

Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

Revista de Julgados



v. 5. 2008 / 2009

ISSN: 2178-8081

Rev. Julg.	Cuiabá	v. 5	p. 11-588	2008/2009
------------	--------	------	-----------	-----------

Propaganda institucional: interpretação isonômica para as infrações previstas nos artigos 73, inciso VI, alínea “b” e 74 da Lei 9.504/97.

TIAGO SOUZA NOGUEIRA DE ABREU¹

RESUMO

O presente artigo tem o escopo de trazer a lume os esclarecimentos pertinentes à propaganda institucional, de modo a permitir que se faça uma colmatação isonômica da lei. Pode-se conceituar a propaganda institucional como sendo aquela feita pelo Poder Público, com verba pública, devidamente destinada para este fim, para prestação de conta de suas atividades perante a população. Tem por objetivo precípuo divulgar as realizações da Administração e orientar os cidadãos sobre assuntos de seu interesse. Feita a definição da propaganda institucional, é possível vislumbrar quando ela se descaracteriza. Segundo o entendimento da melhor doutrina, o desvio de finalidade descaracterizador da propaganda institucional se dá exatamente quando o Administrador utiliza-se da verba pública destinada à propaganda para se auto promover, vinculando à sua pessoa as obras realizadas na sua gestão enquanto Chefe do Executivo. Nessa seara, o presente artigo visa sugerir interpretação à lei de forma a não inviabilizar o instituto da reeleição em nome de uma interpretação restritiva.

Palavras-chave: 1. Publicidade institucional 2. Condutas vedadas 3. Agentes públicos
4. Campanhas eleitorais

O presente artigo tem o escopo de trazer a lume os esclarecimentos pertinentes à propaganda institucional, de modo que permita que se faça uma colmatação isonômica da lei.

Quanto à infração ao artigo 73 inciso VI, alínea “b” e 74 da Lei 9.504/97.

Antes de adentrar no ponto fulcral da matéria posta em debate, é necessário tecer algumas considerações introdutórias a respeito da Lei 9504/97.

¹ Juiz Eleitoral da 33ª Zona de Peixoto de Azevedo/MT.

Esta lei foi editada com a finalidade de estabelecer normas para a realização das eleições, máxime com a aprovação da Emenda 16 da Constituição Federal (BRASIL, 1997), que autorizou os chefes do executivo pleitearem a reeleição. Numa ordem sistemática traça regras proibitivas aos agentes públicos, tanto no que se refere a determinadas condutas bem como estabelece prazos em que estas condutas são vedadas.

O que se visa com essas proibições, que estão basicamente elencadas no artigo 73 da lei mencionada, é preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. Além disso, essas proibições também possuem o propósito de coibir abusos do poder de administração, por parte dos agentes públicos, em período de campanha eleitoral, em benefício de determinados candidatos ou partidos, ou em prejuízo de outros. A lei procura manter a igualdade entre os diferentes candidatos e partidos, evitando que qualquer agente público possa abusar de suas funções, com o propósito de trazer com isso algum benefício para o candidato ou para o partido de sua preferência. O artigo 73, inciso VI, alínea “b” diz:

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

VI-Nos três meses que antecedem o pleito [...]

b - com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral [...] (BRASIL, 1997).

O artigo 74 da Lei 9504/97 diz:

Configura abuso de autoridade, para fins do disposto no art. 22 da Lei complementar 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura (BRASIL, 1997).

Inicialmente é oportuno diferenciar a propaganda institucional da propaganda eleitoral, uma vez que são peças distintas e como tal devem ser encaradas.

O professor Lauro Barretto, citando Joel J. Cândido, assevera que “**propaganda política é gênero, propaganda eleitoral e propaganda partidária são espécies desse gênero, cada uma delas com as suas particularidades e regramento legal próprios**” (BARRETTO, 2000, p. 16). E continua:

A propaganda eleitoral propriamente dita, que só pode ser efetuada no período de três meses que antecedem as eleições, tem o objetivo certo e definido de conquistar votos para os candidatos a cargos eletivos indicados pelos partidos políticos e coligações partidárias. Por sua vez, a propaganda partidária tem o objetivo impessoal de divulgar o programa dos partidos políticos, suas propostas, seus eventos, suas atividades congressuais e seus posicionamentos político-comunitários. Não pode ser veiculada no período reservado às campanhas eleitorais e está expressamente proibida de transformar em propaganda eleitoral as suas veiculações no horário do rádio e da televisão. A rigor, a propaganda governamental (ou publicidade oficial) não se acha incluída entre as espécies da propaganda política e nem pode a ela se vincular. Afinal, a Constituição Federal declara taxativamente o seu ‘caráter educativo, informativo ou de orientação social’, proibindo terminantemente que dela conste ‘nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidor público (BARRETTO, 2000, p. 16).

Feita esta breve introdução, pode-se concluir que existem três tipos de propagandas, quais sejam, a **Institucional**, a **Eleitoral** e a **Intrapartidária**. Cada uma delas possui característica própria e momento oportuno para ser veiculada.

O professor Pedro Roberto Decomain, ao comentar o inciso VI do artigo 73 da Lei 9504/97, explica: “O inciso VI deste artigo enumera ainda algumas outras atividades que não podem ser realizadas pela **Administração Pública** nos três meses que antecedem o pleito” (DECOMAIN, 2004, p. 355-6)

E arremata, ao comentar a alínea “b” do inciso VI do artigo 73: “O dispositivo deve ser interpretado de forma extensiva. Não é vedada apenas a autorização da publicidade institucional. O que é vedado na realidade é a própria veiculação da publicidade” (DECOMAIN, 2004, p. 357).

A luz dos ensinamentos acima delineados existem duas observações a serem destacadas, num primeiro momento:

a) atividades que se referem o *caput* do artigo são vinculadas à Administração Pública;

b) a interpretação “extensiva” mencionada pelo autor refere-se à autorização e a própria publicação da publicidade “Institucional” no período estabelecido pela Lei.

Na mesma linha, o mencionado doutrinador ao comentar o artigo 74 da aludida lei, aduz:

A regra do presente art. 74 vai mais longe e considera abuso do poder de autoridade a realização de propaganda com infringência do § 1º, do art. 37, da Constituição Federal. Desse modo, a publicidade de órgão da **Administração Pública** que contenha nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de candidato, configura abuso do poder de autoridade, sujeitando o mencionado candidato à cassação do registro de sua candidatura, na forma do presente artigo (DECOMAIN, 2000, p. 370).

Portanto, é necessário definir o que se entende por Publicidade Institucional, para a partir daí concluir quando ela se descaracteriza.

Conforme sustenta o professor Djalma Pinto:

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 (PINTO, 2003, p. 206).

Sopesado o entendimento acima exposto, podemos conceituar a propaganda institucional: **como sendo aquela feita pelo Poder Público, com verba pública, devidamente destinada para este fim, para prestação de conta de suas atividades perante a população. Tem como objetivo precípua divulgar as realizações da Administração e orientar os cidadãos sobre assuntos de seu interesse.**

Feita a definição da propaganda institucional, é possível vislumbrar quando ela se descaracteriza.

Segundo o entendimento da melhor doutrina, o desvio de finalidade descaracterizador da propaganda institucional se dá exatamente quando o Administrador utiliza-se da **verba pública** destinada à propaganda para se auto promover, vinculando à sua pessoa as obras realizadas na sua gestão enquanto Chefe do Executivo.

Nesse momento, a propaganda deixa de ser de cunho informativo, educativo ou de orientação, descaracterizando, assim, a propaganda Institucional e via de consequência, violando os dispositivos legais, máxime o artigo 74 da Lei 9504/97 (BRASIL, 1997) e os princípios da

moralidade e da impessoalidade que devem estar sempre presentes na Administração Pública (Art. 37 da CF/88) (BRASIL, 1988).

No entanto, é necessário destacar que, para a caracterização da vedação disciplinada no artigo 73, VI, alínea “b” da Lei 9504/97, é imprescindível a presença destes dois requisitos (letra a e b); já, para a caracterização da vedação prevista no artigo 74 é necessário somente à presença do primeiro requisito (letra a):

a) utilização de dinheiro publico na execução das condutas vedadas;

b) que seja publicada no período vedado pela Lei, ou seja, nos três meses que antecedem o pleito (BRASIL, 1997).

Já se interpretou como sendo propaganda institucional o fato dos candidatos terem divulgado no período vedado, **com dinheiro próprio ou da coligação**, as obras que realizaram quando à frente da Administração Municipal.

Embora seja uma interpretação plausível, ao dar esta interpretação ao artigo 73, inciso VI letra “b” da Lei 9504/97, estar-se-ia violando uma das molas mestras do processo democrático eleitoral. Isso porque estar-se-ia violando o principio da isonomia.pois deve-se ter em mente duas situações, a figura do Administrador Público e a figura do Candidato a reeleição (BRASIL, 1997).

O **Administrador Público** quando se candidata a reeleição, deve ser visto como um **Candidato** também, e não somente como um Administrador, até porque, a Emenda 16/1997, quando entrou em vigência, não teve o escopo de vedar o candidato à reeleição de disputar o pleito em paridade de condições com os seus opositores (BRASIL, 1997).

O professor Celso Antonio Bandeira de Mello, ao definir o princípio da isonomia, traçou as linhas que devem ser observadas pelo intérprete a fim de não viola-lo; aduz:

Não se podem interpretar como desigualdades legalmente certas situações, quando a lei não haja “assumido” o fator tido como desequiparador. Isto é, circunstâncias ocasionais que proponham fortuitas, acidentais, cerebrinas ou sutis distinções entre categorias de pessoas não são de considerar. Então, se a lei se propôs distinguir pessoas, situações, grupos, e se tais diferenciações se compatibilizam com os princípios expostos, não há como negar os discrímens. Contudo, se a distinção não procede diretamente da lei que instituiu o benefício ou exonerou de encargo, não tem sentido prestigiar interpretação que favoreça a contradição de um dos mais solenes princípios constitucionais. O que

se encarece, nesse passo, é que a isonomia se consagra como o maior dos princípios garantidores dos direitos individuais. *Praeter legem*, a presunção genérica e absoluta é a da igualdade, porque o texto da Constituição o impõe. Editada a lei, aí sim, surgem as distinções (que possam se compatibilizar com o princípio máximo) por ela formuladas em consideração à diversidade das situações. Bem por isso, é preciso que se trate de desequiparação querida, desejada pela lei, ou ao menos, pela conjugação harmônica das leis. Daí, o haver afirmado que discriminações que decorram de circunstâncias fortuitas, incidentais, conquanto correlacionadas com o tempo ou a época da norma legal, não autorizam a se pretender que a lei almejou desigualar situações e categorias de indivíduos. E se este intento não foi professado inequivocamente pela lei, embora de modo implícito, é intolerável, injurídica e inconstitucional qualquer desequiparação que se pretenda fazer (MELLO, 2003, p. 45-46)

É notório que, na seara política, em que os ânimos dos candidatos invariavelmente estão exaltados, aquele que esta à frente da Administração e candidata-se à reeleição, tem duas situações a enfrentar:

- a) a exploração política da sua gestão pelos opositores, notadamente, apontando os pontos falhos, as promessas não cumpridas etc.
- b) revelar para o eleitorado as suas realizações, ou seja, explorar os aspectos positivos da sua gestão, bem como conquistar o eleitor com novas propostas.

Se conjugar o intuito do legislador em autorizar a reeleição (Emenda Constitucional nº 16/97) com a edição da Lei 9504/1997, pode-se notar que, em nenhum momento, sua intenção foi a de tratar de forma desigual os candidatos, pelo contrário, traçou regras isonômicas que vigoram para todos aqueles que se proponham a candidatar-se (BRASIL, 1997; BRASIL, 1997).

Nessa linha de raciocínio, a interpretação que deve ser dada ao Administrador Público, quando se candidata a reeleição, é aquela que preserva a sua legitimidade como **Candidato** também.

Até porque se se interpretar de forma contrária, criar-se-ia distinção que a própria norma não criou e, via de consequência, violar-se-ia aquilo que a norma visou resguardar, que é justamente preservar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, como o próprio *caput* do artigo 73 da Lei 9504/97 professa (BRASIL, 1997).

Com efeito, a interpretação que se sugere ao artigo 73, VI, “b” e 74 da Lei 9504/97, deve ser aquela que prestigia o princípio da isonomia, ou seja, a vedação disciplinada por este

artigo, somente deve alcançar aquelas condutas praticadas pelo **Agente Público**, que enquanto **Administrador**, autoriza ou publica propaganda Institucional, **paga com dinheiro público, no período vedado pela norma, ou seja, nos três meses anteriores ao pleito**, vinculando sua pessoa como administrador a atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, federais, estaduais ou municipais (BRASIL, 1997).

Pois se assim não for interpretada a norma, correr-se-á o sério risco de inviabilizar o próprio instituto da reeleição, que foi prestigiado constitucionalmente pelo nosso legislador.

Ademais, não seria justa a disputa eleitoral se aquele que se candidata à reeleição tiver que passivamente suportar as críticas à sua administração, não podendo divulgar justamente aquilo que realizou, até porque o direito de ter informações sobre as realizações e propostas dos candidatos é muito mais um direito dos eleitores, do que dos próprios candidatos.

Para esclarecer o assunto, far-se-á um questionamento:

Se o candidato à reeleição não pode, com recursos próprios ou de terceiro ou de coligação, usar como argumento em sua campanha as obras que realizou, aquele que, tendo já sido administrador em vez anterior e concorrente com o atual candidato à reeleição, poderá utilizar em sua campanha, com recursos próprios, ou de terceiro ou de coligação, como argumento as obras que realizou, enquanto administrador?

Com efeito, desde que a publicidade seja feita com recursos próprios, por meio da propaganda eleitoral, respeitando, é claro, as normas estabelecidas pela Lei 9504/97, não há óbice ao candidato à reeleição em divulgar as obras que realizou à frente da Administração Pública como argumento para sufragar a sua candidatura (BRASIL, 1997).

REFERÊNCIAS

BARRETTO, Lauro. **Manual de propaganda eleitoral**: comentários à legislação, jurisprudência, instruções do TSE. São Paulo: Edipro, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm>. Acesso em: 10 fev. 2004.

BRASIL. Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9504.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2004.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral. **Resenha Eleitoral**, Nova Série, v. 7, n. 2, p. 73-103, jul./dez. 2000.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Eleições**: comentários à Lei 9.504/97. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed., 14. tir. São Paulo: Malheiros, 2003.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal - noções gerais. São Paulo: Atlas, 2003.