



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA  
**DEMOCRÁTICA**

VOLUME 2 • 2016

ISSN 2447-9403

Rev. Democrát.	Cuiabá	v. 2	p. 1-215	2016
----------------	--------	------	----------	------

# **PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/1997: O PASSADO, O PRESENTE E O PORVIR**

*Tarcísio Augusto Sousa de Barros<sup>1</sup>*

*João Henrique Alves Meira<sup>2</sup>*

## **RESUMO**

O presente trabalho trata da publicidade institucional enquanto conduta vedada ao agente público, explicitando como foi introduzida na legislação eleitoral, como foi interpretada por alguns tribunais brasileiros (a exemplo do Tribunal Superior Eleitoral) e quais as possíveis implicações pós Lei nº 13.165/2015. O objetivo é detalhar a conduta vedada na legislação eleitoral, tratando do seu passado, presente e futuro. Para tanto, foi essencial a consulta em documentos legislativos e jurisprudenciais, sem olvidar da revisão bibliográfica em textos especializados. Concluiu-se que, se por um lado o legislador andou bem ao definir o padrão de interpretação da norma, por outro, deixou de tocar questões essenciais ao debate da publicidade institucional como conduta vedada.

**PALAVRAS-CHAVE:** 1. Publicidade institucional  
2. Conduta vedada  
3. Agente público  
4. Minirreforma eleitoral

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina - CEUT. Advogado. Especialista em Direito Eleitoral (UFPI/EJE-PI). Mestrando em Direito Político (UFMG). Pesquisador parcialmente financiado pela CAPES. E-mail: [tarcisiobarrosadv@gmail.com](mailto:tarcisiobarrosadv@gmail.com).

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Viçosa-MG. Mestrando em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais. Email: [jhalvesmeira@gmail.com](mailto:jhalvesmeira@gmail.com).

## 1 Introdução

A princípio, o presente estudo surge de inquietação inicial dos autores acerca da escassez de jurisprudência consolidada sobre o parâmetro para limite de gastos para realização de publicidade institucional no ano das eleições, então disciplinada pela redação original do inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997). Com a Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) (BRASIL, 2015), que alterou o dispositivo citado, este trabalho ganha um novo sentido, uma vez que se faz necessário pensar em perspectivas futuras do artigo cuja redação foi alterada substancialmente.

Em especial na primeira seção, a pesquisa bibliográfica na doutrina especializada em Direito Eleitoral, tanto nacional quanto estrangeira, resulta na fundamentação dos conceitos essenciais para sedimentar o artigo. Demonstra-se a relevância do voto livre e consciente do eleitor para a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, e o que os legisladores pátrios vêm fazendo para assegurar aos eleitores que exerçam livremente sua soberania.

Na segunda seção, expõem-se (trechos de) Acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina relevantes sobre o tema<sup>3</sup>, posto que tais tribunais produziram importantes julgados sobre uma das questões a que se propõe trabalhar nesse artigo, que é a divergência jurisprudencial existente em decorrência da redação original do art. 73, VII, Lei nº 9.504/1997

---

<sup>3</sup> Não é objetivo do presente artigo científico, até pela impossibilidade de fazê-lo nessas poucas linhas, detalhar todos os julgamentos e seus respectivos fundamentos. Ao contrário, tentou-se, apenas, delimitar parte dos principais julgados, e definir, em linhas gerais, quais os argumentos utilizados no debate que era travado antes da Minirreforma Eleitoral de 2015.

(BRASIL, 1997). Em síntese, é nesta etapa que será clarificada a divergência, por meio da exposição dos argumentos jurisprudenciais favoráveis e desfavoráveis às interpretações da redação original do art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), como parâmetro para limitação dos gastos dos administradores nos anos de eleição em: (1) média anual ou (2) média semestral/mensal. Para expor os argumentos tratados nos tribunais, seguiu-se: apresentação do *leading case* no Tribunal Superior Eleitoral; apresentação, em ordem cronológica, dos casos no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina e, após cada julgado, seus respectivos recursos (quando houve recurso) ao Tribunal Superior Eleitoral.

Na terceira seção são trabalhadas as perspectivas para a nova limitação do limite de gastos em publicidade institucional após a Minirreforma Eleitoral de 2015, que alterou a redação original do art. 73, VII.

Espera-se contribuir com a discussão que envolve tema tão caro à legislação eleitoral e ao pleito eleitoral, sempre influentes e discutidos em todas as eleições.

## **2 Condutas vedadas e a preservação da igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições**

O constituinte originário consagrou que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (parágrafo único, art. 1º, Constituição da República), tratando-se, o Estado brasileiro, de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular (SILVA, 2014, p. 127).

Pelo que se infere do art. 14 da Constituição da República (CR), a efetiva expressão da vontade popular se dá tanto pela participação

direta quanto pela participação indireta do povo na construção do Poder, sendo que aquela (participação direta) será exercida através de plebiscito, referendo e iniciativa popular, e esta (participação indireta) quando o povo “outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente” (SILVA, 2014, p. 138).

Exatamente por ser o povo a fonte e a expressão<sup>4</sup> de todo o Poder, o exercício da participação popular (seja direta ou indiretamente) deve ser despido de qualquer vício ou mácula que venha a, eventualmente, desvirtuar a livre vontade do cidadão.

Com a finalidade de proteger, de um lado, o livre exercício da soberania pelo seu titular (o povo) e, do outro, “evitar o uso da máquina da administração pública em campanha eleitoral, ferindo os princípios da legalidade, impessoalidade, e moralidade (CR, art. 37), como permitir a igualdade entre os candidatos (CR, art. 5º)” (RIBEIRO, 2006, p. 441.) o legislador estabeleceu medidas para tutelar a disputa eleitoral no Brasil. Isso se dá, nas palavras de Salgado (2010, p. 35), porque

[...] a legitimidade da disputa eleitoral deve ser garantida com a proteção (inclusive na esfera penal) contra determinadas condutas em defesa dos direitos subjetivos do eleitor e por meio de princípios objetivos constitucionais que reflitam os valores democráticos do sistema, relacionando-se com a dupla concepção de sufrágio: direito e função pública.

Parte dessas medidas destinadas a conferir legitimidade às

---

<sup>4</sup> Ou, como ensina o professor Rodolfo Viana Pereira (2010, p. 248) sobre o elemento fundante do Poder: “a função tradicional da democracia traduz-se na linguagem da legitimação do poder, ou seja, no fato de remeter a sua titularidade ao princípio da soberania popular”.

eleições, afora outras formas que o legislador disciplinou, são as Condutas Vedadas ao Agente Público, elencadas entre os artigos 73 e 78 da Lei nº 9.504/97. Elas “visa[m] preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a probidade administrativa, de forma a impedir abusos que possam viciar a eleição” (ESMERALDO, 2012, p. 171).

O professor Muñoz (2014, p. 349.) ressalta a importância da discussão sobre a igualdade de oportunidades nas eleições:

Provavelmente, os debates mais vivos que se desenvolvem atualmente no campo do Direito Eleitoral são os que tocam a igualdade de oportunidades ou de condições na competição eleitoral, seja do ponto de vista de acesso à competição eleitoral, seja do ponto de vista da igualdade de “armas” ou de meios utilizados pelos competidores eleitorais no processo comunicativo prévio à decisão do eleitorado.<sup>5</sup>

A Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), cujo fito principal é dar estabilidade jurídica à legislação eleitoral (que até então consistia apenas, além da Constituição da República, do Código Eleitoral, Lei Complementar 64/90 (BRASIL, 1990), leis relativas à eleições específicas e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral<sup>6</sup>), é

---

<sup>5</sup> Tradução dos autores: “Probablemente, los debates más vivos que se están desarrollando actualmente en el campo del Derecho electoral son los que tienen que ver con la igualdad de oportunidades o de condiciones en la competición electoral y ello, tanto desde el punto de vista del acceso a la competición, como desde el punto de vista de la igualdad de “armas” o de medios a emplear por los competidores electorales en el proceso comunicativo previo a la decisión del electorado”.

<sup>6</sup> “Durante muitos anos, a cada eleição era editada legislação específica para regulamentar o seu procedimento, fato que causava uma considerável insegurança jurídica, já que as regras eram alteradas constantemente. A Lei n. 9.504/1997 caracteriza-se por ser uma norma permanente, com aplicabilidade a todas as eleições subsequentes à sua edição. Embora tenha sofrido algumas alterações, a mais recente delas pela Lei n. 11.300/2006 conhecida

proveniente do Projeto de Lei (PL) nº 2.695/1997 (BRASIL,1997), que inicialmente estabelecia apenas normas para as eleições de 03 de outubro de 1998, no qual sequer constava qualquer previsão acerca das citadas condutas vedadas<sup>7</sup>. Como ressaltou o Deputado Carlos Apolinário, relator na Comissão de Constituição e Justiça e Redação, da Câmara dos Deputados, a inclusão das Condutas Vedadas ao Projeto de Lei de originou a Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997) possui estrita relação com a emenda constitucional que permitiu a reeleição imediata para os Chefes do Poder Executivo no Brasil:

A norma da reelegibilidade, introduzida em nossa Constituição pela Emenda nº 16/97, trouxe para o primeiro plano, nos meios políticos, o problema conhecido como “abuso da máquina administrativa” nas campanhas eleitorais. Na verdade, tal prática não decorre necessariamente da possibilidade de reeleição, podendo, como amplamente conhecido, dar-se sem ela. Impõe-se, portanto, a adoção de regras claras e precisas que definam esse abuso e lhe imponham sanções desestimuladoras e, ao mesmo tempo, exequíveis. Além das disposições do PL nº 2.695/97 e, sobretudo, dos PL nºs 3.069/97 (BRASIL,1997) e 3.447/97 (BRASIL,1997), valemo-nos, nesta matéria, das contribuições do PL nº 2.696/97, de autoria do Deputado Mendonça Filho, retirado de tramitação. Consultamos, também, o PLS nº 101/97, de autoria do Senador Guilherme Palmeira (Parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e Redação no Projeto de Lei nº 2.695/1997) (BRASIL,1997).

---

como a Minirreforma Eleitoral, tem o mérito de conferir a estabilidade legal pela qual se vinha clamando” (CAVALCANTI, 2008, p. 153).

<sup>7</sup> As condutas vedadas foram incluídas no PL nº 2.695/1997 a partir do PL nº 2.696/1997, do Deputado Mendonça Filho.

Vê-se que o legislador expressamente consignou a preocupação com a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 16/1997 (BRASIL, 1997). É válida, inclusive, a ressalva de que o mau uso da máquina administrativa pode vir a existir mesmo sem a reelegibilidade, mas também é fato que “o empenho do mandatário em obter êxito no pleito em que concorre a reeleição é, em geral, mais intenso do que o esforço empreendido para emplacar o seu sucessor” (BASTOS JÚNIOR, 2016). Bastos Junior (2016) explica que, desde que aprovada a EC nº 16/1997 (BRASIL, 1997), a Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997) “procurou conter um dos efeitos imediatos daí decorrentes: a flagrante desigualdade de oportunidades entre o atual mandatário e qualquer outro candidato que pretenda sucedê-lo”.

Em assim sendo, as condutas vedadas seriam aquelas nas quais os agentes públicos, caso incorressem, afetariam objetivamente a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais (art. 73, *caput*, Lei nº 9.504/97) (BRASIL, 1997). Diz-se objetivamente pois “não é necessário demonstrar a má-fé ou o desvio de finalidade do agente público: a lei presume o comportamento antirrepublicano e ímprobo dos candidatos e não exclui dessa reputação legal aquele que busca a reeleição” (SALGADO, 2010, p. 183). Igualmente, seriam “medidas limitadoras ou restritivas da atuação dos diversos sujeitos que participam da disputa” (MUÑOZ, 2014, p. 353), “uma dimensão negativa, consistente em uma proibição aos atores do processo eleitoral de obter uma vantagem abusiva” (MUÑOZ, 2014, p. 353) em decorrência da sua superioridade fática, uma vez que é detentor do poder político. Salgado (2010, p. 203) ainda esclarece que, exatamente por se tratar do poder político, “seu uso já configura abusivo, pois se trata de fator absolutamente irrelevante na disputa eleitoral, que não comporta sequer medidas para compensar a

desigualdade entre os candidatos”.

Fato é que o rol das condutas vedadas tem fomentado inúmeras discussões entre aqueles que lidam com o Direito Eleitoral e a primeira dessas discussões se volta à extensão do rol dessas condutas, se *numerus clausus*<sup>8</sup> ou *numerus apertus*<sup>9</sup>.

Tal delimitação tem se colocado, pelo menos até o momento, no centro de vários debates relativos à interpretação das condutas vedadas, tanto é que há uma terceira corrente que entenda que existe um rol *taxativo mitigado*, como se vê:

Daí que, não obstante, em regra, as condutas vedadas devam ser analisadas pelo princípio da legalidade estrita, em situações excepcionais e bem definidas é necessária uma interpretação mais extensiva, à semelhança que ocorre com o recurso em sentido estrito em matéria processual penal (STJ – 6ª Turma – Recurso Especial nº 504.789 – Rel. Paulo Gallotti – j. 21.08.2007), como forma de dispensar proteção mais ampla ao princípio da isonomia entre os candidatos, sob pena de ineficácia do preceito legal (ZÍLIO, 2014, p. 548)

Não obstante todas essas considerações serem relevantes à análise das condutas vedadas, o ponto central para o presente trabalho é como era e quais são as perspectivas para o futuro do

---

<sup>8</sup> Trata-se de *numerus clausus*, não se admitindo acréscimo no elenco legal. Sobretudo em razão de seu caráter sancionatório, as regras em apreço não podem ser interpretadas extensiva ou ampliativamente, de modo a abarcar situações não normatizadas” (GOMES, 2014, p. 596).

<sup>9</sup> “Por isto, o elenco das proibições não deve ser tido como taxativo, abrangendo qualquer conduta que afete a igualdade entre os candidatos. Mesmo que o elenco fosse taxativo, há outras condutas ilegais vedadas a agentes políticos. O presente artigo não cuida de condutas que afetam a normalidade e legitimidade das eleições em razão de influência de poder econômico ou abuso de exercício de função, cargo ou emprego, pois tal matéria é de competência de lei complementar (CF, art. 14, § 9º)” (RIBEIRO, 2006, p. 441).

limite de gastos que o administrador público pode efetuar no ano das eleições. Nesse sentido, o *caput* do art. 37 da Constituição da República põe frente a frente três princípios extremamente relevantes para esse estudo. É que o citado dispositivo constitucional crava que a administração pública obedecerá, dentre outros, ao princípio da publicidade, da impessoalidade e da moralidade. Em assim sendo, o gestor pode e deve dar publicidade aos atos<sup>10</sup> da sua administração, mas a referida publicidade não pode ser imoral nem pessoal.

O legislador, então, com o objetivo de “sofrear a tendência - quase compulsiva - dos administradores de, em ano eleitoral, difundir a publicidade institucional de modo incessante, culminando por afetar a voluntariedade de opção de sufrágio do eleitor” (ZÍLIO, 2014, p. 584), estabeleceu, como redação original do art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), que é vedado ao agente público<sup>11</sup>:

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Nesse sentido, andou bem o legislador ao regular a publicidade institucional, conforme, inclusive, expõe a doutrina:

<sup>10</sup> Ver também o § 1º do já citado art. 37.

<sup>11</sup> “Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional” (art. 73, § 1º, L. nº 9.504/1997).

Há momentos e situações, no entanto, nos quais a atividade de comunicação e informação dos poderes públicos - e isto ocorre igual com os particulares - podem sofrer restrições legítimas por parte do ordenamento. Isso acontece quando aparecem outros direitos, bens e valores de relevância constitucional, tais como a honra e intimidade das pessoas, a segurança do Estado, a objetividade da Administração ou a igualdade de tratamento entre forças políticas (MUÑOZ, 2014).<sup>12</sup>

A redação original do inciso VII, art. 73, Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), entretanto, abria margem para diferentes interpretações acerca de qual seria o parâmetro utilizado para aferir o limite de gastos no ano da eleição: (1) a média anual do ano eleitoral; ou (2) a média semestral dos gastos realizados no primeiro semestre do ano eleitoral. Valendo-se de argumentos jurisprudenciais, qual deveria ser o parâmetro do limite de gasto publicitário dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e suas respectivas autarquias, em ano eleitoral: a média anual dos últimos três anos (ou do ano anterior à eleição, caso seja menor) ou a média semestral / mensal?<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tradução dos autores: “Hay momentos y situaciones, sin embargo, en que la actividad de comunicación e información de los poderes públicos – y esto ocurre igual con los particulares – puede sufrir restricciones legítimas por parte del ordenamiento. Ello sucede cuando aparecen en escena otros derechos, bienes y valores de relevancia constitucional, como el honor e intimidad de las personas, la seguridad del Estado, la objetividad de la Administración o la igualdad de trato de las fuerzas políticas”.

<sup>13</sup> Não interessa ao presente estudo responder definitivamente essa pergunta, principalmente em razão da alteração na redação original no dispositivo. Entretanto, é a partir dela que se desenvolve o raciocínio norteador da próxima seção.

### **3 Conflito de entendimentos quanto a melhor interpretação da redação original do inciso VII do art. 73 da Lei Nº 9.504/1997 em tribunais eleitorais brasileiros**

Ao julgar o Agravo de Instrumento (AI) nº 2.506 (BRASIL, 2000), em 12/12/2000, no TSE, em Acórdão de nº 2.506, o Ministro Fernando Neves, relator, destacou a importância do Tribunal se debruçar sobre o tema, ainda mais por inexistir precedentes sobre o caso no referido tribunal (*leading case*). O AI nº 2.506 levou ao TSE julgamento proveniente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE-SP), que, segundo relatório do Acórdão 2.506 do TSE, entendeu que “o limite dos gastos deve ser considerado de modo proporcional<sup>14</sup>, tendo em vista que só no primeiro semestre do ano eleitoral é permitida a publicidade oficial”. Para o TRE-SP, portanto, “o limite de gastos deverá ter base semestral, em virtude de que só a um semestre do ano das eleições é que está permitida a publicidade oficial”. Esse entendimento era compartilhado na doutrina:

José Jairo Gomes, avançando na interpretação do dispositivo, atenta para o fato de que o período permitido para a realização desta espécie de propaganda corresponde a um semestre, motivo pelo qual destaca que, na avaliação da média passada, é mais acertado que se tome como base não os anos anteriores em sua totalidade, mas sim o período exatamente correspondente, mês a mês. Em outras palavras – em posição que se compartilha –, defende o autor que os valores despendidos com publicidade institucional nos meses de janeiro a junho do ano do pleito não podem exceder os gastos realizados em cada um desses

---

<sup>14</sup> Onde se lê “modo proporcional”, entenda-se: que seja considerado período de seis meses, e não de um ano.

meses do ano anterior ao da eleição, ou a média dos respectivos meses nos três primeiros anos de mandato (ALVIM, 2012, p. 398).

Entretanto, o TSE (no AI 2.506) (BRASIL, 2000) reformou, à unanimidade, o Acórdão do TSE, nos seguintes termos do voto do relator: “na minha ótica, não é possível calcular o limite proporcionalmente ao período em que, no ano eleitoral, é permitida a propaganda institucional. Se essa regra não existe na lei, não é possível ao intérprete criá-la. Ainda mais quando se cuida de restrição de direito”. Assim também entendem Campos e Oliveira (2014, p. 19): “a hipótese descrita não pode ter interpretação elástica. O rol das condutas vedadas é taxativo e restritivo. Tratando-se de hipótese de *numerus clausus*, não se admite a comparação mensal dos gastos”.

A partir de então, o alcance da interpretação da redação original do inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), passou a ser debatido por vários tribunais eleitorais<sup>15</sup> por todo o país, mas a análise neste trabalho irá focar em decisões provenientes do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina e seus respectivos recursos ao TSE, os quais reuniam, se não todos, parcela considerável de argumentos relevantes sobre o tema.

Em Acórdão nº 19.989 (nos autos da Representação nº 1.855), de 06/06/2005 (BRASIL, 2005), o TRE-SC, à unanimidade, manteve a sentença do juiz da 37ª Zona Eleitoral (que julgou procedente a petição inicial), utilizando-se, para tanto, da média semestral de gastos com publicidade no ano da eleição, já que, segundo o relator,

---

<sup>15</sup> Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, no Acórdão nº 3433 de 21/09/2004, de relatoria de Humberto Eustaquio Soares Martins. / Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, no Acórdão nº 358 de 04/04/2005, de relatoria de Weliton Militão dos Santos. / Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul, no Acórdão nº 4322 de 04/11/2002, de relatoria de Francisco Gerardo de Sousa.

juiz Paulo Roberto Camargo Costa, “a restrição imposta pelo dispositivo é a de gastar com publicidade institucional, nesse período de permissão [1º de janeiro e 2 de julho], mais do que no último ano ou na média dos anos anteriores”. Embora o Regional catarinense não tenha se utilizado de tal parâmetro, é bom que se diga que, já no caso em de 2005, discutia-se acerca da possibilidade da média ser aferida mensalmente<sup>16</sup>. O caso em comento foi levado ao TSE por meio do Recurso Especial Eleitoral nº 25431 (BRASIL, 2010), que, entretanto, não discutiu os parâmetros de aferição da média do limite de gastos, restringindo-se à análise das sanções decorrentes do reconhecimento da prática da conduta vedada.

Em 01/12/2006, o TRE-SC passou novamente pela matéria, quando, à unanimidade e nos termos do voto do relator, julgou improcedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) nº 2.459 (BRASIL, 2006), fundamentada em suposto descumprimento da redação original do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), Acórdão nº 21.421, que transitou em julgado ainda no Regional (não chegando ao TSE). A ação foi julgada improcedente, pois os valores gastos no ano eleitoral, independentemente do parâmetro de cálculo utilizado, não eram superiores aos gastos em anos anteriores, não sendo necessário pormenorizar na argumentação quanto ao parâmetro então definido pela legislação eleitoral.

No ano seguinte, 2007, o TRE-SC (ao julgar a Representação Eleitoral nº 2.484 (BRASIL, 2007), Acórdão nº 21.682 - derivada

---

<sup>16</sup> Veja-se manifestação no Recurso em Reclamação nº 1855 Capinzal-SC: “Por outro lado, a média mensal de gastos com propaganda institucional por parte da Prefeitura Municipal de Capinzal, nos seis primeiros meses do ano de 2004 foi de R\$ 14.470,01. [...] Houve, portanto, infração à regra do inciso VII, do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, posto as despesas nos seis primeiros meses de 2004 terem sido superiores à do último ano imediatamente anterior à eleição, até sem se considerar a média mensal.”

da alhures mencionada AIJE nº 2.459 (BRASIL, 2006), Acórdão nº 21.421) foi taxativo no sentido de não aceitar o cálculo do limite de gastos a partir de uma média semestral, como se percebe do voto do relator (que, no mérito, foi seguido à unanimidade pelo seus pares):

Ante a inexistência de determinação legal de que se tome como parâmetro para análise do cumprimento do previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 a proporcionalidade semestral dos gastos com publicidade institucional relativos ao ano imediatamente anterior ou ao triênio que antecede o pleito, correto o entendimento pelo ilustre Relator na decisão mencionada.

Também na citada Representação nº 2.484 (BRASIL, 2007), Acórdão nº 21.682, o caso não foi levado ao TSE.

Com o decorrer das eleições, o TRE-SC passou a analisar mais vezes a referida matéria, até que restou visível com extrema clareza os vários argumentos a respeito da interpretação da redação original do inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), no que concerne à média dos gastos do ano da eleição ser anual ou semestral (ou mesmo mensal).

AAIJE nº 47686.2012.624.0019 (BRASIL, 2012), de Joinville-SC, Acórdão nº 27.662, que foi intensamente debatida na Corte, é paradigmática. O relator, juiz Eládio Torret Rocha, inicia ponderando que as condutas vedadas são “proibições impostas aos agentes públicos no ano eleitoral, as quais, precipuamente, buscam impedir o desequilíbrio da disputa eleitoral em razão da indevida utilização de determinados bens ou recursos da administração pública”, sendo a igualdade na disputa “o fundamento principiológico que constitui a razão de ser da restrição aqui tratada, expressando, ao fim e ao cabo, o interesse público por ela protegido”, do qual o julgador não pode

olvidar quando da aplicação da norma ao caso concreto.

Para afastar a utilização da média anual, o juiz Eládio Torret Rocha decretou:

Reconheço, com efeito, que a regra eleitoral não faz menção expressa à média semestral. Ela, porém, porque inescandivelmente mal escrita, também não faz referência à média anual, de modo que esse aparente dissenso deve ser preenchido pelo intérprete da norma, o qual deverá buscar, nesse processo de integração, a concretização dos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum a que se atém o art. 5º da Lei de Introdução do Código Civil, as quais, emprestando o necessário realce, reclamam rigor e parcimônia no dispêndio de verbas públicas, as quais, como se sabe, são tiradas com tanta gana, pelo fisco, da já empobrecida população brasileira.

[...]

Dissinto inteira e definitivamente, por isso mesmo, sob as venias de estilo, do argumento segundo o qual não seria possível emprestar interpretação mais restritiva ao dispositivo examinado, dado se estar diante de direito subjetivo, notadamente porque as regras que disciplinam a atuação administrativa não buscam resguardar valores de índole individual, mas, antes de tudo, matéria de incontornável interesse coletivo.

O voto do relator, portanto, foi no sentido de conferir interpretação da norma no sentido de que os gastos do ano da eleição fossem limitados à proporção semestral, sob o fundamento de que, assim, estar-se-ia preservando a finalidade do dispositivo, qual seja: zelar pela paridade de armas nas eleições.

Mas houve firme resistência ao entendimento do Relator. O juiz Júlio Guilherme Berezoski Schattschneider inaugurou o dissenso

afirmando que proibições “devem ser interpretadas restritivamente [...]”. A divergência ainda aduziu que, em decorrência das decisões anteriores do TSE e do TRE-SC (já citadas neste artigo), “há muito tempo, têm se pautado todos os Prefeitos, Governadores e Presidentes da República”, razão pela qual o recorrente do Ac. 27.662 (BRASIL, 2012), teria sido “punido por ter confiado no sistema legal e judicial vigente”.

O jurista Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, acompanhando a divergência, afirmou que “valores constitucionais não podem ser diretamente hauridos pelo Poder Judiciário, especialmente, o princípio da igualdade, uma vez que a tarefa de, em primeira mão, densificar esses valores, é do Poder Legislativo”, que não poderia ser, nesse caso, substituído pelo judiciário. Expôs, ainda, que “tendo imposto a lei como conduta vedada expressamente a realização de publicidade num determinado prazo, descabe ao Poder Judiciário criar novas formas de contagem”, mesmo que essas formas de contagem fossem mais adequadas ao caso concreto, com a finalidade de garantir a igualdade na disputa, de forma que, no seu entendimento, “qualquer outro critério temporal, *data maxima venia*, como a adoção dos gastos semestrais, não está de acordo com a lei”.

O juiz Luiz Henrique Martins Portelinha, por sua vez, acompanhou o relator do Acórdão nº 27.662 (BRASIL, 2012), destacando ser impossível interpretar a redação original do inciso VII (do art. 73) fora do contexto do *caput* do mesmo artigo, asseverando, ainda, que “o referido inciso não expõe com clareza se a média dos gastos a observar no primeiro semestre é a diária, semanal, mensal, semestral ou anual”. Para o juiz Luiz Henrique Martins Portelinha, o judiciário “não pode perder de vista o princípio constitucional da máxima igualdade entre os candidatos e da igualdade de chances,

sob pena de refletir-se negativamente nos princípios republicanos e na ideia de igualdade construída na Constituição”.

Por fim, arrematou Luiz Henrique Martins Portelinha:

A proporcionalidade em sentido estrito indica que o princípio da máxima igualdade entre os candidatos e da igualdade de chances deve ser sopesada até o limite em que a publicidade institucional não fique prejudicada. Por outro lado, aqueles princípios não podem ser derruídos ao argumento de que o administrador teria o direito de gastar em publicidade o máximo possível que a cifra matemática viesse a indicar.

O juiz Nelson Maia Peixoto, para acompanhar a divergência, declarou que entende “temerário fazer interpretação diversa do que dispõe a norma, pois não cabe ao intérprete considerar se a norma é moral ou imoral, mas apenas aplicá-la”.

Em assim sendo, nos termos da nova redação do art. 71, § 1º, da Res. 7.847/2011, do TRE-SC, em razão do empate entre os juízes (3 x 3), prevaleceu a sentença recorrida, que desconsiderou o limite anual de gastos no ano da eleição e cassou os registros de candidatura do então investigado. Tal caso chegou ao TSE através do Recurso Especial Eleitoral nº 47686.2012.6.24.0019 (BRASIL, 2012) e foi relatado pelo Ministro José Antonio Dias Toffoli, que, a princípio, monocraticamente, deu provimento ao apelo citado, reformando a decisão Regional e afastando as penas dos recorrentes, pois, para o Ministro, a norma não poderia ser interpretada de forma extensiva (média semestral).

Da decisão monocrática, o Ministério Público Eleitoral interpôs recurso de Agravo Regimental, para levar a matéria à apreciação dos demais Ministros da Corte. No Acórdão (do REspE 47686)

(BRASIL, 2012), o relator ressaltou: “o mencionado dispositivo legal estabelece que a média de gastos a ser observada é a anual”, inclusive lembrando do *leading case* (Ac. 2.506) (BRASIL, 2000). O TSE, à unanimidade, desproveu o Regimental, mantendo seu entendimento (do Ac. 2.506) no sentido de que seria impossível utilizar a aferição da média semestral, já que seria norma restritiva de direito, à qual só pode ser dada interpretação restritiva.

O TRE-SC analisou novamente a matéria, agora na AIJE nº 33645.2012.6.24.0086 (BRASIL, 2013), Município de Brusque, Acórdão nº 27.940, de 19/12/2012, no qual o relator, novamente o juiz Eládio Torret Rocha, reiterou os argumentos proferidos quando do julgamento do Ac. 27.662 (acima citado). O juiz Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, então, suscitou divergência também no Acórdão nº 27.940, destacando “que a lei deve ser a fonte exclusiva e parâmetro para a restrição do direito, especialmente quando se trata da afastamento do *jus honorum*, na melhor dicção do artigo 5º, II, da Constituição Federal”, bem assim ressaltando a necessidade de preservação da segurança jurídica, uma vez que, segundo o jurista, a regra das decisões, até então, era afastar a possibilidade de cálculo adotando a média semestral.

A divergência foi seguida pelo juiz Ivorl Luis Da Silva Scheffer (que passou a compor a Corte), que ressaltou a boa intenção do relator em procurar o melhor sentido à norma, mas pontuou que a atividade interpretativa deve se limitar à norma positivada:

Então, se aqui eu estivesse votando como um cidadão, votaria por diminuir, se é que fosse possível, ao mínimo as verbas de publicidade, que poderiam ser muito melhor carreadas para outro serviço prestado pela municipalidade. [...] Mas aqui vota o Juiz que vela pela correta aplicação da lei e da Constituição.

Eu me associo à crítica do Relator quanto à aplicação de dinheiro público em publicidade. Penso que a legislação deva mudar, mas, no meu ponto de vista, infelizmente, isso é uma norma que vale para todos os entes públicos, todas as pessoas políticas e, inclusive, às não políticas, como as autarquias, fundações e empresas públicas. Então, a média mensal é mais justa? Creio que sim. Mas não é o que preconiza a norma.

Bárbara Lebarbenchon Moura Thomaselli, que também passou a integrar o TRE-SC, seguiu a divergência, afirmando:

Pretendesse o legislador fixar um critério semestral de comparação, teria ele se utilizado, justamente, da expressão semestral, dispondo que os gastos não poderiam exceder àqueles realizados nos últimos seis semestres que antecedem o ano do pleito ou nos dois semestres referentes ao ano imediatamente anterior ao da eleição, devendo-se observar entre os valores apurados, o que for menor.

Em que pesem os argumentos divergentes, o relator foi acompanhado pelos juízes Luiz César Medeiros, Luiz Antônio Zanini Fornerolli e Luiz Henrique Martins Portelinha, razão pela qual seu entendimento (média semestral) restou vencedor no Acórdão nº 27.940 (BRASIL, 2013).

Entretanto, em 24/03/2015, o Tribunal Superior Eleitoral proferiu novo entendimento, no Recurso Especial Eleitoral nº 33.645 (BRASIL, 2013) (nº único 33645.2012.624.0086), de relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, interposto em face do Acórdão 27.940 do TRE-SC. Segundo o Relator, inexistia, até então, jurisprudência consolidada sobre o tema, e assim ficou ementado, na parte que interessa, o julgado do TSE:

4. Conduta vedada e gastos com publicidade institucional: os gastos com publicidade institucional não podem ultrapassar a média dos três anos anteriores ou a do ano imediatamente anterior à eleição - art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997. A compreensão sistemática das condutas vedadas, que busca justamente tutelar a igualdade de chances na perspectiva da disputa entre candidatos, leva à conclusão de que, no primeiro semestre do ano da eleição, é autorizada a veiculação de publicidade institucional, respeitados os limites de gastos dos últimos três anos ou do último ano, enquanto, nos três meses antes da eleição, é proibida a publicidade institucional, salvo exceções (art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei nº 9.504/1997). Conseqüentemente, os gastos com publicidade institucional, no ano de eleição, serão concentrados no primeiro semestre, pois no segundo semestre, além das limitações, algumas publicidades dependem de autorização da Justiça Eleitoral. 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. [...]

O último julgado do TSE foca na proporcionalidade dos valores gastos (e não especificamente no período temporal), o que sequer estava previsto na redação original no art. 73, VII, Lei nº 9.504/1997. Mas, ainda assim, o voto condutor também foi expresso ao afastar unicamente o critério da média anual. O ministro Gilmar Mendes ainda esclareceu que “não se trata de interpretar extensivamente norma restritiva de direito (condutas vedadas), pois não se está restringindo situação fática não prevista em lei, mas apenas buscando a finalidade da norma”, tendo sido acompanhado pela unanimidade dos seus pares.

Bastos Junior (2016) fez acertada síntese dessa sinalização de mudança de entendimento no TSE:

[...] a Justiça Eleitoral aplicou o entendimento mais garantista segundo o qual o Judiciário não poderia ampliar a restrição para além do limite textual da norma. Esse entendimento, no entanto, mudou. Por provocação da Corte Eleitoral catarinense, que deliberadamente defendia a necessidade de revisão desse critério de interpretação, o Tribunal Superior Eleitoral sinalizou que iria mudar o seu entendimento sobre o tema.

Em decisão proferida em 24.3.2015 (REspE n. 336-45) (BRASIL, 2013), o Tribunal Superior Eleitoral manteve a cassação de prefeito por prática de conduta vedada relacionada à veiculação de publicidade institucional. Apesar de não ter sido o fundamento único do acórdão (já que o Regional havia reconhecido que existia ofensa ao princípio da impessoalidade nessas publicações institucionais), o TSE não infirmou essa premissa. E, nesse julgamento, admoestou sobre a necessidade de mudança desse critério.

Além dos Acórdãos já citados, o TRE-SC analisou a incidência do art. 73, VII, Lei nº 9.504/97 (BRASIL, 1997), em outras oportunidades<sup>17</sup>, sendo que em duas delas novamente adentrou na incidência da média de gastos com publicidade institucional no ano da eleição, quais sejam: Acórdãos 28.635 e 28.859, respectivamente de 09/09/2013 e 30/10/2013<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> AIJE nº 33245.2012.624.0009, de Peritiba-SC, que resultou no Acórdão nº 28052 de 04/03/2013 (tal julgado não se imiscuiu no mérito do parâmetro utilizado para o cálculo da média - se mensal, semestral ou anual), relatado pelo Juiz Luiz César Medeiros. / Representação (RP) nº 19107.2012.624.0080, de Barra Vermelha-SC, que resultou no Acórdão nº 28828 de 21/10/2013 (esse julgado, embora tenha reafirmado o entendimento do TRE-SC pela utilização da média semestral, consignou que não havia nos autos prova dos gastos supostamente efetuados pelos gestores públicos representados), relatado pelo Juiz Luiz César Medeiros.

<sup>18</sup> Tratam-se de dois julgamentos (Acórdãos 28.635 e 28.859) anteriores ao, já explicitado, atual posicionamento do TSE (cujo julgamento ocorreu em 24/03/2015). No entanto, esta foi, em nome da didática, a metodologia utilizada no presente trabalho: expor primeiro o Acórdão mais antigo do TSE (leading case), depois, em ordem cronológica,

Na AIJE 73805.2012.6.24.0094 (BRASIL, 2013), de Chapecó-SC, de Acórdão nº 28.635, o relator, jurista Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, reiterou seu entendimento no sentido de que o parâmetro a ser utilizado para fins de aferição do limite de gastos do gestor no ano da eleição devesse ser a média anual. Contudo, o juiz Luiz César Medeiros divergiu do relator, e saiu vencedor no Acórdão. Na divergência, Luiz César Medeiros se utilizou dos recentes julgamentos do TRE-SC no sentido de que a média a ser utilizada deveria ser semestral. Quanto à segurança jurídica, aduziu a divergência que não havia jurisprudência consolidada sobre o tema, nem no Regional nem no TSE, existindo apenas alguns casos isolados, razão pela qual não se sustentaria a necessidade de observância à segurança jurídica; disse ainda que “mais relevante, na espécie, a defesa da legitimidade e regularidade do pleito, valor de idêntico status constitucional”. O caso, então, foi levado ao TSE (Recurso Especial Eleitoral nº 73805.2012.6.24.0094 (BRASIL, 2013), de relatoria do Min. João Otávio de Noronha), cujo Acórdão reformou a decisão do Regional, sendo que o parâmetro utilizado no TSE foi a média anual.

Por fim, o TRE-SC analisou, em 30/10/2013, a AIJE 40445.2012.624.0037, (BRASIL, 2013) Acórdão nº 28.859, do Município de Capinzal-SC, de relatoria do juiz Luiz Henrique Martins Portelina. No que se refere à publicidade institucional acima dos limites legais, o relator manteve o seu entendimento que já expressara em outros julgados (inclusive aqui comentados), tendo como parâmetro

---

os Acórdãos que passaram a ser analisados pelo TRE-SC e seus respectivos recursos ao TSE. Portanto, embora os Acórdãos a que se referem esta nota (Acórdãos 28.635 e 28.859, respectivamente de 09/09/2013 e 30/10/2013) sejam mais antigos do que o atual posicionamento do TSE, repita-se, adotou-se essa metodologia para facilitar a compreensão das ideias expostas.

a proporcionalidade semestral. O referido juiz, portanto, reconheceu a prática da conduta vedada, mas apenas aplicou a sanção de multa aos responsáveis pela conduta. Aduziu em acréscimo:

Com base no princípio da razoabilidade, em virtude da conduta do agente não ter sido extremamente gravosa, porquanto o valor absoluto das despesas superou o limite da média semestral de gastos apenas em torno de aproximadamente R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), não há razão para aplicar as penas máximas de cassação de registro e declaração de inelegibilidade, razão pela qual aplico ao Recorrido, Leonir Boaretto, candidato não reeleito, somente a pena de multa, em seu valor mínimo, ou seja, 5.000 (cinco mil ) UFIR's, o que faço com base no art. 73, VII, e § 4º, da Lei n. 9.504/1997.

Desta feita, observe-se que o TRE-SC, antes mesmo do julgamento que mudou o entendimento no TSE, já se utilizava dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, mas para aplicar as sanções decorrentes de condutas vedadas (especificamente a da redação original do inciso VII, do art. 73, Lei nº 9.504/1997). O caso ora citado (AIJE 40445.2012.624.0037) (BRASIL, 2013), contudo, não foi apreciado pelo TSE, uma vez que o Ministério Público Eleitoral não recorreu da sanção aplicada pelo regional, onde a decisão transitou em julgado.

Foram esses os principais parâmetros e julgamentos que passaram pelos tribunais pátrios acerca da interpretação e aplicação mais adequada da redação original do art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997). O legislador, então, como resposta à crise jurisprudencial, alterou a norma para os termos atuais e visando acabar com as divergências de interpretação.

#### **4 A Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) e a atual redação do inciso VII do art. 73 da Lei Nº 9.504/1997: perspectivas para o futuro**

Em decorrência dessa instabilidade gerada pela oscilação na interpretação da redação original do inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), “a questão foi incluída na agenda da reforma política e eleitoral, que tramitou durante o ano de 2015, de maneira açodada e virada de costas para as ruas” (BASTOS JÚNIOR 2016).

Desde a publicação da Minirreforma Eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015) (BRASIL, 2015) a vedação agora é:

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

O legislador achou por bem que o único parâmetro a ser utilizado, portanto, devesse ser o primeiro semestre de cada ano. Isso se dá “tanto na definição da conduta a ser regulada (as despesas com publicidade no primeiro semestre do ano), quanto na definição do parâmetro de referência (leva-se em conta, exclusivamente, a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos anos)” (BASTOS JÚNIOR, 2016).

Para Bastos Júnior (2016), essa “alteração provoca uma racionalização da utilização dos recursos e oferece uma solução aparentemente mais equânime em relação à utilização de uma

importante ferramenta de propaganda eleitoral antecipada<sup>19</sup> (a veiculação da imagem de boa administração)”. Exatamente por isso, conclui que “a minirreforma andou bem ao estabelecer critérios mais condizentes com o propósito definido na norma de preservar a igualdade de oportunidades” (BASTOS JÚNIOR, 2016).

Embora, certamente, essa alteração traga um grau a mais de segurança jurídica aos atores das eleições, ao que parece, no entanto, na prática ela não terá outras implicações além dessa. É que, com a alteração, basta uma estratégia política de “boa” alocação de recursos para que o mandatário não incida na vedação legal. Os mandatários, que antes da Minirreforma Eleitoral de 2015 tinham um ano inteiro para realizar gastos com publicidade institucional, poderão, agora, apenas concentrar o máximo das suas despesas com essa publicidade no primeiro semestre de cada um dos anos do seu mandato, para que, no ano eleitoral, ainda possa se realizar elevados gastos.

O que se demonstra é que, ao que parece (e mesmo passadas as eleições de 2016 ainda não é possível tirar conclusões a respeito), a Minirreforma Eleitoral de 2015, no que toca a publicidade institucional, em nada interferiu na realidade das eleições – a não ser no fato de definir expressamente o parâmetro de aferição das despesas realizadas pelos mandatários em anos não eleitorais e eleitorais.

Desse modo, a Minirreforma Eleitoral de 2015, nesse ponto,

---

<sup>19</sup> O professor Bastos Júnior (2016) esclarece que se refere “propositadamente à expressão ‘propaganda eleitoral antecipada’ sem deixar de reconhecer que, de acordo com a jurisprudência consolidada do TSE, não é qualquer publicidade institucional que está apta a configurar ‘propaganda antecipada’, mas aquela por meio da qual ocorre alusão ao pleito vindouro, ou ainda, que promove a imagem do próprio administrador (configurado ofensa autônoma ao princípio da impessoalidade). Refiro-me aqui à “propaganda antecipada” em um sentido mais amplo. Em relação à vantagem (lícita) decorrente da exposição reiterada da imagem de ‘boa administração’ que, em um contexto de redução do tempo de propaganda eleitoral estrito senso, representa um aumento significativo na vantagem competitiva do atual ocupante do cargo público (ou daquele por si apoiado)”.

não trouxe qualquer alteração substancial, e mandatários ainda continuarão se beneficiando de verbas públicas para divulgação de suas atividades políticas o que, conseqüentemente, poderá lhes garantir um bom retorno eleitoral (vitória nas eleições).

Por isso que não é suficiente a acomodação na crença de que “a igualdade de oportunidades representa uma quimera irrealizável” (BASTOS JÚNIOR, 2016); não basta crer, como o faz o professor Bastos Junior (2016), que a desigualdade é “insuperável”. Ao contrário, essa omissão do legislador sobre tema de extrema relevância merece ser criticada, como, inclusive, já o foi pelo próprio Bastos Júnior (2016): a “lei também tem os seus problemas que, muitas vezes, parecem ser válvulas de escape colocadas intencionalmente na norma por parte daqueles que podem se beneficiar delas: a classe política”; no mesmo sentido, segundo Salgado (2010, p. 203), “o tratamento legal da coibição dos abusos nas campanhas eleitorais é deficitário. Possivelmente as falhas das normas jurídicas sejam propositais, para impedir a uma efetiva punição dos infratores”.

A alteração trazida pela Minirreforma Eleitoral de 2015 apresenta-se insuficiente e, principalmente, não tocou no âmago da matéria: a busca pela máxima igualdade entre os candidatos. Ou seja, a Minirreforma Eleitoral de 2015 pouco contribuiu com o problema veementemente denunciado por Salgado (2016, p. 86): “com a ajuda de técnicas avançadas de marketing, os governos parecem mais publicizar que publicar, e fazer da publicidade institucional – paga com dinheiro público – uma campanha eleitoral permanente”<sup>20</sup>.

Além disso, outras questões igualmente relevantes

---

<sup>20</sup> Tradução dos autores: “con la ayuda de las técnicas avanzadas de marketing, los gobiernos parecen más publicitar que publicar, y hacer de la propaganda pública - pagada con dinero público - una campaña electoral permanente”.

relacionadas ao art. 73, VII, Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), não foram abordadas na Minirreforma Eleitoral de 2015. Um desses temas importantes é a própria definição de publicidade institucional para fins de apuração em processos contenciosos eleitorais. Como apontado pelo professor Bastos Júnior (2016):

Afinal de contas, quais tipos de gastos este conceito engloba [?]. Isso é assim porque o conceito pode compreender diversas espécies de despesas: publicações legais, confecção de material publicitário de campanhas específicas, despesas com informações de obras públicas, diferentes ações junto às empresas de comunicação (produção de programas de rádios e TV) e, inclusive, diversas despesas “ordinárias” do setor de comunicação social da entidade.

A denúncia de Bastos Júnior (2016) reside no fato de ser comum que “nos processos eleitorais, chegam-se a números [de gastos com publicidade institucional] que são adotados como verdades insofismáveis, sem que se tenha, muitas vezes, apreciada a natureza dessas despesas”. É válida a advertência do professor e ela certamente poderia ser dirimida se o legislador tivesse cuidado melhor do tema na Minirreforma Eleitoral de 2015.

Outro ponto de omissão do legislador foi o que se relaciona com a sanção decorrente da publicidade institucional. Como indaga Bastos Júnior (2016), “quais os critérios devem ser levados em conta para que a Justiça Eleitoral reconheça que a extrapolação dos gastos permitidos seja capaz de ferir de morte a legitimidade do pleito?”.

## 5 Conclusão

A publicidade institucional, enquanto Conduta Vedada ao agente público, é relevante e merece atenção. Desse modo, se, por um lado, é louvável a estabilização de um entendimento jurisprudencial (conferindo segurança jurídica aos atores do processo eleitoral), por outro, essa parece ter sido a única alteração realmente importante trazida pela Minirreforma Eleitoral de 2015 no que concerne à publicidade institucional, deixando outros pontos igualmente essenciais em aberto, como, por exemplo, a oposição entre publicidade institucional, reeleição e igualdade de oportunidades entre os concorrentes nos pleitos eleitorais.

Esse trabalho se presta a reforçar alertas em relação à fiscalização e ao controle da publicidade institucional, notadamente ressaltando que a Minirreforma Eleitoral de 2015 fez bem, mas ainda fez pouco em relação à amplitude dos temas complexos e a ainda abertos que envolvem a publicidade institucional e o inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997).

## REFERÊNCIAS

ALVIM, F. F. **Manual de direito eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BASTOS JÚNIOR, L. M. **Publicidade institucional e a minirreforma eleitoral de 2015**. 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/e-leitoral-publicidade-institucional-e-a-minirreforma-eleitoral-de-2015>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator da Comissão de Constituição e Justiça e Redação no Projeto de Lei nº 2.695/1997**. Diário da Câmara dos Deputados, 21/08/1997,

p. 24555. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD21AGO1997.pdf#page=229>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 16, de 04 de junho de 1997**. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm#art14%C2%A75](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm#art14%C2%A75)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.165**, de 29 de setembro de 2015. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 2.695/1997**. 1997. Diário da Câmara dos Deputados, 31/01/1997, p. 03287. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JAN1997.pdf#page=85>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 2.696/1997**. 1997. Diário da Câmara dos Deputados, 31/01/1997, p. 03305. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD31JAN1997.pdf#page=85>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 47686** Joinville-SC. 2012. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27662\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27662_.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 33645** Brusque-SC. 2012. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27940\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2012/27940_.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 73805** Chapecó-SC. 2013. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2013/28635\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2013/28635_.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 40445** Chapecó-SC. 2013. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2013/28859\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2013/28859_.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso em Reclamação nº 1855** Capinzal-SC. 2005. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2005/19989\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2005/19989_.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Representação Eleitoral nº 2.484** Florianópolis-SC. 2007. Disponível em: <[http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2007/21682\\_.pdf](http://www.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2007/21682_.pdf)>. Acesso em: 01 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo de Instrumento nº 2506** São José dos Campos-SP. 2000. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Especial Eleitoral nº 25431** Capinzal-SC. 2010. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Especial Eleitoral nº 47686** Joinville-SC. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Especial Eleitoral nº 33645** Brusque-SC. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Recurso Especial Eleitoral nº 73805** Chapecó-SC. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

CAMPOS, A.; OLIVEIRA, I. B. S. de. O gasto de publicidade institucional no ano eleitoral e os limites impostos pela lei nº 9.504/1997. **Estudos Eleitorais**, v. 9, p. 10-29, 2014.

CAVALCANTI, J. L. Legislação eleitoral e vedações aos agentes públicos contidas no art. 73 da Lei 9.504/1997. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, v. 15, p. 151-183, 2008. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/institucional/publicacoes/Resenha\\_vol\\_15\\_-\\_integra.pdf](http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/institucional/publicacoes/Resenha_vol_15_-_integra.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2015.

ESMERALDO, E. V. L. **Processo eleitoral: sistematização das ações eleitorais**. 2. ed. rev. e atual. Leme: J.H. Mizuno, 2012.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MUÑOZ, Ó. S. La Igualdad de Oportunidades en la Competición Electoral. In: SANTANO, A. C.; SALGADO, E. D. (Compilação). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos**. Curitiba: Íthala, 2014.

PEREIRA, R. V. **Controle constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RIBEIRO, R. V. **Lei eleitoral comentada**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

SALGADO, E. D. **Administración de las elecciones y jurisdicción electoral: un análisis del modelo mexicano y una crítica a la opción brasileira**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

\_\_\_\_\_. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

ZÍLIO, R. L. **Direito eleitoral**. 4. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.