



## TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

**AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL (12626) Nº 0600277-17.2024.6.15.0028 (PJe)  
- PATOS - PARAÍBA**

**RELATORA: MINISTRA ESTELA ARANHA  
AGRAVANTE: NABOR WANDERLEY DA NOBREGA FILHO**

**Representantes do(a) AGRAVANTE: BRUNO DE SOUZA LIRA - PB23575, NEWTON NOBEL  
SOBREIRA VITA - PB10204-A  
AGRAVADO: COLIGAÇÃO UNIDOS POR PATOS**

**Representantes do(a) AGRAVADO: KAIO ALVES COELHO - PB22530, DIEGO BEZERRA  
ALVES MORATO - PB21435**

### DECISÃO

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2024. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. LIMITE DE GASTOS NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL. CÔMPUTO DE DESPESAS COM A ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS CULTURAIS. INADEQUAÇÃO. AUSÊNCIA DE EXTRAPOLAÇÃO DO LIMITE LEGAL. PROVIMENTO.

Trata-se de agravo interposto por Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, reeleito ao cargo de prefeito de Patos/PB nas Eleições 2024, contra decisão de inadmissão de recurso especial apresentado contra acórdão em que o Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE/PB) manteve a condenação do ora agravante pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 (empenho, no primeiro semestre do ano eleitoral, de despesas com publicidade institucional em valor acima dos limites permitidos), porém reduziu a multa aplicada de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

O acórdão regional recebeu a seguinte ementa:

DIREITO ELEITORAL. RECURSO ELEITORAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PRIMEIRO SEMESTRE. ANO ELEITORAL. EXTRAPOLAÇÃO DE LIMITE. AUSÊNCIA DE PROVA ROBUSTA PARA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES DE CASSAÇÃO E INELEGIBILIDADE. NÃO CONFIGURADA A RESPONSABILIDADE DO VICE-PREFEITO. DOSIMETRIA DA MULTA. RECURSO DO INVESTIGADO PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO DA COLIGAÇÃO INVESTIGANTE NÃO PROVIDO.

## I. CASO EM EXAME

1. Recursos Eleitorais interpostos contra sentença que julgou parcialmente procedente Ação de Investigação Judicial Eleitoral, ajuizada para apurar a prática de conduta vedada (art. 73, VII, da Lei 9.504/97) e abuso de poder, decorrentes da extrapolação de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre de ano eleitoral. O gestor investigado busca o afastamento ou a minoração da multa, enquanto a coligação investigante pleiteia a cassação dos mandatos, a declaração de inelegibilidade, a responsabilização do vice-prefeito e a majoração da sanção pecuniária.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

1. Há 4 questões em discussão: (i) definir se despesas empenhadas como publicidade institucional, e assim informadas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), podem ser descaracterizadas em sede de AIJE com base em alegação de erro contábil tardio; (ii) determinar se a extrapolação do limite de gastos com publicidade, por si só ou em conjunto com outros elementos, possui gravidade suficiente para ensejar as sanções de cassação de diploma e inelegibilidade; (iii) analisar a responsabilidade do vice-prefeito pela conduta, notadamente para fins de aplicação de multa; e (iv) verificar a adequação e a proporcionalidade do valor da multa aplicada ao prefeito.

## III. RAZÕES DE DECIDIR

1. As informações sobre despesas públicas, declaradas pelo próprio município ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), gozam de presunção de veracidade e legitimidade, servindo como base objetiva para a aferição do limite de gastos com publicidade institucional previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

2. A alegação de erro contábil, suscitada apenas após a instauração da investigação eleitoral e desacompanhada de retificação tempestiva junto ao órgão de controle, não tem o condão de desconstituir os dados oficiais e afastar a configuração da conduta vedada.

3. O conceito de "despesas com publicidade" para fins eleitorais é amplo, abrangendo não apenas a publicidade direta, mas também gastos com patrocínio de eventos, contratação de artistas e infraestrutura para inaugurações, pois tais ações visam promover a imagem da gestão pública.

4. A aplicação das sanções de cassação de diploma e declaração de inelegibilidade exige prova robusta e incontestada da gravidade da conduta e de seu impacto real na isonomia do pleito, não sendo a extrapolação do limite de gastos, por si só, suficiente para tal finalidade.

5. A ausência de elementos probatórios que demonstrem o nexo causal entre o excesso de publicidade e o desequilíbrio da disputa eleitoral impede a aplicação das sanções mais severas, mantendo-se a reprimenda no âmbito da sanção pecuniária.

6. A sanção de multa por conduta vedada possui caráter pessoal e exige a individualização da responsabilidade, não se aplicando de forma automática ao Vice-Prefeito apenas por compor a chapa majoritária.

7. A imposição de multa ao candidato beneficiário que não seja o agente público responsável pelo ato requer a comprovação de sua participação direta no ilícito ou, no mínimo, do prévio conhecimento, o que não se presume da simples condição de integrante da chapa.

8. A dosimetria da multa deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, ponderando-se a capacidade econômica do infrator, a gravidade objetiva da conduta (no caso, o elevado percentual de gastos excedidos) e a repercussão do fato.

9. A readequação da multa se impõe quando o valor fixado na sentença carece de fundamentação detalhada, devendo o novo montante refletir a reprovabilidade da conduta, atendendo ao caráter pedagógico e repressivo da sanção.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

1. Resultado: Recurso Eleitoral de Nabor Wanderley da Nóbrega Filho parcialmente provido. Recurso Eleitoral da Coligação “Unidos por Patos” não provido.

2. Tese de julgamento:

2.1. A classificação de despesas como publicidade institucional, formalmente declarada pelo ente público ao Tribunal de Contas, goza de presunção de veracidade para fins de apuração da conduta vedada do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, não cabendo sua descaracterização em sede de Ação de Investigação Judicial Eleitoral.

2.2. A extrapolação do limite de gastos com publicidade institucional configura objetivamente a conduta vedada, mas a aplicação das sanções de cassação de diploma e inelegibilidade depende de prova robusta da gravidade da conduta e de seu impacto real na legitimidade e normalidade das eleições.

2.3. A responsabilidade pela sanção de multa por conduta vedada é de natureza pessoal, não se estendendo automaticamente ao candidato a Vice-Prefeito apenas por integrar a chapa, exigindo-se prova de sua participação ou responsabilidade direta no ato ilícito. (ID nº 165262804)

Os embargos de declaração foram rejeitados (ID nº 165262824).

No recurso especial (ID nº 165262839), a parte afirma que “[a] *jurisprudência do TSE orienta que parâmetro do art. 73, VII, é a despesa vinculada ao ato publicitário (anúncio), e não a todo e qualquer dispêndio estatal com eventos festivos ou funcionamento administrativo*” (fl. 4).

Alega que, “[e]m vez de verificar se os empenhos impugnados correspondiam a atos publicitários (peças, mídia, divulgação institucional), o TRE/PB afirmou que tais despesas teriam ‘caráter de promoção e visibilidade da gestão’, qualificando-as como ‘publicidade institucional indireta’, inclusive quando se trata de patrocínio de festa, cachê de humorista, e locação de som, tratados como ‘instrumentais’ a uma suposta estratégia de divulgação” (fl. 5).

Aduz que, ao julgar os embargos de declaração, o TRE/PB “fixou tese expressa segundo a qual ‘o conceito de publicidade institucional, para fins de incidência do art. 73, VII (...) abrange o patrocínio de eventos festivos, a contratação de artistas e a locação de estrutura para inaugurações’”, o que não seria mera valoração probatória, mas, sim, “redefinição do tipo legal” (fl. 7).

Argumenta que “(i) nem todo evento público, patrocínio cultural, cachê artístico ou estrutura de inauguração é ‘anúncio’ institucional; (ii) e, sobretudo, sem prova mínima do ato publicitário, o que há é inferência, não subsunção legal” (fl. 7).

Com base em julgados do TSE, sustenta que há distinção entre os gastos relacionados à realização de eventos e os referentes à sua divulgação.

Ao final, requer o provimento do recurso para que os pedidos da ação sejam julgados improcedentes. De forma subsidiária, “caso se entenda necessária a fixação de premissas fático-probatórias adicionais, requer o provimento para anular o acórdão recorrido por fundamentação insuficiente e negativa de prestação jurisdicional, determinando-se novo julgamento pelo TRE/PB com enfrentamento explícito do nexo entre as despesas impugnadas e a caracterização de ato publicitário para fins do art. 73, VII, da Lei 9.504/97” (fl. 12).

O Presidente do TRE/PB negou seguimento ao recurso especial com base nas Súmulas nº 24/TSE e nº 30/TSE (ID nº 165262840).

No agravo interposto contra essa decisão (ID nº 165325503), o agravante sustenta que “a Súmula 24 não se aplica porque a moldura fática está posta e incontroversa, e o que se devolve ao TSE é a correção da tese jurídica segundo a qual despesas de realização de evento, por si, equivaleriam a despesa com publicidade institucional” (fl. 4).

Alega que “a Súmula 30 não pode ser aplicada com base em precedentes cuja ratio está associada à propaganda e divulgação do evento, quando o que se discute é a transformação do gasto de realização do evento em publicidade institucional, por presunção” (fl. 6).

Ao final, reitera os argumentos do recurso especial e requer o provimento do agravo.

Não foram apresentadas contrarrazões (ID nº 165262854).

A Procuradoria-Geral Eleitoral opina pelo não conhecimento ou, superados os óbices, pelo não provimento do recurso em parecer com a seguinte ementa:

Eleições 2024. Prefeito e Vice-Prefeito. Agravo em recurso especial eleitoral. Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). Conduta vedada a agente público. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

A Corte Regional manteve a condenação do recorrente pela prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei n.º 9.504/97, diante da extrapolação do limite de gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral de 2024. Não cabe, na via do recurso especial, o reexame do conjunto fático-probatório dos autos. Súmula nº 24/TSE.

Não há falar em ofensa aos arts. 275 do Código Eleitoral, 1.022, e 1025 do Código de Processo Civil, porquanto o acórdão recorrido se pronunciou de modo claro e suficiente sobre as questões suscitadas pela parte, analisando todos os pontos relevantes para a solução da controvérsia.

Não conhecimento ou, superado o óbice, não provimento do recurso. (ID nº 165512311)

### **É o relatório. Decido.**

Considerando que os fundamentos da decisão agravada foram infirmados e que os autos estão devidamente instruídos, dou provimento ao agravo, com base no art. 36, § 4º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, e passo ao exame do recurso especial.

Discute-se, no caso, a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, que dispõe:

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:

[...]

VII - empenhar, 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 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; [...].

Consoante a jurisprudência deste Tribunal, “*sob a perspectiva da reserva legal proporcional, devem ser entendidas como despesas com publicidade dos órgãos públicos, na forma do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, as verbas destinadas ao anúncio de programas, bens, serviços, campanhas e obras públicas, excluído do alcance da norma o montante despendido com publicações na imprensa oficial para divulgação de editais, contratos públicos e demais atos de praxe ao funcionamento ordinário da Administração Pública, os quais não estão sujeitos a vedação durante o período eleitoral (art. 73, VI, b, da Lei das Eleições), por não se enquadrarem no conceito de atos de caráter publicitário*” (REspEl nº 0600370-66/MS, Rel. Min. Carlos Horbach, DJe de 4.11.2022).

No caso, o TRE/PB classificou como publicidade institucional as seguintes despesas: (i) R\$ 300.000,00 a título de cota de patrocínio do São João 2024; (ii) R\$ 21.600,00 referentes ao cachê do humorista “Tatu” em eventos do município; (iii) R\$ 2.900,00 e R\$ 5.600,00 relativos à locação de equipamentos de som para eventos municipais; (iv) R\$ 1.000,00 pela apresentação musical na inauguração da sede do Procon; e (v) o cachê pago a “Manoel Tobias” pela participação na reinauguração do complexo esportivo e centro de convivência “Rivaldão”.

Nesse contexto, o Tribunal de origem registrou que “o limite para despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2024 era de R\$ 249.957,40 (média mensal de R\$ 41.659,57 multiplicada por seis), enquanto o total empenhado, conforme dados oficiais do TCE-PB, alcançou R\$ 567.996,75 (quinhentos e sessenta e sete e novecentos e noventa e seis reais e setenta e cinco centavos)” (ID nº 165262804).

Veja-se nos termos do acórdão regional:

### Da Controvérsia sobre a Classificação dos Empenhos

A memória de cálculo apresentada pela coligação investigante e não satisfatoriamente desconstituída pelo recorrente demonstrou que o limite para despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2024 era de R\$ 249.957,40 (média mensal de R\$ 41.659,57 multiplicada por seis), enquanto o total empenhado, conforme dados oficiais do TCE-PB, alcançou R\$ 567.996,75 (quinhentos e sessenta e sete e novecentos e noventa e seis reais e setenta e cinco centavos). O excesso de gastos, portanto, é um fato inconteste, superando em 127% o teto legal, configurando, de forma indubitável, a violação do art. 73, VII, da Lei 9.504/97.

O cerne da defesa do recorrente Nabor Wanderley da Nóbrega Filho não reside em questionar a matemática do cálculo, mas sim as premissas de sua base, insurgindo-se contra a classificação de R\$ 321.500,00 (trezentos e vinte e um mil e quinhentos reais) como despesas de publicidade, sob a alegação de erro contábil do próprio município. Tal alegação, contudo, não encontra amparo na objetividade da norma eleitoral.

As informações sobre despesas públicas, fornecidas e declaradas pelo ente municipal ao Tribunal de Contas do Estado, por configurarem dados de transparência e controle financeiro gozam de presunção de veracidade e legitimidade no âmbito do Direito Eleitoral. O art. 73, VII, da Lei 9.504/97 impõe um limite de gastos com publicidade dos órgãos públicos, baseando-se exatamente nos dados que a própria Administração Pública define e reporta.

Admitir a descaracterização desses gastos em uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral, com base em alegação de erro contábil surgida apenas após a deflagração do processo e quando o objetivo do recorrente é exclusivamente afastar a sanção eleitoral, subverteria a lógica de proteção da legitimidade do pleito. Efetivamente, equivaleria a permitir que o gestor, ciente da vedação, classificasse rubricas de forma dúbia (por vezes como publicidade, por vezes como genéricas), para somente retificá-las quando a fiscalização eleitoral fosse suscitada. Se as despesas não eram de publicidade, o Município teve todo o tempo necessário para formalizar e obter a devida retificação junto ao TCE, o que não foi feito em tempo hábil. A nota técnica interna, produzida pela contadoria municipal em momento posterior e no calor da investigação, não possui o condão de desconstituir a presunção de veracidade e a objetividade do comando eleitoral.

Outrossim, o recorrente invoca a Lei 12.232/2010, que trata da licitação e contratação de serviços de publicidade, para argumentar que os empenhos citados não se enquadram em seu conceito. Embora essa legislação defina as atividades de publicidade para fins de gestão pública, ela não restringe o alcance da expressão “despesas com publicidade” contida no art. 73, VII, da Lei das Eleições. No contexto eleitoral repressivo, o conceito de publicidade institucional é mais amplo, englobando todas as ações da administração que visem divulgar seus atos, programas, obras e serviços, independentemente do mecanismo ou contrato utilizado, desde que financiadas pelo erário.

Nesta senda, o Tribunal Superior Eleitoral define publicidade institucional como [...].

Sob essa ótica, as despesas impugnadas pelo recorrente possuem, em sua essência, um caráter de promoção e visibilidade da gestão, configurando publicidade institucional indireta, a saber:

1. Empenho 0009177 (R\$ 300.000,00) – Cota de patrocínio do São João 2024: o patrocínio de um evento municipal de grande visibilidade, como o São João, ainda que pago por Fundo Municipal, é um ato que associa a Administração Pública ao sucesso e à realização da festa. Trata-se de uma forma de divulgar a capacidade de gestão, demonstrando a provisão de serviços públicos de cultura e entretenimento. É uma clássica forma de publicidade que visa gerar simpatia e impulsionar a imagem do gestor junto à população. Não se trata de um ato de praxe administrativa ou de funcionamento ordinário, mas de um investimento em exposição pública.

2. Empenho 0000783 (R\$ 21.600,00) – Humorista “Tatu” em eventos: o pagamento de cachê para a apresentação de um artista conhecido em eventos promovidos pelo município caracteriza-se como um elemento de atração e promoção de tais eventos. Esses eventos públicos, por sua vez, servem como plataformas para o anúncio de obras, programas ou a mera exaltação da presença do gestor, configurando publicidade. O gasto com o artista é um custo instrumental indissociável da estratégia de maximizar a audiência e o impacto da ação governamental.

3. Empenhos 0004149 e 0006479 (R\$ 2.900,00 e R\$ 5.600,00) – Locação de equipamentos de som: assim como o cachê do artista, a locação de equipamentos de som, embora seja um serviço técnico, destina-se a dar suporte aos eventos municipais. Em um ano eleitoral, se o evento está sendo promovido pela gestão, e se foi classificado na contabilidade oficial como publicidade (ou acessório desta), deve ser mantido no câmputo, pois visa amplificar o alcance dos atos de promoção da administração.

4. Empenho 0009187 (R\$ 1.000,00) – Apresentação musical em inauguração da sede do PROCON: o gasto musical é intrinsecamente ligado ao ato de inauguração de uma obra ou serviço público (o PROCON). A inauguração é o momento máximo da publicidade de um ato de gestão. O custo adicional para tornar o evento mais atrativo é um custo promocional, não se tratando de despesa de funcionamento ordinário do PROCON.

5. Empenho 0009735 – Cachê “Manoel Tobias” em reinauguração do “Rivaldão”: da mesma forma que o item anterior, o pagamento de um cachê a uma figura pública para participar da reinauguração de um espaço esportivo (Complexo Esportivo e Centro de Convivência Rivaldão) tem o objetivo primário de atrair a atenção da mídia e do público, potencializando a visibilidade do ato de gestão. O gasto, portanto, está diretamente relacionado com a publicidade da obra reinaugurada.

Em suma, todas as despesas questionadas são de natureza promocional ou instrumentais a eventos de promoção da gestão, e não se resumem a meros atos de praxe administrativa. Os atos de inauguração e patrocínio de festas são, por natureza, veiculadores de publicidade institucional. Portanto, não se pode acatar a

tese de erro contábil ou de exclusão do conceito de publicidade que ampare o decote pretendido pelo recorrente. (ID nº 165262804).

A leitura da transcrição acima demonstra que o TRE/PB classificou diversas despesas relacionadas à realização de eventos culturais como gastos em publicidade institucional. A compreensão do Tribunal de origem, sintetizada na ementa do acórdão referente aos embargos de declaração opostos na origem, foi no sentido de que “*o conceito de publicidade institucional, para fins de incidência do art. 73, VII, da Lei 9.504/97, abrange o patrocínio de eventos festivos, a contratação de artistas e a locação de estrutura para inaugurações de obras públicas*” (ID nº 165262824).

Essa conclusão, todavia, não encontra respaldo no texto do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 nem na jurisprudência do TSE sobre o tema. De fato, este Tribunal Superior admite o enquadramento, como publicidade institucional, de gastos com a divulgação de eventos populares, o que não se confunde com os custos de realização dos referidos eventos. A propósito, cito o AgR-REspEI nº 0600330-90/RN, Rel. Min. Benedito Gonçalves, *DJe* de 6.10.2023.

Ademais, não há como pressupor que a organização ou o patrocínio de eventos culturais, por si sós, tenham por objetivo a publicidade institucional, sobretudo quando se trata de festas de notória tradição e popularidade, como as celebrações juninas.

Dessa forma, considero que as despesas anteriormente discriminadas, relativas à organização e à realização de eventos, não devem ser contabilizadas para fins de caracterização do ilícito previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, uma vez que correspondem aos custos de execução das festividades, e não aos gastos com a sua divulgação ao público.

Nos termos do acórdão recorrido, o limite de gastos com publicidade institucional em Patos/PB era de R\$ 249.957,40, ao passo que o montante indicado pelo Tribunal de origem para justificar a condenação foi de R\$ 567.996,75. Desconsideradas as despesas acima referidas, que somam R\$ 331.100,00, o valor gasto com publicidade institucional reduz-se a R\$ 236.896,75, que não ultrapassa o teto legal. O acórdão regional, portanto, merece reforma.

Ante o exposto, nos termos do **art. 36, § 7º**, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral, **dou provimento** ao recurso especial para afastar a condenação pela prática do ilícito previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 e a respectiva multa, **julgando improcedentes os pedidos** formulados na presente ação. Fica prejudicado o exame do pedido subsidiário.

À Secretaria Judiciária, para reatuar o feito na classe Recurso Especial Eleitoral.

**Publique-se. Intimem-se.**

Brasília, data: conforme indicação na assinatura digital

Ministra **ESTELA ARANHA**  
Relatora