



Processo n.: 659.555/2024

Em 17/06/2024

Senhor Advogado,

Trata-se de consulta jurídica, formulada pela DIREX, doc 1, sobre condutas vedadas e restrições em iniciativas do respectivo órgão em ano eleitoral.

2. Destaca que a consulta foi encaminhada em formato de perguntas relacionadas a área de atuação da citada Diretoria, quais sejam, comunicação, divulgação e publicidade institucional da Câmara dos Deputados, em seus diversos meios. Assim, esta Advocacia estabelecerá as premissas conceituais sobre os temas afetos à consulta e depois passará a responder as indagações realizadas.

3. Juntou aos autos, a DIREX, consultas passadas respondidas por esta Advocacia, docs. 2 e 3

4. Encontram-se os autos numerados sequencialmente, até o momento, até o doc 3 (três).

5. É o relatório.

II-PARECER

6. Primeiramente, cabe reescrever o que já foi dito nos processos passados sobre o tema, para fim de se fixar as balizas principiológicas que referenciam esse assunto.

7. Sobre as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, relacionado ao tema da comunicação, divulgação e publicidade institucional da Câmara dos Deputados, a Lei 9.504/17, em seu art. 73, incisos I e II, assim 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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;”

8. Da norma transcrita, nota-se que o bem jurídico tutelado, ao prever condutas vedadas, é a igualdade de oportunidades entre os candidatos em anos eleitorais.

9. Portanto, toda e qualquer atuação dos órgãos desta Casa, no que tange a sua comunicação, divulgação e publicidade de suas atividades, não pode gerar vantagem de competição a candidato, seja ele parlamentar ou não.

10. Nesse sentido, faz-se mister entender qual a base definidora da comunicação institucional. Sobre esse ponto, a Constituição assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º 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.

11. Portanto, a premissa legal para atuação das Secretaria consulentes é que a comunicação deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, e por sua vez, o ponto principal é que não pode divulgar ações que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.





12. Assim as condutas vedadas em anos eleitorais são, na verdade, uma leitura específica e direcionada do §1º do art. 37 da Constituição ao contexto eleitoral. Isso pois a promoção pessoal, por meio de publicidade pública, é uma quebra a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

13. Cabe destacar ainda a expressão “*tendentes a afetar*”, inserida no art. 73 da norma eleitoral transcrita. Isso significa dizer que o ilícito não necessita de comprovação de dano concreto, mas apenas da demonstração da potencialidade danosa. Por isso a vedação é da ação em si (conduta), e não do resultado dessa ação. Isso demonstra, por sua vez, o rigor dado à proteção da igualdade de oportunidades entre os candidatos.

14. Logo, percebe-se se tratar de um tema com pouca margem para inovações ou malabarismo interpretativos. A cautela e a previsibilidade dos atos de divulgação institucional é o melhor caminho a ser seguido, preservando, assim, o cerne da Democracia Representativa que é a existência de eleições justas.

15. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE¹ entende que “os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, ainda que tenham proibido a veiculação de publicidade por meio de ofícios a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal”. A Advocacia Geral da União - AGU² compreendendo a dificuldade prática da matéria afirma que “na medida em que se torna difícil a definição de parâmetros exatos para conceituar determinada publicação como publicidade institucional, é importante que os órgãos públicos adotem máxima cautela quanto ao conteúdo, forma, finalidade e utilidade de cada publicação”.

16. Pondera-se que a função precípua desta consulta é ofertar informações e orientações gerais, bem como fixar as premissas conceituais e legais sobre o tema, a fim de que os tomadores de decisão consigam tomar a melhor decisão para cada caso. Por inexistir dúvida jurídica, ao caso, entende-se não se tratar propriamente de

¹ AgR-REspe nº 35.590, Acórdão de 29/04/2010, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares

² Parecer n. 003/2018/CTEL/CGU/AGU





uma consulta jurídica, mas sim de um aconselhamento jurídico, cabendo a esta Advocacia tentar expor o tema didaticamente para fornecer condições do órgão técnico melhor atuar na sua competência, sob pena dessa Advocacia se substituir ao órgão técnico na tomada de decisões, situação que não se coaduna com a função de assessoramento jurídico.

17. Passa-se a responder as perguntas realizadas pela DIREX (doc 1):

Quesito 1: Os parlamentares mencionam pré-candidatos, exaltando suas qualidades pessoais, da tribuna do Plenário. Na Rádio, a Voz do Brasil está divulgando essas falas, de forma resumida pelo locutor do programa. Pode-se manter a prática, inclusive reproduzindo a menção aos candidatos ou pré-candidatos?

18. Tem-se que o discurso parlamentar na Tribuna do plenário é atividade típica do legislador, nada havendo que se ponderar ou limitar nesse cenário. Contudo, sua reprodução, quando em programas que não seja a transmissão ao vivo da sessão, deve passar por um processo de curadoria editorial, a fim de não dar palanque excessivo a (pré) candidato, de forma a afetar a igualdade de condições. Assim, é medida prudente que não sejam reproduzidas na Voz do Brasil falas que façam exaltação pessoal de possíveis futuros candidatos.

Quesito 2: No programa de debates Expressão Nacional, da TV Câmara, parlamentares mencionam pré-candidatos durante a discussão do tema proposto. O programa é transmitido ao vivo e gravado para reapresentações. Caso haja pedido explícito de votos, o apresentador deve interromper o parlamentar e retomar a palavra? Pode-se reprisar o programa na TV Câmara? Será necessário editar o trecho em questão?

19. Entende-se que o pedido explícito de votos para um candidato em programa da TV Câmara é atitude que viola a igualdade de condições do pleito eleitoral, já que está a se conferir vantagem específica a determinado candidato, em detrimento dos demais. Logo, tal vedação de conduta deve ser previamente acertada com os participantes, e caso ocorra, deve ser editada a fim de excluir da transmissão.

Quesito 3: Normalmente, na TV Câmara, evita-se enquadramento de adereços que contenham número de pré-candidato. Como a prática é inviável quando se trata de máscara de proteção facial, caso o equipamento contenha personalização com o número do pré-candidato pode-se permitir o uso por





parte dos parlamentares nos programas da TV Câmara (estamos considerando que no Plenário não é possível essa interferência, recaindo sobre o parlamentar qualquer responsabilização por conduta indevida)?

20. Entende-se prudente que o entrevistado não esteja trajando adereços com números de pré-candidato, sob pena de não se realizar a entrevista. De fato, não cabe restrições de enquadramento quando da filmagem em sessões no Plenário ou Comissões, visto que cabe a esta Casa a transmissão da sessão nas suas reais condições, cabendo ao Presidente da sessão prezar pelo decoro e respeito à legislação eleitoral.

Quesito 4: Caso em alguma transmissão ao vivo, como sessão do Plenário ou outro evento legislativo e institucional, ocorra pedido explícito de voto, pode-se reprisar na TV Câmara? Será necessário editar o trecho em questão? O conteúdo na íntegra pode permanecer no YouTube, como acontece normalmente?

21. Aqui reitera-se a lógica da resposta ao quesito 1. Cabe destacar que a transmissão da sessão se constitui em dimensão fundamental do processo democrático, dando concretude ao princípio da publicidade e da fiscalização e participação social. Assim, entende-se que a divulgação e armazenamento da sessão, na íntegra, em plataformas digitais é medida de importante documentação para o processo democrático. O que se deve vedar é a divulgação institucional de trechos específicos onde haja o pedido explícito de votos, os chamados “cortes”.

Quesito 5: É necessário retirar do portal oficial da Câmara links para redes privadas dos candidatos?

22. Sobre o tema, o TSE observa que *“a utilização de página mantida por órgão da administração pública do município, como meio de acesso, por intermédio de link, a sítio que promove candidato, configura violação ao art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9.504/97. O fato de constar da página oficial somente o link do sítio pessoal do candidato, e não a propaganda em si, não afasta o caráter ilícito de sua conduta, uma vez que a página oficial foi utilizada como meio facilitador de divulgação de propaganda eleitoral em favor do representado”* (AgR-Resp nº 838.119, Acórdão de 21.06.2011, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares). No mesmo sentido,





continua: “A utilização de link em site oficial para direcionamento a sítio pessoal de candidato caracteriza a conduta vedada por lei (art. 57-C, § 1º, II, Lei nº 9.507/97).” (Recurso em Representação nº 78213, Acórdão de 05/08/2014, Relator(a) Min. ADMAR GONZAGA NETO, Data 5/8/2014); “A utilização de página na internet mantida por órgão público para veicular link de sítio pessoal de candidato, do qual consta propaganda eleitoral, enquadra-se na vedação contida no art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9.504/97. Precedentes.” (Recurso Especial Eleitoral nº 802961, Acórdão de 28/11/2013).

23. Portanto, ante a o entendimento posto, tem-se que os links de acesso as redes sociais dos parlamentares devem ser retirados do portal da Câmara dos Deputados. O intuito desses julgados é o de coibir que haja propaganda eleitoral hospedada em portal público. Assim, a retirada dos links deve ser realizada para todos os parlamentares, pois como esta Casa não tem poder de fiscalizar rede social privada dos parlamentares e, ao mesmo tempo, é de se esperar que o deputado faça campanha para seus aliados na sua rede, recomenda-se, para plena segurança jurídica desta Casa, a retirada do link dos perfis privados dos parlamentares do portal da Câmara. Mais detalhes sobre o tema foram tratados em processo específico, 397.520/2020.

Quesito 6: No período de campanha eleitoral, a partir de 16/8, a Advocacia do Senado Federal recomendou, em 2018, não fazer a reprise das transmissões de sessões do Plenário. Aparentemente, não existe vedação legal, trata-se de cuidado para evitar a exposição excessiva de parlamentares candidatos, independente do teor dos discursos. Essa medida, se ainda válida, poderia prejudicar a programação da TV Câmara. Qual a orientação da Câmara nesse sentido?

24. Cabe esclarecer, primeiramente, que existe independência entre as Casas Legislativas, o que significa dizer que o parecer do Senado Federal em nada vincula esta Casa, podendo servir apenas como referência.

25. Dito isso, entende-se a recomendação de não reprise das sessões do Plenário como forma de se evitar eventual exposição excessiva de parlamentar. Contudo, ao mesmo tempo, sob o pretexto de se evitar possível e eventual irregularidade eleitoral acabar-se-á por privar a população de acompanhar e fiscalizar





as atividades legislativas, ante a não documentação e ampla divulgação das sessões Plenárias. Ou seja, sob o pretexto de se evitar eventual dano, acabar-se-á concretamente lesando a sociedade de exercer seu papel democrático. Destaca-se que cabe ao Presidente da sessão prezar pelo decoro e respeito à legislação eleitoral.

26. Logo, entende-se pela possibilidade de reprise das sessões do Plenário.

Quesito 7: Nas audiências públicas interativas pode-se manter o chat ao vivo?

27. A interação popular nas audiências públicas é medida salutar para o exercício da Democracia. É sabido que na Internet prevalece a liberdade de pensamento e de expressão do cidadão, contudo este meio de interação não está imune à legislação brasileira. Assim, em sendo viável, na prática, a moderação dos comentários deve ser realizada. No caso de inviabilidade, os comentários estarão documentados e registrados, devendo a pessoa responder, nos meios cabíveis, por eventuais ilícitos cometidos. Nesse caso, é fundamental que se tenha um controle de acesso ao chat, de modo que os participantes sejam pessoas verificáveis, evitando-se, assim, que haja participação de perfis fakes ou robôs.

Quesito 8: Podem ser mantidos os comentários nas notícias do portal, considerando que são previamente moderados e podem ser rejeitados aqueles que contenham manifestação de apreço ou despreço de candidato, indicação ou pedido de voto etc.?

28. Conforme respondido no quesito 7, em sendo viável, na prática, a moderação dos comentários deve ser realizada. No caso de inviabilidade, os comentários estarão documentados e registrados, devendo a pessoa responder, nos meios cabíveis, por eventuais ilícitos cometidos. Destaca-se, novamente, ser fundamental que se tenha um controle de acesso ao chat, de modo que os participantes sejam pessoas verificáveis, evitando-se, assim, que haja participação de perfis fakes ou robôs.

Quesito 9: Nas redes sociais institucionais da Câmara dos Deputados (YouTube, Twitter, Facebook, Instagram, Tiktok), a responsabilidade pela moderação de comentários nas postagens é das plataformas?





29. Trata-se de tema controverso e de difícil resposta, ante a dinamicidade das formas e metodologias de uso das redes sociais. Ressalta-se que tal questão, ante a sua complexidade, aguarda julgamento do STF no Tema 987 – “*Discussão sobre a constitucionalidade do art. 19 da Lei n. 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) que determina a necessidade de prévia e específica ordem judicial de exclusão de conteúdo para a responsabilização civil de provedor de internet, websites e gestores de aplicativos de redes sociais por danos decorrentes de atos ilícitos praticados por terceiros*”.

30. Desse modo, resta inviabilizado qualquer resposta mais assertiva sobre o tema. O que se pode considerar como referência, é a política de moderação realizada pelo próprio STF em suas redes sociais, transcrita abaixo e que pode ser consultada no seguinte link:

<https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=politicausoredessociais>

“Serão excluídas as mensagens que:

- Usem linguagem ou imagem inapropriada, obscena, caluniosa, grosseira, abusiva, difamatória, ofensiva ou violenta;*
- Façam apologia a práticas ilícitas;*
- Incitem o racismo ou façam discriminação de qualquer ordem;*
- Incitem o ódio ou a violência, incluindo ameaças, contra indivíduos, grupos ou instituições;*
- Contenham ameaças, assédio, injúria, calúnia, difamação, acusação manifestamente infundada, busquem intimidar ou configurem qualquer outra forma de ilícito penal;*
- Divulguem conteúdos na forma de spam ou “correntes”;*
- Caracterizem intuito comercial ou publicitário;*
- Estejam repetidas, desde que publicadas pelo mesmo autor;*
- Sejam ininteligíveis ou fora de contexto;*
- Contenham propagandas político-partidárias;*
- Contenham links suspeitos ou representem ameaça à segurança da informação;*
- Façam uso de informações e imagem de pessoas e instituições de modo indevido;*
- Contenham dados pessoais do autor ou de terceiros;*
- Violem os direitos autorais, de imagem e de propriedade intelectual;*
- Sejam fraudulentas ou promovam conteúdo inverídico, enganoso ou de desinformação;*





- *Sejam provenientes de contas falsas ou com identidades fictícias com o objetivo de enganar ou prejudicar;*
- *Contenham inadvertidamente imagens ou informações consideradas chocantes ou perturbadoras;*
- *Sejam antidemocráticas ou configurem ataque à democracia;*
- *Sejam inconstitucionais ou violem a legislação brasileira vigente.”*

Quesito 10: Nas redes sociais institucionais da Câmara dos Deputados, é recomendável deixar de “marcar” o perfil pessoal do deputado nas postagens? Normalmente são marcados: o autor do projeto citado na postagem, o orador ou entrevistado do trecho do vídeo postado, etc.

31. Reitera-se a lógica da resposta ao quesito 5.

Quesito 11: Normalmente, são confeccionados catálogos para as exposições institucionais realizadas pela Câmara dos Deputados, com recursos internos, pela Gráfica da Casa, para distribuição gratuita no local de sua realização. Essa prática pode continuar em ano eleitoral ou se enquadra na vedação contida no § 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/1997?

32. Partindo da premissa que os catálogos estão dentro das atribuições legais e regimentais dos órgãos da Casa, não se vislumbra vedação à sua distribuição, nos termos do art. 73, inciso II da Lei n. 9.504/1997.

Quesito 12: Como deve se dar o uso do Estúdio 513 neste ano eleitoral, tendo em vista a linha tênue entre a divulgação da atividade legislativa e possível gravação para uso em campanha eleitoral utilizando espaço e recursos públicos, afetando a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, haja vista que o local não é de acesso ao público em geral?

Quesito 13: Considerando os incisos I e II do art. 73 da Lei n. 9.504/97, seria o caso de suspender o uso do espaço desde já ou somente nos três meses que antecedem o pleito, quando se tem candidaturas postas, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral compilada no documento “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições – 2022” (pág. 30), elaborado pela Advocacia-Geral da União?

33. O Estúdio 513 é uma ferramenta para facilitar a divulgação da atuação parlamentar, especialmente nas mídias digitais, que ganharam ampla adesão da sociedade nos últimos anos. Importante destacar que, independente de período





eleitoral, não há avaliação ou julgamento por parte da equipe da DIREX do conteúdo ali produzido pelos parlamentares, que se responsabilizam pela produção nos termos do art. 12 da ordem de serviço citada.

34. Nesse sentido, pode-se considerar que o Estúdio 513 é uma ferramenta de publicidade institucional, cujo objetivo é informar a sociedade sobre as atividades de cada parlamentar. Contudo, como bem observa a DIREX, existe uma linha tênue entre a divulgação da atividade legislativa e possível gravação para uso pessoal ou em campanha eleitoral. Assim, considerando que não há controle ou fiscalização editorial sobre o conteúdo ali produzido, entende-se que a boa cautela seja por se suspender o uso do espaço nos três meses que antecedem o pleito.

35. Destaca-se que para o TSE, “os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, ainda que tenham proibido a veiculação de publicidade por meio de ofícios a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal” (AgR-REspe nº 35.590, Acórdão de 29/04/2010, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares). Nesse sentido o Parecer n. 003/2018/CTEL/CGU/AGU afirma que “na medida em que se torna difícil a definição de parâmetros exatos para conceituar determinada publicação como publicidade institucional, é importante que os órgãos públicos adotem **máxima cautela** quanto ao conteúdo, forma, finalidade e utilidade de cada publicação”.

36. No mais, considerando que essa vedação específica se aplica apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (cf. §3º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997), e no ano presente as eleições são municipais, não havendo disputa para Deputado, entende-se, a princípio, que a suspensão do uso do Estúdio 513 seja apenas para os três meses que antecedem o pleito, para que não haja um cerceamento irrazoável da divulgação da atividade parlamentar. Contudo, recomenda-se bastante atenção ao uso do espaço, a fim de se coibir abusos.

III - CONCLUSÃO





Câmara dos Deputados
Advocacia da Câmara dos Deputados

eDoc

37. Ante o exposto entende-se ter sido respondida a consulta.

Brasília, 17 de junho de 2024.

Vítor Marques Vieira da Silva
Assessor Jurídico – OAB/DF 37.092

Em / /2024.

Acolho o parecer por seus próprios fundamentos.

À DIREX, em retorno, para ciência.

Marcelo Oliveira de Azevedo
Advogado da Câmara dos Deputados em exercício

