



A VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL RELACIONADA À COVID-19 (NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2020) E A LIMITAÇÃO DE GASTOS, À LUZ DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 107/2020.

A publicidade institucional¹ - prevista expressamente no texto constitucional – sabidamente sofre restrições em ano de eleição, para evitar abusos e desequilíbrios no pleito.

Via de regra, a veiculação da publicidade institucional é vedada nos três meses que antecedem o pleito - salvo em caso de grave e urgente necessidade reconhecida pela Justiça Eleitoral (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97²) e, ainda, deve respeitar um limite de gastos impostos pela legislação (art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97³).

No entanto, nas eleições deste ano, devido aos efeitos advindos com a pandemia da Covid-19, foi publicada a Emenda Constitucional nº 107/2020, que além de alterar datas e prazos das eleições municipais, também trouxe novas regras à publicidade institucional.

No que tange especificamente à sua veiculação e o limite de gastos a ser observado, o artigo 1º, parágrafo 3º, da EC nº 107 prevê o seguinte:

*VII - em relação à conduta vedada prevista no inciso VII do **caput** do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional **realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos** dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;*

¹ Art. 37, §3º, da CF: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

² 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.

³ Art. 73, 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.

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.

Diante da autorização legislativa acima transcrita, parece-nos clara a literalidade dos dispositivos em afirmar que a publicidade institucional relativa à prevenção e combate à pandemia da Covid-19 está constitucionalmente autorizada ao longo de todo o segundo semestre de 2020, bem como que somente a publicidade realizada até o dia 15 de agosto de 2020 não poderá exceder o limite de gastos.

Após essa data, portanto, entendemos que o limite de gastos não pode inviabilizar a veiculação da publicidade institucional relacionada à Covid-19 (já autorizada pela EC nº 107/2020), ressalvado, no entanto, a possibilidade de “*apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*”.

Não obstante, entre alguns entes da administração pública municipal, pairam dúvidas se a publicidade institucional da Covid-19 somente poderia ser veiculada caso sua liquidação estivesse dentro do limite de gastos fixados na emenda constitucional.

Tal preocupação, apesar de pertinente, não nos parece razoável. Isso porque, se estamos diante de uma publicidade excepcional, cuja gravidade e necessidade já foi reconhecida constitucionalmente pela citada EC nº 107/2020, seria totalmente incoerente vedar sua veiculação por eventual extrapolação do limite de gastos pela administração pública.

Vale ressaltar que a limitação de gastos é fixada na legislação eleitoral com o intuito de não criar nenhum tipo de benefício ou desequilíbrio à disputa entre os candidatos, mediante o uso indevido da máquina pública.

No caso da publicidade da Covid-19 (ou qualquer outra de grave e urgente necessidade reconhecida pela Justiça Eleitoral), não existe (ou ao menos não deveria existir) o objetivo de promoção e favorecimento pessoal de determinado candidato, enaltecimento de ações municipais, ou qualquer outra conotação que pudesse gerar desequilíbrio no pleito; devendo limitar-se ao seu inerente caráter informativo, educativo ou de orientação social.



A *contrario sensu*, seria um verdadeiro embaraço à liberdade de informação, sendo certo que a vedação à veiculação da publicidade institucional relacionada à Covid-19 em virtude do limite de gastos poderia acarretar, inclusive, o agravamento do quadro atual dos efeitos da pandemia por falta de informação à população.

Ainda assim, para se evitar abusos de qualquer espécie, ressalta-se que a própria Emenda Constitucional tratou de criar mecanismos de controle, na medida que estabelece que a administração pública municipal não estará imune à eventual apuração de uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida dos meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Ao criar esse dispositivo de controle a *posteriori*, parece-nos evidente a intenção do legislador de entender que tal “abuso” restaria configurado caso demonstrado o desvirtuamento da finalidade da publicidade institucional e do seu papel precípua de informar a população com relação à Covid-19, com o nítido propósito, por exemplo, de beneficiar determinado candidato e/ou de colocar em xeque o equilíbrio e a paridade de armas para interferir no resultado da eleição.

A nosso ver, portanto, o extrapolamento do limite de gastos para atender à finalidade e ao interesse público, ou seja, com o intuito de informar a população por meio da publicidade institucional relacionada à pandemia, repita-se, já autorizada no segundo semestre pela EC nº 107/2020, não configuraria, por si só, nenhum tipo de conduta abusiva.

Por todos esses motivos, entende-se, s.m.j., que a publicidade institucional destinada exclusivamente ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia (art. 1º, §3º, VIII, da EC nº 107/2020), realizadas no segundo semestre de 2020, não está sujeita ao limite de gastos previsto na legislação eleitoral (art. 1º, §3º, VII, da EC nº 107/2020).

Brasília-DF, 10 de setembro de 2020.



RODOLFO F. DE SOUZA SALEMA
Gerente Jurídico da ABERT