



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

**RECURSO ORDINÁRIO Nº 1380-69.2014.6.07.0000 – CLASSE 37 –
BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL**

Relator: Ministro Henrique Neves da Silva

Recorrente: Nelson Tadeu Filippelli

Advogados: Herman Ted Barbosa – OAB: 10001/DF e outros

Recorrente: Agnelo Santos Queiroz Filho

Advogados: Edson Luiz Saraiva dos Reis – OAB: 12855/DF e outros

Recorrida: Coligação União e Força

Advogados: Andreive Ribeiro de Sousa – OAB: 31072/DF e outros

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GASTOS. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. ABUSO DO PODER POLÍTICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.

1. Veiculação do vídeo alusivo ao Programa de Alimentação Escolar e da logomarca governamental no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*, nos três meses que antecederam o pleito.

a. A condenação por prática de conduta vedada somente é possível quando há prova inconteste da veiculação de propaganda institucional, paga com recursos públicos, no período vedado.

b. Na espécie, o autor apresentou mera reprodução de suposta divulgação de propaganda institucional na internet, cuja prova – obtida em serviço autônomo de armazenamento de dados – não se presta a demonstrar a data da veiculação nem que o vídeo encartado aos autos teria sido pago com recursos públicos.

c. Os recursos merecem provimento neste ponto para afastar a infração ao art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97 e as respectivas multas impostas aos recorrentes.

2. O fato de os representados não terem sido eleitos não impede que a Justiça Eleitoral examine e julgue ação de investigação judicial eleitoral na forma do art. 22 da LC 64/90. A aferição do abuso do poder econômico,

político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos.

3. A realização de propaganda institucional somente é admitida nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição da República, sendo vedada a utilização de imagens ou símbolos que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores.

4. A adoção de nova logomarca do governo, criada com propósito específico de identificar determinada gestão, pode caracterizar espécie de promoção dos governantes.

5. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90.

6. A utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal em período pré-eleitoral, que serve precipuamente para a autopromoção do governante, tem gravidade suficiente para atrair a sanção de inelegibilidade.

7. Não demonstrada a participação do candidato ao cargo de vice-governador nos ilícitos apurados, não é possível lhe impor inelegibilidade. Precedentes.

Recurso ordinário de Agnelo Santos Queiroz Filho provido, em parte, para afastar apenas a sanção de multa imposta pelo acórdão regional.

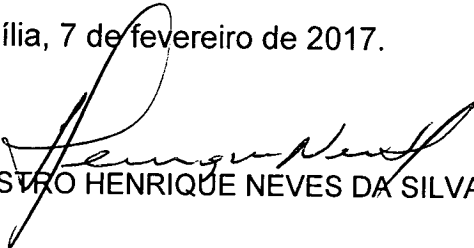
Recurso ordinário interposto por Nelson Tadeu Filippelli provido para afastar a sanção de multa e a declaração de inelegibilidade impostas pelo acórdão regional.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em dar provimento ao recurso ordinário de Nelson Tadeu



Filippelli e dar provimento parcial ao de Agnelo Santos Queiroz Filho, para, mantida a declaração de inelegibilidade, afastar apenas a sanção de multa, nos termos do voto do relator.

Brasília, 7 de fevereiro de 2017.


MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, Nelson Tadeu Filippelli (fls. 4.336-4.386) e Agnelo Santos Queiroz Filho (fls. 4.389-4.405), candidatos à reeleição, respectivamente, aos cargos de vice-governador e governador nas Eleições de 2014, interpuseram recursos ordinários contra o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (fls. 4.136-4.164) que, por unanimidade, rejeitou as matérias preliminares e, no mérito, julgou parcialmente procedente a ação de investigação judicial eleitoral ajuizada pela Coligação União E Força, a fim de aplicar-lhes as sanções de inelegibilidade pelo período de oito anos, nos termos do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/90, e de multa no valor de R\$ 30.000,00, em caráter solidário, nos termos do art. 73, VI, *b*, e § 4º, da Lei 9.504/97.

Eis a ementa do acórdão regional (fls. 4.136-4.137):

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE AUTORIDADE E USO INDEVIDO DE MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. ART. 73, LEI DAS ELEIÇÕES. RITO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. PREJUDICIAL. CONDENAÇÃO ANTERIOR. CAUSA DE PEDIR E PEDIDOS DISTINTOS. REJEIÇÃO. PRELIMINARES. INCOMPETÊNCIA DO TRE-DF E INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRECLUSÃO DA OPORTUNIDADE DA PRODUÇÃO PROBATÓRIA. ILEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM. INÉPCIA DA INICIAL E AUSÊNCIA DE TIPICIDADE MATERIAL. REJEITADAS. MÉRITO. CAMPANHA PUBLICITÁRIA: PROGRAMA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DO GDF. CONFIGURADA A AUTOPROMOÇÃO DOS REPRESENTADOS. DESCARACTERIZADO O INTUITO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL: LOGOMARCA E PROPAGANDA DIVERSAS. EXALTAÇÃO INDEVIDA DAS QUALIDADES DO GOVERNO. GRAVIDADE. PRESENÇA DE ABUSO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. USO DE BOLA COM FOTOGRAFIA DO GOVERNADOR EM EVENTO DA FIFA. OBJETOS NÃO PRODUZIDOS PELOS REPRESENTADOS. NÃO CONFIGURAÇÃO DO ABUSO DO PODER POLÍTICO E DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. CADEIRAS DO ESTÁDIO NACIONAL MANÉ GARRINCHA NA COR VERMELHA. SUBJETIVISMO NA ESCOLHA DA COR. ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO AFASTADOS. PARTICIPAÇÃO EM PROGRAMA DA CEB. NÃO CONFIGURAÇÃO DO ABUSO. DESPESAS COM PUBLICIDADE EM ANO ELEITORAL. DESVIRTUAMENTO DA

FINALIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, § 1º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONFIGURADO O ABUSO DO PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. GRAVIDADE DOS FATOS NARRADOS. PARCIAL PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE INELEGIBILIDADE DOS REPRESENTADOS. MULTA.

1. Gravidade dos fatos narrados, nos termos exigidos pelo inciso XVI do art. 22 da LC nº 64/1990, para configuração do ato abusivo, demonstrada pelos seguintes fatos: a) utilização de mensagens enaltecedoras da administração no Programa Alimentação Escolar GDF – 2014, que alcançou o período eleitoral, sem ter sido veiculada nos três primeiros anos de governo; b) utilização da logomarca do GDF no sítio institucional GDF Dia a Dia durante período eleitoral, em violação ao disposto no artigo 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997; c) associação de jingles com dizeres repetitivos à logomarca do GDF, bem como exibição de várias propagandas publicitárias, muitas vezes veiculadas em horário nobre na televisão e disponíveis diuturnamente, com viés de autopromoção e enaltecimento do gestor público; d) manipulação do orçamento destinado a publicidade governamental de forma a desvirtuar a propaganda que deveria ser de utilidade pública, utilizando de forma desproporcional os recursos públicos a fim de enaltecer apenas os atos positivos da gestão.

2. Parcial procedência aplicando-se a sanção de inelegibilidade aos Representados para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta vedada, nos termos do artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990.

3. Aplicação da sanção de multa pelo uso indevido da logomarca do GDF no sítio GDF Dia a Dia, durante período eleitoral, nos termos dos artigos 73, VI, b, combinado com o § 4º do artigo 73, da Lei nº 9.504/1997, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), a ambos os Representados, solidariamente, em virtude do caráter reiterado da exposição do referido símbolo na Internet.

Opostos embargos de declaração por Nelson Tadeu Filippelli (fls. 4.167-4.199) e por Agnelo Santos Queiroz Filho (fls. 4.200-4.209), não foram eles providos em acórdão assim ementado (fl. 4.224):

AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. IMPROCEDÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. OMISSÃO. DÚVIDA. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS NÃO PROVIDOS.

Ausentes a contradição, omissão, dúvida ou obscuridade alegadas pelos Embargantes, em face do contexto do próprio Acórdão embargado, há de se negar provimento aos embargos de declaração opostos.

Nas suas razões recursais, Nelson Tadeu Filippelli sustenta, em suma, que:



- a) não houve desvirtuamento da propaganda institucional nem uso indevido de programas assistenciais, mas apenas a divulgação das atividades e das ações do governo, bem como a abordagem de temas político-comunitários, sem menção a circunstâncias eleitorais nem promoção pessoal, em homenagem ao caráter educativo, informativo ou de orientação social que rege a publicidade dos órgãos públicos;
- b) as publicidades institucionais veiculadas e a execução de programas assistenciais revestiram-se de legalidade e não tiveram gravidade apta para comprometer a normalidade e a legitimidade do pleito e ensejar a aplicação de inelegibilidade;
- c) não foram demonstrados os requisitos objetivos para a configuração do abuso do poder político ou de autoridade pelo uso indevido de meios de comunicação social;
- d) o acórdão recorrido violou os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, dispostos no art. 5º, LIV, da Constituição Federal, ao aplicar a sanção de inelegibilidade sem que houvesse irregularidade na propaganda institucional nem gravidade nos atos tidos como irregulares;
- e) não há falar em excesso de publicidade institucional, pois os limites legais foram respeitados;
- f) não houve desvirtuamento da publicidade institucional alusiva ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014, pois o vídeo questionado não foi veiculado no sítio eletrônico do governo do Distrito Federal, mas, sim, no do *Youtube*, sobre o qual o governante não tem controle;
- g) a coligação autora não se desincumbiu do ônus de comprovar nos autos a veiculação, no sítio eletrônico oficial do GDF, nem no período vedado, nem no início do ano eleitoral, do vídeo gravado pelo governador divulgando itens da merenda escolar;



h) o acórdão recorrido baseou-se na mera suposição de que ocorreu a veiculação do vídeo da merenda escolar no sítio oficial do GDF. Contudo, não há falar em condenação por conduta vedada ou abuso de poder sem prova da prática do ato tido como irregular;

i) o vídeo apresentado pela coligação autora foi adulterado para retirar-lhe o caráter informal e transformá-lo em publicidade institucional, a fim de prejudicar os representados, não tendo sido provado nos autos quem foi o responsável pela divulgação e pela adulteração referida;

j) não praticou nenhum ato que justificasse a sanção de inelegibilidade ou de multa, pois não aparece no vídeo nem tem responsabilidade pela sua postagem no *Youtube*;

k) o acórdão recorrido "*deixou de indicar quais seriam as referências constantes do vídeo que teriam o 'nítido intuito de promover a figura do representado', nos moldes da jurisprudência do c. TSE*" (fl. 4.364). Ademais, o vídeo postado no *Youtube* está dentro dos limites admitidos por esta Corte Superior, pois contém apenas uma fala do governador Agnelo Queiroz, em caráter informal, acerca da melhoria na merenda escolar e do incentivo à agricultura familiar, temas de caráter político-comunitário, e nele não há referência a circunstâncias eleitorais nem promoção pessoal;

l) as propagandas institucionais citadas no acórdão regional estão de acordo com o art. 37, § 1º, da Constituição Federal, pois:

- i. a logomarca utilizada nas peças publicitárias é símbolo impessoal, que não faz referência a pessoas específicas ou partidos, e o seu emprego no sítio eletrônico do GDF em período eleitoral não ficou comprovado;



- ii. o *jingle* usado na propaganda institucional demonstra apenas que o governo estava fazendo melhorias no Distrito Federal, e as críticas e as comparações com gestões anteriores realizadas nos vídeos citados condizem com a verdade e não transbordaram para o abuso ou para o dano moral;
 - iii. não há mácula ao princípio da impessoalidade na exaltação das qualidades do governo, ainda que em detrimento de gestões anteriores, pois as publicidades institucionais são impessoais e enfatizam as qualidades dos governos, e não dos governantes;
- m) não houve manobra do governo para inverter gastos com publicidade, os quais estão dentro dos limites legais e não afrontaram o art. 73, VII, da Lei 9.504/97;
- n) as nomenclaturas “propaganda institucional” e “[propaganda] de utilidade pública” cuidam apenas de classificação metodológica aprovada no Plano Plurianual de Publicidade de 2014;
- o) o empenho de 50% do valor previsto na lei orçamentária com propaganda institucional e o uso de quantia menor para a publicidade classificada como de utilidade pública não revelam conduta vedada nem ilegalidade, pois estão dentro dos limites de atuação da administração pública, notadamente no que se refere aos critérios de discricionariedade, conveniência e oportunidade, assim como observaram os parâmetros aprovados no Plano Anual de Publicidade de 2014;
- p) o aumento na divulgação da propaganda institucional em 2014 ocorreu por razão lógico-temporal, pois, ao final da gestão, havia mais fatos a ser divulgados à população do que no início do período governamental, em 2011;
- q) a veiculação de algumas publicidades institucionais em horário nobre não é vedada e ocorreu porque é nesse horário



que a população poderia ter maior conhecimento da prestação de contas e do uso dos recursos públicos;

r) embora o *“TRE/DF tenha considerado excessivos os gastos com publicidade institucional, esse fato não é suficiente, isoladamente, para a caracterização do abuso, mormente porque a veiculação observou os limites legais impostos pela legislação em regência”* (fl. 4.374), tampouco se comprovou eventual proveito às candidaturas dos recorrentes;

s) as propagandas institucionais impugnadas contêm apenas prestação de contas das ações governamentais sobre assuntos político-comunitários de relevante interesse dos cidadãos do Distrito Federal e atendem aos princípios que regem a atuação da administração pública;

t) não foi reeleito, o que demonstra que as publicidades institucionais impugnadas não influíram na legitimidade das eleições nem tiveram gravidade;

u) o Tribunal de origem interpretou ampliativamente o art. 73, VII, da Lei 9.504/97 para, com base em meras presunções, aplicar ao recorrente sanção de inelegibilidade.

Requer o conhecimento e o provimento do recurso, a fim de reformar o acórdão regional e afastar as condenações que lhe foram impostas.

Por sua vez, o recorrente Agnelo Santos Queiroz Filho sustenta, em síntese, que:

a) o vídeo alusivo ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 não contém enaltecimento da sua gestão, mas, sim, a veiculação de mensagem que não caracteriza publicidade governamental ou institucional e em relação à qual não se comprovou que tenha sido custeada com recursos públicos;

b) o vídeo aludido nos autos não foi postado no sítio eletrônico do GDF, mas em página do *Youtube*;



- c) a Corte de origem não analisou de forma sistemática e minuciosa a logomarca nem a alegada associação de *jingles* com dizeres repetitivos, cuja ocorrência foi afirmada apenas genericamente no acórdão recorrido;
- d) não houve análise do conteúdo das peças publicitárias que permitisse concluir pela existência de padrão de conduta destinado a obter favorecimento eleitoral;
- e) os trechos de publicidades institucionais transcritos no acórdão regional não são suficientes para a caracterização de uso indevido dos meios de comunicação social nem exemplificativos dele, pois seria necessário também que fossem analisadas na íntegra as peças publicitárias, assim como o momento e os horários em que elas foram veiculadas;
- f) os trechos adotados como fundamento pelo acórdão recorrido utilizam expressões de comunicação adequadas à linguagem publicitária e versam sobre aspectos relevantes da atividade governamental, nos estritos termos do § 1º do art. 37 da Constituição Federal;
- g) nenhuma das peças publicitárias contém nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, mas apenas informações necessárias e úteis, denotando o caráter educativo sobre as atividades que o governo empreendia;
- h) a Corte Regional não levou em consideração os documentos juntados aos autos, relativos aos pedidos de inserção de publicidade em diversas emissoras de rádio e televisão e aos contratos regularmente firmados com empresas de publicidade;
- i) o acórdão recorrido pressupôs que as publicidades governamentais consistem em propaganda institucional e publicidade de utilidade pública, mas tal distinção não está



prevista no § 1º do art. 37 da Constituição Federal e tem razão de ser apenas para fins administrativos, pois ambas são espécies do gênero “publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos”;

- j) não há amparo fático, legal ou administrativo na afirmação de que teria sido utilizada manobra ou artifício para alterar os gastos com publicidade de utilidade pública em favor das propagandas ditas institucionais, notadamente porque não há distinção entre elas e porque foram respeitados os limites previstos no art. 73, VII, da Lei das Eleições, sendo eventuais ajustes nos gastos de órgãos públicos decorrência de juízo de conveniência e oportunidade administrativa;
- k) a gravidade das circunstâncias não foi apontada no acórdão.

Requer o conhecimento e o provimento do recurso ordinário, a fim de que seja reformado o acórdão regional para julgar improcedente a ação de investigação judicial eleitoral e afastar as condenações que lhe foram impostas.

Apresenta, ademais, relação das páginas e das peças processuais juntadas aos autos nas quais seria possível confirmar as alegações recursais no sentido de que não há elementos de prova que sustentem as conclusões adotadas pelo acórdão recorrido.

Não foram apresentadas contrarrazões, conforme certidão à fl. 4.500.

A douta Procuradoria-Geral Eleitoral, no parecer de fls. 4.503-4.511, manifestou-se pelo não provimento dos recursos ordinários, sob os seguintes fundamentos:

- a) o acórdão recorrido não merece reparo, uma vez que ficaram demonstrados o uso indevido dos meios de comunicação social e o abuso do poder político e econômico, pois o material publicitário impugnado indica



que houve promoção pessoal do governador e do vice-governador, candidatos à reeleição, sem caráter informativo ou de orientação social, pois destaca a superioridade da gestão em detrimento das anteriores e os benefícios caso haja continuidade do grupo político no poder;

- b) *“não prospera a alegação dos recorrentes no sentido de que a propaganda acerca do ‘Programa de Alimentação Escolar’ não foi divulgada no sítio do Governo do Distrito Federal. Isso porque está acostada aos autos, às fls. [sic] 26, cópia da página do GDF, na seção ‘Vídeos’, acessada no dia 16.7.2014, na qual consta a publicidade impugnada”* (fl. 4.506);
- c) é incontroverso que a publicidade institucional impugnada estava disponível no período vedado pela legislação, na seção “Vídeos” no sítio oficial do governo do Distrito Federal. Ademais, a conduta se amolda ao art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97 e não se exige que ela tenha potencialidade lesiva para desequilibrar o pleito;
- d) ficou comprovado o uso da logomarca e de *jingles* nas campanhas publicitárias do GDF, também no período eleitoral, bem como a realização de campanhas com críticas ácidas às gestões anteriores e conteúdo autopromocional dos recorrentes;
- e) embora os gastos com publicidade no ano de 2014 não tenham ultrapassado o limite estabelecido pelo art. 73, VII, da Lei das Eleições, as propagandas institucionais serviram para a autopromoção dos recorrentes, em desvio de finalidade, e se intensificaram naquele ano, no qual foram reduzidos os orçamentos dos órgãos e das entidades distritais, exceto da Secretaria de Publicidade.

É o relatório.



VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (relator): Senhor Presidente, os recursos ordinários são tempestivos. O acórdão regional atinente ao julgamento dos embargos de declaração foi publicado no *Diário da Justiça Eletrônico* de 25.4.2016, segunda-feira, conforme certidão à fl. 4.234, e os apelos foram interpostos em 27.4.2016, quarta-feira (fls. 4.336 e 4.389), em petições subscritas por advogados habilitados nos autos (procurações às fls. 175 e 4.125).

A Coligação União E Força ajuizou ação de investigação judicial eleitoral em desfavor de Agnelo Santos Queiroz Filho e Nelson Tadeu Filippelli, candidatos à reeleição aos cargos de governador e vice-governador do Distrito Federal no pleito de 2014, sob a alegação de uso indevido dos meios de comunicação social, abuso do poder político e conduta vedada a agentes públicos em campanha.

Alegou que os demandados fizeram uso indevido da publicidade institucional e de programas assistenciais nos quatro anos de gestão, intensificando-os no final de 2013 e em 2014, a fim de fortalecer a candidatura de Agnelo Santos Queiroz Filho, colocando-o em vantagem em relação aos demais candidatos, conforme explicitado na petição inicial (fl. 3).

O Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal julgou parcialmente procedente a ação de investigação judicial eleitoral para condenar os demandados às sanções de inelegibilidade pelo período de oito anos, nos termos do art. 22, XIV, da Lei Complementar 64/90, e de multa, em caráter solidário, no valor de R\$ 30.000,00, com base no art. 73, VI, b, e § 4º, da Lei 9.504/97.

I

Objeto dos recursos e preclusão

Inicialmente, destaco que não foi interposto recurso pela representante ou pelo Ministério Público no que tange ao não reconhecimento dos ilícitos eleitorais relacionados: a) às **bolas de futebol** com fotografias do



governador e dos ex-presidentes Dilma e Lula em evento da FIFA; b) à **modificação para a cor vermelha das cadeiras do Estádio Nacional Mané Garrincha**; e c) à **participação do governador em solenidades** organizadas pela Companhia Energética de Brasília (CEB) para a distribuição de geladeiras e lâmpadas no âmbito do programa social "Cidadania com Energia".

Tais temas foram apontados na inicial da representação como caracterizadores de ilícitos eleitorais, porém o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, após o exame das provas obtidas, entendeu pela não configuração das irregularidades apontadas.

Não houve a interposição de recurso, ainda que adesivo, nem foram apresentadas contrarrazões para reavivar a discussão. Assim, tais matérias estão abrangidos pela preclusão e não podem ser examinadas por esta Corte nestes autos.

Na espécie, o conhecimento dos recursos ordinários alcança apenas as seguintes irregularidades consideradas como configuradas pela Corte Regional:

- a) utilização de mensagens enaltecedoras da administração na campanha publicitária do Programa de Alimentação Escolar GDF – 2014, cuja veiculação teria alcançado o período eleitoral, configurando-se autopromoção dos representados;
- b) uso da logomarca do governo do Distrito Federal no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*, durante o período eleitoral, em infração ao art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97;
- c) abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação social, em virtude da veiculação de diversas peças de publicidade institucional nas quais teria havido exaltação das qualidades do governo e associação de *jingles* com dizeres repetitivos à logomarca do GDF, muitas vezes exibidas em horário nobre na televisão e disponíveis diuturnamente;
- d) abuso do poder político com viés econômico pela manipulação do orçamento destinado à publicidade



governamental de forma a desvirtuar a propaganda que deveria ser de utilidade pública, utilizando-se, de forma desproporcional, os recursos públicos a fim de enaltecer apenas os atos positivos de gestão.

Esclarecido o objeto da análise deste julgamento, passo ao exame simultâneo dos recursos ordinários interpostos por Agnelo Santos Queiroz Filho e por Nelson Tadeu Filippelli, nos pontos em que são comuns.

II

Prejudiciais de ilicitude

Os recorrentes apontam que o fato de eles não terem obtido êxito nas Eleições de 2014 seria suficiente para demonstrar a ausência de potencialidade e gravidade das irregularidades que lhes foram imputadas, assim como pugnam pela impossibilidade de caracterização do abuso por atos praticados antes do registro de candidatura.

Não lhes assiste razão nesses pontos.

A partir da edição da LC 135/2010, não há mais falar na potencialidade das condutas para efeito da configuração do abuso do poder político ou econômico. Nos exatos termos do inciso XVI do art. 22 da LC 64/90, de acordo com a redação dada pela LC 135/2010: *“Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”*.

De qualquer sorte, antes mesmo da edição do novo dispositivo, a jurisprudência deste Tribunal sempre foi pacífica no sentido de que *“o exame da potencialidade não se prende ao resultado das eleições. Importam os elementos que podem influir no transcurso normal e legítimo do processo eleitoral, sem necessária vinculação com resultado quantitativo (RO nº 781, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 24.9.2004; RO 752/ES, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 6.8.2004)”* (RO 23-46, rel. Min. Felix Fischer, DJe de 18.9.2009).

Também nesse sentido este Tribunal decidiu que *“não é fator suficiente para desconfigurar o abuso do poder político de que cuida o art. 22*

da LC nº 64/90, o fato de o candidato por ele beneficiado não ter sido eleito, pois o que se leva em consideração na caracterização do abuso do poder são suas características e as circunstâncias em que ocorrido” (REspe 260-54, rel. Min. César Asfor Rocha, DJ de 25.8.2006).

Igualmente, não procedem as alegações de que os atos anteriores ao registro de candidatura não seriam passíveis de caracterizar abuso de poder, em virtude da ausência formal das candidaturas.

Conforme lembrado recentemente no julgamento do AgR-RO 105-20¹, o entendimento deste Tribunal é tranquilo no sentido de admitir que atos anteriores ao registro podem configurar abuso de poder².

¹ ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER ECONÔMICO E POLÍTICO. CONDUTA VEDADA. PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA. AJUIZAMENTO. PRAZO. INÍCIO. REGISTRO DE CANDIDATURA. ANÁLISE. FATOS ANTERIORES AO REGISTRO. POSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA.
[...]

2. O termo inicial para ajuizamento da AIJE é o registro de candidatura, não sendo cabível a sua propositura se não estiver em jogo a análise de eventual benefício contra quem já possui a condição de candidato, conforme interpretação do art. 22, inciso XIV, da LC nº 64/1990. No caso concreto, a AIJE foi ajuizada em março de 2014, bem antes do pedido de registro de candidatura. Entendimento que não impede o ajuizamento da referida ação após o registro de candidatura, **momento quando se sabe que a jurisprudência do TSE admite na AIJE o exame de fatos ocorridos antes do registro de candidatura, motivo pelo qual não há que se falar em violação ao art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988.**

3. Agravo regimental desprovido.
(AgR-RO 105-20, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 23.2.2016.)

² Confirmam-se os seguintes precedentes, citados no julgamento mencionado:
AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PRELIMINARES REJEITADAS. ABUSO DE PODER E USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. CONFIGURAÇÃO. AÇÃO JULGADA APÓS AS ELEIÇÕES. CASSAÇÃO DE REGISTRO E INELEGIBILIDADE. POSSIBILIDADE. RECURSO DESPROVIDO.
[...]

4. A ação de investigação judicial eleitoral constitui instrumento idôneo à apuração de atos abusivos, ainda que anteriores ao registro de candidatura. Precedentes.
[...]

10. Recurso desprovido.
(RO 13-62/PR, rel. Min. Gerardo Grossi, julgado em 12.2.2009.)

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO ESTADUAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). ART. 22 DA LC 64/90. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. CONFIGURAÇÃO. POTENCIALIDADE LESIVA. INAPLICABILIDADE DA LC 135/2010. PARCIAL PROVIMENTO.

1. A representação por propaganda eleitoral antecipada e a AIJE constituem ações autônomas, com causas de pedir e sanções próprias. Assim, a procedência ou improcedência de uma não é oponível à outra.

2. **Fatos anteriores ao registro de candidatura podem configurar uso indevido dos meios de comunicação social, visto que compete à Justiça Eleitoral zelar pela lisura das eleições. Precedentes.**
[...]

6. Recurso ordinário parcialmente provido.
(RO 9383-24, rel. Mm. Nancy Andrighi, julgado em 31.5.2011.)

III

**Vídeo do Programa de Alimentação Escolar do GDF
Abuso do poder político e conduta vedada**

A coligação recorrida sustentou, na petição inicial, que a participação do governador Agnelo Santos Queiroz Filho como “garoto-propaganda” em vídeo atinente ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014, a fim de noticiar os alimentos que seriam distribuídos na merenda escolar da rede pública de ensino naquele ano, ocorreu em clima eleitoral, configurando atitude autopromocional indevida e contrária aos princípios informativo e pedagógico que regem a publicidade institucional, previstos no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, com nítido abuso do poder político.

Quanto ao ponto, o Tribunal de origem entendeu que as mensagens veiculadas no vídeo do Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 eram enaltecedoras da administração ao se utilizarem termos subjetivos e de forma repetitiva, notadamente na afirmação de que o citado programa de merenda seria “*um dos maiores programa [sic] de alimentação escolar do nosso país*” (fl. 4.149).

Concluiu, também, que “*a exibição do vídeo se protraiu no tempo como se observa à fl. 26, onde consta que, na data de 16.07.2014, período eleitoral, portanto, o vídeo ainda se encontrava disponível no sítio do GDF Dia a Dia*” (fl. 4.149), bem como que os depoimentos colhidos evidenciariam que a propaganda do citado programa não foi veiculada nos três primeiros anos de governo, mas apenas a partir do final de 2013, alcançando o período eleitoral de 2014.

Quanto às alegações recursais de que o vídeo teria sido editado ou manipulado, bem como de que ele não teria sido veiculado no sítio do GDF, a Corte de origem assentou que a prova “*é de ser conhecida e considerada já que consta dos autos a prova de sua veiculação no sítio eletrônico do GDF, no dia 16.07.2014, durante o período eleitoral, com o título ‘Alimentação Escolar Dia a Dia’, inclusive contendo a URL pesquisada (fl. 26)*” (fl. 4.149).

Em sede de embargos de declaração, o Tribunal *a quo* esclareceu, “em relação ao programa alimentação escolar do GDF, que o vídeo onde aparece a figura do então Governador foi divulgado no Canal GDF Dia a Dia hospedado no Youtube, cujo **Canal** encontra-se disponível até os dias de hoje, tendo sido retirado do ar o citado vídeo” (fl. 4.232).

Os recorrentes defendem que não houve irregularidade na fala do governador Agnelo Queiroz no vídeo alusivo ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014, aduzindo que ela não contém referências eleitorais nem enaltecimento da figura do gestor, mas apenas manifestação informal acerca da melhoria realizada na merenda escolar.

A representante juntou, com a inicial, o vídeo na mídia em DVD (fl. 24), gravação (fl. 25) e o documento de fl. 26, que comprovaria a sua veiculação.

O vídeo intitulado “Alimentação Escolar – GDF Dia a Dia”, datado de 27.1.2014, tem duração de 1 minuto e 21 segundos e não está atualmente³ disponível no endereço de canal no *YouTube* fornecido na inicial pela coligação recorrida (<<http://www.youtube.com/watch?v=DtJlq2rJkDw>>).

A gravação tem o seguinte teor (fl. 25):

Estou aqui no depósito de alimentos da Secretaria de Educação do Distrito Federal; estamos nos preparando para o início das aulas e vamos alimentar 430 mil alunos esse ano e esse é um dos maiores programas de alimentação escolar do nosso País. Vamos fornecer 105 milhões de refeições esse ano, praticamente 500 mil refeições por dia para os nossos alunos, e nós estamos fazendo isso com alimentos saudáveis, cada vez melhorando a qualidade desses alimentos, como aqui o macarrão, carne, arroz, extrato de tomate, enfim, uma quantidade enorme... que são os alimentos não perecíveis, que já estão estocados, preparados aqui com dois meses de antecedência e também os alimentos perecíveis que serão entregues diretamente às escolas e que nós estamos adquirindo da agricultura familiar, incentivando o desenvolvimento da nossa agricultura... dos recursos para a nossa cidade que devem circular... essa é a preocupação: estamos preparados para alimentar os nossos jovens com um dos maiores programa [sic] de alimentação escolar do nosso país.

³ Consulta realizada em 19.11.2016, às 16h35 e novamente confirmada em 7.2.2007, às 1h48.

O texto acima reproduz a fala do então governador dentro de um depósito de alimentos não perecíveis, com a exibição destes. Antes e depois da mensagem há exposição da logomarca do governo.

O vídeo em questão realmente aparenta ser uma peça de publicidade institucional, especialmente por iniciar e terminar com a logomarca do Governo do Distrito Federal. Porém, os representantes não demonstraram ter sido ele produzido e custeado pelos cofres públicos.

Conforme já decidido por esta Corte, “*com base na compreensão da reserva legal proporcional, a violação dos arts. 73, inciso VI, alínea b, e 74 da Lei nº 9.504/1997 pressupõe que a publicidade seja paga com recursos públicos e autorizada por agente público*” (AgR-AI 440-24, rel. Min. Gilmar Mendes, PSESS em 29.4.2015)⁴.

Por determinação do relator do feito no Tribunal Regional, foram juntados aos autos todos os contratos de publicidade firmados pelo Governo do Distrito Federal em 2014. As partes ou o Ministério Público não lograram identificar, com a necessária precisão, por meio de qual deles a produção do mencionado vídeo teria sido custeada e sua veiculação determinada.

⁴ Sobre o tema, com grifos nossos:

Agravo de Instrumento. Recurso Especial. Representação. Conduta vedada. Art. 73, inciso VI, letra b, da Lei nº 9.504/97. Publicidade institucional. Não-caracterização. Ausência. Ato administrativo. Agente público. Autorização. Presunção. Responsabilidade. Não-comprovação. Dispêndio. Recursos públicos.

1. Não é admissível a cassação de diploma pelo ilícito do art. 73, inciso VI, letra b, da Lei nº 9.504/97, com fundamento em presunção.

2. Esta Casa já assentou que, para restar caracterizada a infração do art. 73, inciso VI, letra b, da Lei nº 9.504/97, é necessária a comprovação do ato de autorização de veiculação de publicidade institucional.

3. A conduta vedada prevista no art. 73, inciso VI, letra b, da Lei nº 9.504/97, somente se caracteriza nas hipóteses de publicidade institucional, o que implica necessariamente dispêndio de recursos públicos autorizado por agentes públicos.

4. Cabe ao autor da representação o ônus da prova tanto do ato de autorização quanto do fato de a publicidade ser custeada pelo Erário, na medida em que se cuida de fatos constitutivos do ilícito eleitoral.

5. Esta Corte Superior, no julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 21.320, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, de 9.11.2004, decidiu que compete a este Tribunal determinar os termos da execução das suas decisões.

Agravo provido. Recurso Especial provido.

(AI 55-65, rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 26.8.2005.)

Representação. Candidatos. Prefeito e vice-prefeito. Panfletos. Distribuição. Menção. Realizações. Governo. Conduta vedada. Art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97. Publicidade institucional. Não-configuração. Ausência. Pagamento. Recursos públicos. Decisão agravada. Execução imediata. Possibilidade.

1. A jurisprudência desta Corte Superior está consolidada no sentido de que é exigido, para a caracterização da publicidade institucional, que seja ela paga com recursos públicos. Nesse sentido: Acórdão nº 24.795, rel. Min. Luiz Carlos Madeira e Acórdãos nos 20.972 e 19.665, rel. Min. Fernando Neves.

[...]

Agravo regimental a que se nega provimento. Medida cautelar e reclamação julgadas prejudicadas. (AgR-REspe 250-49, rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 5.8.2005.)

Os recorrentes, por outro lado, apontam que o vídeo teria sido manipulado e editado, o que efetivamente não veio a ser verificado ou periciado. Não é possível, portanto, aferir a sua integridade e emprestar-lhe efeito probante suficiente para ensejar a condenação.

De qualquer forma, embora se afirme na petição inicial que o vídeo do Programa de Alimentação Escolar do GDF foi divulgado em 27.1.2014 na internet e os recorrentes indiquem que ele teria sido divulgado apenas no YouTube (fls. 4.356 e 4.397), não ficou comprovado nos autos o período de tempo em que o vídeo ficou disponível, notadamente porque o documento de fl. 26 não se presta, com a devida vênia, ao fim pretendido.

A Corte de origem partiu da premissa de que o documento apresentado pela coligação autora à fl. 26, emitido em 16.7.2014, demonstraria que o vídeo alusivo ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 estava disponível no canal GDF Dia a Dia no *YouTube* dentro do período vedado.

Porém, uma análise detida do citado documento, notadamente das informações contidas no seu rodapé e no seu cabeçalho, permite verificar que ele não foi impresso a partir de sítio eletrônico do governo do Distrito Federal nem do canal GDF Dia a Dia, no *YouTube* (<<https://www.youtube.com>>), mas, sim, do serviço de armazenamento de arquivos denominado *Google Drive* (<<https://drive.google.com>>).

Mais do que isso, infere-se que a data gravada no documento em questão – 16.7.2014 – se refere ao dia da impressão do arquivo de imagem denominado “GDF DIA A DIA YouTube.png”, armazenado no *Google Drive*.

Portanto, o documento de fl. 26 não comprova, com a necessária segurança, que o vídeo do Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 estava realmente disponível em sítio eletrônico do governo do Distrito Federal ou no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*, no período vedado.

A impressão de um documento disponível no *Google Drive* demonstra tão somente que ele foi armazenado por alguém neste tipo de serviço, cuja utilização é individualizada.

Não há nos autos prova da divulgação do vídeo em página institucional, o que poderia ser verificado e atestado por ata notarial ou ao menos pela impressão do respectivo *site*. Por sua vez, a prova oral produzida nos autos também não demonstra que a divulgação do vídeo do Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 tenha alcançado o período eleitoral.

Em seu depoimento, Abimael Nunes de Carvalho, o qual exerceu o cargo de secretário de publicidade do GDF no período de janeiro de 2011 a 20.8.2013, afirmou apenas que *“não acompanhou as questões relacionadas ao programa de merenda escolar do GDF, que ocorreu depois de sua saída”* (fl. 306).

Por sua vez, a testemunha Carlos André Duda, que era secretário de publicidade do GDF desde setembro de 2013, disse que *“provavelmente esteve em eventos relacionados com a distribuição da merenda escolar; que os eventos eram acompanhados pela imprensa, conforme divulgação da agenda do governador; que esses eventos não foram veiculados em propaganda institucional”* (fl. 310).

Como se vê, embora dos referidos depoimentos se possa inferir que eventos alusivos ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 teriam ocorrido a partir do final de 2013, como assentou a Corte Regional, nenhum dos testemunhos permite concluir que houve a eventual veiculação do vídeo do citado programa em *site* institucional durante o período vedado.

Dessa forma, não havendo prova suficiente que demonstre a veiculação do vídeo alusivo ao Programa de Alimentação Escolar do GDF – 2014 em sítio eletrônico do GDF ou no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*, nos três meses que antecedem o pleito, é imperativo afastar a alegada prática da conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97 e a respectiva multa imposta aos recorrentes.

De igual forma, ausente a comprovação da espécie de ilícito, não há como se considerar configurado o gênero (abuso) no que tange ao referido vídeo, especialmente diante da impossibilidade de se atestar que o seu conteúdo não foi editado.

Além disso, o Tribunal de origem entendeu configurado o uso indevido da logomarca do Governo do Distrito Federal no sítio GDF Dia a Dia durante o período eleitoral, aplicando aos recorrentes a sanção de multa no valor de R\$ 30.000,00, de forma solidária, nos termos do art. 73, VI, *b*, e § 4º, da Lei 9.504/97, “*em virtude do caráter reiterado da exposição do referido símbolo na internet*” (fl. 4.163).

Conforme consignado acima no tocante ao vídeo do Programa de Alimentação Escolar do GDF, o documento apresentado pela coligação recorrida à fl. 26 não tem aptidão para demonstrar que o vídeo intitulado “*Alimentação Escolar – Agnelo Queiroz, com o símbolo do GDF*” (fl. 4, grifo nosso) foi veiculado em sítio eletrônico do GDF ou no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*.

Em relação às demais peças publicitárias aludidas nos autos, não há provas que permitam concluir que elas tenham sido veiculadas nos três meses anteriores ao pleito, tampouco consta no acórdão regional fundamentação quanto ao ponto, com a indicação dos elementos probatórios que teriam sido levados em consideração pela Corte Regional.

Com efeito, embora a coligação recorrida tenha alegado, na petição inicial, que, “*mesmo no período eleitoral, a nova logomarca continua a compor alguns itens institucionais, como sítios e veículos oficiais*” (fl. 6), ela não se desincumbiu do ônus de apresentar provas de tal fato.

Ressalto que, embora as peças publicitárias impugnadas ainda estejam disponíveis no canal GDF Dia a Dia, no *YouTube*, tal circunstância não é suficiente para comprovar a utilização da logomarca do governo no período vedado, diante da possibilidade de que o referido símbolo tenha sido retirado para cumprimento da determinação legal e, posteriormente, reinserido na página.

Como já dito anteriormente, a comprovação da veiculação durante o período vetado poderia ser facilmente atestada por ata notarial ou pela apresentação de dados suficientes obtidos nas páginas institucionais para demonstrar o período de sua veiculação. Os representantes, contudo, não se desincumbiram do ônus de demonstrar as suas alegações.



Assim, em virtude da ausência de comprovação do uso da logomarca do governo do Distrito Federal no sítio eletrônico GDF Dia a Dia nos três meses que antecedem o pleito, conclui-se, também neste ponto, que não ficou configurada a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97, razão pela qual deve ser afastada a sanção de multa imposta aos recorrentes.

IV

Uso indevido dos meios de comunicação social e abuso de poder – desvirtuamento da publicidade institucional

Na petição inicial, a coligação recorrida apontou a ocorrência de abuso do poder político e uso indevido dos meios de comunicação social no processo de criação de *jingles* das campanhas publicitárias do governo do Distrito Federal.

Alegou que os recorrentes promoveram a mudança da logomarca institucional do GDF no início da sua gestão, a fim de conferir marca própria e pessoal aos integrantes do governo, adotando as cores alusivas aos partidos aliados na época (vermelho em alusão ao PT, azul em referência ao PMDB e amarelo em remissão ao PSB), bem como o desenho de três pessoas reunidas, o qual remeteria ao intuito de unir os filiados das citadas agremiações.

Argumentou que a nova logomarca foi usada de modo ostensivo nas ações de governo até as vésperas do processo eleitoral, ofendendo o princípio da impessoalidade previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e que, mesmo no período eleitoral, ela continuava a compor alguns itens institucionais, tais como sítios e veículos oficiais.

Sustentou que o lema “Tá mudando, tá mudando, tá mudando pra melhor” foi veiculado nos anos de 2012 e 2013 e denotava indevida comparação entre governos, induzindo o cidadão à ideia de eficiência na administração superior à dos antecessores, distanciando-se das premissas do § 1º do art. 37 da Constituição Federal.



A coligação recorrida defendeu também que, nas campanhas publicitárias intituladas “Saiba Mais” e “GDF Dia a Dia com Você”, veiculadas nos anos de 2013 e 2014, houve enaltecimento das ações administrativas, com menções elogiosas às ações do atual gestor, comparação entre governos, críticas a adversários e uso de expressões passionais que favoreceriam o candidato à reeleição, distanciando-se das finalidades da publicidade institucional.

Quanto ao ponto, a Corte Regional entendeu que, nas publicidades institucionais analisadas, teriam sido exaltadas apenas as qualidades do governo e do seu gestor. Entendeu, ademais, que houve quebra do princípio da impessoalidade, pois algumas das campanhas publicitárias teriam destacado que o governo dos recorrentes seria superior à gestão anterior e que outras propagandas teriam a pretensão de evidenciar os benefícios à população no caso de continuidade do modelo de administração então existente.

Assentou que *“foi notória a maciça divulgação dos feitos do Governo do Distrito Federal no início do ano de 2014, ao argumento de que se tratava de prestação de contas à população com caráter educativo, informativo e pedagógico”* (fl. 4.154), com o objetivo de *“incutir na população brasiliense uma gestão de eficiência e qualidade do governo com a finalidade de dar continuidade à gestão vigente à época, e que, portanto, possui uma finalidade eleitoral que não pode ser negada”* (fl. 4.154).

Concluiu, ademais, que *“a associação de jingles de fácil assimilação por meio de dizeres repetitivos (‘tá mudando, tá mudando, tá mudando pra melhor’) à utilização de logomarca contendo cor do partido do então governador do Distrito Federal, bem como a exibição de mais de uma dezena de campanhas publicitárias, muitas vezes veiculadas em horário nobre, na televisão e disponível diuturnamente na internet, sempre com viés e conteúdo de autopromoção e enaltecimento do gestor público, revela a gravidade dos atos praticados e configura não uso, mas sim o abuso dos meios de comunicação social, bem como a conduta vedada nos termos do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997”* (fl. 4.154).

Os recorrentes alegam que as peças publicitárias impugnadas estão de acordo com os ditames do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, porquanto delas não constam referências de natureza eleitoral nem promoção pessoal de autoridades ou servidores, mas, sim, prestação de contas das ações governamentais.

Além disso, Nelson Tadeu Filippelli defende que a logomarca do governo é impessoal e sustenta que os *jingles* utilizados apenas fazem referência às melhorias realizadas no Distrito Federal, aduzindo que não existiria vedação a críticas nem a comparações entre gestões.

Sustenta que não houve excesso de publicidade institucional, pois os limites legais teriam sido respeitados. Defende que o aumento na propaganda governamental em 2014 decorreu de haver mais fatos a ser divulgados em relação ao início da gestão e que não há proibição de veiculação de peças publicitárias em horário nobre, o qual possibilita maior conhecimento pela população.

Por sua vez, o recorrente Agnelo Santos Queiroz Filho argumenta que a Corte Regional não realizou análise sistemática da logomarca nem da alegada associação de *jingles* com dizeres repetitivos, tampouco examinou o conteúdo das peças publicitárias e o momento em que foram veiculadas para identificar padrão de conduta destinado ao favorecimento do governante ou à prática de ato abusivo.

Passo ao exame da matéria.

O art. 37, § 1º, da Constituição Federal dispõe:

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

[...]

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

Como se vê, o dispositivo constitucional tem duas regras. A primeira, impositiva: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social”. A segunda, proibitiva: “Dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Sobre a primeira regra, há acórdão do Supremo Tribunal Federal paradigmático⁵, da lavra do saudoso Ministro Menezes Direito, do qual se recolhe importante ensinamento sobre a correta interpretação do art. 37, § 1º, da Constituição da República:

*A regra constitucional do art. 37, caput e parágrafo 1º, objetiva assegurar a impessoalidade da divulgação dos atos governamentais que devem voltar-se exclusivamente para o interesse social. Não quis o constituinte que os atos de divulgação servissem de instrumento para a propagação de quem está exercendo o cargo público, espalhando com recursos orçamentários a sua presença política no eleitorado. O que o constituinte quis foi marcar que os atos governamentais objeto de divulgação devem revestir-se de impessoalidade, portanto, caracterizados como atos do governo e não deste ou daquele governo em particular. Não foi outra razão que a redação do parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição de 1988, prestes a completar 20 anos, restringiu a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social, “dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. No momento em que existe a possibilidade de reconhecimento ou identificação da origem pessoal ou partidária da publicidade há, sem dúvida, o rompimento do princípio da impessoalidade determinada no caput, bem como configuração de promoção pessoal daquele que exerce o cargo público no padrão de sua vinculação com determinado partido político que ensejou a sua eleição. **Assim, direta ou indiretamente, a vedação é alcançada toda a vez que exista a menor possibilidade que seja de desvirtuar-se a lisura desejada pelo constituinte, sequer sendo necessário construir interpretação tortuosa que autorize essa vedação, nascida que é da simples leitura do texto da espécie normativa de índole constitucional. Com isso, o que se deve explicitar é que a regra constitucional***

⁵ Publicidade de atos governamentais. Princípio da impessoalidade. Art. 37, parágrafo 1º, da Constituição Federal.

1. O caput e o § 1º do art. 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos. A possibilidade de vinculação do conteúdo da divulgação com o partido político a que pertença o titular do cargo público mancha o princípio da impessoalidade e desnatura o caráter educativo, informativo ou de orientação que constam do comando posto pelo constituinte dos oitenta.

Recurso extraordinário provido.

(RE 1916-68, rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, DJe de 30.5.2008.)

veda qualquer tipo de identificação pouco relevando que seja por meio de nome, de slogan ou de imagem capaz de vincular à pessoa do governante ou ao seu partido. Qualquer margem de abertura nesse princípio é capaz de ensejar no tempo exceções que levam à inutilidade do dispositivo. Anoto, ainda, que, no caso, o acórdão afirmou que o próprio recorrente indicou que “a utilização do slogan é a forma sucinta de expressa uma maneira de governar a cidade, que não caracteriza, de modo algum, promoção pessoal de servidor ou governante e que é uma maneira transparente de manifestar uma meta de governo” (fl. 92).

Ora, foi exatamente isso que a Constituição dos oitenta quis evitar, isto é, que haja na divulgação dos atos de governo qualquer modalidade de identificação capaz de retirar o caráter de impessoalidade e, também, capaz de toldar o objetivo educativo, informativo e de orientação social. (Grifo nosso.)

De acordo com essa importante lição, é necessário destacar que a reiterada prática de alguns governantes que deixam de utilizar os símbolos oficiais das Unidades da Federação para usar logomarcas próprias criadas com o fim especial de identificar uma gestão pode configurar método de publicidade que afronta a Constituição.

Em outras palavras, a logomarca estilizada para identificação de determinada gestão é passível de ser enquadrada no conceito de símbolo vetado pelo art. 37, § 1º, da Constituição da República.

No caso em exame, a fim de comprovar as alegações feitas na Inicial, a coligação recorrida juntou aos autos notícia publicada no sítio eletrônico do jornal *Correio Braziliense* intitulada “Nova logomarca do Governo do Distrito Federal é definida” (fl. 28), bem como o “Manual de Uso da Marca” (fls. 29-70).

Eis o teor da citada matéria jornalística (fl. 28):

A nova logomarca do Governo do Distrito Federal (GDF) está pronta.

Segundo o secretário de Publicidade Institucional do GDF, Abimael Nunes, o novo símbolo pretende representar a forma de governar almejada pelo governador Agnelo Queiroz. “Esta logomarca foi pensada de forma diferente das anteriores, que tinham muitos símbolos do Distrito Federal. O conceito que a norteia é da união entre governo e comunidade, buscando uma forma de governo participativo, transparente, que dê ouvidos à população”, disse.

Segundo o secretário, outros instrumentos irão compor a marca. “Como o slogan, que está em processo de elaboração”, completou.

Ainda de acordo com Abimael Nunes, as ações do governo serão definidas a partir da verificação das necessidades da população. “Essas formas de participação popular estão sendo discutidas, mas a ideia é partir para uma aproximação entre governo e população que nos coloque no caminho de um novo Distrito Federal”.

Um manual de aplicação da marca estará pronto e disponível no site do governo nos próximos dias, para disciplinar a sua utilização.

Corroborando a reportagem, não contraditada, a testemunha Abimael Nunes de Carvalho confirmou em juízo, sob o contraditório, que **“participou da elaboração da logomarca no início do governo, para representar o novo, que tem como princípio romper com a utilização de cores específicas, que estabeleceram a utilização de três cores básicas, vermelho, azul e amarelo; uma vez que as outras cores estavam sendo muito utilizadas por governos anteriores, um laranja, um verde e outro azul; que o DF tem um símbolo com as cores de seu brasão mas que cada governo utiliza sua nova própria marca para representar a sua gestão”** (fls. 306-307).

Evidente e confessado, portanto, o propósito de alteração da logomarca como meio de identificação dos gestores públicos de então.

Quanto às peças publicitárias impugnadas, a coligação recorrida apresentou listagem⁶ (fls. 7-8) dos vídeos da propaganda institucional alusiva à “Campanha GDF – Está Mudando para Melhor” que teriam sido veiculados em 2012 e 2013, com o lema “Tá mudando, tá mudando, tá mudando pra melhor”,

⁶ 1) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Desenvolvimento e Obras. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=O44zzYtyVY>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD à fl. 74. Degravação à fl. 75.
 2) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Copa 2014, Confederações e Conciliação Fiscal. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=4_vbruUGZjA. Duração: 1 minuto. Mídia DVD à fl. 76.
 3) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Saúde e Segurança. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=Yy7vJemHz64>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD à fl. 78.
 4) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Saúde e Obras. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=bLRouDiy6h4>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 5) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor: Segurança e Transporte Escolar. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=XICL2hV9Csk>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 6) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Desenvolvimento e Educação. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=whpfKP05cbw>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 7) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Segurança, Saúde e Abastecimento. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=grs2RWQ5cZM>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 8) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Saúde e Copa 2014. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=mNQmWONOMqg>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 9) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Chuvas, Combate à Dengue e Saúde. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: não consta. Mídia DVD: não consta.
 10) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Segurança, Obras e Zoológico. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=NcOQXunP_Kw. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 11) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Combate às drogas e Energia. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=uLNdp5cNSal>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 12) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Obras. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: http://www.youtube.com/watch?v=q9s5tof_qoE. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.
 13) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Transporte e Cultura. Data do vídeo: 2.3.2012. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=iShTUf9J7I>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: não consta.

com os respectivos endereços na plataforma *YouTube*, tendo sido alguns deles também juntados em mídias DVD.

Apontou, ademais, vídeos referentes às campanhas publicitárias intituladas “Saiba Mais” e “GDF Dia a Dia com Você”, veiculadas em 2013 e 2014, com os respectivos endereços no *Youtube*, juntando DVDs de alguns deles⁷.

Não obstante a petição inicial tenha apontado dezoito peças de propaganda institucional e o Tribunal de origem tenha feito referência à “*exibição de mais de uma dezena de campanhas publicitárias [...], sempre com viés e conteúdo de autopromoção e enaltecimento do gestor público*” (fl. 4.154), verifica-se que a Corte Regional apresentou fundamentação apenas no tocante às publicidades institucionais transcritas às fls. 73, 75 e 87-88, correspondentes às mídias juntadas às fls. 72 e 74, bem como ao vídeo “GDF Dia a Dia com Você – 17 a 21.3”, disponível no *YouTube*, sem apresentar nenhuma argumentação quanto ao teor das demais peças publicitárias.

Não constam dos autos informações acerca da veiculação das peças publicitárias das campanhas “GDF – Está mudando para melhor” e “Saiba mais” no rádio e na televisão, uma vez que os planos de mídia apresentados nos autos se referem apenas ao ano de 2014.

No tocante aos planos de mídia de 2014, eles se referem, em sua maioria, a peças publicitárias que não foram impugnadas e que foram veiculadas em televisão, rádio, jornal, revista, internet e mídia alternativa.

Na análise das peças publicitárias transcritas às fls. 73, 75 e 87-88, o Tribunal de origem concluiu que houve quebra do princípio da impessoalidade na propaganda institucional veiculada pelo governo do Distrito Federal, nos seguintes termos (fls. 4.152-4.153):

⁷ 1) Nome: GDF inicia e conclui 157 obras. Data do vídeo: 17.2.2014. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=qWL0hBQgxpI>. Duração: 1 minuto. Mídia DVD: fl. 72. Degravação: fl. 73.
2) Nome: GDF Dia a Dia com Você. Data do vídeo: 15.4.2014 a 17.4.2014. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=kIWleFF4arY>. Duração: 2 minutos. Mídia DVD: fl. 83.
3) Nome: GDF Dia a Dia com Você. Data do vídeo: 27.4.2014 a 3.5.2014. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=egJWQMI0KQA>. Duração: 2 minutos. Mídia DVD: fl. 86.
4) Nome: GDF Dia a Dia com Você. Data do vídeo: 7.4.2014 a 13.4.2014. Disponível em: não consta. Duração: 2 minutos. Mídia DVD: fl. 80.
5) Nome: GDF Dia a Dia com Você. Data do vídeo: 17.3.2014 a 21.3.2014. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=ZaHfjMwmJXc>. Duração: 2 minutos. Mídia DVD: não consta.

A mácula à impessoalidade pode ser constatada no momento em que as campanhas publicitárias destacam que o governo seria superior ao anterior como se observa dos excertos abaixo:

“(...) Este governo decidiu continuar e concluir todas essas obras abandonadas (...) É que este governo estava mais preocupado em trabalhar para você.” (Grifou-se) (fl. 73).

“Ainda há muito a ser feito. Mas, já dá prá ver que o DF está mudando. PARA MELHOR. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL.” (Grifou-se) (fl. 75).

“Dia 17, o GDF foi escolhido, em pesquisa do IBGE, a unidade da federação que mais investiu em saúde, por pessoa, em todo o Brasil. Nada mais merecido. Afinal, este governo lançou as Carretas da Mulher, que em 2 anos já realizaram mais de 120 mil exames.” (Grifou-se) (fl. 87).

“Dia 20, o GDF inaugurou, em Santa Maria, mais uma unidade de Internação para Adolescentes Infratores, que será um modelo de ressocialização exemplar. Depois de 40 anos, finalmente acaba o CAJE da Asa Norte, que era uma verdadeira escola do crime. Muito bem!” (Grifou-se) (fl. 87)

Em outras campanhas publicitárias observa-se a pretensão de evidenciar os benefícios à população no caso de continuidade do modelo de gestão então existente, senão vejamos:

“Ainda há muito a ser feito. Mas, já dá prá ver que o DF está mudando. PARA MELHOR. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL.” (Grifou-se) (fl. 75).

“Quando elas atingirem os 6 anos de idade, irão para o ensino fundamental, que já estará totalmente com a educação em tempo integral. Brasília vai atingir a universalização do ensino integral muito antes do que a lei exige, que é 2016 (...) A mudança no ensino público está, de vento em popa. GDF prestando contas para você.” (Grifou-se) (fl. 87)

O conjunto probatório apresentado pela Representante, bem como os depoimentos coligidos e os documentos relativos às despesas com publicidade acostados aos autos são suficientes para delinear um quadro abusivo que exorbita as atribuições desejáveis a um gestor público, seja candidato ou não. Caso não fosse candidato, haveria um explícito favorecimento àquele que o sucederia como candidato da agremiação ou coligação.

Em suma, no entendimento do Tribunal de origem, as citadas publicidades institucionais teriam veiculado mensagens indicativas da superioridade do atual governo em relação ao anterior e da pretensão de evidenciar os benefícios advindos de eventual continuidade da gestão dos recorrentes.

Quanto ao ponto, anoto que as expressões e os *slogans* utilizados na propaganda institucional não podem ser isolados do contexto das peças publicitárias nas quais estão inseridos.

Com base nessa premissa, transcrevo na íntegra o teor das publicidades institucionais cujos conteúdos foram considerados abusivos pelo Tribunal de origem:

- a) Nome: GDF inicia e conclui 157 obras. Data do vídeo: 17.2.2014. Duração: 1 minuto. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=qWL0hBQgxpl>. Mídia DVD: fl. 72. Degravação: fl. 73:

Narrador: "Em janeiro de 2011, Brasília tinha 157 obras paradas... Por irregularidades, erros de projetos, falta de pagamento... Este governo decidiu continuar e concluir todas essas obras abandonadas. Foi assim com a Torre de TV Digital, com os Centros de Educação Infantil, com a ligação entre a Ceilândia e Samambaia, o Planetário... As duas últimas obras que ainda estavam paradas já estão sendo tocadas de novo: o Centro Olímpico de Planaltina e o viaduto do final da W3 Sul."

Entrevistada (Sônia Silva – Planaltina): "Quando o governo entrega as obras, seja de outros governos, a gente se sente respeitado."

Narrador: "Cento e cinquenta e sete (157) obras paradas, cento e cinquenta e sete (157) obras retomadas e tantas outras iniciadas e concluídas em apenas três (3) anos. Como o Expresso DF Sul, que já está 80% pronto. Você não sabia? É que este governo estava mais preocupado em trabalhar pra você."

- b) Nome: Campanha GDF – Está Mudando Para Melhor! Desenvolvimento e Obras. Data do vídeo: 2.3.2012. Duração 1 minuto. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=O44zzYytyVY>. Mídia DVD: fl. 74. Degravação: fl. 75:

SINGLE: está mudando, está mudando, está mudando para melhor!

LOCUTOR: O trabalho é intenso em todas as cidades. No Gama, o GDF inaugurou um depósito para veículos apreendidos, o terceiro do DF. Inaugurou também um novo centro olímpico. Com 1.700 (mil e setecentas) vagas para o esporte da garotada.

ENTREVISTADO (ALEXANDRE FERREIRA DOS SANTOS): “O objetivo maior do Centro Olímpico é a gente não só formar atletas, mas formar cidadãos.”

LOCUTOR: O Gama tem agora uma nova área de desenvolvimento econômico: O Setor de Múltiplas Atividades. São 484 (quatrocentos e oitenta e quatro) lotes, para as empresas se instalarem.

ENTREVISTADO (CLEMILSON FRAZÃO FURTADO): “Os empresários vão ganhar porque vão gerar renda, e a cidade vai ganhar com a geração de empregos.”

SINGLE: Tá mudando para melhor!

LOCUTOR: Em Águas Claras, as obras estão em toda parte. Teve urbanização de praças e estacionamentos estão em construção. As vias Jacarandá e Jequitibá ganham pavimentação.

ENTREVISTADA (SURLEIDE ALMEIDA): “Está tudo asfaltado, as ruas ficam mais limpas.”

LOCUTOR: Ainda há muito a ser feito. Mas, já dá para ver que o DF está mudando. PARA MELHOR. GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL.

- c) Nome: GDF Dia a Dia com Você. Data do vídeo: 17.3.2014 a 21.3.2014. Duração: 2 minutos. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=ZaHfjMwmJXc>>. Mídia DVD: não consta⁸. Transcrição: fls. 87-88:

Locutor: GDF. Dia a dia com você. Dia 17, o GDF foi escolhido, em pesquisa do IBGE, a unidade da federação que mais investiu em saúde, por pessoa, em todo o Brasil. Nada mais merecido. Afinal, este governo lançou as Carretas da Mulher, que em 2 anos já realizaram mais de 120 mil exames.

Entrevistada (Rejânia de Carvalho – estudante): É uma boa iniciativa, o governo tem feito muita coisa pela mulher.

Locutor: Lançou as UPAS, com mais de 670 mil atendimentos.

Entrevistada (Eugenia Timbó – professora): Olha; eu tô admirada porque fui muito bem atendida, passou da minha expectativa.

Locutor: Construiu 9 Clínicas da Família.

Entrevistada (Ingrid Nayla Mendes – estudante): Quando eu preciso mesmo para Alice, eu venho né? Eu consigo remédio, eu consigo a consulta.

Locutor: Contratou mais de 14 mil servidores. Éééééé..... Este governo está mudando a saúde no DF. Dia 18, o GDF começou a obra da nova ponte na Avenida Elmo Serejo, que em 90 dias

⁸ Embora a mídia DVD juntada à fl. 86 tenha sido identificada com a denominação “Propaganda Institucional (27/04/2014 e 03/05/2014)”, o seu conteúdo se refere à peça publicitária GDF Dia a Dia com você – 7 a 13-04.

vai resolver para sempre o problema da erosão no local. Dia 19, 872 novos policiais militares se apresentaram na Escola de Praça, para cinco meses de treinamento em período integral. Em breve todos eles estarão fazendo policiamento comunitário nas ruas, dando ainda mais segurança para população!!! Bom!

Entrevistado (Tenente Cel. Stefano Lobão – Com. Da Escola de Formação de Praça): Um curso que aprofunda os conhecimentos técnicos e que desenvolva um serviço de policiamento voltado realmente para o cidadão.

Locutor: Dia 20, o GDF inaugurou, em Santa Maria, mais uma unidade de Internação para Adolescentes Infratores, que será um modelo de ressocialização exemplar. Depois de 40 anos, finalmente acaba o CAJE da Asa Norte, que era uma verdadeira escola do crime. Muito bem!!!

Entrevistado (Milton José Gonçalves – Servidor Público): É uma reivindicação antiga de todos os moradores aqui da quadra. Um temor de uma rebelião, de uma fuga em massa, uma coisa assim.

Locutor: Dia 21, o GDF entregou mais 65 ônibus novos em Samambaia e Recanto das Emas.

Entrevistada (Joana Botelho – Assistente Social): A gente fica muito feliz. Acho que é uma melhoria bem vinda para todos nós.

Locutor: E atenção, dia 2 de abril começa a funcionar o Expresso DF Sul, em Operação Branca, com viagens grátis, para os ajustes finais. Excelente notícia!!!

Locutor: GDF. Prestando contas para você (LOGOMARCA DO GDF NA TELA INTEIRA).

Da análise dos citados vídeos e das respectivas degravações, verifica-se que os recorrentes não participam das peças publicitárias, as quais foram conduzidas por apresentadores, contando, ainda, com entrevistas de populares acerca dos temas abordados nas propagandas institucionais em questão.

Entretanto, constata-se o uso da logomarca do Governo do Distrito Federal criada para a gestão específica na maior parte do tempo por meio de marca d'água, bem como a exibição de imagens de obras, prédios e vias públicas de acordo com os temas objeto da publicidade institucional.

Por outro lado, vale lembrar que a infração ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal não se dá somente quando há divulgação de imagens e símbolos capazes de identificar autoridades, pois ela também pode ocorrer quando seu objetivo constitucional não é respeitado. Há violação do dispositivo

constitucional quando o objetivo da publicidade não é respeitado, ainda que dela não constem elementos identificadores, consoante definido pelo Supremo Tribunal Federal ao afirmar que a ausência de conteúdo educativo, informativo ou de orientação social que tivesse como alvo a utilidade da população pode, em si, caracterizar ofensa ao dispositivo constitucional, como se verifica do julgamento do RE 2081-14⁹, da relatoria do Ministro Octávio Gallotti, que, ao votar, afirmou com precisão:

Não se acha em discussão a proibição residente na cláusula final do dispositivo, cabendo, somente, na espécie examinar a abrangência do permissivo inicial, ou seja, avaliar o caráter educativo, informativo ou de orientação social da publicidade em debate.

Penso haver o acórdão recorrido exaustiva e proficientemente evidenciado a desconformidade entre a conduta da autoridade e o preceito constitucional.

O conteúdo educativo, informativo ou de orientação social há de ter como alvo a utilidade e o proveito da comunidade, não o interesse, mesmo legítimo, do administrador.

Justifica-se, assim a divulgação de fatos administrativos, como, por exemplo, em caso de greve, a particularização dos serviços de emergência disponíveis e a racionalização de seu uso, do que ora não se trata, até porquanto ulterior ao movimento da publicação impugnada. Jamais a pregação de postulados políticos, por mais respeitáveis que sejam, a título de publicidade oficial.

Mesmo admitida a abertura preconizada por SERGIO DE ANDREA FERREIRA, ao admitir a publicidade, a "título de verdadeira legítima defesa político administrativa", dado "o oligopólio de que os meios de comunicação padecem" ("Comentários à Constituição, vol. 3, pág. 293, ed. Freitas Bastos, 1991), julgo que, ainda assim, deveria o esclarecimento estar subordinado a eventuais fatos concretos objeto de acusação, e não ao sustento de disputas partidárias ou ideológicas.

Desse precedente, também merece destaque passagem do relatório, que, ao transcrever voto do Tribunal de Justiça de São Paulo, fez referência ao entendimento do, à época, Desembargador Cezar Peluso, asseverando o seguinte:

⁹ Ação popular. Publicação custeada pela Prefeitura de São Paulo. Ausência de conteúdo educativo, informativo ou orientação social que tivesse como alvo a utilidade da população, de modo a não se ter o acórdão recorrido como ofensivo ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal. Recurso extraordinário de que, em consequência, por maioria, não se conhece.

(RE 2081-14, rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 25.8.2000.)

*Conforme anota o Des. CEZAR PELUSO, em lapidar voto na Ap. 56.033-1-SP, da 2ª Câmara Civil deste Tribunal (RT 619/60), após ressaltar que o princípio da legalidade, com respeito à Administração, importa em que não se pratique ato sem a reserva legal, para satisfação de utilidades, necessidades ou interesses estritamente públicos. Lembra que a lei não pode prever todas as hipóteses factuais de comportamento do agente público, e por isso lhe confere, em determinadas situações, poder de escolha, dentre soluções alternativas, para o melhor alcance da finalidade almejada. É o que denomina de “poder discricionário”, pela relativa liberdade de escolha do ato a ser cumprido, nos limites da competência do agente e tendo em vista a referida finalidade. **Mas frisa cuidar-se de faculdade relativa, porque, “por definição, há claro nexó de vinculação, mediação ou instrumentalidade lógico-jurídica entre o exercício do poder e a obtenção da finalidade legal. De modo que quando o servidor competente exercite o poder para atingir escopo diverso daquele tutelado pelo ordenamento, que se caracteriza o desvio de poder, que, invalidando o ato ou omissão, é suscetível de controle jurisdicional, porque é vício de legalidade, ou legitimidade”.***

No mesmo sentido, neste Tribunal, o já então Ministro Cezar Peluso, ao votar no Recurso Contra Expedição de Diploma 6-73, consignou que:

O que impressiona na fraude à lei é exatamente a engenhosidade de recorrer a um instituto ou a uma categoria lícita do ordenamento jurídico e que gera, por consequência, a possibilidade de um juízo de licitude. Quem olha, diz que pode. Sim, pode, mas não para obter o resultado que se pretende aqui, que é proibido por outra norma. (Grifo nosso.)

Em outras palavras, ainda que a possibilidade da existência da publicidade institucional seja lícita e legalmente admitida, a sua realização não pode destoar das regras previstas no art. 37, § 1º, da Constituição da República. Além de não poder conter nomes, símbolos ou imagens que identifiquem o governante ou o servidor, ela somente pode ser realizada de acordo com a finalidade prevista no texto constitucional, ou seja, com “*caráter educativo, informativo ou de orientação social*”. No caso, essa regra foi infringida, pois, embora as peças publicitárias tratem de ações do Governo do Distrito Federal em diversas áreas da atividade governamental, as mensagens nelas veiculadas revelam patente desvirtuamento dos fins insculpidos no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.



Com efeito, constata-se, nas citadas peças publicitárias, o uso de expressões que denotam sentido comparativo entre governos, que se configura a partir da distinção entre a situação atual de obras e serviços públicos e o quadro deixado pelo governo anterior.

Da análise das citadas peças publicitárias, verifica-se que as realizações do governo que poderiam ensejar avaliação positiva da população do Distrito Federal são associadas à gestão do então governador, seja pelo uso de marcos temporais que aludem ao período da gestão (“em apenas três anos”; “o Gama tem agora uma nova área”), seja pela fala em primeira pessoa (“este governo”), seguida de frases de teor laudatório (“este governo estava mais preocupado em trabalhar pra você”; “este governo está mudando a saúde no DF”).

Por outro lado, as referências de caráter negativo são acompanhadas de marcos temporais que aludem a período anterior de governo, seja por apontar a situação encontrada no início da gestão do então governador (“em janeiro de 2011, Brasília tinha 157 obras paradas...”; “depois de 40 anos, finalmente acaba o CAJE da Asa Norte, que era uma verdadeira escola do crime”; “reivindicação antiga”), seja por mencionar falhas atribuídas ao governo anterior (“irregularidades, erros de projetos, falta de pagamento”; “obras abandonadas”).

Não bastasse isso, algumas mensagens são encerradas com a frase “ainda há muito a ser feito”, que denota o intuito de dar continuidade à gestão.

É de se ressaltar, ainda, o uso de expressões como “nada mais merecido”, “muito bem”, “excelente notícia”, a conferir às mensagens veiculadas tom laudatório dos feitos da gestão dos recorrentes.

Além disso, 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. Diante desse contexto e em concordância com o que concluiu o Tribunal de origem, entendo que as citadas

peças publicitárias implicaram a quebra do princípio da impessoalidade, dado o seu sentido comparativo, a apontar os méritos da gestão dos recorrentes em relação à administração anterior, bem como em razão do apelo implícito à continuidade administrativa, acompanhado da divulgação de marca criada especialmente para identificar a gestão do então governador.

Na espécie, o acórdão regional concluiu que houve *“a exibição de mais de uma dezena de campanhas publicitárias, muitas vezes veiculadas durante o horário nobre, na televisão e disponível diuturnamente na internet”* (fl. 4.154).

Além disso, a questão deve ser examinada, também, de acordo com os contratos, planos de mídia e demais documentos relacionados à extensa divulgação de publicidade que ocorreu em 2014, que demonstram uma ampla divulgação no rádio e na televisão das mencionadas peças.

Como apontado desde a inicial, os recorrentes promoveram excessiva publicidade institucional nos diversos meios de comunicação e realizaram vultoso gasto com propaganda eleitoral travestida de publicidade institucional. O eminente relator na origem, acatando manifestação do Ministério Público, determinou ao Governo do Distrito Federal e às agências de publicidade contratadas a apresentação de documentos referentes à veiculação de publicidade institucional, notadamente em 2014, como se vê da decisão às fls. 322-323.

Em cumprimento à citada decisão, o Governo do Distrito Federal, pelo Ofício 405/2014 – CJDF, de 27.9.2014, da Consultoria Jurídica do Distrito Federal (fls. 1.137-1.140), apresentou os seguintes documentos:


- a) tabelas contendo as despesas com publicidade e propaganda, por unidade, referentes aos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, com informações sobre dotação, empenho, liquidação e pagamento de cada um dos exercícios (fls. 1.141-1.144);
- b) cópias dos contratos de prestação de serviços de publicidade firmados em 2014 (fls. 1.146-1.513);

- c) cópias dos planos anuais de publicidade e propaganda dos exercícios de 2011 a 2014 (fls. 1.514-1.522);
- d) demonstrativos mensais dos pagamentos efetuados às agências de publicidade por serviços de propaganda realizados no exercício de 2014, com especificação dos beneficiários, atinentes à Secretaria de Publicidade Institucional (fls. 1.523-1.922), à Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília (Caesb) (fls. 3.789-3.790), à Companhia Energética de Brasília (CEB) (fls. 3.791-3.793), ao Banco de Brasília S.A. (BRB) (fls. 3.794-3.849) e à Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) (fls. 3.850-4.030).

Vieram aos autos, também, os planos de mídia alusivos às peças publicitárias veiculadas em 2014, no rádio e na televisão, referentes às agências Tempo Propaganda – CCA Comunicação e Propaganda Ltda. (fls. 332-1.132 e 1.923-2.669), Agnelo Comunicação – Agnelo Pacheco Comunicação, Criação e Propaganda Ltda. (fls. 2.670-2.949), Propeg Comunicação S/A (fls. 2.950-3.472) e AV Comunicação e Marketing Ltda. (fls. 3.473-3.788).

Analisando as provas dos autos, a Corte de origem concluiu que houve abuso do poder político com viés econômico, sob o fundamento de que os recorrentes desvirtuaram a publicidade que deveria ser de utilidade pública e utilizaram de forma desproporcional os recursos públicos a fim de enaltecer apenas os atos positivos da sua gestão.

Entendeu que *“o Governo do Distrito Federal utilizou-se de manobra que permitiu a realização de gastos de publicidade institucional em 2014 que, em que pese atendidas as formalidades do artigo 73, VII, da Lei 9.504/1997, desvirtuou e inverteu a lógica da manutenção dos gastos públicos com propaganda”* (fl. 4.154, grifo nosso), mediante redução dos recursos orçamentários para a publicidade de quase todas as unidades gestoras no ano eleitoral, excetuando-se o aumento observado apenas em relação à secretaria de publicidade.



O Tribunal *a quo* concluiu que o fato seria grave, uma vez que “os representados se utilizaram de artifício para driblar a legislação eleitoral e, sob um véu de legalidade, malferiram a norma que visa coibir o abuso dos meios de comunicação social” (fl. 4.154).

Segundo a Corte de origem, “os representados, para que a legislação eleitoral fosse cumprida, utilizaram-se de mecanismos que lhes proporcionaram intensa exposição positiva na mídia por meio da dita publicidade institucional, em detrimento da publicidade de utilidade pública que restou relegada à metade dos gastos da primeira (Publicidade Institucional R\$ 101.741,446,00 x Publicidade Utilidade Pública R\$ 46.128.949,00)” (fl. 4.162).

Colhe-se, ainda, do acórdão regional: “Não é necessária maior cognição para perceber o nítido desvirtuamento do orçamento público que foi executado, **ainda que dentro dos limites formais**, em prol dos Representados por meio da propaganda institucional que enalteceu os atos daquela gestão” (fl. 4.162, grifo nosso).

Assim, ainda que não tenha havido descumprimento do limite de gastos com publicidade previsto no inciso VII do art. 73 da Lei 9.504/97, pela análise das planilhas apresentadas na defesa pelo recorrente Agnelo Queiroz (fls. 281-284), elaboradas pela Subsecretaria de Orçamento Público e pela Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal, em relação às quais não houve controvérsia nos autos, constata-se que as despesas com publicidade e propaganda do governo do Distrito Federal realizadas em 2014 foram de R\$ 205.831.562,48.

Esse alto valor é, realmente, inferior tanto aos dispêndios realizados no último ano imediatamente anterior ao pleito (R\$ 240.527.278,00) quanto à média dos gastos dos três últimos anos que antecederam a eleição (R\$ 218.227.016,00), razão pela qual não há falar na prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei das Eleições.

Todavia, deve ser aplicado ao presente caso o entendimento adotado por esta Corte Superior no REspe 336-45, DJe de 17.4.2015, no que diz respeito à ilícita concentração de gastos com publicidade no primeiro

semestre do ano eleitoral com o objetivo de desvirtuamento da publicidade institucional, pois, conforme realçado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes no voto proferido naquele julgamento, no qual também se discutia a concentração desproporcional de publicidade institucional, a aferição da prática de abuso deve levar em conta que *“o critério a ser utilizado não pode ser apenas as médias anuais, semestrais ou mensais, nem mesmo a legislação assim fixou, mas o critério de proporcionalidade”*.

No caso dos autos, houve alta concentração de gastos relativos à publicidade institucional no primeiro semestre de 2014, o que facilmente se verifica com a confrontação dos dados apresentados na tabela de controle às fls. 281-284.

A partir da análise de tais elementos, constata-se evidente desproporcionalidade dos gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano das Eleições de 2014 no Distrito Federal, os quais representam 85,57% das despesas realizadas em todo o ano de 2013, 90,03% dos dispêndios realizados em 2012 e 110,93% dos gastos efetivados ao longo de 2011.

Além disso, apenas nos primeiros seis meses do ano, as despesas com publicidade foram superiores a 82,44% do valor autorizado por lei para todo o exercício, que era de R\$ 249.651.777 (fls. 281-283).

Conforme realçado no acórdão regional, houve destinação maior de verba justamente à secretaria responsável pela publicidade institucional. Com efeito, constata-se que as despesas foram concentradas na Secretaria de Estado de Publicidade Institucional do Distrito Federal (Sepi), cuja verba para propaganda saltou de R\$ 147.870.395,00 para R\$ 174.000.000,00, enquanto os valores reservados aos demais órgãos e entidades do governo do Distrito Federal foram significativamente inferiores à dotação orçamentária inicialmente prevista, conforme consta na planilha à fl. 284.

Diante desses elementos, entendo que, na hipótese dos autos, embora os gastos com publicidade institucional realizados em 2014 pelo Governo do Distrito Federal tenham observado formalmente os limites



impostos pela redação de então do art. 73, VII, da Lei 9.504/97, ficou configurada a ilícita concentração dos dispêndios no primeiro semestre do ano eleitoral, com o objetivo de desvirtuamento da publicidade institucional em benefício do candidato a governador que buscava sua reeleição.

Tal conclusão não se firma apenas a partir da análise dos gastos realizados, mas da conjunção do alto valor despendido com o uso da logomarca identificadora da gestão e do conteúdo inconstitucional das peças publicitárias, com exaltação da gestão de então.

Ou seja, além dos elevados e concentrados gastos, é necessário lembrar que a publicidade divulgada no primeiro semestre não atendeu ao comando do art. 37, § 1º, da Constituição da República, seja em virtude da divulgação de logomarca criada para identificar gestão específica, seja em razão de o seu conteúdo não se adequar ao preceito constitucional e atender à necessária utilidade pública.

Com efeito, como assentado pela Corte Regional, é de extrema gravidade a utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal e serve precipuamente para a autopromoção do governante à custa de recursos públicos.

Dessa forma, e pelas razões contidas no acórdão regional, ficou configurado o abuso do poder político, em virtude da desproporcional concentração de gastos com publicidade no primeiro semestre do ano da eleição para fins de desvirtuamento da propaganda institucional, com gravidade suficiente para vulnerar a legitimidade e a regularidade do pleito, nos termos do art. 22, XIV e XVI, da LC 64/90.

Em consequência, o acórdão regional deve ser mantido no que tange à procedência da ação, com a consequente declaração de inelegibilidade em relação ao candidato a governador.



V

**Análise da situação do candidato ao cargo de vice-governador
Mero beneficiário**

Por fim, anoto que a aferição da responsabilidade dos agentes públicos pela prática dos atos abusivos reconhecidos nestes autos é imprescindível para a definição das sanções a ser impostas.

Dispõe o inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, na redação dada pela LC 135/2010, que:

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

No caso em exame, a responsabilidade do recorrente Agnelo Santos Queiroz Filho pelos atos abusivos está devidamente configurada, pois, na qualidade de chefe do Poder Executivo, era da sua competência zelar pelo conteúdo a ser divulgado na publicidade institucional veiculada nos meios de comunicação social.

Nessa linha, em recente decisão, este Tribunal pacificou o entendimento no sentido de que o chefe do Poder Executivo é responsável pela divulgação da publicidade institucional, por ser sua atribuição zelar por seu conteúdo (AgR-RO 2510-24, rel. Min. Maria Thereza, DJe de 2.9.2016).

Da mesma forma, é indubitosa a responsabilidade do governador Agnelo Queiroz no tocante aos gastos desproporcionais com publicidade institucional sucedidos no primeiro semestre do ano eleitoral.

No ponto, aplica-se, *mutatis mutandis*, o entendimento de que *“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” (REspe 213-07, rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJ de 6.2.2004).

Desse modo, a sanção de inelegibilidade aplicada ao recorrente Agnelo Santos Queiroz Filho deve ser mantida.

Por outro lado, o mesmo não pode ser afirmado em relação ao candidato ao cargo de vice-governador, Nelson Tadeu Filippelli, pois não ficou provada sua participação direta ou indireta na prática dos atos abusivos, tampouco eventual contribuição com tais ilícitos.

Compulsando as provas dos autos, constata-se que ele não assinou nenhum contrato¹⁰ nem ordem de veiculação de publicidade institucional, tampouco se comprovou que ele interferiu na alocação dos recursos orçamentários destinados à publicidade institucional.

As alegações trazidas na inicial, por sua vez, foram concentradas apenas na figura do candidato a governador, sem imputação de qualquer ato ou omissão ao candidato ao cargo de vice-governador.

Ainda que o feito não trate de matéria penal, vale lembrar que a Constituição da República dispõe, no art. 5º, XLV, que *“nenhuma pena passará da pessoa do condenado”, a revelar princípio constitucional no sentido de que “a sanção penal não passará da pessoa do delinquente”* (HC 68.309, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 8.3.1991).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal também reconhece que o *“postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator”* (AC-AgR-QO 1.033, rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.6.2006).

Por razões semelhantes, com base no que dispõe o art. 22 da LC 64/90, este Tribunal tem decidido reiteradamente que ***“a declaração de inelegibilidade atinge apenas os que tenham praticado o ato ou com ele***

¹⁰ Os contratos de publicidade juntados aos autos foram assinados pelo secretário de estado de publicidade institucional do Distrito Federal e, quanto às demais entidades, foram subscritos pelos respectivos presidentes, diretores-presidentes ou diretores-gerais.

contribuído” (AgR-REspe 195-63, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 2.2.2016, grifo nosso).

Na mesma linha: *“Para fins de imposição das sanções previstas no inciso XIV do art. 22 da LC nº 64/90, deve ser feita distinção entre o autor da conduta abusiva e o mero beneficiário dela. **Caso o candidato seja apenas beneficiário da conduta, sem participação direta ou indireta nos fatos, cabe eventualmente somente a cassação do registro ou do diploma, já que ele não contribuiu para a prática do ato. Precedentes**”* (AgR-REspe 489-15, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 19.11.2014). Igualmente: REspe 130-68, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 4.9.2013.

Dessa forma, não há, no caso, como ser declarada a inelegibilidade do recorrente Nelson Tadeu Filippelli, em face da impossibilidade de ele responder pelos atos praticados, de responsabilidade do então candidato ao cargo de governador.

Por essas razões, **voto no sentido de dar parcial provimento ao recurso ordinário interposto por Agnelo Santos Queiroz Filho, a fim de reformar em parte o acórdão recorrido para, mantidas a procedência parcial da ação de investigação judicial eleitoral e a sanção de inelegibilidade aplicada, afastar a multa que lhe foi imposta com base no art. 73, VI, b, e § 4º, da Lei 9.504/97.**

Ademais, **voto no sentido de dar provimento ao recurso ordinário de Nelson Tadeu Filippelli para reformar o acórdão regional e julgar improcedente a ação de investigação judicial eleitoral em relação a esse recorrente, afastando as sanções que lhe foram impostas nos presentes autos.**



VOTO

O SENHOR MINISTRO ADMAR GONZAGA: Senhor Presidente, acompanho integralmente o voto do Ministro Henrique Neves da Silva.

Havia pensado até em manter a multa, porém, Sua Excelência disse que não há provas nos autos de que a publicidade ocorreu dentro do período vedado, portanto, mantenho a inelegibilidade apenas com relação ao governador e dou provimento integral ao recurso do vice-governador.



EXTRATO DA ATA

RO nº 1380-69.2014.6.07.0000/DF. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Recorrente: Nelson Tadeu Filippelli (Advogados: Herman Ted Barbosa – OAB: 10001/DF e outros). Recorrente: Agnelo Santos Queiroz Filho (Advogados: Edson Luiz Saraiva dos Reis – OAB: 12855/DF e outros). Recorrida: Coligação União e Força (Advogados: Andreive Ribeiro de Sousa – OAB: 31072/DF e outros).

Usou da palavra, pelo recorrente Agnelo Santos Queiroz Filho, o Dr. Paulo Machado Guimarães. Registrada a presença da Dra. Lise Reis, advogada do recorrente Nelson Tadeu Filippelli.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso ordinário de Nelson Tadeu Filippelli, e deu parcial provimento ao de Agnelo Santos Queiroz Filho, para, mantida a declaração de inelegibilidade, afastar apenas a sanção de multa, nos termos do voto do relator. Suspeição da Ministra Luciana Lóssio.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes a Ministra Rosa Weber, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Henrique Neves da Silva e Admar Gonzaga, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 7.2.2017.