

Leia voto que condenou Lula por propaganda antecipada

18/08/2006

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi condenado, na noite de quinta-feira (17/8), a pagar uma multa de R\$ 900 mil por fazer propaganda antecipada. A condenação foi motivada por uma Representação do PSDB.

O relator, ministro José Delgado, reconheceu a ocorrência de propaganda eleitoral extemporânea na edição de cartilha sob o título *Brasil, um país de todos* em dezembro de 2005. A publicação, sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento e da Secretaria Geral da Presidência da República, trazia “intensa publicidade das realizações do governo federal”, argumentou o PSDB.

O relator disse estar certo de que a cartilha faz “louvor aos feitos do chefe do Poder Executivo, longe de se caracterizar como propaganda de cunho educativo”. E acrescentou: “Reconheço a direta responsabilidade do presidente da República pela concretização da propaganda, uma vez que a responsabilidade pela publicação e distribuição é da chefia da Casa Civil, de seu secretário-geral e do ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgãos sob as ordens diretas do representado”.

Acompanharam o voto do relator os ministros Caputo Bastos, Cezar Peluso e Cesar Asfor Rocha. Em divergência com o relator, votaram os ministros Gerardo Grossi e Ricardo Lewandowski.

Leia a íntegra do voto

REPRESENTAÇÃO Nº 875 (548/2006)

Brasília/DF

RELATOR: MINISTRO JOSÉ DELGADO

REPRESENTANTE: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB

ADVOGADOS: RODOLFO MACHADO MOURA E OUTROS

REPRESENTADO: LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, Presidente da República

ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO: ÁLVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA E OUTRO

E M E N T A

PROPAGANDA EXTEMPORÂNEA. FINALIDADE ELEITORAL.

- 1 - Cartilha publicada em janeiro de 2006 contendo louvores às realizações do Governo Federal, sem objetivo de orientação educacional, informação ou comunicação social.
- 2 - Extrapolação potencializada do art. 37, § 1º, da CF.
- 3 - Princípios da legalidade e da moralidade violados.
- 4 - Intensa publicidade do Governo Federal com dados comparativos referentes às realizações da Administração anterior.
- 5 - Documento que, em ano de eleição, se reveste de verdadeiro catecismo de eleitores aos feitos do Governo Federal.
- 6 - Multa imposta de acordo com o § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504/97. Valor de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), equivalente ao custo de publicidade.
- 7 - Proibição de distribuição da referida propaganda (art. 36 da Lei nº 9.504/97).
- 8 - Procedência da representação.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (Relator): O Diretório Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com fundamento nos artigos 36 e 96 da Lei nº 9.504/97, representa contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

Alega-se que:

a) o representado, auxiliado pela Casa Civil da Presidência da República, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, fez distribuir, no início de janeiro de 2006, mais de um milhão de exemplares de publicação, em forma de tablóide de trinta e seis páginas, contendo comparações eleitoreiras;

b) na aludida publicação não se observaram os limites da publicidade oficial contidos no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal, configurando propaganda eleitoral extemporânea.

O Representante destaca vários trechos que indicam ter a publicação características de propaganda eleitoral, enaltecendo as qualidades do Presidente da República, com a finalidade de obter o apoio do eleitor, começando a ganhar evidência na mídia brasileira.

Pleiteia liminar proibindo a distribuição de publicação de igual teor e a aplicação da multa prevista no § 3º do artigo 36 da Lei nº 9.504/97.

O Ministério Público manifestou-se pelo indeferimento da pretensão liminar e pela improcedência do pedido (fls. 50-51).

Defesa do representado às fls. 57-81.

Decisão da lavra do Ministro Humberto Gomes de Barros às fls. 83-84 negando seguimento ao feito.

O agravo regimental interposto pelo PSDB foi provido, determinando-se que a representação fosse devidamente processada e submetida ao plenário para apreciação.

Parecer do Ministério Público Eleitoral pela improcedência do pedido (fls. 116-119).

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (Relator): O art. 37, § 1º, da CF/88 contém regra inédita em nosso ordenamento jurídico constitucional: o seu objetivo é permitir a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos com caráter educativo, informativo ou de orientação social. Visa, conseqüentemente, a aproximar o administrado das atividades desenvolvidas pelo Poder Público, não só para melhor usufruir dos serviços colocados à sua disposição como também para permitir a mais ampla fiscalização.

O Constituinte de 1988, atendendo à concretização efetiva dos princípios postos no *caput* do art. 37, regulamentou a publicidade da atuação do Poder Público para coibir e punir a até então comprovada *“prática de grandiosas e complexas promoções pessoais de autoridades componentes da autoridade pública, em especial dos próprios chefes do Poder Executivo, nas três esferas da Federação, realizadas às custas do erário público”*, nos dizeres de Alexandre de Moraes.

E continua o doutrinador:

“O legislador constituinte, ao definir a presente regra, visou à finalidade moralizadora, vedando o desgaste e o uso do dinheiro público em propagandas conducentes à promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, seja por meio da menção de nomes, seja por meio de símbolos ou imagens que possam, de qualquer forma, estabelecer alguma conexão pessoal entre estes e o próprio objeto divulgado (...). Importante ressaltar que o desrespeito aos requisitos constitucionais, do art. 37, § 1º, em clara afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa e da proibição expressa do uso de nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal da autoridade, havendo, pois, aproveitamento do dinheiro público para realização de ‘promoção pessoal’, caracteriza ‘ato de improbidade’, legitimando o Ministério Público, no exercício da competência contemplada no art. 129, II e III, a exercer a fiscalização do cumprimento constitucional e a aplicação das sanções previstas, constitucional e legalmente, independentemente da ação popular para anulação do ato.” (Alexandre de Moraes, ‘Constituição do Brasil Interpretada’: Atlas, pgs. 888-889).

A plenitude da eficácia e da efetividade dessa regra constitucional conduz o intérprete e responsável pela sua aplicação, quando chamado a enquadrar a publicidade nos limites do querer constitucional, a examinar se, realmente, não há extrapolação nos propósitos de apenas ser veículo educativo, de informação e de orientação social.

Na espécie em julgamento, temos uma cartilha publicada sob a responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da

Secretaria-Geral da Presidência da República, na qual consta intensa publicidade das realizações do Governo Federal.

A mencionada Cartilha recebeu o título de “BRASIL — Um País de Todos — Governo Federal”. É formada por 36 páginas, papel de alta qualidade e contendo inúmeras fotografias de pessoas não identificadas, ambulâncias, gráficos estatísticos e de realizações do Governo, tudo integrando notícias apresentadas com as manchetes seguintes:

- a. “Mais Desenvolvimento, menos Desigualdade – 3 anos”;
- b. Garantia de energia;
- c. Universidade para todos;
- d. Bolsa família, principal instrumento do Fome Zero;
- e. O Brasil investe no fundamental;
- f. Combate às desigualdades – Pobreza diminui e renda é melhor distribuída;
- g. Fome Zero. Mais de 27 bilhões aplicados em alimentação;
- h. Fome Zero. Investimentos crescem 62%;
- i. Segurança alimentar;
- j. Luz para todos;
- l. Bolsa família. Programa já beneficia mais de 8 milhões de famílias;
- m. Políticas afirmativas. Ações práticas aceleram o combate às desigualdades;
- n. Assistência social com maior eficiência;
- o. Juventude. Projovem abre 20 mil vagas em todas as Capitais;
- p. Escola de Fábrica criou 550 turmas de cursos profissionais em empresas de 19 Estados e deu bolsa de R\$ 150,00 a 11,5 mil alunos;
- q. Educação – Investimentos feitos em todos os níveis de ensino;
- r. Educação – ProUni oferece 112 mil bolsas;
- s. Cultura – Recursos aumentam 47%;
- t. Esportes – Segundo Tempo para 700 mil crianças;
- u. Saúde – SUS ultrapassa 2 bilhões de atendimentos em 2005;
- v. Saúde – R\$ 4,2 bilhões para remédios. Prevenção e controle;



- x. Previdência Social. Sistema é modernizado;
- z. Economia. Cresce preferência pelo Brasil;
- aa. Em três anos, Risco-país caiu de 1,2 mil pontos para 300;
- bb. Brasil não depende mais do FMI;
- cc. Comércio Exterior. Exportações dobram e atingem US\$ 120 bilhões;
- dd. Emprego e Trabalho – Carteiras assinadas chegam a 3,5 milhões;
- ee. FAT amplia recursos;
- ff. Política industrial – BNDES destina US\$ 11,4 bi para a indústria nacional;
- gg. Microcréditos e inclusão bancária – Contas para seis milhões de excluídos;
- hh. Crédito popular;
- ii. Agronegócio. Vendas do setor atingem US\$ 42,1 bi para o exterior;
- jj. Agricultura familiar. Verba do Pronaf é quatro vezes maior nesta safra;
- ll. Brasil exportou 17,5 bilhões de litros de álcool em 2005. Em 2002, as vendas eram de 600 milhões de litros;
- mm. Reforma agrária. Terra, infra-estrutura e cidadania para assentados;
- nn. Desenvolvimento regional. Ações setorializadas diminuem as desigualdades no país;
- oo. Turismo – Setor obtém o melhor resultado da história;
- pp. Transportes. 9,1 mil km de rodovias são recuperadas em todo o país;
- qq. Transportes. Setor ferroviário é revitalizado. Aumenta a capacidade dos portos. Aeroportos são modernizados;
- rr. Comunicação. Projetos incluem novos usuários;
- ss. Desenvolvimento urbano. Saneamento básico é prioridade;
- tt. Energia. Afastado o risco de apagão;
- uu. Biodiesel: tecnologia inovadora;
- vv. Meio ambiente. Desmatamento na Amazônia cai pela 1ª vez em nove anos;
- xx. Ciência e Tecnologia. Prioridade para a inovação;

- zz. Relações exteriores. Influência no Mundo;
- aaa. A solidariedade com o Haiti;
- bbb. Defesa. Trabalho de Integração;
- ccc. Segurança Pública. Brasil sem armas evita morte de 5 mil;
- ddd. Reforma do Judiciário;
- eee. Combate à corrupção. Polícia Federal combate lavagem de dinheiro;
- fff. Gestão de Estado. Mais transparência e melhor qualidade nos gastos públicos;
- ggg. Relação com a sociedade. Diálogo para um novo país;
- hhh. Fale com o Governo Federal.

As manchetes acima registradas abrem espaço para notícias sobre realizações do Governo Federal com dados estatísticos e, em muitas oportunidades, em comparação com dados da Gestão passada.

A mencionada Cartilha foi distribuída, em janeiro de 2006, para mais de um milhão de pessoas. Nela está posto que o seu principal objetivo é ressaltar *“as principais realizações, destes três anos de administração federal”* (fl. nº 02 da Cartilha). Esta destoa, ao meu pensar, do comando contido no art. 37, § 1º, da CF/88, inserindo-se em um contexto de propaganda eleitoral fora de época, haja vista a pretensa candidatura do Chefe do Poder Executivo à reeleição.

O representante, às fls. 3-9, destaca as várias comparações feitas com as realizações da Administração anterior, a denotar a intenção de a notícia influir na opção do eleitor para escolher o seu candidato à Presidência da República nas eleições de 2006.

Registro o que denuncia o representante, guardando harmonia com o conteúdo da Cartilha (fls. 3-7):

“Com efeito, da referida publicação podemos destacar várias comparações eleitoreiras, iniciando pela sua capa onde resta afirmado que ‘o salário mínimo real em 2005 ficou 23% superior ao vigente em dezembro de 2002’.

O editorial constante da página 2, salienta que ‘o Brasil não é o mesmo de três anos atrás’, mas pondera que ‘evidentemente, a superação dos enormes desafios históricos não se dá em apenas 36 meses de governo’ e que ‘importantes reformas foram feitas logo no início do atual governo, dando as bases necessárias para o avanço do País’.

Ao discorrer sobre ‘combate às desigualdades’ os responsáveis pela eleitoreira publicação afirmaram que ‘a miséria no Brasil caiu 8% de 2003 para 2004’, sendo este ‘o menor número de pessoas extremamente pobres no País desde 1992’, ainda mais porque ‘a renda familiar brasileira parou de cair em 2004, invertendo a trajetória de queda constante desde 1997’.

Já na página 6, mereceu destaque o programa denominado 'Bolsa Família' como 'o maior programa de transferência condicionada de renda já posto em prática no Brasil', tendo sido assim supostamente considerado pela mídia internacional em uma reportagem como sendo uma 'nova abordagem sobre um velho problema'.

Passando para o tema educação, a referida publicação do Governo Federal enaltece o Programa Universidade para Todos – ProUni, tratando-o como o 'maior programa de bolsas da história da educação brasileira', fazendo questão de destacar que 'o valor das bolsas de mestrado e doutorado teve reajuste de 18% – após um período de dez anos sem aumentos'.

Mas não é só, ainda sobre educação, segundo a propaganda governamental 'até 2002, 543 deficientes visuais de 350 escolas receberam livros em braile', sendo que este governo, ao contrário do anterior, 'universalizou a entrega de livros em braile'.

O tema saúde também sofreu com comparações impertinentes. De fato, a 'prestação de contas' do Governo Federal afirma na página 12 que 'em 2002, foram 1,8 bilhão de atendimentos' pelo Sistema Único de Saúde – SUS, que se comparados com os 'dois bilhões de atendimento até outubro de 2005', teremos 'um aumento, portanto, de 200 milhões' de atendimentos.

A propaganda estima, ainda, que em 2005 foram realizados '15 mil transplantes de órgãos e tecidos (aumento de 33% sobre 2002), dos quais 85% financiados com recursos do SUS', e que houve um salto 'de 169,7 mil em 2002, para 258,5 mil em 2005 nas 'ações ambulatoriais de acompanhamento de pacientes transplantados'.

Em seguida, prometem, os responsáveis pela propaganda ora impugnada, que 'em 2006, serão aplicados R\$ 4,2 bilhões', contra os '2,1 bilhões' gastos, 'em 2002', em investimentos na assistência farmacêutica. Aliás, ressaltam que 'nos municípios do programa Fome Zero, o valor teve aumento de 100% sobre 2002'.

E para finalizar a 'prestação de contas' referente à saúde, a propaganda oficial assegura que (i) 'Houve aumento na cobertura das equipes de saúde da família, que subiu de 30,4% da população em 2002 para 43,4% em 2005'; (ii) 'A cobertura das equipes de saúde bucal também teve aumento substantivo nos últimos três anos, de 17,5% em 2002, para 33,7% em 2005'; (iii) 'os gastos totais com investimentos em saúde bucal, que foram de R\$ 56,5 milhões em 2002, chegarão a R\$ 400 milhões em 2005 – um aumento de mais de 600%'; (iv) 'A partir de 2002, após aumento no número de servidores de 96,6% (equipes multidisciplinares de saúde indígena), o coeficiente de mortalidade infantil caiu de 55,7/ 1000 em 2002 para 21,6/1000 em 2005'.

Passando para o tema previdência social, ressalta a propaganda impugnada que 'uma das mais significativas ações do governo foi o reconhecimento das perdas trazidas, em fevereiro de 1994, pelo expurgo de 39,76% do Índice de Reajuste do Salário Mínimo'.

No que se refere à economia, segundo a 'prestação de contas' do Governo Federal, 'no final de 2002, a taxa de inflação havia atingido o patamar de 12% ao ano e estava em trajetória ascendente' mas em pouco tempo a taxa de inflação baixou para 'a menor variação desde 1999', sendo que o fluxo de investimento estrangeiro alcançou até setembro de 2005 um valor '65%

acima do registrado em 2002’.

E as exportações por sua vez, também segundo a propaganda do Governo Federal, sofreram um ‘crescimento próximo a 100%’, se ‘comparados ao mesmo período de 2002’.

As comparações no tema emprego e trabalho receberam destaque na ‘prestação de contas’. Inicialmente afirma-se que a média de novos empregos formais ‘cresce significativamente com duas comparações: entre 1995 e 1999 a média foi de eliminação, por mês, de 21,2 mil postos de trabalho; e entre 1999 e 2002 foram criados, também mensalmente, 37,8 mil novos postos’.

Assim, ao ressaltar que a criação de empregos formais pelo atual governo ‘é volume sem precedentes nas gestões anteriores’, é asseverado, ademais, que ‘entre 1995 e 1998 o saldo apontou a eliminação de 1.02 milhão de postos de trabalho com carteira assinada, enquanto entre 1999 e 2002, houve geração de 1,8 milhão de empregos’.

Aliás, destacou-se na ‘prestação de contas’ que ‘como resultado da política de valorização permanente, o salário mínimo real em 2005 ficou 23% superior ao vigente em dezembro de 2002’.

Já para a política industrial, afirmou-se que ‘de janeiro de 2003 a outubro de 2005 foram destinados US\$ 11.4 bilhões à indústria nacional’, o que ‘representa quase o mesmo destinado de 1999 a 2002 (US\$ 11,7 Bilhões)’.

No concernente a agronegócio, é informado, as exportações ‘mais que duplicaram desde o início do governo. Em 2005, alcançaram US\$ 42,1 bilhões, contra US\$ 20,3 bilhões, em 2002’. E mais comparações foram colacionadas, a ‘Prestação de Contas’ destaca que o ‘Brasil exportou 17,5 bilhões de litros de álcool em 2005. Em 2002, as vendas eram de 600 milhões de litros’.

E assim segue a ‘Prestação de Contas’ do Governo Federal, donde se constata que as comparações eleitoreiras com a gestão anterior continuam ao abordar os temas agricultura familiar, desenvolvimento regional, turismo, transportes, desenvolvimento urbano, energia, meio ambiente e segurança pública, sendo desnecessário, já pelo teor do anteriormente exposto, esmiuçá-las.

Ao final, ainda salienta o informativo que ‘o governo adotou, como método, o diálogo responsável e qualificado com todos os segmentos da sociedade civil, buscando a construção’, pois ‘esse diálogo está sendo fundamental para a construção de um novo país’.

Na verdade, está realmente configurada a extrapolação, de forma intensa, dos limites estabelecidos pelo art 37, § 1º, da CF, e a projeção eleitoreira da propaganda ora examinada.

Certo estou de que o documento questionado é uma cartilha de louvor aos feitos do Chefe do Poder Executivo, longe de se caracterizar como propaganda de cunho educativo, informativo ou de comunicação social.

Por fim, reconheço a direta responsabilidade do Presidente da República, Senhor Luiz Inácio Lula da Silva, pela concretização da propaganda, uma vez que a responsabilidade pela publicação e distribuição é da Chefia da Casa Civil, de seu Secretário Geral e do Ministério do



Planejamento, Orçamento e Gestão, órgãos sob as ordens diretas do representado.

Há de se considerar, ainda, que a Cartilha também poderia ser adquirida pelo *site* <http://ww.presidencia.gov.br/secom>, conforme consta à fl. 02 da mesma.

Isto posto, voto pela procedência desta representação, impondo ao representado a multa disposta no § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504, de 30.09.1997, no valor de R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), equivalente ao custo da propaganda, por ser superior ao valor de 50.000 Ufirs. Determino, também, a proibição de distribuição da referida propaganda nos termos da norma supracitada.

É como voto.

Fonte: https://conjur.jumps.com.br/2006-ago-18/leia_voto_condenou_lula_propaganda_antecipada/