
DÉBORA SIMONE ROCHA FARIA
OAB/MT 4.198 (COORDENADORA JURÍDICA)

MÁRCIA FIGUEIREDO SÁ OLIVEIRA
OAB/MT 9.914 (GERENTE JURÍDICA)

ELAINE MOREIRA DO CARMO
OAB/MT 8.946

GABRIELLE RIBEIRO PARREIRA
OAB/MT 24.262

PAULO MARCEL GRISOSTE SANTANA BARBOSA
OAB/MT 20.921

GUSTAVO MATOS ROSA
BACHARELANDO EM DIREITO

PARECER JURÍDICO N° 025/2020.

INTERESSADO: Gerência de Comunicação da AMM.

ASSUNTO: Vedações de Propaganda Institucional em Ano Eleitoral.

CONSULTORES: Márcia Figueiredo Sá Oliveira/Débora Simone Rocha Faria.

Ementa:

Direito Eleitoral -
Propaganda Institucional -
Vedação - Ano Eleitoral -
Legalidade -
Considerações.

Em atenção à solicitação da Gerência de Comunicação da Associação Mato-grossense dos Municípios - AMM, no sentido de que fosse exarado parecer jurídico, vimos por meio deste estudo, expor nosso entendimento acerca do seguinte assunto:

No período eleitoral do corrente ano, o que é possível ou não veicular no site da Associação Mato-grossense dos Municípios e nas redes sociais da instituição, e das Prefeituras Municipais.

É o relatório.

Opinamos.

Trata a presente consulta da legalidade de se realizar propaganda institucional no site e redes sociais da AMM sobre os Municípios, os quais estarão em disputa eleitoral no corrente ano.

No período eleitoral devemos observar as disposições específica da legislação sobre este assunto, qual seja, a Lei 9.504/97.

A Lei nº. 9.504/97 dispõe expressamente que determinadas condutas estão vedadas aos agentes públicos no período anterior ao pleito. Tais proibições são previstas no artigo 73, dentre os quais, se verifica a hipótese de propaganda institucional, *in verbis*:

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

(...)

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;

(...)

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Os três meses que antecedem o pleito das eleições que a Lei nº. 9.504/97 se refere, seria no dia 04 de julho de 2020.

Entretanto, excepcionalmente, o ano de 2020 foi surpreendido com a pandemia do COVID-19, que gerou uma série de medidas adotadas para prevenção, e dentre elas, a alteração da data das eleições municipais de 2020.

A emenda constitucional n°. 107/2020, alterou a data da realização das eleições para o dia 15 de novembro de 2020.

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 **realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno**, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

Com a alteração da data da realização das eleições, os prazos fixados pela Lei 9.504/97 que não tinham encerrado até a publicação da emenda, deverá considerar a nova data das eleições, conforme Art. 1, §1º da EC 107, *in verbis*:

Art. 1º *Omissis*.

(...)

§ 2º Os demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020.

Assim, considerando a nova data da realização das eleições, as vedações do Art. 73, VI da Lei 9.504/97 terão início

no dia 15 de agosto de 2020 (três meses antes do pleito), excepcionalmente neste ano de 2020, por conta da EC °. 107/2020.

Como verificado acima, permite-se a propaganda institucional, nos termos do artigo 37, § 1º da CR/88, no entanto, a veiculação de tal peça publicitária deve incorporar-se de **caráter eminentemente pedagógico, educativo**, ou seja, ter em sua essência a real função de instruir a coletividade acerca dos fatos que revertam em seu próprio benefício.

De fato, os gastos públicos executados para a veiculação da chamada propaganda institucional na mídia, em última análise, justificar-se-iam, pois, teriam o objetivo de trazer à população de determinada localidade atingida pelos meios de comunicação, o conhecimento de campanhas públicas, projetos sociais ou quaisquer outros atos praticados pelo ente público que necessitasse de ampla divulgação para sua completa efetivação.

Ocorre que o citado dispositivo da legislação eleitoral ofertou uma situação em que a liberdade de atuação do administrador público, mesmo respeitando os princípios inatos da propaganda institucional, encontra-se abrandado em decorrência da necessidade de se assegurar a igualdade de armas entre os candidatos e, sobretudo, de vedar a subversão da propaganda institucional, de modo que esta não servisse, na verdade, como verdadeira propaganda política. Busca-se, com a vedação legal, assegurar a igualdade de oportunidades entre pleitos eleitorais.

Por esse motivo, o legislador eleitoral apresentou regramento segundo o qual, nos três meses que

antecedem o pleito, está vedada a realização de propaganda institucional, privilegiando a regularidade da disputa eleitoral à plena utilização daquela.

Entretanto, a coletividade - destinatária final de toda norma e de ato do administrador público - não poderia sofrer graves prejuízos, plenamente imagináveis, pela não divulgação da propaganda institucional em casos quando esta se fizesse extremamente necessária. Para tanto, excepcionou o legislador dispondo que, mesmo durante o período que antecede o pleito, seria permitida a realização da propaganda institucional, desde que preencha os seguintes requisitos: **gravidade e urgência, assim reconhecidos pela Justiça Eleitoral.**

Quanto ao reconhecimento da justiça eleitoral de situação grave/urgente, a EC n°. 107/2020, no seu Art. 1º, VIII dispõe sobre a possibilidade de propaganda institucional, que diz:

Art. 1º. *Omissis.*

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos



do [art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#).

Nos casos acima, mesmo correndo o risco de causar abalos à regularidade do pleito eleitoral, optou o legislador por privilegiar o interesse social mais relevante caso seja realizada propaganda institucional, independentemente da sua finalidade, no período dos três meses anteriores ao dia das eleições, desde de que a Justiça Eleitoral tenha proferido decisão reconhecendo a situação de gravidade e urgência exigida pela lei, caso contrário o ato estará associado à promoção pessoal, situação em que a publicidade será considerada ilegal, sujeitando o infrator à multa, na forma da Lei 9.504/97.

Neste sentido, antes de realizar a propaganda institucional no período pré-eleitoral, é dever do agente público aferir quanto a sua gravidade e urgência, requisitos essenciais para afastar a vedação, e submeter a questão à Justiça Eleitoral. Ao final, sendo reconhecidos os requisitos mencionados, ao agente público não poderá ser aplicada qualquer sanção da lei eleitoral.

Para bem entender as vedações ora estudadas merece ser lembrado um caso concreto, o qual consta no Processo nº. 331/2008 - 93ª ZONA ELEITORAL - RECURSO ELEITORAL Nº 7138 E RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 7819-85.2008.6.19.0093, que em síntese, assim ocorreu:

No período da vedação legal, ou seja, dentro dos três meses anteriores ao pleito eleitoral

municipal de 2008, a Secretaria Municipal de uma cidade do interior do Estado do Rio de Janeiro, veiculou, 16 dias antes do pleito, uma propaganda na imprensa escrita dizendo o seguinte: "Campanha de Prevenção ao Infarto. Eletrocardiograma on line. Entrega em 24 horas do exame do coração. Secretaria Municipal de Saúde".

O Ministério Público Eleitoral ofereceu representação em face do então Prefeito, entendendo ser a mencionada publicidade uma propaganda com aparente feição de institucional, configurando, na verdade, propaganda eleitoral subliminar, pois pretendia levar ao conhecimento dos eleitores daquele Município, de forma sutil e dissimulada, uma realização do ocupante do cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal, candidato à reeleição, em detrimento dos demais candidatos, ferindo, portanto, o princípio da isonomia e conseqüentemente a lisura do certame que se aproximava.

O Juízo Eleitoral concluiu que a mencionada "campanha de prevenção ao infarto do miocárdio", veiculada poucos dias antes do pleito eleitoral, noticiando que os exames seriam entregues no prazo exíguo de 24 horas, não teria outra finalidade a não ser tentar demonstrar aos eleitores certa competência do administrador à época no trato da coisa pública, caracterizando

verdadeira propaganda eleitoral indevida. Reconheceu, ainda que, mesmo que a referida publicidade estivesse dotada dos requisitos exigidos pela lei eleitoral (gravidade e urgência), estes não foram submetidos à apreciação da Justiça Eleitoral para que esta avalizasse sua veiculação, nos estritos termos da alínea b, parte final, do inciso VI do artigo 73 da lei 9504/97. Ao final, o pedido contido na representação foi julgado procedente e o então Prefeito condenado ao pagamento da multa prevista na legislação eleitoral.

Foi apresentado Recurso pelo Representado perante o Tribunal Regional Eleitoral, sendo dado provimento ao mesmo, por maioria, ao argumento de que se tratava de divulgação de campanha de prevenção de doença cardíaca, considerada grave e imprescindível para a saúde pública, não estando submetida à vedação do artigo 73, inciso IV, alínea b da Lei 9.504/97, restando vencidos dois integrantes daquele colendo órgão julgador.

Interposto Recurso Especial pela Procuradoria Regional Eleitoral, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral em dar provimento ao mesmo a fim de reformar o v. acórdão regional e restabelecer a decisão de 1º grau que julgou procedente a representação, reconhecendo a prática da conduta vedada do artigo 73, inciso IV, alínea b da Lei

9.504/97 e impondo a multa, ao fundamento de que a situação de gravidade e urgência deve ser previamente reconhecida pela Justiça Eleitoral e não a posteriori.

Interposto o recurso de agravo regimental, o mesmo não foi provido.

Conclusão:

Diante da legislação eleitoral analisada é possível compreender que a atuação do poder público, ou seja, daquele que irá realizar a propaganda e neste caso podemos considerar a AMM, que apesar de não possuir personalidade jurídica de direito público representa os interesses de seus associados, os quais fazem parte dos poderes públicos deste país.

Logo os atos da AMM também devem estar pautados na impessoalidade, pois representa integralmente o interesses de todos os Municípios de Mato Grosso, os quais exercem seus poderes não em nome próprio e sim de toda uma população diante dos princípios republicano e democrático, previstos na Constituição da República, no parágrafo único do artigo 1º. Daí os agentes públicos serem designados como "mandatários", já que atuam não em prol de seus interesses particulares, mas visando sempre ao interesse da coletividade.

Com intuito, portanto, de evitar que o administrador público, no trato da coisa pública, se utilize do

aparelho estatal, bem como, da AMM para se autopromover, a regra geral é a impossibilidade de realização da propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito. **A exceção é tão somente quanto aquelas situações de grave e urgente necessidade - assim reconhecidas previamente pela Justiça Eleitoral - é que permitirão, excepcionalmente, a veiculação da publicidade institucional, em função do interesse público.**

A propaganda institucional jamais pode servir de instrumento para que os administradores públicos promovam seu próprio nome ou de seus secretários, fugindo aos ditames da impessoalidade e da moralidade. Com muito mais razão, no período eleitoral, deve ser combatida toda forma de propaganda institucional com finalidade eleitoreira, pois viola não somente a probidade administrativa, mas também a lisura do pleito, atingindo a isonomia entre os candidatos.

Os materiais e as publicações de internet (vídeos, post em redes sociais e notícias), que já estejam há algum tempo em circulação (confeccionados anteriormente ao período da vedação eleitoral), devem ser recolhidos e/ou excluídos dos ambientes digitais.

Ante o exposto, após análise da Lei 9.504/97 e Emenda Constitucional n°. 107/2020, opinamos pela ilegalidade da veiculação de propaganda institucional dos Municípios no site da AMM, desde a data de 15 de agosto de 2020, e a retirada daquelas matérias que estão publicadas (ainda que tenham sido publicadas antes do período da vedação), sob pena de penalidade de multa prevista na Lei 9.504/97, e na Resolução do TSE pertinente à matéria.

Salvo melhor juízo.

É o parecer.

Cuiabá/MT, 04 de agosto de 2020.



Márcia Figueiredo Sá

OAB/MT 9.914



Débora Simone Rocha Faria

OAB/MT 4.198