

DOS LIMITES DA PROPAGANDA INSTITUCIONAL E DO ABUSO DE AUTORIDADE NA LEI ELEITORAL

Gina Copola¹

I - A Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, através de seu art. 74 tipifica o abuso de autoridade, conforme também previsto no art. 22, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a Lei de Inelegibilidade.

Segundo o art. 74, da Lei nº 9.504/97

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

II - O indigitado § 1º, do art. 37, da Constituição Federal, por sua vez, cuida da publicidade institucional ou oficial, determinando que tal publicidade deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social

Nesse sentido, o candidato ou partido político que realiza qualquer publicidade que ultrapasse os limites previstos no citado dispositivo constitucional, pode ser também processado nos termos da lei eleitoral, além das outras ações competentes na seara civil ou penal que possa vir a sofrer.

É imperioso, todavia, que se fixe os limites da publicidade institucional ou oficial prevista pela nossa Magna Carta.

Com efeito, a publicidade pessoal proibida pela Constituição Federal, é o autoelogio, é o autoenaltecimento, é a utilização do dinheiro público para elaborar veículos publicitários, é a propaganda imoderada do nome, enaltecendo as virtudes pessoais da autoridade, seja candidato ou não.

III - Conforme consta da Carta, a publicidade tem caráter pessoal quando utiliza-se de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades, ou seja, quando a publicidade dá maior enfoque ao nome da autoridade, do que ao ato, programa, serviço, etc. por ela realizado ou autorizado.

Ressalte-se que a Constituição Federal não proíbe a publicidade de atos e programas realizados pela Administração e sem qualquer conotação pessoal.

De tal forma, *não é qualquer veiculação publicitária governamental, que contenha o nome da autoridade que expediu o ato, programa, obra, serviço ou campanha, e por eles se responsabiliza, que estará maculada com o vício do personalismo.*

IV - Nesse sentido, em recente aresto, decidiu o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em Sétima Câmara de Direito Público, Embargos Infringentes

¹ Bacharel em Direito pelas Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU e advogada militante na área de direito público (constitucional, administrativo, securitário).

nº 094.956-5/5-01, voto nº 15.463. Vejamos breve excerto do r. acórdão, que deu provimento aos Embargos Infringentes, para julgar afinal improcedente a ação civil pública proposta, cujo objeto era a condenação de autoridade municipal por prática de publicidade pessoal.

“O § 1º do artigo 37 da Constituição da República *não proíbe que da publicidade oficial constem nomes, símbolos ou imagens, visando a identificar a autoria ou o remetente*, mas que constem esses nomes, símbolos ou imagens quando caracterizem promoção pessoal.” (grifamos)

V – Ademais, faz-se imprescindível que se concilie o princípio constitucional da publicidade previsto no *caput*, do art. 37, da CF, com a publicidade institucional praticada por autoridades, prevista no § 1º, do art. 37, em análise.

No termos do *caput*, do art. 37, a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas é *obrigatória* para a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios, do Território, e do Distrito Federal, contudo tal publicidade deve obedecer os limites previstos no § 1º, do art. 37, portanto, deve a propaganda ser marcada pela impessoalidade.

De tal sorte, o administrador tem a obrigação de prestar contas sobre seu governo à população, e tal prestação de contas deve ser realizada de forma impessoal por parte do administrador.

Com efeito, a publicidade inconstitucional, que ultrapassa os limites previstos na Magna Carta, que deixa de ser institucional ou oficial para se tornar pessoal, é absolutamente lesiva aos cofres públicos, mas a sua coibição deve ser dotada de absoluto bom senso, nunca ultrapassando os limites da razoabilidade.

O conceito de publicidade institucional, portanto, é objetivo e perfeitamente definido pela Constituição Federal. Além disso, o dispositivo eleitoral em comento *não admite* interpretação extensiva por parte do juízo eleitoral, mas somente admite a interpretação declarativa ou enunciativa.

VI - Na hipótese de restar configurada a realização de propaganda com o crivo da promoção pessoal de autoridade, com infringência ao § 1º, do art. 37, da Constituição Federal, ocorre o abuso de autoridade, e o procedimento competente a ser proposto é o de *investigação judicial eleitoral*, e são partes legítimas para propô-la: qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral, conforme preceitua o art. 22, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1.990.

Entretanto, faz-se extremamente imperioso que se proceda com a mais absoluta cautela ao realizar a propositura de um procedimento de investigação judicial eleitoral onde o pleito é a condenação de autoridade por realização de publicidade, com a cassação de registro de sua candidatura.

O referido procedimento, portanto, somente pode ser proposto quando qualquer das partes legítimas para propô-lo possuir elevado grau de convencimento de que a promoção pessoal de autoridade realmente ocorreu, ou detenha provas objetivamente capazes de comprovar a alegação que formular

VII – Os arts. 19 a 22, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1.990, estabelecem o rito, o procedimento e as normas para a instauração da investigação judicial eleitoral.

Há divergência entre os doutrinadores sobre a natureza da investigação judicial eleitoral, sendo que alguns aduzem que a investigação é uma ação judicial, e, em contrapartida, outros entendem que a investigação judicial eleitoral não se trata de ação e que o procedimento pode ser proposto mesmo sem o intermédio de advogado. Ocorre que muitas das vezes a investigação judicial eleitoral revela-se uma verdadeira ação, de procedimento sumário, e que obedece o mesmo rito de uma representação eleitoral.

Ademais, é cediço que a investigação judicial eleitoral admite a produção de todos os meios de provas, e, assim, admite a ampla defesa do acusado no decorrer de todo o processo, sendo afinal prolatada a *sentença* definitiva de mérito, que declara ou não a procedência da investigação.

VIII - Quando se tratar de eleições municipais, a investigação judicial eleitoral é proposta perante o Juízo eleitoral da Comarca onde a suposta infração ocorreu; quando se tratar de eleições estaduais, é proposta perante os corregedores regionais eleitorais, e quando se tratar de eleições federais, é proposta perante o corregedor geral eleitoral.

O MM. Juízo eleitoral poderá conceder medida liminar se verificar a ocorrência do *periculum in mora* e do *fumus boni juris*, no pleito formulado pelos autores em investigação judicial eleitoral.

O recurso cabível, contra a r. sentença prolatada em 1ª instância judicial, é o recurso eleitoral inominado em sentido estrito – alguns recorrentes apresentam recurso de apelação, que é aceito pelo MM. Juízo *a quo* em respeito ao princípio da fungibilidade – que é recebido nos efeitos devolutivo e suspensivo, pelo e. Tribunal *ad quem*.

IX - Se, em última instância judicial, a investigação judicial for julgada improcedente, os autos são arquivados. Porém, se for julgada procedente antes da eleição, será declarada a inelegibilidade do candidato e a cassação de seu registro; se o julgamento se der após as eleições e o candidato não foi eleito, declara-se sua inelegibilidade. E, por fim, se o julgamento ocorrer após as eleições nas quais o candidato saiu vitorioso, os autos da investigação judicial eleitoral serão remetidos ao e. Ministério Público Eleitoral e servirão para instruir recurso contra a diplomação do candidato, ou a ação de impugnação de mandato eletivo, conforme prevê o art. 22, incs. XIV e XV, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1.990.

É imperioso consignar que tais penalidades somente podem ser aplicadas *após o trânsito em julgado da r. sentença ou do r. acórdão definitivo de mérito*, em última instância judicial, porém jamais antes disso.

Pelo exposto, a ilação necessária é a de que a publicidade institucional é de indiscutível importância à Administração e aos populares, sendo certo que tal publicidade deve respeitar os contornos impostos pela Constituição Federal. Contudo, não se pode pretender condenar um candidato por promoção pessoal pela simples suspeita de que houve afronta à Magna Carta; apenas em existindo farta e robusta prova da irregularidade, constitucionalmente vedada, será lógica, e tecnicamente aceitável a condenação.