministro Fachin. De maneira que o voto já distribuído eu farei resumir agora, lendo apenas dois ou três trechos, para confirmar essa impressão.



Senhor Presidente, Senhores Ministros, eu inicio saudando também os eminentes advogados, Doutor Rodrigo Cyrineu, Doutor Eduardo Alckmin e Doutor Gustavo Severo, que brindaram o Tribunal com magníficas sustentações orais; também gostaria de louvar a posição bastante segura, organizada, erudita do eminente Ministro Edson Fachin e o voto também proferido com o brilhantismo costumeiro pelo Ministro Alexandre de Moraes.

Senhor Presidente, eu destaquei, no voto, algumas premissas que vão escravizar, por assim dizer, a conclusão à qual eu cheguei. A primeira premissa está sedimentada na orientação jurisprudencial desta Corte de que as hipóteses do art. 73 da Lei das Eleições têm natureza objetiva, ou seja, verificada a presença dos requisitos necessários à sua caracterização, a norma proibitiva reconhece violada.

Eu digo mais: que assentada, em outras palavras, por constatação objetiva do julgador, a prática pelo agente público, servidor ou não, de conduta elencada no rol proibitivo do art. 73, a sanção, nos limites da lei, se impõe. E eu transcrevo esse dispositivo às fls. 2 e 3 do voto distribuído.

Eu quero crer, Senhor Presidente, Senhores Ministros, que essas penalidades não são, necessariamente, cumulativas, pois sujeitas à incidência dos princípios constitucionais consabidos da proporcionalidade e da razoabilidade, sendo, a meu modesto sentir, um equívoco pressupor que a vedação à proteção deficiente possa legitimar uma atuação, por assim dizer, mais desmedida do Estado. Creio que não pode, e eu cito um precedente exatamente nessa linha intelectual da lavra de Vossa Excelência, eminente Ministro Barroso, às fls. 3 e 4 do voto distribuído aos eminentes pares.

Logo, enquadrada objetivamente a conduta como vedada, para fins do art. 73, o julgador aplicará a quem couber a sanção de multa, respeitados os patamares mínimo e máximo, previstos no § 4º, segundo juízo valorativo, exercido dentro de um balizamento maior, da proporcionalidade e da razoabilidade, constitucionalmente consagrados.

Se a reprimenda pecuniária for suficiente para coibir o ato e eficaz para assegurar proteção ao bem jurídico tutelado pela norma, não haverá justo motivo, a meu sentir, e, portanto, plausibilidade na imposição da sanção mais severa – aqui, sem trocadilho ao eminente advogado, Doutor Gustavo Severo –, prevista no § 5º, até porque não se trata apenas de cassar o registro, diploma ou mandato de quem foi, ou não, ungido pelas urnas, mas de fazer incidir, pelo lapso também de oito anos, a inelegibilidade prevista na alínea *j* do inciso I do art. 1º da Lei de Inelegibilidades. A esse respeito, há jurisprudência iterativa da Corte, não vou cansar os eminentes pares, e transcrevo, por todos, um acórdão da lavra do Ministro Henrique Neves, à fl. 5 do voto distribuído.

No mesmo norte, “o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que a sanção de cassação pela prática das condutas vedadas, somente deve ser aplicada em casos mais graves. Afinal, Presidente, o postulado da proporcionalidade é vetor cardial da Constituição pós-positivista, de 1988, a ensejar uma visão, quero crer, holística dos institutos legais, e eu cito também, nessa trilha hermenêutica, abalizada doutrina do Professor José Jairo Gomes, às fls. 5 e 6 do voto, e do não menos eminente Professor Rodrigo Lopes Zílio, à fl. 6”, também do voto distribuído aos eminentes pares.

A segunda premissa teórica, eminentes julgadores, exsurge, naturalmente, como desdobramento da primeira: o magistrado deverá fundamentar, para aplicação da sanção de cassação, indiscutivelmente a mais grave delas, a insuficiência da reprimenda prevista no § 4º do art. 73, com vistas a estampar, em tintas mais fortes, o panorama qualitativo da gravidade, até porque “o direito fundamental ao sufrágio, garantido pela lei maior, no qual se inclui a capacidade eleitoral passiva, participa da essência do estado democrático de direito, operando como diretriz para ação de todos os poderes constituídos, sem exceção”.

A terceira premissa teórica é de que as circunstâncias e as peculiaridades do caso, como bem anotou o Ministro Alexandre de Moraes, não só podem como devem ser consideradas pelo magistrado, pois, embora cogente a multa, se caracterizada a conduta, a fixação do *quantum* e, passo seguinte, a aplicação da sanção de cassação, demandam um exame conjuntural, o qual deve estar consignado na moldura do *decisum* condenatório.

Com efeito, sempre que a norma estabelecer a possibilidade de gradação da sanção, a ser aplicada para determinada conduta, o órgão julgador poderá se valer dos amplos elementos dos autos, desde que idôneos, para formar sua convicção, de forma segura e assertiva, no tocante à dosagem da reprimenda. Trata-se de uma régua, como bem se disse não estritamente matemática, que deve guiar a caneta do juiz, na passagem gradual de uma tonalidade sancionatória para outra.



A quarta premissa teórica diz respeito à exegese do inciso VII do art. 73 da Lei das Eleições, no sentido de ser vedado “realizar, no primeiro semestre de ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito”. E é interessante que essa redação, eminente Presidente, foi concebida por uma lei de 2015. Esse é um ponto interessante.

A meu sentir, a razão de ser da opção legislativa em apreço, que veio a reboque de uma guinada jurisprudencial desta Casa, no afã de tutelar os bens jurídicos típicos do certame eleitoral, foi estabelecer, para o agente público, um padrão a ser observado, qual seja, o da normalidade; de modo que, ao adotar a média dos três primeiros semestres dos três últimos anos que antecedem o pleito, para fins de cálculo do limite de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral, buscou o legislador nivelar a atuação do agente público e, assim, rechaçar flutuações casuísticas, flutuações de ocasião.

No caso concreto, a moldura fática do acórdão regional, uma vez aplicadas as premissas teóricas, logo acima delineadas – de há pouco delineadas –, me conduzem à conclusão distinta daquela a que chegou Sua Excelência, o eminente Ministro Edson Fachin, no tocante aos apelos da Coligação Mudança com Segurança e do proficiente Ministério Público Eleitoral. Para tanto, compulsando o acórdão recorrido, eu destaquei, às fls. 8 e 9 do voto distribuído da corrente majoritária formada no Regional do Mato Grosso, trechos que me pareceram substancialmente eloquentes no desiderato aqui perfilhado.

É do acórdão regional, por exemplo, a seguinte passagem:

[...] contudo, não se pode dizer que as penas hão de ser inflexivelmente aplicadas, sem o cotejo fático-normativo, aliado ao juízo de razoabilidade, efetivamente [inaudível] pelo Ministro Alexandre de Moraes. Trata-se de um caso difícil, *hard case*, em face de ser uma situação diferenciada[...].

Ainda o Regional:

[...] houve uma série de dificuldades administrativas e de gestão na prefeitura de Várzea Grande, nos períodos apontados, tanto é que houve uma sucessão de alcaides; a instabilidade administrativa que deixou em estado de letargia os serviços públicos naquele município repercuta na baixa comunicação por intermédio da propaganda [...].

Ainda do Regional:

[...] a situação é particular, porque o parâmetro ao qual estava imantada a recorrente era o fixado pelos outros prefeitos anteriores, que foram cassados, em período de turbulenta gestão administrativa, o que ocasionou baixo investimento em políticas públicas e, por consequência, influenciou na baixa proporção das propagandas institucionais realizadas, o que é fato notório [...].

Trecho do acórdão.

Mais um pequeno trecho: “mostra-se razoável, se a situação fosse de normalidade no triênio anterior”, e concluo essa transcrição.

Eu quero crer, portanto, que, respeitada a moldura fático-probatória do acórdão regional – e aqui há incidência, a meu sentir, modestamente, à espécie do Enunciado 24 da Súmula da nossa jurisprudência –, que, de fato, houve exasperação da média de gastos com publicidade institucional a atrair, quanto à sanção pecuniária, o critério objetivo de aferição, que sempre norteou esta Justiça Especializada.

Portanto, não há divergência quanto a esse ponto; contudo, no âmbito da ponderação e do juízo de proporcionalidade, para fins de sanção de cassação, inegavelmente mais gravosa e não necessariamente cumulativa – era uma das premissas –, frise-se, deve este Tribunal, à luz de sua jurisprudência, se atentar igualmente aos pilares fáticos registrados no acórdão regional, os quais, na espécie, denotam – como fez crer o Ministro Alexandre de Moraes – peculiaridades dotadas de significativa importância para o deslinde desta questão.



Afinal, é da letra do acórdão, em referência aos primeiros semestres dos últimos três anos que antecederam o ano de 2016, que houve sucessivas alternâncias na chefia do Executivo local, ocasionando massiva instabilidade administrativa, com nódoa de precariedade dos serviços públicos que constituem o objeto natural da publicidade institucional, voltada que é à informação dos munícipes.

Sendo assim, a hipótese dos autos, embora sujeita à sanção de multa, não se enquadra - segundo penso - na *ratio essendi* da norma instituidora da pena de cassação, em conduta vedada, § 5º, porquanto carece de normalidade os períodos tomados pelo legislador, como parâmetro. Não por outro motivo, consta do acórdão recorrido a exata compreensão, pela Corte local, de se tratar de um *hard case*.

Nessa quadra, considero que andou bem o Tribunal *a quo*, pois atendeu o comando normativo de cunho objetivo, impondo a multa e deixou de sancionar com a cassação, percepção igualmente albergada pelo diploma legal, ao vislumbrar, *in casu*, dúvida razoável, no que toca ao cabimento da sanção mais severa, que, a um só tempo, segundo eu disse, alija o mandatário do cargo e, mais do que isso, a ele impõe inelegibilidade de oito anos. É a posição que, hodiernamente, tem sido adotada no TSE: na dúvida, não se cassa o mandato; ao contrário, preserva-se o resultado das urnas.

Em complemento, há um breve excerto do acórdão regional que também merece transcrição, tendo em vista que reforça essa conclusão. Eu transcrevo esse trecho, à p. 11, e leio apenas um trecho em negrito:

[...] nota-se que a câmara municipal [está no acórdão], com recursos em valores percentuais muito inferiores aos da prefeitura, nos anos de 2013/2014, efetuou gastos substancialmente maiores, o que dá indícios de que algo estava estranho no âmbito do executivo [...]

E, se não me falha a memória, esse mesmo trecho foi lido da tribuna virtual, na noite de ontem, antes da interrupção do sinal, pelo eminente advogado, Doutor Gustavo Severo.

Com efeito, digo eu, Presidente:

[...] gastos tão díspares entre Legislativo e Executivo no contexto da publicidade institucional, de proeminente natureza informativa acerca de serviços públicos prestados à população local, induzem, não apenas dúvidas sobre a normalidade dos gastos anteriores, que deveriam compor a média aritmética limitadora da atuação do agente, no primeiro semestre do ano eleitoral, mas forte indício, pelo menos para mim, sobre a atipicidade dos componentes da equação matemática [...]

E cabe anotar que a atual redação do inciso VII, do art. 73, como eu disse, foi dada pela Lei 13.165, do ano de 2015, de setembro de 2015. Sem negar vigência a esse texto legal, pondera-se, de forma igualmente limitada a imposição da cassação, que a substancial modificação do parâmetro legal, cálculo da média, se deu quando já cristalizados no tempo os gastos de 2013, de 2014 e de 2015.

Até então o fator limitador estava assim previsto no texto ora revogado: “São proibidas [...] as seguintes condutas [...] realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos [...] federais” etc, etc. E aqui o trecho que interessa “que excedam a média dos gastos dos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.”

Sobre o resultado do pleito, a chapa vencedora foi eleita com 76,16% dos votos contra 16,46% da chapa segundo colocado, assinalado no voto do eminente relator, Ministro Fachin.

Há o singelo contraponto que rogo escusa para elaborar, pois da mesma forma que se dialoga com essa diferença, à guisa de demonstrar a gravidade decorrente em tese, do alto impacto do gasto realizado com publicidade institucional junto ao eleitorado, é também razoável pressupor que essa aguda diferença não se deva apenas e supostamente à conduta em tela, podendo defluir de atributos da própria candidatura vencedora, em cenário no qual se afigura impossível afirmar, só por isso, pudesse o resultado das urnas ser outro sem se nenhuma publicidade institucional tivesse sido levada a cabo, afinal se compreendermos com a publicidade dessa monta possa, por exemplo, crescer vinte pontos percentuais, ainda assim a atual mandatária teria sido eleita.

Tenho, particularmente, que o resultado da eleição reforça, sim, a percepção do órgão julgador, mas de forma mais veemente quando a diferença é diminuta.



Por fim, e sem afirmar que se deva deixar de aplicar o direito, quando efetivamente caracterizado o ato ilícito, potencializa o meu desconforto pessoal, como julgador, perante a existência de dúvida minimamente razoável que reputo existente, no que tange ao cabimento da sanção de cassação, haja vista estritamente a moldura fático-probatória do acórdão atacado o fato de que a publicação do acórdão condenatório pelo TSE, em reforma do Regional, desaguaria na aflitiva situação de submetermos o município a uma nova dinâmica de alternância na chefia do Executivo quando em curso a pandemia do Covid-19, o que poderá impactar negativamente as medidas de contenção do coronavírus.

Ante o exposto, Senhor Presidente, Senhores Ministros, e rogando as mais respeitosas vênias ao judicioso e muitíssimo bem articulado voto do eminente relator, o insigne Ministro Edson Fachin, divirjo parcialmente de Sua Excelência para, assim como fez o Ministro Alexandre de Moraes, negar provimento aos recursos especiais da Coligação Mudança com Segurança e do Ministério Público Eleitoral, além daqueles interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama.

É como voto, Presidente, pedindo vênias pelo alongado da exposição.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, não sem antes cumprimentar o eminente relator do feito, Ministro Edson Fachin, pelo percuciente voto, adianto que farei anotações circunscritas aos temas que reputo imperativos, de modo que, **relativamente ao mérito dos recursos interpostos pelos mandatários, nada tenho a objetar.**

Quanto às petições ID nºs 30581038, 30586638 e 30595088, que versam sobre pedido de reunião, para julgamento conjunto, do presente recurso especial com aquele autuado sob o número 386-96/MT, registro – do voto do relator – ter sido expressamente consignado que, em face do pronunciamento judicial ora combatido, é possível observar, justamente nestes autos, irresignação de espectro mais amplo. Daí por que, por não vislumbrar nulidade processual na manutenção da marcha processual, tal como impulsionada, é que adiro à proposta de indeferimento do pedido de adiamento de julgamento.

Quanto aos recursos especiais manejados pela Coligação Mudança com Segurança e pelo Ministério Público Eleitoral, peço licença para assentar as premissas teóricas com as quais, na condição de julgador, balizarei meu voto.

**A primeira premissa** está sedimentada na orientação jurisprudencial desta Corte Superior de que *“as hipóteses previstas no art. 73 da Lei das Eleições têm natureza objetiva, ou seja, verificada a presença dos requisitos necessários à sua caracterização, a norma proibitiva reconhece-se violada”* (AgR-REspe n. 2-84/MA, de minha relatoria, DJe de 11.6.2019, grifei).

Em outras palavras, assentada, por constatação objetiva do julgador, a prática, por agente público, servidor ou não, de conduta elencada no rol proibitivo do art. 73 da Lei das Eleições, a sanção, nos limites da lei, se impõe.

E essa delimitação legal está precisamente contida nos §§ 4º e 5º do mencionado dispositivo normativo, os quais têm a seguinte redação:

Art. 73. [...]

[...]

§ 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 § 4.º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.**  
(Grifei)



**Ocorre que essas penalidades não são, necessariamente, cumulativas**, pois sujeitas à incidência dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sendo equívoco pressupor que a vedação à proteção deficiente possa legitimar atuação desmedida do Estado. Não pode.

Nesse sentido, já deliberou este Tribunal Superior:

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. APLICAÇÃO DE MULTA. PROPORCIONALIDADE. DESPROVIMENTO.

1. Agravo interno interposto contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso ordinário, mantendo acórdão regional que julgou parcialmente procedente representação pela prática de conduta vedada, com a aplicação da sanção de multa no valor mínimo legal.

2. O bem jurídico tutelado pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997 é a igualdade de chances entre os candidatos, a legitimidade e o equilíbrio do pleito eleitoral. **O legislador previu a possibilidade de aplicação das sanções pecuniária e de cassação do registro ou diploma, de forma isolada ou cumulativa, a depender das peculiaridades do caso, em especial de sua gravidade e do seu potencial de ofender o bem jurídico tutelado, de acordo com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.**

3. No caso, a representação eleitoral tem por objeto a participação de uma única servidora em atos de campanha eleitoral para o Governo do Estado de Roraima, durante o horário de expediente, em dois dias de trabalho. A conduta praticada não tem gravidade e potencialidade de desequilíbrio do pleito e, por isso, a aplicação da sanção de multa no patamar mínimo legal é suficiente para proteger o bem jurídico tutelado pela norma.

**4. Não há violação ao princípio da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente quando o Estado atua de modo satisfatório para proteger bens jurídicos relevantes.**

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgR-RO n. 1296-24/RR, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, *DJe* de 25.2.2019, grifei)

Logo, enquadrada, objetivamente, a conduta como vedada para fins do art. 73 da Lei das Eleições, o julgador aplicará, a quem couber, a sanção de multa, respeitados os patamares mínimo e máximo previstos no § 4º, segundo juízo valorativo exercido dentro de um balizamento maior, **da proporcionalidade e da razoabilidade**, constitucionalmente consagrados.

Se a reprimenda pecuniária for suficiente para coibir o ato e eficaz para assegurar proteção ao bem jurídico tutelado pela norma, não haverá justo motivo – e, portanto, plausibilidade – na imposição da sanção mais severa (§ 5º), até porque não se trata apenas de cassar o registro/diploma/mandato de quem foi (ou não) ungido pelas urnas, **mas de fazer incidir, pelo lapso de 8 (oito) anos, a inelegibilidade prevista na alínea /do inciso I do art. 1º da LC n. 64/90[1].**

Confira-se, a esse respeito, a jurisprudência desta Corte Superior:

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

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.

(Rp n. 29-59-86/DF, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 17.11.2010, grifei)

No mesmo norte: *“o Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que a sanção de cassação pela prática das condutas vedadas somente deve ser aplicada em casos mais graves, à luz dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. O reconhecimento desses ilícitos poderá afastar o político das disputas eleitorais pelo longo prazo de oito anos (art. 1º, inciso I, alínea d e j, da LC nº 64/90), o que pode representar sua exclusão das disputas eleitorais, fazendo com que a Justiça Eleitoral substitua a vontade do eleitor, de modo a merecer maior atenção e reflexão por todos os órgãos desta justiça especializada”* (RO n. 1984-03/ES, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 12.9.2016, grifei).

Afinal, o postulado da proporcionalidade é vetor cardeal da Constituição pós-positivista de 1988, a ensejar visão holística dos institutos legais.

Essa inteligência é igualmente sustentada na abalizada e hodierna doutrina eleitoralista, tal como ilustra a pena de José Jairo Gomes[2], a conferir:

Conforme salientado anteriormente, quanto à aplicação das sanções, incide o princípio da *proporcionalidade*. Por esse princípio, a sanção deve ser condizente com a gravidade da conduta e, pois, a magnitude da lesão. De maneira que irregularidade pouco expressiva para lesar o bem jurídico tutelado - isto é, a igualdade de oportunidades no pleito - pode ensejar a aplicação de sanção demasiado severa, como é a cassação do diploma e, conseqüentemente, do próprio mandato. **Pior: a cassação do diploma leva à inelegibilidade por oito anos. Em determinadas situações, esse resultado não se afigura justo nem razoável, dada a ínfima lesão ao bem salvaguardado.** A jurisprudência tem-se sensibilizado por tais argumentos, conforme revelam os seguintes arestos:

[...]

**A proporcionalidade opera concretamente na fixação da sanção, seja no aspecto qualitativo, seja no quantitativo. Conseqüentemente, em certos casos, em vez de se cassar o registro ou o diploma, bem se pode optar pela multa.** E mesmo na dosagem desta deve haver moderação. *Afinal, a justiça é princípio supremo de qualquer ordenamento jurídico, e no Brasil constitui objetivo fundamental inscrito no artigo 3º, I, da Lei Maior.* (Grifei)

E, ainda, na pena de Rodrigo López Zilio[3]:

[...] havendo adequação típica ocorrerá, de regra, o sancionamento respectivo, o qual deverá observar o princípio da proporcionalidade, ou seja, no caso concreto e com base na prova colhida na instrução processual, o juízo, sempre que possível, velará pela aplicação da sanção, mas com a proibição do excesso sancionatório. **Dito de outro modo, a sanção a ser aplicada deve guardar razoabilidade com o ato praticado e com a quebra do bem jurídico tutelado; logo, sendo suficiente a imposição da multa para a reposição do status violado pela conduta vedada, é inadequada a cassação do registro ou do diploma do candidato.** (Grifei)



**A segunda premissa teórica exsurge naturalmente como desdobramento da primeira:** o magistrado deverá fundamentar, para aplicação da sanção de cassação (indiscutivelmente mais grave do que a de multa), a insuficiência da reprimenda prevista no § 4º do art. 73 da Lei n. 9.504/97, com vistas a estampar, em tintas mais fortes, o panorama qualitativo da gravidade, até porque *“o direito fundamental ao sufrágio garantido pela Lei Maior, no qual se inclui a capacidade eleitoral passiva, participa da essência do Estado democrático de direito, operando como diretriz para a ação de todos os poderes constituídos, sem exceção”* (AgR-REspe n. 118-09/RN, de minha relatoria, DJe de 2.8.2018).

**A terceira premissa teórica** é a de que as circunstâncias e peculiaridades do caso podem – e devem – ser consideradas pelo magistrado, pois, embora cogente a multa, se caracterizada a conduta, a fixação do quantum e, passo seguinte, a aplicação da sanção de cassação demandam exame conjuntural, o qual deve estar consignado na moldura do *decisum* condenatório.

Com efeito, sempre que a norma estabelecer a possibilidade de gradação da sanção a ser aplicada para determinada conduta, o órgão julgador poderá se valer dos amplos elementos dos autos, desde que idôneos, para formar sua convicção de forma segura e assertiva no tocante à dosagem da reprimenda.

Trata-se de uma régua, não estritamente matemática, que deve guiar a caneta do juiz na passagem gradual de uma tonalidade sancionatória para outra.

**A quarta premissa teórica** diz respeito à exegese do inciso VII do art. 73 da Lei n. 9.504/97 no sentido de ser vedado *“realizar, 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 média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito”* (Redação dada pela Lei n. 13.165/2015).

A meu sentir, a razão de ser da opção legislativa em apreço, no afã de tutelar os bens jurídicos típicos do certame eleitoral, foi estabelecer, para o agente público, um padrão a ser observado, qual seja, **o da normalidade**, de modo que – ao adotar a média dos primeiros semestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito para fins de cálculo do limite de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre no ano eleitoral – buscou o legislador nivelar a atuação do agente público e, assim, rechaçar flutuações casuísticas, de ocasião.

**No caso concreto**, a moldura fática do acórdão regional, uma vez aplicadas as premissas teóricas acima delineadas, me conduzem à conclusão distinta daquela a que chegou Sua Excelência, o Ministro Edson Fachin, no tocante aos apelos da Coligação Mudança com Segurança e do Ministério Público Eleitoral.

Para tanto, compulsando o acórdão recorrido, destaco, da corrente majoritária formada no TRE /MT, trechos substancialmente eloquentes. Confira-se:

A situação presente é diferente, como se disse, pois não foi a recorrente a titular da pasta nos três últimos anos anteriores a data assinalada como paradigma da violação da norma.

Isso não quer dizer, todavia, que há um caminho livre para a promoção de irregularidades. Pode haver a fiscalização prévia, contemporânea e mesmo posterior à infração. **Contudo, não se pode dizer que as penas não de ser inflexivelmente aplicadas, sem o cotejo fático-normativo aliado ao juízo de razoabilidade, com espeque constitucional.**

**Efetivamente, trata-se de um caso difícil (hard case), em face de ser uma situação diferenciada.** Neste ponto, afasta-se dos precedentes citados na sentença para fundamentação do julgado, a guisa de distinção (técnica do *distinguishing*).

[...]

É fato notório para o cidadão que **houve uma série de dificuldades administrativas e de gestão na Prefeitura de Várzea Grande, nos períodos apontados, tanto é que houve uma sucessão de alcaides. A instabilidade administrativa, que deixou em estado de letargia os serviços públicos naquele município, repercutiu na baixa comunicação por intermédio da propaganda.**



[...]

Além do mais, as despesas de publicidade realizadas pelo município abrangeram, ainda que em patamar inferior ao enunciado, aquelas para atender obrigações necessárias, como campanhas nacionais na área da saúde (campanha do dengue, zika vírus, chikungunya, hanseníase, etc.), na área financeira (recebimento de IPTU), informativos de prestação de serviços as comunidades, como mutirões realizados com instituições como Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, Ministério Público Estadual, Caixa Econômica, algumas delas que se consubstanciam em dever da Administração.

[...]

Ademais, **a situação é particular porque o parâmetro ao qual estava imantada a recorrente era o fixado pelos outros prefeitos anteriores, que foram cassados, em período de turbulenta gestão administrativa, o que ocasionou baixo investimento em políticas públicas e, por consequência, influenciou na baixa proporção de propagandas institucionais realizadas, o que é fato notório.**

Assim, o valor de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos) - observando-se que nesse percentual está inserto o valor de R\$ 171.819,74 (cento e setenta e um mil, oitocentos e dezenove reais e setenta e quatro centavos), que é referente à campanha publicitária de 2015, que foi liquidado em 2016 -, apesar de ser superior a média dos primeiros semestres dos três anos anteriores às eleições, **mostra-se razoável se a situação fosse de normalidade no triênio anterior.** (Fls. 30-33 do acórdão recorrido, grifei)

De se ver – respeitada a moldura fático-probatória do acórdão regional (Súmula nº 24/TSE) – que, de fato, houve exasperação da média de gastos com publicidade institucional, a atrair, quanto à sanção pecuniária, o critério objetivo de aferição que sempre norteou esta Justiça especializada.

Portanto, não há divergência quanto a esse ponto. Contudo, no âmbito da ponderação e do juízo de proporcionalidade, para fins de sanção de cassação, inegavelmente mais gravosa e não necessariamente cumulativa, frise-se, deve este Tribunal, à luz da sua jurisprudência, se atentar igualmente aos pilares fáticos registrados no aresto recorrido, os quais, na espécie, denotam peculiaridades dotadas de significativa importância para o deslinde da questão.

Afinal, é da letra do acórdão, em referência aos primeiros semestres dos últimos três anos que antecederam o ano de 2016, que houve sucessivas alternâncias na chefia do Executivo local, ocasionando massiva instabilidade administrativa com nódoa de precariedade dos serviços públicos que constituem o objeto natural da publicidade institucional (voltada à informação dos munícipes).

Sendo assim, a hipótese dos autos, embora sujeita à sanção de multa (§ 4º do art. 73 da LE: critério objetivo), não se enquadra na *ratio essendi* da norma instituidora da pena de cassação em conduta vedada (§ 5º), **porquanto carece de normalidade os períodos tomados pelo legislador como parâmetro.**

Não por outro motivo, consta do acórdão recorrido a exata compreensão, pela Corte Regional, de se tratar de um *hard case*. Nessa quadra, considero que andou bem o Tribunal *a quo*, pois atendeu o comando normativo de cunho objetivo, impondo a multa, e deixou de sancionar com a cassação, percepção igualmente albergada pelo diploma legal, ao vislumbrar, *in casu*, dúvida razoável no que toca ao cabimento mesmo da sanção mais severa, que a um só tempo alija o mandatário do cargo e a ele impõe inelegibilidade por 8 (oito) anos.

É a posição que hodiernamente tem sido adotada no TSE. Na dúvida, não se cassa o mandato. Ao contrário, preserva-se o resultado das urnas.

Em complemento, há um breve excerto do acórdão regional que também merece transcrição, tendo em vista que reforça essa conclusão. Veja-se:

Em primeiro lugar, de se proceder um cotejo analítico no âmbito interno do município. Os gastos dos anos de 2013 e 2014 (R\$ 133.426,2 + R\$ 59.358,80 = R\$ 192.785,00) da Prefeitura Municipal de Várzea Grande correspondem a menos da metade dos gastos da Câmara Municipal daquela cidade (R\$ 221.062,50 +



220.842,50 = 441.905,00), um órgão com orçamento bastante menor e com muito menos atribuições que o Poder Executivo municipal.

[...]

**Nota-se que a Câmara Municipal, com recursos em valores percentuais muito inferiores ao da Prefeitura, nos anos de 2013 e 2014, efetuou gastos substancialmente maiores, o que dá indícios de que algo estava estranho no âmbito do Executivo.** (Fl. 31 do acórdão recorrido, grifei)

Com efeito, gastos tão díspares entre o Legislativo e o Executivo, no contexto da publicidade institucional – de proeminente natureza informativa acerca de serviços públicos prestados à população local –, induzem não apenas dúvida sobre a normalidade dos gastos anteriores, que deveriam compor a média aritmética limitadora da atuação do agente no primeiro semestre do ano eleitoral, mas forte indício sobre a atipicidade dos componentes da equação matemática.

E cabe anotar que a atual redação do inciso VII do art. 73 da LE foi dada pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Sem negar vigência a esse texto legal**, pondera-se, de forma igualmente limitada à imposição da cassação, que a substancial modificação do parâmetro legal (cálculo da média) se deu quando já cristalizados, no tempo, os gastos dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Até então, o fator limitador estava assim previsto no texto ora revogado: (são proibidas [...] as seguintes condutas [...]) “VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

Sobre o resultado do pleito (a chapa vencedora foi eleita com 76,16% dos votos contra 16,46% da chapa segunda colocada), assinalado no voto do eminente relator, há um singelo contraponto que rogo escusa para elaborar, pois, da mesma forma que se dialoga com essa diferença à guisa de demonstrar a gravidade decorrente, em tese, do alto impacto do gasto realizado com publicidade institucional junto ao eleitorado, é também razoável pressupor que essa aguda diferença não se deve apenas e supostamente à conduta em tela, podendo defluir de atributos da própria candidatura vencedora, em cenário no qual se afigura impossível afirmar, só por isso, pudesse o resultado das urnas ser outro se nenhuma publicidade institucional tivesse sido levada a cabo. Afinal, se compreendermos que uma publicidade dessa monta possa, por exemplo, crescer 20 (vinte) pontos percentuais, ainda assim a atual mandatária teria sido eleita. Tenho, particularmente, que o resultado da eleição reforça, sim, a percepção do órgão julgador, mas de forma mais veemente quando a diferença é diminuta.

Por fim, e sem afirmar que se deva deixar de aplicar o direito quando efetivamente caracterizado o ato ilícito, potencializa o meu desconforto como julgador perante a existência de dúvida (minimamente) razoável, que reputo existente no que tange ao cabimento da sanção de cassação, haja vista estritamente a moldura fático-probatória do acórdão atacado, o fato de que a publicação do acórdão condenatório pelo TSE, em reforma ao do Regional, desaguará na aflitiva situação de submetermos o município a uma nova dinâmica de alternância na chefia do Executivo quando em curso a pandemia do Covid-19, o que poderá impactar negativamente as medidas de contenção do coronavírus.

Ante o exposto, e rogando as mais respeitadas vênias ao judicioso e articulado voto do relator, Ministro Edson Fachin, divirjo parcialmente de Sua Excelência para também **negar provimento** aos recursos especiais da Coligação Mudança com Segurança e do Ministério Público Eleitoral, além daqueles interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazana.

É como voto.

---

[1] Lei Complementar n. 64/90

Art. 1º. São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]



j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou **por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma**, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição; (Grifei)

[2] GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018. p. 878-879.

[3] ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 5. ed. São Paulo: Editora Verbo Jurídico, 2016. p. 589.

## ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Muito obrigado, Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que assim acompanha a posição do eminente Ministro Alexandre de Moraes, no sentido da negativa de provimento.

Ainda, uma vez, me penitencio pela inversão, mas é que o Ministro Alexandre tem esse cacoete de ser o redator de acórdãos, e lá no Supremo ele também funciona assim, com a profusão de acórdãos que cabe a ele relatar...

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): ...porque lá ele é o primeiro a votar. Pois não, Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Os acórdãos me procuram assim como a distribuição, às vezes, infelizmente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Pronto. Então, dizem que a bola procura o craque, olha que coisa boa.

Ah, ouço agora, é...

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Vossa Excelência me permite, Presidente? Apenas um...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Claro, Ministro Edson Fachin, com certeza.

## VOTO (ratificação)

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Apenas uma observação sobre o julgamento em curso, Presidente.

Houve uma referência, em um dos votos dos eminentes Ministros que me antecederam, à finalidade de gastos com publicidade de natureza de utilidade pública; também na tribuna foi feita essa referência.

Ainda que esse não seja o aspecto central, é necessário apenas salientar que o acórdão regional – e isso no voto vencedor, até porque está no item 3 da ementa do acórdão do TRE de Mato Grosso – assentou a ausência de provas da demonstração de que as despesas foram realizadas, em sua maioria, com publicidade de utilidade pública, restando comprovada a conduta vedada.

Portanto, nada obstante tenha afastado a cassação, o Tribunal Regional Eleitoral, pela maioria, inclusive, que se formou, não considerou demonstrado, nesse argumento, que as despesas tenham tido, em sua maioria, essa finalidade.

E, portanto, peço todas as vênias aos eminentes Ministros Alexandre de Moraes e Tarcisio Vieira de Carvalho para manter o posicionamento sobre a matéria nos termos do voto que proferi.

## PEDIDO DE VISTA



O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Seguindo a nossa votação, eu ouço agora o eminente Ministro Og Fernandes.

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Presidente, eu peço vista.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Então vai levar menos de 40 minutos, alguém avisa ao Procurador-Geral.

O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Vou facilitar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Portanto, após o voto do relator, Ministro Edson Fachin, que negava provimento à parte dos recursos, mas dava provimento ao recurso do Ministério Público Eleitoral e da Coligação Mudança com Segurança e do voto dos Ministros Alexandre de Moraes e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, que negavam provimento aos recursos especiais do Ministério Público e da Coligação, além dos interpostos por Lucimar Sacre e José Aderson Hazama, pediu vista o Ministro Og Fernandes.

Indago dos demais Ministros e colegas se aguardam a devolução da vista do Ministro Og. Ministro Banhos, Ministro Salomão? Eu também aguardo. Essa é a proclamação provisória do julgamento.

### EXTRATO DA ATA

REspEI nº 0000371-30.2016.6.11.0020/MT. Relator: Ministro Edson Fachin. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Coligação Mudança com Segurança (Advogados: Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro). Recorrente: Lucimar Sacre de Campos (Advogados: Ronimárcio Naves – OAB: 6228/MT e outros). Recorrente: José Anderson Hazama (Advogados: Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros). Recorrida: Lucimar Sacre de Campos (Advogados: Ronimárcio Naves – OAB: 6228/MT e outros). Recorrido: José Aderson Hazama (Advogados: Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros). Recorrido: Pedro Marcos Campos Lemos (Advogados: Maurício Magalhães Faria Neto – OAB: 15436/MT e outros). Recorrida: Coligação Mudança com Segurança (Advogados: Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Usaram da palavra, pela recorrente/recorrida Coligação Mudança com Segurança, o Dr. Rodrigo Terra Cyrineu, pela recorrente/recorrida Lucimar Sacre de Campos, o Dr. José Eduardo Alckmin, e, pelo recorrente/recorrido José Aderson Hazama, o Dr. Luis Gustavo Motta Severo da Silva.

Decisão: Após o voto do relator, negando provimento aos recursos especiais eleitorais interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama, mantendo-se a cominação da penalidade de multa a ambos os recorrentes, e dando provimento aos apelos manejados pelo Ministério Público Eleitoral e pela Coligação Mudança com Segurança, para determinar a cassação dos mandatos de Prefeito e Vice-Prefeito de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama, respectivamente; julgando, desde logo, prejudicado o agravo interno interposto contra decisão interlocutória; e o voto do Ministro Alexandre de Moraes, abrindo a divergência, negando provimento aos recursos especiais eleitorais da Coligação Mudança com Segurança, do Ministério Público Eleitoral, de Lucimar Sacre de Campos e de José Aderson Hazama, no que foi acompanhado pelo Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, pediu vista o Ministro Og Fernandes.

Aguardam os Ministros Luis Felipe Salomão, Sérgio Banhos e Luís Roberto Barroso.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 1º.7.2020.

### VOTO-VISTA



O SENHOR MINISTRO OG FERNANDES: Senhor Presidente, trata-se de recursos especiais que discutem acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, o qual, julgando recursos eleitorais, deu-lhes parcial provimento para:

a) afastar a cassação dos eleitos aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de Várzea Grande/MT, Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama;

b) manter a multa solidária de R\$ 60.000,00 aplicada em desfavor de Lucimar Sacre de Campos e Pedro Marcos Campos Lemos, prefeita em reeleição e secretário de Comunicação, respectivamente;

c) manter a multa de R\$ 5.000,00 aplicada ao candidato a vice-prefeito, José Aderson Hazama.

Na sessão de 30.6.2019, o relator, Ministro Edson Fachin, submeteu, ao Plenário deste Tribunal Superior, o seu voto, no qual negou provimento aos recursos especiais interpostos por Lucimar Sacre de Campos, Pedro Marcos Campos Lemos e José Aderson Hazama, mantendo a cominação da penalidade de multa aos recorrentes, e deu provimento aos recursos do Ministério Público Eleitoral e da Coligação Mudança com Segurança, para determinar a cassação dos mandatos dos eleitos aos cargos de prefeito e vice-prefeito.

Destacou Sua Excelência, em relação à necessidade de cassação dos eleitos, que:

[...] o excesso considerável, em torno de 500%, de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016 no município de Várzea Grande/MT, e a expressividade da votação obtida pelos recorridos denotaram grave quebra da igualdade entre os candidatos que concorreram ao Executivo Municipal naquele ano, de modo que a cassação dos mandatos de Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama é medida que se impõe, porque compatível com a gravidade da conduta.

Em continuidade ao julgamento, em 1º de julho, o Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência, seguida pelo Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

A corrente divergente apontou que, no caso concreto, haveria a necessidade de manter o acórdão regional pelos seguintes fundamentos:

a) grande diferença de votação obtida pelos eleitos;

b) o fato de ter havido alternância anterior na chefia do Executivo, de forma que os gastos realizados nos anos anteriores foram feitos por outros mandatários;

c) a pandemia de Covid-19;

d) o fato de o art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 ter sido pensado para situações ordinárias; assim, as especificidades do caso concreto, inclusive a pandemia em curso, impedem a aplicação, sem qualquer temperamento, das sanções previstas no dispositivo em comento.

No ponto, o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto sublinhou que:

Por fim, e sem afirmar que se deva deixar de aplicar o direito quando efetivamente caracterizado o ato ilícito, potencializa o meu desconforto como julgador perante a existência de dúvida (minimamente) razoável, que reputo existente no que tange ao cabimento da sanção de cassação, haja vista estritamente a moldura fático-probatória do acórdão atacado, o fato de que a publicação do acórdão condenatório pelo TSE, em reforma ao do Regional, desaguará na aflitiva situação de submetermos o município a uma nova dinâmica de alternância na chefia do Executivo quando em curso a pandemia do Covid-19, o que poderá impactar negativamente as medidas de contenção do coronavírus.

Em seguida, pedi vista dos autos, aos quais ora devolvo para a continuidade do julgamento.

É o brevíssimo relatório, passo a votar.

Senhor Presidente, discute-se, nestes autos, a relação dos fatos descritos no acórdão regional com o art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997.

Por relevante, colaciono o dispositivo:

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



[...]

VII - realizar, 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 média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

As condutas vedadas, como se sabe, são formas de abuso de poder que, de tão frequentes, foram tipificadas pelo legislador.

A intenção dessas condutas de impactar o pleito foi verificada pelo próprio legislador, de forma que, no *caput* do citado art. 73, fez-se constar, expressamente, que essas condutas visam a “[...] afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

Assim, uma vez bem sucedida a subsunção da conduta do candidato à norma, não há falar em obstar a aplicação das penalidades.

Restará ao julgador, sem se descuidar dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, fixar as penas mais adequadas para reprimir a conduta.

A primeira informação relevante apresentada pelo relator é que o caso dos autos revela um descumprimento significativo do dispositivo, na ordem de 500%. Segundo o acórdão regional, o dispêndio com publicidade institucional, no primeiro semestre do ano da eleição, foi de R\$ 1.209.568,21. A média, nos primeiros semestres dos três últimos anos, foi calculada em R\$ 206.856,21.

O caminho trilhado pela divergência não afasta a infringência ao que vedado pelo inciso VII do art. 73. O que cogitam os Ministros Alexandre de Moraes e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto é a adequação da pena de cassação aos eleitos.

No ponto, cumpre destacar que as punições possíveis, nos termos da nossa jurisprudência, são a cassação dos mandatos e/ou a aplicação de multa, observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Entre muitos precedentes, cito:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. CARTAZ E FOLDER. FESTA TRADICIONAL. MULTA. SUFICIÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. A teor da jurisprudência desta Corte, as sanções de perda de diplomas e de multa por conduta vedada a agentes públicos - art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei 9.504/97 - devem observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

[...]

(AgR-REspe nº 209-30/MG, rel. Min. Jorge Mussi, julgado em 26.6.2018, DJe de 3.8.2018)

Nesse diapasão, a par do brilhante voto do relator, entendo que a corrente divergente apresentou fundamentos suficientes para que se promova a manutenção do acórdão regional, que, aplicando multa aos então recorridos, afastou a cassação de seus mandatos.

Destaco, contudo, que não os subscrevo em sua totalidade.

Considero absolutamente irrelevante qualquer gasto realizado por outro poder, porquanto a legislação, expressamente, vincula que a média de gastos com publicidade é aquela do próprio órgão que o administrador dirige, no caso, a Prefeitura de Várzea Grande/MT.

Tampouco impressiona o fato de que os recorrentes assumiram o comando do município em virtude da cassação dos eleitos no pleito de 2012 e que os gastos com publicidade dos anos anteriores não eram de sua responsabilidade.

Isso porque, novamente, a lei é explícita ao vincular a média de gastos ao órgão, e não ao seu titular na ocasião.





No entanto, conforme transcrito pelo Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, constou do acórdão regional que:

É fato notório para o cidadão que houve uma série de dificuldades administrativas e de gestão na Prefeitura de Várzea Grande, nos períodos apontados, tanto é que houve uma sucessão de alcaides. A instabilidade administrativa, que deixou em estado de letargia os serviços públicos naquele município, repercute na baixa comunicação por intermédio da propaganda.

[...]

Além do mais, as despesas de publicidade realizadas pelo município abrangeram, ainda que em patamar inferior ao enunciado, aquelas para atender obrigações necessárias, como campanhas nacionais na área da saúde (campanha do dengue, zika vírus, chikungunya, hanseníase, etc.), na área financeira (recebimento de IPTU), informativos de prestação de serviços as [sic] comunidades, como mutirões realizados com instituições como Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, Ministério Público Estadual, Caixa Econômica, algumas delas que se consubstanciam em dever da Administração.

[...]

Ademais, **a situação é particular porque o parâmetro ao qual estava imantada a recorrente era o fixado pelos outros prefeitos anteriores, que foram cassados, em período de turbulenta gestão administrativa, o que ocasionou baixo investimento em políticas públicas e, por consequência, influenciou na baixa proporção de propagandas institucionais realizadas, o que é fato notório.** (grifos no original)

Ao enfrentar esse quadro fático, Sua Excelência bem apontou que:

Afinal, é da letra do acórdão, em referência aos primeiros semestres dos últimos três anos que antecederam o ano de 2016, que houve sucessivas alternâncias na chefia do Executivo local, ocasionando massiva instabilidade administrativa com nódoa de precariedade dos serviços públicos que constituem o objeto natural da publicidade institucional (voltada à informação dos munícipes). Em outras palavras, a premissa fática do acórdão regional atesta que os gastos realizados com propaganda, nos anos anteriores ao ano eleitoral, foram aquém das necessidades do Município de Várzea Grande/MT.

Esse elemento fático existente no aresto, que não pode ser revisitado pelo Tribunal Superior Eleitoral em razão do Enunciado Sumular nº 24 desta Corte, demanda reflexão mais aprofundada das penalidades a serem aplicadas à chapa eleita.

Neste caso, a obediência ao disposto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 levaria à perpetuação de uma prestação de serviço deficiente por parte da Administração Pública do município.

Tenho, diante desse quadro de exceção, que este Tribunal Superior está autorizado, considerados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, a confirmar o afastamento da pena de cassação do mandato dos eleitos determinada pelo TRE/MT.

Finalmente, a manutenção do acórdão regional também deriva da preocupação, que compartilho com o Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho, no sentido de que eventual acórdão condenatório proferido pelo TSE, que implique na cassação dos eleitos, [...] desaguará na aflitiva situação de submetermos o município a uma nova dinâmica de alternância na chefia do Executivo quando em curso a pandemia do Covid-19, o que poderá impactar negativamente as medidas de contenção do coronavírus”.

Isso posto, **acompanho o relator, para negar provimento aos recursos interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazama**, mantendo a cominação da penalidade de multa a ambos os recorrentes. Entretanto, **divirjo de Sua Excelência e acompanho a divergência para negar provimento aos recursos especiais da Coligação Mudança com Segurança e do MPE.**

É como voto.



## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Senhor Presidente, a hipótese dos autos versa sobre a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei 9.504/97 decorrente de gastos com publicidade, no primeiro semestre anterior ao pleito. Eis o teor do dispositivo:

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

[...]

VII - realizar, 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 média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

[...]

§ 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.

(sem destaques no original)

Na espécie, a despeito do inequívoco gasto a mais com publicidade no primeiro semestre de 2016 em comparação com a média dos três anos anteriores, há duas razões que, em seu conjunto, autorizam não impor a gravosa sanção de perda dos diplomas.

Em primeiro lugar, o Município de Várzea Grande/MT, nos três anos anteriores às Eleições 2016, teve média de despesas com propaganda institucional extremamente baixa se considerado o porte daquela localidade, com população de quase 190 mil habitantes: R\$ 206.856,21 por ano. Desse modo, o valor gasto no primeiro semestre do ano do pleito, de R\$ 1.209.568,21, embora de fato bem superior, deve ser visto com certa reserva.

Em segundo lugar, conforme assentou o TRE/MT, as despesas excepcionalmente módicas nos três anos anteriores decorreram de grande período de instabilidade institucional no Município, com inúmeras mudanças na chefia do Poder Executivo Municipal, além do que, até maio de 2015, a ora recorrida sequer era a Prefeita, como se verifica da seguinte passagem do acórdão:

Um recorte fundamental deve ser feito no presente caso. É a particularidade de que a recorrente [ora recorrida] Lucimar Sacre assumiu o mandato em função da cassação do Prefeito de Várzea Grande, urbe que, aliás, teve uma sucessão de alcaides em pouco espaço de tempo.

[...]

A situação diferenciada decorre do fato de que nos três anos anteriores, a recorrente [ora recorrida] não ocupava a chefia do Executivo municipal (assumiu em maio de 2015), fato esse que tem que ser levado em consideração no momento da avaliação da pena a ser imposta.



[...]

A situação presente é diferente, como se disse, pois não foi a recorrente a titular da pasta nos três últimos anos anteriores à data assinalada, como paradigma da violação da norma.

Isso não quer dizer, todavia, que há um caminho livre para a promoção de irregularidades. Pode haver a fiscalização prévia, contemporânea e mesmo posterior à infração. Contudo, não se pode dizer que as penas hão de ser inflexivelmente aplicadas, sem o cotejo fático-normativo aliado ao juízo de razoabilidade, com esboço constitucional.

Desse modo, ausente a gravidade da conduta, impõe-se manter apenas a sanção pecuniária fixada pelo TRE/MT, na forma do § 4º do referido dispositivo.

Ante o exposto, acompanho a divergência para **negar provimento** aos recursos especiais.

### **VOTO (ratificação)**

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Senhor Presidente, esse caso é interessante, porque, ainda quando o feito constava de sessão no Plenário Virtual, eu solicitei destaque e distribuí um voto divergente, antes mesmo do julgamento por videoconferência, em obséquio ao tempo expedito dos nobres colegas. Desse modo, louvando os votos proferidos na presente assentada, ratifico aquele por mim já proferido.

É como voto.

### **ESCLARECIMENTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Interpretando a posição geral, por unanimidade, nós concordamos com a juntada do voto, sem a necessidade da leitura...

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): ... embora seja sempre um prazer ouvir Vossa Excelência, apenas pelo adiantado da hora e para podermos avançar com as listas.

Pois não, Ministro Luis Felipe Salomão.

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO: Só quero retificar, porque, agora verificando, realmente quem abre a divergência é o Ministro Alexandre, não é?

Então, eu disse que o Ministro Tarcisio disponibilizou antes, mas então eu acompanho a divergência parcial aberta pelo Ministro Alexandre.

O SENHOR MINISTRO TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO: Presidente, eu acho que, assim, fora da linguagem jurídica, eu queimei a largada. Eu divulguei o voto antes dos eminentes colegas, mas o Ministro Alexandre, me parece que será, em boa hora, o relator do acórdão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Mas o Ministro Alexandre, desde a Primeira Turma do Supremo, assim, ele adora lavrar acórdão.

Muito bem.

### **VOTO (ratificação)**

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Vossa Excelência me permite, Presidente?



O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Claro, Ministro Edson Fachin, com muito gosto.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (relator): Já na condição de quase ex-relator deste feito, apenas para pontuar que, nada obstante tenha se formado a compreensão majoritária pela não imposição da cassação, eu reafirmo a compreensão que aqui expus. Entendo que houve, efetivamente, gastos excessivos: o percentual é em torno de 500% de publicidade, o que violou a paridade na disputa eleitoral.

Não compreendo que haja condições especiais para serem consideradas, como mandato-tampão ou ausência de gestão anterior na municipalidade, para atenuar a gravidade da conduta que foi imputada.

Portanto, apenas estou registrando a percepção que tenho da matéria e, nada obstante, reconhecendo que já se formou a percepção majoritária, a partir da divergência do eminente Ministro Alexandre de Moraes, que, como já disse o Ministro Tarcisio, se ocupará da redatoria do voto vencedor.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Muito obrigado, Ministro Edson Fachin, que reitera a sua posição.

### VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Muito obrigado, Presidente, também serei breve.

Produzi declaração de voto, que peço para ser juntada aos autos, na qual cheguei à mesma conclusão da douda divergência, inaugurada pelo Ministro Alexandre de Moraes, com todas as vênias ao ilustre relator.

É como voto.

### DECLARAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO SÉRGIO BANHOS: Senhor Presidente, conforme bem exposto pelo relator, o Tribunal Regional de Mato Grosso manteve a compreensão do Juízo Eleitoral quanto à configuração da conduta vedada do art. 73, VII, da Lei das Eleições no caso concreto, porquanto houve “*dispêndio de R\$ 1.209.568,21 (um milhão, duzentos e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e um centavos) com publicidade institucional no primeiro semestre de 2016, quantia que excedeu a média dos gastos com publicidade nos primeiros semestres dos três últimos anos, calculada em R\$ 206.856,21 (duzentos e seis mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e vinte e um centavos)*”.

Todavia e a despeito do reconhecimento do ilícito eleitoral, a Corte de origem minorou o valor da multa aplicada, afastando, ainda, a cassação dos mandatários em razão da indigitada conduta vedada, porquanto concluiu desarrazoada a aplicação da sanção, ante as especificidades da situação averiguada na administração municipal.

É certo que a jurisprudência desta Corte Superior há muito tem assentado que a configuração das condutas vedadas ocorre de forma objetiva, sendo inexigível a prova do intuito eleitoreiro. O escopo desse regramento no período eleitoral crítico é limitar a atuação da Administração Pública, sobretudo em ano eleitoral, com a finalidade de garantir a igualdade de disputa na circunscrição do pleito.

Assim, vigoram, nesta seara, os princípios de taxatividade e da legalidade estrita, pois, como assinala Rodrigo Zilio, “*o legislador elegeu determinados padrões de comportamento de conduta como inadequados aos agentes públicos e, assim, o malferimento a esses arquétipos comportamentais merece reprimenda ope legis*”[1].

Nesse sentido é a pacífica jurisprudência: “*As condutas vedadas, para seu aperfeiçoamento, prescindem da produção do resultado naturalístico e da análise da finalidade eleitoral do ato, sendo suficiente a prática dos atos (REspe nº 695-41/GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 26.6.2015 e AgR-AI nº 515-27/MG, Rel. Min.. Luciana Lóssio, DJe de 25.11.2014)*” (AgR-AI 614-67, rel. Min. Luiz Fux, DJE de 31.8.2016).



Nada obstante, uma vez comprovado o ilícito eleitoral, cumpre examinar, em juízo de proporcionalidade e de razoabilidade, a pertinência da imposição das sanções legais cabíveis, entendimento que passou a ser adotado neste Tribunal no *leading case* alusivo ao Agravo de Instrumento 5.343, de relatoria do saudoso Min. Humberto Gomes de Barros, DJ de 4.3.2005, no qual se assentou que ***"o dispositivo do art. 73, § 5º, da Lei nº 9.504/97, não determina que o infrator perca, automaticamente, o registro ou o diploma. Na aplicação desse dispositivo reserva-se ao magistrado o juízo de proporcionalidade. Vale dizer: se a multa cominada no § 4º é proporcional à gravidade do ilícito eleitoral, não se aplica a pena de cassação"*** (grifo nosso).

Rompeu-se, outrora, com a orientação deste Tribunal, no início dos anos 2000, de que a caracterização das condutas vedadas ensejava a aplicação necessariamente cumulativa das penalidades legais. Nessa linha: *"As condutas vedadas julgam-se objetivamente. Vale dizer, comprovada a prática do ato, incide a penalidade. As normas são rígidas. Pouco importa se o ato tem potencialidade para afetar o resultado do pleito. Em outras palavras, as chamadas condutas vedadas presumem comprometida a igualdade na competição, pela só comprovação da prática do ato"* (REspe 24.795, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS em 27.10.2004).

Assim, a necessidade de aplicação da cassação de registro ou diploma, referida no § 5º do art. 73 da Lei 9.504/97, se reserva aos casos de inequívoca seriedade do quadro fático, com manifesto comprometimento da normalidade e da legitimidade das eleições.

Feitas essas considerações e conforme se extrai do acórdão regional, os candidatos majoritários eleitos não negaram a extrapolação dos gastos com publicidade institucional, tendo o voto condutor, contudo, ponderado que a norma proibitiva, abstratamente considerada, deveria ser essencialmente reputada para uma situação de normalidade, na qual o gestor do município já está no cargo e almeja concorrer à reeleição (fl. 30 do acórdão regional).

No ponto e a corroborar essa compreensão distintiva do voto condutor do acórdão recorrido, vale lembrar que esta Corte Superior já assentou que *"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"* (Recurso Especial 679-94, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 19.12.2013).

A partir dessa premissa, o relator no Tribunal *a quo* assinalou que:

a) não foi a prefeita (eleita em 2016) a titular da pasta nos últimos anos anteriores utilizados para aferição da medida de gastos com publicidade (2013 a 2015), cuja gestão se iniciou apenas em 7.5.2015 (fls. 31 e 32 do acórdão);

b) a prefeitura de Várzea Grande/MT, nos anos de 2013 e 2014, gastou menos da metade dos gastos da Câmara Municipal, órgão legislativo com orçamento muito menor e com menos atribuições que o Poder Executivo;

c) era notório que o Município passou por diversas dificuldades administrativas e de gestão nos períodos de 2013 e 2014, em virtude da sucessão ocorrida no cargo de prefeito da localidade, com comprometimento de serviços públicos e repercussão na realização da publicidade institucional (fl. 31 do acórdão);

d) as despesas de publicidade realizadas pelo município destinaram-se, ainda que em patamar inferior ao alegado pelos representados e entre outras finalidades (R\$ 272.131,09), a atender a obrigações necessárias, como campanhas nacionais na área de saúde (campanha da dengue, zika vírus, chikungunya, hanseníase, etc.), na área financeira (recebimento de IPTU), informativos de prestação de serviços às comunidades, como mutirões realizados com instituições como Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, Ministério Público Estadual, Caixa Econômica, algumas delas que se consubstanciam em dever da Administração (fl. 23 e 32 do acórdão);

e) apurou-se uma votação manifestamente expressiva obtida pelos candidatos eleitos (fl. 33 do acórdão).

É certo que não se pode admitir, de forma irrestrita, que o gestor em disputa possa simplesmente invocar circunstâncias a legitimar a extrapolação dos gastos com publicidade institucional, reputada tão relevante norma vedatória que obsta mecanismo expressivo de projeção do candidato à reeleição no âmbito do eleitorado consistente na publicidade institucional.



Entretanto e rogando respeitosa vênias ao Ministro Edson Fachin, também entendo que a corrente vencedora na Corte de origem expôs fundamentos do contexto fático-probatório consistentes na instabilidade administrativa no Município de Várzea Grande/MT e na situação específica enfrentada por aquela Administração, a evidenciar excepcionalidade que justificou, ainda que reconhecida a infração ao art. 73, VII, da Lei das Eleições, a imposição apenas da reprimenda pecuniária aos representados, rejeitando, em juízo de proporcionalidade, a aplicação da penalidade mais grave de desconstituição dos diplomas.

Na linha do contido no voto condutor da decisão regional, não se está a afastar a aplicação do inciso VII do art. 73 da Lei 9.504/97, mas, no âmbito do juízo de hermenêutica decorrente dos §§ 4º e 5º desse mesmo preceito, cumpre ao julgador realizar juízo de ponderação quanto às consequências da condenação resultante do comando normativo abstrato, adequando o sancionamento diante das circunstâncias averiguadas no caso concreto, a primar pelo manto da razoabilidade e sem se afastar, ao revés, da própria aplicação do conteúdo legal.

Desse modo, transmuda-se a potência da letra da lei, decorrente de sua imperatividade, atualizando sua aplicação aos contornos do caso concreto (ainda que no plano secundário de seus efeitos e em juízo de adequação), sem mitigar, portanto, a força em abstrato da mesma norma.

De outra parte, é de se considerar que a revisão da conclusão da maioria do Tribunal *a quo*, em face do contexto fático-probatório, não pode ser, a princípio, modificada por esta Corte Superior, inclusive para refutar a suficiência dos elementos que justificaram apenas a imposição da multa, tendo em vista o óbice do enunciado sumular 24 do TSE.

Por outro lado, pondere-se que aquele Tribunal está mais próximo daquela realidade local, tendo justificado, a meu juízo e de forma fundamentada, o afastamento da cassação dos eleitos, em virtude de contexto específico de instabilidade administrativa, em que houve a cassação de anteriores prefeitos, letargia de serviços públicos no município e baixos investimentos em políticas direcionadas à população, no período antecedente aos dos gestores ora investigados (fls. 31 e 33 da decisão regional).

Ademais e a despeito do percentual de extrapolação expressiva da publicidade institucional em que se baseou a corrente vencida, é importante destacar que o Juiz Jackson Francisco Coleta Sobrinho, em seu voto-vista na instância ordinária revisora, acompanhou o voto condutor, por entender também que *“as contas apresentadas pelo antigo gestor (Wallace Guimarães), portanto, não observavam a correta contabilização dos autos e fatos contábeis, conforme anotado pela corte de contas e devidamente comprovado nos autos, razão pela qual seria temerário adotar como referencial para a condenação dos novos gestores”* (grifo nosso).

Acrescentou que *“o descontrole nas finanças públicas decorrente do afastamento de gestores municipais impediria que se fizesse uma comparação de gastos com publicidade institucional no pleito eleitoral litigioso (2016) com a quantia gasta no pleito anterior (2012) porquanto neste exercício houve ‘manipulações contábeis’ resultante justamente da alternância de gestores municipais entre Sebastião dos Reis Gonçalves (Tião do Zaeli) e Antônio Gonçalo Pedroso de Barros”*.

O magistrado em tela concluiu que *“o município de Várzea Grande apresenta, portanto, um quadro fático absolutamente atípico vindo de frequente alteração de gestores municipais nos últimos anos, não permitindo uma comprovação segura dos valores utilizados para propaganda institucional”* (grifo nosso).

Tais premissas fáticas adicionais reforçam, por conseguinte, minha conclusão quanto ao acerto da maioria da Corte mato-grossense quanto à não imposição da cassação dos diplomas no caso concreto.

Por essas razões e rogando respeitosa vênias ao relator, **acompanho a divergência para também negar provimento aos recursos especiais da Coligação Mudança com Segurança e do Ministério Público Eleitoral, além daqueles interpostos por Lucimar Sacre de Campos e José Aderson Hazana.**

---

[1] ZILIO, Rodrigo López. POTENCIALIDADE, GRAVIDADE E PROPORCIONALIDADE: uma análise do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64 /90. Disponível em: [http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/Zilio\\_POTENCIALIDADE.pdf](http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/Zilio_POTENCIALIDADE.pdf), acesso em: 30.6.2020.



## VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (presidente): Senhores Ministros, eu, pedindo todas as vênias ao eminente relator, também estou endossando o entendimento da aplicação da multa, sem cassação de mandato, diante das peculiaridades do caso.

## EXTRATO DA ATA

REspEI nº 0000371-30.2016.6.11.0020/MT. Relator originário: Ministro Edson Fachin. Redator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrente: Coligação Mudança com Segurança (Advogados: Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro). Recorrente: Lucimar Sacre de Campos (Advogados: José Eduardo Rangel de Alckmin – OAB: 2977/DF e outros). Recorrente: José Aderson Hazama (Advogados: Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros). Recorrida: Lucimar Sacre de Campos (Advogados: José Eduardo Rangel de Alckmin – OAB: 2977/DF e outros). Recorrido: José Aderson Hazama (Advogados: Luis Gustavo Mota Severo – OAB: 34248/DF e outros). Recorrido: Pedro Marcos Campos Lemos (Advogados: Maurício Magalhães Faria Neto – OAB: 15436/MT e outros). Recorrida: Coligação Mudança com Segurança (Advogados: Rodrigo Terra Cyrineu – OAB: 16.169/MT e outro). Recorrido: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido, em parte, o Ministro Edson Fachin (relator, negou provimento aos recursos especiais eleitorais do Ministério Público Eleitoral, da Coligação Mudança com Segurança, de Lucimar Sacre de Campos e de José Aderson Hazama e julgou prejudicado o agravo regimental, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que redigirá o acórdão.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (presidente), Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Og Fernandes, Luis Felipe Salomão, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Sérgio Banhos.

Vice-Procurador-Geral Eleitoral: Renato Brill de Góes.

SESSÃO DE 25.8.2020.

Sem revisão das notas de julgamento dos Ministros Og Fernandes e Luis Felipe Salomão.

