



Governo do Estado do Acre
Procuradoria-Geral do Estado

ORIENTAÇÃO DAS **CONDUTAS VEDADAS** AOS AGENTES PÚBLICOS NAS **ELEIÇÕES 2018**





Estado do Acre
Procuradoria-Geral do Estado

ORIENTAÇÃO DAS **CONDUTAS VEDADAS** AOS AGENTES PÚBLICOS NAS **ELEIÇÕES 2018**

Edição ampliada e atualizada.

TIÃO VIANA

Governador do Estado do Acre

NAZARETH ARAÚJO

Vice Governadora do Estado do Acre

MARIA LÍDIA SOARES DE ASSIS

Procuradora-Geral do Estado do Acre

LEONARDO SILVA CESÁRIO ROSA

Procurador-Geral Adjunto

SÁRVIA SILVANA SANTOS LIMA

Corregedora-Geral da PGE

RODRIGO FERNANDES DAS NEVES

Procurador-Chefe do Centro de Estudos Jurídicos

Procuradoria-Geral do Estado do Acre
P.1-64, março de 2018.

Equipe de Elaboração 2012:

Procuradores do Estado

David Laerte Vieira

João Paulo Aprício de Figueiredo

Marcos Antônio Santiago Motta

Equipe de Revisão 2018:

Procuradores do Estado

Mayko Figale Maia

Rodrigo Fernandes das Neves

Diagramação Eletrônica:

Rafaella Magalhães dos Santos

Centro de Estudos Jurídicos da PGE-AC.

Endereço: Avenida Getúlio Vargas, 2852 – Bosque. CEP: 69908-650

Rio Branco – AC. Tel: (68) 39015120 - Fax: (68) 39015147.

Site: www.pge.ac.gov.br. Email: cejur.pge@ac.gov.br

APRESENTAÇÃO

Missão da PGE/AC

"Viabilizar a concretização das políticas públicas e atuar na defesa do Estado, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população acreana."

A Procuradoria-Geral do Estado do Acre - PGE/AC, no exercício de sua função constitucional de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, conforme prescreve o art. 119, da Constituição Estadual, elaborou a presente cartilha destinada aos agentes públicos, servidores, administradores e gestores do Estado do Acre, visando esclarecer de forma didática as proibições legais impostas às condutas dos agentes públicos, em ano de eleição estadual, para que as atividades administrativas apresentem-se regulares e em conformidade com as diretrizes eleitorais.

Para tanto, procurou-se utilizar uma linguagem acessível, com enfoque voltado às questões e indagações mais frequentes na Administração Pública. A metodologia adotada foi a colocação das questões sobre a forma de perguntas corriqueiras, logo abaixo, em quadro destacado, o artigo da Lei Eleitoral, inciso e parágrafo, com as penalidades aplicáveis no caso de descumprimento, para, posteriormente, respondê-las com base na Lei Eleitoral. Antes das perguntas e respostas, serão abordadas, de forma sucinta, noções gerais para uma melhor compreensão das orientações.

Recomenda-se a leitura desta cartilha para uma noção geral das proibições impostas na Lei Eleitoral. Nos casos de dúvidas sobre as questões abordadas, sugere-se encaminhar consulta ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE), e, assim, evitar infrações eleitorais.

Boa leitura!

SUMÁRIO

1. Noções gerais	09
2. Normas e documentações - eleições 2018	11
3. O que são agentes públicos para os fins da lei eleitoral?	12
4. Por que a lei eleitoral estipula proibições à conduta de agente público durante o ano do calendário eleitoral?	13
5. Em eleição na esfera estadual, pode caracterizar abuso de poder a prática das condutas proibidas na lei eleitoral, por agentes públicos da esfera estadual?	14
6. Quais são as sanções pelo descumprimento às proibições impostas ao agente público na lei eleitoral?.....	15
7. É permitido o uso ou a cessão de bens móveis ou imóveis da administração pública em benefício de candidato, partido político ou coligação?	18
8. Podem ser utilizados materiais e serviços custeados pelos cofres públicos em benefício de candidatos, partidos políti- cos ou coligações?	23
9. É permitida a utilização de serviços ou a cessão de servi- dor ou empregado público em campanha eleitoral?	26
10. É permitido o uso promocional de bens ou serviços de caráter social em benefício de candidato, partido político ou coligação?	28

11. É permitida a admissão, nomeação, demissão ou qualquer outro ato de movimentação de pessoal e implementação de vantagens no período de vedação eleitoral?	31
12. Podem os agentes públicos realizar transferências voluntárias de recursos da união, estados e municípios para a execução de obras e serviços?	37
13. Pode o agente político valer-se de propaganda para divulgação de atos, condutas ou outras atividades promocionais em ano eleitoral?	42
14. Pode o agente público fazer pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito?	49
15. É possível gastos com publicidade institucional em ano de eleição?	50
16. É possível a revisão geral da remuneração dos servidores públicos durante o período eleitoral de vedação?	51
17. É possível a administração pública distribuir bens, valores ou benefícios no período eleitoral?	53
18. Configura abuso de autoridade a publicidade contendo promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos?	58
19. Há possibilidade da contratação de shows em inaugurações?	61
20. É permitida a participação de candidatos em inaugurações de obras públicas?	63

1. NOÇÕES GERAIS

A Lei Eleitoral nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece normas para a realização de eleições de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador.

A legislação eleitoral contém as regras sobre as condutas dos agentes públicos estaduais durante o período que antecede as eleições de 2016, até o momento da diplomação dos candidatos eleitos, que compreende o período de 07 de julho de 2016 a 1º de janeiro de 2017.

Para melhor compreensão, quando a lei fala em agente público, refere-se a todas as pessoas físicas que possuam vínculo de trabalho com a Administração Pública, direta e indireta, independentemente de remuneração e da forma de ingresso. Assim, agentes públicos são todas as pessoas físicas que prestam serviços de forma individual e direta aos órgãos da Administração Pública.

No tocante à definição de circunscrição do pleito, o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) estabelece que, nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município. Portanto, este ano a circunscrição do pleito é apenas Estadual.

A Lei Eleitoral dedicou uma parte denominada “Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais”, em seus artigos 73 a 78, em razão da introdução no sistema brasileiro da reeleição para mais um mandato dos cargos do Poder Executivo, sem a necessidade de desincompatibilização.

Essas regras visam coibir o abuso do poder econômico por meio do uso indevido da máquina administrativa, bem como assegurar a igualdade na competição entre os candidatos concorrentes durante o pleito eleitoral.

Importante esclarecer que algumas condutas proibidas somente são dirigidas aos agentes públicos da circunscrição do pleito. Outras são direcionadas para todos os agentes públicos, independentemente, de se tratar de eleições para os cargos eletivos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Destaca-se, contudo, que a restrição a circunscrição do pleito deve vir expressamente mencionada na Lei Eleitoral, a exemplo do que ocorre com os incisos V e VI, "b" e "c", ambos do artigo 73 da lei. Não havendo previsão na norma, aplica-se a proibição para todos os agentes públicos dos entes federativos, como a proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, prevista no art. 73, § 10 da Lei Eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) tem firmado entendimento no sentido de que a prática das condutas proibidas aos agentes públicos resulta na cassação de registro de candidatura, independentemente da influência delas no resultado do pleito. Dessa forma, basta a comprovação da prática de algum ato vedado na lei para que seja possível a cassação do registro do candidato beneficiado.

Com o intuito de cumprir a norma citada, o TSE definiu as regras a serem aplicadas às eleições municipais de 2018, editando várias Resoluções que orientarão o pleito a ser realizado em setembro/outubro, conforme apresentado no item a seguir.

2. NORMAS E DOCUMENTAÇÕES NAS ELEIÇÕES 2018

Instrução/ PA	Resolução	Ementa
0604346-43	23.554/2018 DJE de 6.2.2018 Republicada em 15.3.2018	Atos preparatórios.
0604339-51	23.548/2018 DJE de 2.2.2018	Registro de candidatos.
0604336-96	23.550/2018 DJE de 2.2.2018	Cerimônia de assinatura digital e fiscalização.
0604344-73	23.553/2018 DJE de 2.2.2018	Prestação de contasW
0604335-14	23.551/2018 DJE de 5.2.2018	Propaganda eleitoral e horário eleitoral gratuito.
0604342-06	23.552/2018 DJE de 1º.2.2018	Modelos de lacres.
0604263-27	23.555/2017 DJE de 29.12.2017	Calendário eleitoral.
0604165-42	23.556/2017 DJE de 28.12.2017	Dispõe sobre o Cronograma Operacional do Cadastro para as Eleições 2018 e dá outras providências.
0604337-81	23.549/2017 DJE de 28.12.2017	Dispõe sobre pesquisas eleitorais. Conheça o serviço de pesquisas eleitorais .
0604340-36	23.547/2017 DJE de 28.12.2017	Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997.
060019415	23.521/2018 DJE de 5.3.2018	Regulamenta os procedimentos nas seções eleitorais que utilizarão o módulo impressor nas eleições de 2018.

Conforme prescreve a Lei nº 4.737/65, Código Eleitoral, art. 30, inciso VIII, e o Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral do Acre, em seu art. 17, inciso XIV, competem, privativamente, aos Tribunais Regionais responder sobre matéria eleitoral às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político.

Assim, quando houver dúvidas quanto à matéria eleitoral, pode a autoridade pública, antes de praticar o ato administrativo, encaminhar consulta, em tese, para o TRE/ AC.

Por outro lado, o Código Eleitoral estabelece em seu art. 23, inciso XII, que compete, privativamente, ao Tribunal Superior Eleitoral responder sobre matéria eleitoral às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político.

3. O QUE SÃO AGENTES PÚBLICOS PARA OS FINS DA LEI ELEITORAL?

CONCEITO DE AGENTES PÚBLICOS

LEI Nº 9.504/97, art. 73, § 1º, considera-se agente público quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da Administração Pública direta, indireta, ou fundacional.

Como se vê o conceito de agente público descrito na Lei é o mais amplo possível. Desta forma, consideram-se agentes públicos aqueles que exercem:

Mandato: os que foram eleitos ou nomeados;

Cargo: aqueles nomeados por aprovação em concurso público, ou nomeados para exercerem cargos em comissão;

Emprego: titulares de emprego público, e não de cargo público, sujeitos ao regime jurídico da CLT, chamados de celetistas;

Função: aqueles que desempenham serviço determinado pelo Poder Público, não possuindo cargo ou emprego público.

Em síntese, o conceito de agente público é amplo, abrange desde o Presidente da República até qualquer pessoa, **independente do tipo de vínculo jurídico que pos-sua com a Administração Pública** direta ou indireta de qualquer ente federativo, ou seja, da União, Estado ou Município, estagiários, servidores públicos estatutários ou celetistas (regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho), com ou sem remuneração, mesmo de caráter transitório. Ademais, oportuno esclarecer que as proibições impostas na Lei Eleitoral também abrangem aqueles agentes públicos que não participem do pleito como candidato.

4. POR QUE A LEI ELEITORAL ESTIPULA PROIBIÇÕES À CONDUTA DE AGENTE PÚBLICO DURANTE O ANO DO CALENDÁRIO ELEITORAL?

FINALIDADE DA LEI ELEITORAL

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.

A Lei Eleitoral estipula proibições com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, ou seja, a lei almeja dar condições de igualdade entre os concorrentes, visando permitir o livre exercício da cidadania, da moralidade pública e evitar o abuso do poder econômico em favor de uma agremiação ou candidatura.

As condutas proibidas na Lei Eleitoral correspondem a uma presunção relativa de ofensa à igualdade de oportunidade dos candidatos. Assim, praticada uma das condutas proibidas na Lei nº 9.504/97, presumir-se-á configurada a ofensa à igualdade de oportunidade.

5. EM ELEIÇÃO NA ESFERA ESTADUAL, PODE CARACTERIZAR ABUSO DE PODER A PRÁTICA DAS CONDUTAS PROIBIDAS NA LEI ELEITORAL, POR AGENTES PÚBLICOS DA ESFERA ESTADUAL?

Pode configurar abuso de poder a prática das condutas proibidas na Lei Eleitoral por agente público da esfera estadual, pois o município encontra-se contido no território gerido pela Administração Pública Estadual.

O ato administrativo praticado por um agente público vinculado ao governo estadual poderá refletir, ainda que indiretamente, nas eleições estaduais, podendo gerar benefícios ao candidato, partido ou coligação apoiado pelo gestor.

É prudente que os agentes públicos vinculados à Administração Pública Estadual tenham especial atenção aos termos da Lei Eleitoral, tendo em vista que algumas proibi-

ções dessa lei se aplicam somente às autoridades da circunscrição do pleito, ou seja, aos agentes públicos estaduais e federais, enquanto outras aplicam-se para todos os agentes públicos das entidades federativas, o que exige um cuidado maior na prática das condutas administrativas.

6. QUAISSÃOAS SANÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO AS PROIBIÇÕES IMPOSTAS AO AGENTE PÚBLICO NA LEI ELEITORAL?

SANÇÕES DA LEI ELEITORAL 9.504/97 - art. 73:

§ 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.

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992¹, e sujeitam-se às disposições daque-

1 **Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta

le diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III².

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações, e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

O descumprimento das regras constantes no art. 73 da Lei Eleitoral acarreta a suspensão imediata da conduta e pena de multa em desfavor do responsável pelo ato, no valor de cinco a cem mil UFIR.

contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

2 **Art. 12.** Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade, sujeito às seguintes cominações:

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

No caso do descumprimento das regras dos incisos I, II, III, IV e VI do art. 73 da Lei Eleitoral, ficará o candidato beneficiado sujeito à cassação do registro ou diploma, **independentemente de ser agente público.**

Ressalta-se que incidirão em sanção **todos os sujeitos que tenham participação no ato**, quer como agentes públicos responsáveis pelas condutas proibidas, quer como partidos políticos, coligações e candidatos beneficiados.

A cada reincidência, ou seja, repetição das condutas proibidas, as multas de que trata o presente artigo serão duplicadas.

A violação das regras previstas nos incisos I a VIII do art. 73 da Lei Eleitoral também **caracteriza ato de improbidade administrativa.**

De acordo com o disposto no art. 12 da Lei nº 8.429/92, além das sanções eleitorais, o responsável pelo ato de improbidade estará sujeito ao ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta e indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Ademais, o agente público que não obedece às proibições impostas na Lei Eleitoral tem como consequência processual **a inversão do ônus da prova**, ou seja, caberá ao agente público provar que a sua conduta não ofendeu a igualdade de oportunidade entre os candidatos.

Dessa forma, por previsão da lei, até prova em contrário, será presumido que as condutas violaram a igualdade de oportunidade e consequentemente se sujeitará as sanções

legais. Assim, a fim de evitar a aplicação de sanção legal, caberá ao agente público demonstrar e provar que sua conduta não provocou, ainda que potencialmente, a desigualdade de oportunidade entre os candidatos no pleito eleitoral.

7. É PERMITIDO O USO OU A CESSÃO DE BENS MÓVEIS OU IMÓVEIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM BENEFÍCIO DE CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO OU COLIGAÇÃO?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, inciso 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.

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

A qualquer momento é proibida a utilização de bens

públicos móveis ou imóveis por candidatos, partidos políticos ou coligação. Os bens públicos somente podem ser utilizados com a finalidade a que se destinam, que é a realização do interesse da coletividade.

Em sentido rigoroso, “a norma não apenas busca preservar a coisa pública, como também proibir que haja benefício para as agremiações ou candidatos, consistente numa forma de contribuição de campanha duplamente ilegal. Por isso, não podem os partidos e candidatos usar em seu proveito as instalações de prédios públicos para a realização de reuniões; não podem usar carros, ou birôs, ou qualquer tipo de bem móvel para estruturar os seus comitês”³.

Logo, não é possível, por exemplo, o uso de ginásio de esportes para reuniões de partido; o uso de carro público para passeatas e comícios ou transporte de eleitores; o uso das salas de aula para encontros de candidatos, etc.

Exceção: Não se aplica a vedação do inciso I, art. 73, o uso, em campanha pelos candidatos à reeleição de governador e vice, de suas residências oficiais, com os serviços inerentes à sua utilização normal, para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, **desde que não tenham caráter de ato público.**

O TSE entende que a proibição de cessão ou uso de bem público em favor de candidato está relacionada a todos os bens patrimoniais, indisponíveis (praças, por exemplo) ou disponíveis (que não tenham destinação pública específica), conforme decisão a seguir:

Recurso especial. Representação com base nos arts. 41-A e 73 da Lei nº 9.504/97. (...) A vedação a que se refere o inciso I do art. 73 da Lei nº 9.504/97 não diz, apenas, com as coisas

3 COSTA, Adriano Soares da. Instituições de Direito Eleitoral. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 867.

móveis ou imóveis, como veículos, casas e repartições públicas.

A interdição está relacionada ao uso e à cessão de todos os bens patrimoniais indisponíveis ou disponíveis – bens do patrimônio administrativo – os quais, ‘pelo estabelecimento da dominialidade pública’, estão submetidos à relação de administração direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Para evitar a desigualdade, veda-se a cessão e o uso dos bens do patrimônio público, cuja finalidade de utilização, por sua natureza, é dada pela impessoalidade. Recurso conhecido como ordinário a que se nega provimento. Medida Cautelar nº 1.264 prejudicada. (Ac. nº 21.120, de 17.6.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.) (negritou-se)

Além, um ponto interessante a se destacar refere-se à limitação utilização da intranet da Administração Pública (e também dos sítios públicos oficiais na Internet, por analogia) para veiculação eletrônica de conteúdo de cunho eleitoral, pois caracteriza violação ao art. 73, inciso I, da Lei Eleitoral, conforme decisão do TSE:

Representação. Mensagem eletrônica com conteúdo eleitoral. Veiculação. Intranet de Prefeitura. Conduta vedada. Art. 73, I, da Lei no 9.504/97. Caracterização. 1. Hipótese em que a Corte Regional entendeu caracterizada a conduta vedada a que se refere o art. 73, I, da Lei das Eleições, por uso de bem público em benefício de candidato, imputando a responsabilidade ao recorrente. Reexame de matéria fática. Impossibilidade. 2. Para a configuração das hipóteses enumeradas no citado art. 73 não se exige a potencialidade da conduta, mas a

mera prática dos atos proibidos. 3. Não obstante, a conduta apurada pode vir a ser considerada abuso do poder de autoridade, apurável por meio de investigação judicial prevista no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, quando então haverá de ser verificada a potencialidade de os fatos influenciarem o pleito. 4. Não há que se falar em violação do sigilo de correspondência, com ofensa ao art. 5º, XII, da Constituição da República, quando a mensagem eletrônica veiculada não tem caráter sigiloso, caracterizando verdadeira carta circular. Recurso especial não conhecido. (Ac. nº 21.151, de 27.3.2003, rel. Min. Fernando Neves.) (Destacou-se)

Nesse sentido, não é permitido manter ativo, a partir de 07/07/2018, site institucional do Governo do estado com divulgação de obras e serviços, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, previamente reconhecida pela Justiça Eleitoral (Precedentes: TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 60414. Resolução TSE nº 23.555/2017.).

Outro ponto importante se refere à proibição de **transporte de eleitores** para comício de candidato a cargo eletivo, em veículos pertencentes ou locados pela Administração Pública. Essa conduta sujeita os infratores ao pagamento de multa prevista no artigo 73, inciso I, § 4º, da Lei n. 9.504/97, aplicando-se, ainda, ao agente público responsável as penas previstas no art. 12 e seguintes da Lei n. 8.429/92, Conforme entendimento do Tribunal Regional Eleitoral do Acre *in verbis*:

Representação eleitoral - Transporte de pretensos eleitores para comício de candidato - Veículos do Município - Necessidade de comprovação da responsabilidade do candidato e do Prefeito Municipal.

1. O transporte de pretensos eleitores para comício de candidato a cargo eletivo, em veículos pertencentes ou locados ao Município, sujeitam os infratores ao pagamento de multa prevista no artigo 73, inciso I, § 4º, da Lei n. 9.504/97, aplicando-se, ainda, ao Prefeito Municipal as penas previstas no art. 12 e seguintes da Lei n. 8.429/92.
2. Para a condenação do candidato beneficiário e do Prefeito Municipal, no transporte de pretensos eleitores para comício, por afronta ao art. 73, inciso I, §§ 4º e 8º, da Lei n. 9.504/97, é imprescindível a comprovação de suas responsabilidades.
3. Julga-se improcedente a representação, ante a ausência de prova do alegado, nos termos do art. 386, inciso V, do Código de Processo Penal, combinado com o art. 96, § 1º, da Lei n. 9.504/97. (Representação n. 51 classe 27; rel.: Juiz Wellington Carvalho; em 9.8.2004, TRE/AC.)

Importante observar que a vedação contida no inciso I, não se configura somente no período eleitoral, ou seja, nos três meses que precedem as eleições, mas também antes disso, mesmo em período anterior ao registro da candidatura, conforme jurisprudência a seguir.

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTAS VEDADAS. ATO PRATICADO ANTES DO REGISTRO DE CANDIDATURAS. POSSIBILIDADE. BENEFICIÁRIOS. LEGITIMIDADE ATIVA. PUNIÇÃO POR FUNDAMENTOS DISTINTOS. BIS IN IDEM. INOCORRÊNCIA. ART. 73, I E II, DA LEI 9.504/97. NÃO

CARACTERIZAÇÃO. 1. As condutas vedadas previstas no art. 73, I e II, da Lei 9.504/97 podem configurar-se mesmo antes do pedido de registro de candidatura, ou seja, anteriormente ao denominado período eleitoral. Precedente. 2. Segundo o art. 73, §§ 5º e 8º, da Lei 9.504/97, os candidatos podem ser punidos por conduta vedada praticada por terceiros em seu benefício e, portanto, são partes legítimas para figurar no polo passivo da correspondente representação. Precedente. [...].

(TSE - RO: 643257 SP, Relator: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 01/01/2012, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 81, Data 02/05/2012, Página 129).

8. PODEM SER UTILIZADOS MATERIAIS E SERVIÇOS CUSTEADOS PELOS COFRES PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DE CANDIDATOS, PARTIDOS POLÍTICOS OU COLIGAÇÕES?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, inciso II – usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficia-

do, agente público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

Fica proibida a utilização de materiais ou serviços custeados pelo Governo ou Casas Legislativas em benefício de candidato, partido político e coligação.

Os recursos só poderão ser utilizados nos limites consignados nos regimentos e normas internas aos quais se vinculam, visando atingir a atividade fim da Administração Pública, sob pena de o agente público incorrer nas sanções acima citadas, bem como ser caracterizado abuso de poder político ou econômico e burla aos princípios constitucionais e administrativos da moralidade e impessoalidade.

Apesar de haver no texto legal a expressão “excedam”, é vedada qualquer utilização particular/política de materiais e serviços públicos⁴.

Não podem os parlamentares se valerem das prerrogativas inerentes aos cargos que ocupam para, por exemplo, autorizar a produção, com material ou recursos públicos, de materiais gráficos, como: panfletos, calendários, cartões, “santinhos”, comunicação postal ou telefônica, reprografia, dentre outros, em prol de candidatos, partidos ou coligações.

É preciso ainda que se tome toda a cautela possível com relação aos informativos divulgados pela administração pública. Os informativos, custeados pelo erário, devem atender à finalidade para a qual foram elaborados. Menção à candidato, partido ou coligação, mesmo que velada, pode caracterizar abuso de poder pelo uso de materiais públicos

⁴ CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Albuquerque Camila. Direito Eleitoral Esquematizado. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 558

com objetivos eleitoreiros.

O uso de ônibus custeados pela Administração Pública para o deslocamento de eleitores a eventos específicos de campanha política caracteriza o tipo previsto no inciso II, do art. 73, da Lei 9.504/97.

Também é aplicável para estes casos o entendimento de que a conduta descrita pode configurar-se antes mesmo do pedido de registro da candidatura ou período eleitoral, nos moldes do item anterior.

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2010. DEPUTADO FEDERAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTAS VEDADAS. ATO PRATICADO ANTES DO REGISTRO DE CANDIDATURAS. POSSIBILIDADE. BENEFICIÁRIOS. LEGITIMIDADE ATIVA. PUNIÇÃO POR FUNDAMENTOS DISTINTOS. BIS IN IDEM. INOCORRÊNCIA. ART. 73, I E II, DA LEI 9.504/97. NÃO

CARACTERIZAÇÃO. 1. As condutas vedadas previstas no art. 73, I e II, da Lei 9.504/97 podem configurar-se mesmo antes do pedido de registro de candidatura, ou seja, anteriormente ao denominado período eleitoral. Precedente. 2. Segundo o art. 73, §§ 5º e 8º, da Lei 9.504/97, os candidatos podem ser punidos por conduta vedada praticada por terceiros em seu benefício e, portanto, são partes legítimas para figurar no polo passivo da correspondente representação. Precedente. [...]. (TSE - RO: 643257 SP, Relator: Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 01/01/2012, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 81, Data 02/05/2012, Página 129).

9. É PERMITIDA A UTILIZAÇÃO DE

SERVIÇOS OU A CESSÃO DE SERVIDOR OU EMPREGADO PÚBLICO EM CAMPANHA ELEITORAL?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, inciso III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado.

PENA: Suspensão imediata da condutavendada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

É **proibida** a cessão ou utilização de serviços de servidor público ou empregado da Administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal, em benefício de comitês de campanha eleitoral, candidato, partido político ou coligação.

Contudo, não é vedado ao servidor público ou empregado da Administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal, participar de campanha eleitoral **fora de**

seu horário de trabalho, licenciado ou durante o período de férias⁵.

A proibição somente se verifica no **horário de expediente**. O servidor ou empregado público, durante seu horário normal de expediente, é obrigado a dedicar-se às funções inerentes ao cargo que ocupa, atuando somente em benefício da Administração Pública. Incide em infração tanto o chefe do servidor ou empregado público que o cede ou permite a utilização de seus serviços, como o candidato, partido ou coligação beneficiado.

A regra incide também ao servidor que possui cargo comissionado, nesse sentido é a jurisprudência do TSE:

Medida cautelar. Agravo regimental provido por maioria. Ausência dos pressupostos ensejadores do deferimento da ação. NE: Alegações de que se tratava de servidor comissionado, que não se amoldaria à vedação do art. 73, III, da Lei das Eleições. Mantida a decisão do órgão regional, porquanto a **utilização de tais servidores, ainda que de forma esporádica, é fundamento suficiente para a cassação do registro ou do diploma dos candidatos**. (Ac. no 1.636, de 14.4.2005, rel. Min. Peçanha Martins.)

Também é aplicável para estes casos o entendimento de que a conduta descrita pode configurar-se antes mesmo do pedido de registro da candidatura ou período eleitoral, observando-se as especificidades do caso concreto:

“Conduta vedada. Tipicidade. Período de configuração - Para a incidência dos incisos II e III do art. 73 da Lei nº 9.504/97, não se faz necessário que as condutas tenham ocorrido durante

5 MASCARENHAS, Paulo. Lei Eleitoral Comentada. 7. ed. São Paulo: Cultura Jurídica, p. 92.

o período de três meses antecedentes ao pleito, uma vez que tal restrição temporal só está expressamente prevista nos ilícitos a que se referem os incisos V e VI da citada disposição legal. [...]” (Ac. de 6.9.2011 no AgR-REspe nº 35546, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

É importante mencionar, também, que o servidor público estadual não deve comparecer à repartição fazendo uso de vestimenta, adesivos ou broches que identifiquem candidatos ou possam ter conotação de propaganda eleitoral.

10. É PERMITIDO O USO PROMOCIONAL DE BENS OU SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL EM BENEFÍCIO DE CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO OU COLIGAÇÃO?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados ou subvencionados pelo Poder Público, não poderá ser utilizada com o fim de campanha eleitoral para promoção de candidato, partido político ou coligação.

A lei não proíbe a distribuição de bens, como por exemplo, cestas básicas, merendas escolares, livros didáticos, unidades habitacionais, etc, constantes de programas públicos, mas o uso político e promocional desses bens e serviços, quando são doados em nome do candidato ou do partido político, como forma de angariar votos dos eleitores do Estado.

Assim, ressalta-se que o TSE decidiu que a distribuição de cestas básicas e vales-combustível (ou semelhantes, por analogia) pela Administração Pública, sem previsão em programa social, configura abuso do poder econômico, dando ensejo à cassação do registro ou do diploma, mesmo após a realização do pleito eleitoral, como se verifica pela decisão abaixo:

Representação. Investigação judicial. Art. 22 da Lei Complementar no 64/90. Art. 73, inciso II, § 5o, da Lei no 9.504/97. **Cestas básicas. Distribuição. Vales-combustível. Pagamento pela Prefeitura. Eleições. Resultado. Influência. Potencialidade. Abuso do poder econômico. Conduta vedada. Inelegibilidade. Cassação de diploma. Possibilidade.** 1. A comprovação da prática das condutas vedadas pelos incisos I, II, III, IV e VI do art. 73 da Lei no 9.504/97 dá ensejo à cassação do registro ou do diploma, mesmo após a realização das eleições. (Ac. no 21.316, de 30.10.2003, rel. Min. Fernando Neves.)

Destaca-se que se considera “previsão em programa social” o estabelecimento de políticas de assistência por meio de Lei. O TSE posicionou-se de que “...programas sociais não autorizados por lei, ainda que previstos em lei orçamentária, não atendem a ressalva deste parágrafo” TSE-AgR-AI nº 116967. TSE-Recurso Especial Eleitoral nº 1514). Portanto, projeto social sem previsão legal específica, embora contido no orçamento, incide na vedação prevista no dispositivo supra, devendo ser suspenso, por cautela, em ano eleitoral.

Além disso, quando a lei utiliza o termo “distribuição gratuita”, refere-se a: “qualquer forma desonerada de benefícios a terceiros, tal como ocorre com as doações sem encargo, subvenções sociais, contribuições, entre outras. Ou seja, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pressupõem benevolência por parte da Administração Pública.”⁶

A distribuição gratuita de bens é possível em três circunstâncias: no caso de calamidade pública; no caso de estado de emergência; quando o programa social está estabelecido em lei e já em execução orçamentária no ano anterior ao da eleição.

Para configurar a conduta proibida pelo inciso em estudo **é necessário que se utilize o programa social** para dele fazer promoção. Neste sentido foi o entendimento do TSE:

(...) Conduta vedada (art. 73, IV, da Lei no 9.504/97). Não caracterizada. (...) Para a configuração do inc. IV do art. 73 da Lei no 9.504/97, a conduta deve corresponder ao tipo definido previamente. **O elemento é fazer ou permitir uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços para o candidato, quer dizer, é necessário que se utilize o progra-**

6 Conforme Marcos Fey Probst, em seu artigo Reflexões acerca da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral, in <http://goo.gl/mUpj7c>

ma social – bens ou serviços – para dele fazer promoção. (...) NE: Participação de prefeito e vice-prefeito em implementação de programa de distribuição de alimentos intitulado “Pão e leite na minha casa.” (Ac. no 25.130, de 18.8.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.) (g.n)

Deve-se destacar que tal vedação é de observância permanente, não se limitando apenas aos meses imediatamente anteriores às eleições.

11. É PERMITIDA A ADMISSÃO, NOMEAÇÃO, DEMISSÃO OU QUALQUER OUTRO ATO DE MOVIMENTAÇÃO DE PESSOAL E IMPLEMENTAÇÃO DE VANTAGENS NO PERÍODO DE VEDAÇÃO ELEITORAL?

Proibições

Lei nº 9.504/97 – art. 73, V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos

públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários. (destacou-se)

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

São **proibidas** a partir de 7 de julho de 2018, até a posse dos eleitos, 1º de janeiro de 2019, sob pena de nulidade de pleno direito, conforme Lei Eleitoral e Resolução do TSE nº 23450, a prática dos seguintes atos: nomear, contratar, admitir, demitir **sem justa causa**, suprimir ou conceder vantagens, remover, transferir ou exonerar servidor ou empregado público, exceto quando a pedido do próprio servidor ou empregado público.

Trata-se de hipótese de **aplicação restrita**, uma vez que a proibição é aplicada **apenas na circunscrição do pleito**, em face desta expressão estar contida na norma. Veja-se posição do TSE no Recurso Especial nº 21.806, publicado no Diário de Justiça, de 8 de junho de 2004:

Consulta. Recebimento. Petição. Art. 73, V, Lei no 9.504/97. Disposições. Aplicação. **Circunscrição do pleito. Concurso público. Reali-**

zação. Período eleitoral. Possibilidade. Nomeação. Proibição. Ressalvas legais. 1. As disposições contidas no art. 73, V, Lei no 9.504/97 somente são aplicáveis à circunscrição do pleito. 2. Essa norma não proíbe a realização de concurso público, mas, sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais desde os três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito. 3. A restrição imposta pela Lei nº 9.504/97 refere-se à nomeação de servidor, ato da administração de investidura do cidadão no cargo público, não se levando em conta a posse, ato subsequente à nomeação e que diz respeito à aceitação expressa pelo nomeado das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo. 4. A data limite para a posse de novos servidores da Administração Pública ocorrerá no prazo de trinta dias contados da publicação do ato de provimento, nos termos do art. 13, § 1º, Lei no 8.112/90, desde que o **concurso tenha sido homologado até três meses antes do pleito conforme ressalva da alínea c do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições. 5. A lei admite a nomeação em concursos públicos e a consequente posse dos aprovados, dentro do prazo vedado por lei, considerando-se a ressalva apontada. Caso isso não ocorra, a nomeação e consequente posse dos aprovados somente poderão acontecer após a posse dos eleitos. 6. Pode acontecer que a nomeação dos aprovados ocorra muito próxima ao início do período vedado pela Lei Eleitoral, e a posse poderá perfeitamente ocorrer durante esse período. (destacou-se)**

No tocante às **demissões ou dispensas** provenientes de um processo administrativo, observado o devido processo legal, poderão ocorrer normalmente. É o que se extrai do julgado do Superior Tribunal de Justiça, Mandado de Segurança nº 7.275 – DF (200/0128748-6), da lavra do Ministro Relator Felix Fischer:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. NULIDADES. INOCORRÊNCIA. PERÍODO ELEITORAL. INCOMPETÊNCIA. PROVA ILÍCITA. CERCEAMENTO DE DEFESA.

I – Inocorrência de prescrição, tendo em vista que, em se tratando de infrações disciplinares também capituladas como crimes, **o prazo a ser observado é aquele previsto na legislação penal**, na forma do art. 142, § 2º, da Lei 8.112/90. In casu, o lapso temporal não foi extrapolado no curso do processo.

II – A vedação contida na legislação eleitoral quanto à demissão de servidores públicos em época de eleições não abrange a hipótese em exame.

III – Não há nulidade na demissão da impetrante por incompetência da autoridade impetrada, tendo em vista que o ato fora praticado por força de delegação expressa do Presidente da República, contida no Decreto 3.035/99.

IV – Impossibilidade de se reconhecer a violação ao direito da impetrante, em face da ausência de provas, por não ter demonstrado, de plano, a violação ao seu direito, no que tange à questão referente à origem ilícita das provas obtidas pela Comissão.

V – O indeferimento de pedido de produção de perícia, por si só, não se caracteriza como cerceamento de defesa, principalmente se a parte faz solicitação aleatória, desprovida de qualquer esclarecimento. Segurança denegada. (grifou-se)

As Proibições se dividem em:

- Absoluta: nomeação, contratação, admissão, demissão sem justa causa, suprimimento de vantagens, readaptação de vantagens, dificultação ou impedição do exercício profissional;
- Relativa: remoção, transferência, exoneração de funcionário, exceto quando solicitado pelo próprio servidor – a pedido;

Exceções previstas na Lei Eleitoral:

- A nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, tendo em vista serem de livre nomeação e exoneração, conforme estabelece a Constituição Federal⁷;
- A nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República. A doutrina estabelece que as nomeações permitidas restringem-se a cargos de Juiz, membros do Ministério Público, Conselheiros dos Tribunais de Contas e órgãos da Presidência da República;

7 **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: II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

- A nomeação dos aprovados em concurso público homologado até um dia antes do início do prazo de vedação, ou seja, 6 de julho de 2018;

- A nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo. Para sua ocorrência, deverão estar presentes os seguintes requisitos: caracterização da essencialidade do serviço; urgência na sua instalação; falta de servidores públicos a qual comprometa o funcionamento das atividades essenciais; e autorização expressa do Chefe do Poder Executivo.

- A transferência ou remoção de ofício de militares, policiais civis e de agentes penitenciários, esta exceção objetiva a salvaguarda da ordem e da segurança pública.

Portanto, a remoção ou transferência de servidor público, levada a cabo na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a diplomação dos eleitos, configura afronta ao art. 73, V, da Lei n. 9.504/97. Neste sentido foi decidido pelo TSE:

(...) Servidor público. Dispensa. Art. 73, V, da Lei no 9.504/97. (...) A remoção ou transferência de servidor público, levada a cabo na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a diplomação dos eleitos, configura afronta ao art. 73, V, da Lei no 9.504/97. (...) *(Ac. de 2.5.2006 no RMS nº 410, rel. Min. José Delgado.)*

A consequência jurídica da prática de algum destes atos pelo agente público será a nulidade do ato, podendo ser declarada tanto na via administrativa quanto na judicial.

12. PODEM OS AGENTES PÚBLICOS REALIZAR TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA A EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, VI, "a" - realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente

público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

A partir de 7 de julho de 2018, até a realização do pleito, sob pena de nulidade, conforme Lei Eleitoral e Resolução do TSE nº 23.450, fica proibida a transferência voluntária

ria de recursos da **União aos Estados e Municípios, bem como dos Municípios aos Estados.**

A Lei Complementar Nº 101, em seu art. 25, traz a seguinte definição de transferência voluntária: “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Assim transferências voluntárias são aquelas que não decorrem de expressa determinação legal. As transferências voluntárias normalmente são feitas em razão da celebração de convênios entre as Autoridades Públicas da União, Estados e Municípios, por intermédio da Administração direta ou indireta, visando à realização de obras, serviços, projetos, etc.⁸ Não se enquadra nessa definição os repasses obrigatórios provenientes da Constituição Federal, a exemplo da repartição das receitas tributárias da qual o Estado é beneficiário (art. 158, da Constituição Federal).

Importante destacar que a proibição somente se refere ao ato correspondente à transferência voluntária de recurso, não se compreendendo a prática dos atos preparatórios da celebração do convênio. De igual modo, **os convênios já celebrados, com repasses de recursos até 6 de julho de 2018, podem ser executados de acordo com seus respectivos cronogramas ou plano de trabalho.**

Outro fator a se destacar é que a proibição da transferência de recursos aplica-se somente quando o destinatário do repasse for a **Administração Pública Direta ou Indireta, vinculada a outro ente federativo**, o que exclui desta proibição a transferência voluntária à pessoa jurídica de direito privado, não integrante do Poder Público.

8 Cf. Adriano Soares da Costa, no livro *Instituições de Direito Eleitoral*, 6ª Edição, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2006, p. 874.

A transferência de recursos à pessoa jurídica de direito privado não caracteriza violação ao art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97, como já decidiu o TSE:

Eleitoral. Agravo regimental. Reclamação. Liminar indeferida. Conduta vedada. Transferência voluntária de recursos dos estados aos municípios.

Art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97. Violação à decisão na Consulta-TSE nº 1.062. Não-configuração. Improcedência. 1. A transferência de recursos do governo estadual a comunidades carentes de diversos municípios não caracteriza violação ao art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97, porquanto os destinatários são associações, pessoas jurídicas de direito privado. 2. A regra restritiva do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto (Ac. nº 16.040, rel. Min. Costa Porto).

3. Agravo regimental não provido. 4. Reclamação julgada improcedente. (Ac. nº 266, de 9.12.2004, rel. Min. Carlos Velloso.)

A lei ressalva que haverá possibilidade de transferência voluntária de recursos, após 6 de julho de 2018, para execução de contratos e convênios durante o período de proibição, desde que envolvam a continuação da prestação de serviços ou a realização de obras que **estejam em andamento (fisicamente iniciadas) e com cronograma prefixado ou tratar-se de situação de emergência ou de calamidade pública.**

Assim, são permitidos, excepcionalmente, os repasses financeiros destinados a dar continuidade à obra ou serviço já iniciados ou implementados e com cronograma pré-

-fixado, cuja obrigação formal ou contratação por convênios seja anterior ao período em que se impõe a proibição.

Por se tratar de exceções à regra, deve ser observado, cuidadosamente, o preenchimento dos seguintes requisitos: a publicação do termo de convênio ou instrumento de repasse voluntário e do respectivo empenho, antes do dia 02 de julho de 2016; que conste no convênio a origem dos recursos destinados à obra ou ao serviço; as obras ou serviços deverão já ter iniciado a sua execução antes do período proibido e que seja observado o cronograma de liberação dos recursos previsto no convênio ou no instrumento de repasse.

Sobre o tema, decidiu o TSE, ao responder à consulta formulada pela Procuradoria-Geral do Mato Grosso do Sul – MS, no pedido nº 1.060:

Período Eleitoral. Convênio firmado com municípios para a transferência de recursos. Condutas vedadas aos agentes da Administração Pública. Código Eleitoral (Lei n.

9.504 de 30 de Setembro de 1997). Decisão do Tribunal Superior Eleitoral em resposta à Consulta n.º 1062 (Brasília – DF). Transferência de verbas públicas entre entes da federação a título de obrigação firmada mediante convênio configura-se como transferência voluntária, segundo o artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não se destinam ao Sistema Único de Saúde, nem decorrem de obrigação legal ou constitucional.

Tais repasses não podem ocorrer durante os três meses que antecedem as eleições, por expressa vedação do Código Eleitoral, artigo 73, inciso VI, alínea 'a', **salvo quando se destinem a obrigação já fisicamente iniciada** ou

para atender a situações de emergência e calamidade pública, conforme decisão do Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, em interpretação dada a este dispositivo.

A outra exceção, quanto à proibição da transferência voluntária, ocorre no caso de se tratar de situação de emergência ou calamidade pública. Nestas hipóteses não haverá necessidade de o serviço ou a obra ter iniciado antes da ocorrência das situações, haja vista serem imprevisíveis. Ainda, necessário consignar que a liberação de recursos ficará proibida caso o ente federativo tenha dado causa à situação de emergência ou de calamidade pública.

Visa-se, com essas proibições, coibir a existência de tratamento privilegiado entre entes públicos, em troca de favores políticos.

Portanto, permite-se o repasse de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, no período pré-eleitoral, desde que destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, ou para atender situações de emergência e de calamidade pública. Neste sentido decisão do TSE:

Repasse de recursos em período pré-eleitoral. Conduta vedada. Ressalvas. Lei nº 9.504/97, art. 73, VI, a. 1. A Lei nº 9.504/97, art. 73, VI, a, **permite o repasse de recursos da União aos Estados e Municípios, no período pré-eleitoral, desde que destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado**, ou para atender situações de emergência e de calamidade pública.

2. Representação julgada improcedente. (Res. nº 20.410, de 3.12.98, rel. Min. Edson Vidigal.)

13. PODE O AGENTE POLÍTICO VALER-SE DE PROPAGANDA PARA DIVULGAÇÃO DE ATOS, CONDUTAS OU OUTRAS ATIVIDADES PROMOCIONAIS EM ANO ELEITORAL?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, VI, "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.

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

No período compreendido entre **7 de julho a 7 de outubro de 2018**, denominado período eleitoral, é **proibi-**

do autorizar a publicidade institucional de programas, obras, serviços e campanhas dos **órgãos públicos federais, estaduais ou municipais** da Administração Direta ou das respectivas entidades da Administração Indireta. O objetivo é evitar a manipulação do eleitorado com propagandas públicas que, de forma subliminar, favoreçam a determinados candidatos ou partidos políticos.

No entanto, é permitido aos agentes públicos das esferas administrativas estadual e federal, cujos cargos não estejam em disputa na eleição, autorizar a publicidade institucional, **desde que tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social e dela não constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.**

É prudente que os agentes públicos da administração estadual tenham a cautela redobrada na questão envolvendo publicidade institucional e observem fielmente o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, que proíbe a promoção de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial.

Destaca-se que, para a Administração Federal e estadual, não é proibida somente a autorização da publicidade institucional; proíbe-se a própria veiculação da publicidade, em face da possibilidade de propaganda eleitoral velada, principalmente após a admissão da reeleição.

Basta a veiculação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta proibida no art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período, conforme decidiu o TSE:

(...) Art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. Autorização e veiculação de propaganda institucional.
Basta a veiculação de propaganda institu-

cional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta vedada no art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período. (...)”

NE: As placas divulgadoras de obra pública permaneceram afixadas nos três meses anteriores às eleições. “O que importa é se a propaganda institucional ocorreu ou não no período vedado, independentemente do fato de ela ter sido realizada em caráter meramente educativo ou se feita com intenção eleitoral. (Ac. nº 4.365, de 16.12.2003, rel. Min. Ellen Gracie.) (destacou-se)

Complementando o entendimento jurisprudencial acima, para a caracterização da conduta descrita no inciso VI, “b”, desnecessária a prova da autorização expressa do agente público, de modo que devem ser adotadas todas as cautelas, havendo fiscalização para que não haja descumprimento do dispositivo legal e a responsabilização do agente:

Investigação judicial. Abuso de poder. Uso indevido dos meios de comunicação social. Condutas vedadas. 1. **A infração ao art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 aperfeiçoa-se com a veiculação da publicidade institucional, não sendo exigível que haja prova de expressa autorização da divulgação no período vedado, sob pena de tornar inócua a restrição imposta na norma atinente à conduta de impacto significativo na campanha eleitoral. 2. 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.

3. Comprovadas as práticas de condutas vedadas no âmbito da estadualidade, é de se reconhecer o evidente benefício à campanha dos candidatos de chapa majoritária, com a imposição da reprimenda prevista no § 8º do art. 73 da Lei das Eleições. [...]. (Agravado Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35590, Acórdão de 29/04/2010, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 24/05/2010, Página 57/58).

Entende-se por **propaganda institucional** como sendo aquela que propala ato, programa, obra, serviço e campanhas do governo ou órgão público, autorizada por agente público e paga com dinheiro público. Porém, não se enquadra como propaganda institucional a publicação ou divulgação de nomes e números partidários, pagos com recursos próprios.

A jurisprudência do TSE está consolidada no sentido de que é exigido, para a caracterização da publicidade institucional, que seja ela paga com recursos públicos, conforme decisão abaixo:

Representação. Candidatos. Prefeito e vice-prefeito. Panfletos. Distribuição. Menção. Realizações. Governo. Conduta vedada. Art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. Publicidade institucional. Não-configuração. Ausência. Pagamento. Recursos públicos. Decisão agravada. Execução imediata. Possibilidade. **1. A jurisprudência desta Corte Superior está consolidada no sentido de que é exigido, para a caracterização da publicidade institucional, que seja**

ela paga com recursos públicos. Nesse sentido: Acórdão no 24.795, rel. Min. Luiz Carlos Madeira e acórdãos nos 20.972 e 19.665, rel. Min. Fernando Neves. 2. A distribuição de panfletos em que são destacadas obras, serviços e bens públicos, associados a vários candidatos, em especial ao prefeito municipal, e que não foram custeados pelo Erário, constitui propaganda de natureza eleitoral, não havendo que se falar na publicidade institucional a que se refere o art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. (...) (Ac. no 25.049, de 12.5.2005, rel. Min. Caputo Bastos.) (destacou-se)

Exceção da Lei é pra propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, ou seja, a exploração de atividade econômica em regime de competição com a iniciativa privada. As entidades da Administração Pública Indireta, em particular as sociedades de economia mista e empresas públicas, podem fazer propaganda institucional relativa aos produtos que vendam ou aos serviços que prestem, desde que estes tenham concorrência no mercado, ficando, assim, proibida a propaganda para os produtos e serviços prestados em regime de monopólio.

Existe a possibilidade de que, mesmo acobertada pela hipótese de exceção, a propaganda de instituições que explorem atividades econômicas viole indiretamente o dispositivo legal com a divulgação de logomarcas, slogans e imagens que façam menção ao governo.

Outra exceção: quando se tratar de matéria urgente ou grave, desde que **reconhecida e autorizada previamente pela Justiça Eleitoral.**

Assim, por exemplo, se houver uma catástrofe na cidade, devido a fenômeno da natureza, e for necessária a publicidade para orientação aos atingidos ou por alguma ca-

lamidade pública, proliferação de uma doença, o agente público estadual, para realizar essas publicidades, deve solicitar autorização à Justiça Eleitoral.

Acerca do tema, seguem abaixo dois precedentes em que o Tribunal Regional Eleitoral do Acre, em duas situações distintas, considerou os requisitos para a viabilidade da propaganda institucional no período dos três meses anteriores ao pleito:

PETIÇÃO - VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL - CAMPANHA DE COMBATE A QUEIMADAS - CASO DE GRAVE E URGENTE NECESSIDADE PÚBLICA CONFIGURADA - EXCEPCIONALIDADE DO ART. 73, VI, "B", DA LEI N. 9. 504/97 - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1.

Impõe-se o deferimento de propaganda institucional por meio de rádio, televisão e distribuição de folhetos informativos, nos três meses que antecedem o pleito, concernente à veiculação de campanha destinada a orientar e conscientizar a população sobre os riscos de queimadas na região, quando comprovado, nos autos, estudo que exponha o aumento de focos de incêndio de modo a caracterizar caso de grave e urgente necessidade pública, enquadrando-se, portanto, na excepcionalidade descrita na parte final do art. 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97. 2. Pedido julgado procedente. (PETIÇÃO nº 96848, Acórdão nº 2406/2010 de 19/08/2010, Relator(a) DENISE CASTELO BONFIM, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 160, Data 20/08/2010, Página 03).

PETIÇÃO - AUTORIZAÇÃO DA DIVULGAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DE EXPOSIÇÃO

AGROPECUÁRIA - INDEFERIMENTO. Há que se indeferir pedido de veiculação, nos três meses que antecedem o pleito, de propaganda institucional concernente à realização de feira agropecuária, quando se tratar de evento tradicional que ocorre anualmente e, por esse motivo, amplamente conhecido pela população, não se enquadrando, portanto, na excepcionalidade descrita na parte final do art. 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97, a saber, caso de grave e urgente necessidade pública. (PETIÇÃO nº 94335, Acórdão nº 2122/2010 de 21/07/2010, Relator(a) ARNETE SOUZA GUIMARÃES BATISTA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 134, Data 23/07/2010, Página 01 e 02).

Assim, por exemplo, se devido a ocorrência de fenômeno da natureza, ocasionante de calamidade pública ou proliferação de doenças, for necessária a publicidade para orientação a pessoas atingidas, o agente público, para realizar essas publicidades, deve solicitar autorização à Justiça Eleitoral.

Sobreleva ressaltar que mesmo a colocação de placas de identificação em obras públicas, que é tipo de publicidade institucional imposta por lei, também nessas situações não se admite a existência de símbolos, marcas, imagens e expressões que remetam a autoridade ou candidato em campanha eleitoral (Precedente: Recurso Eleitoral nº 106.81.2012.6.19.0105 – TRE/RJ).

14. PODE O AGENTE PÚBLICO FAZER PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO FORA DO HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO?

Proibições

Lei 9.504/97 - art. 73, VI, "c" – fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente público ou não; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

Ficam os agentes públicos municipais, a partir do dia 7 de julho de 2018 proibidos de fazer qualquer pronunciamento em rede televisiva e rádio difusão, fora do horário gratuito que é destinado a todos os candidatos das eleições.

A conduta é proibida não só àquele que detém cargo eletivo ou é candidato, mas a todo agente público. A proibição fica restrita aos agentes públicos da circunscrição eleitoral onde haja eleição, conforme estabelece o § 3º, do art. 73 da Lei Eleitoral nº 9.504/97 c/c a Resolução do TSE

nº 23.450. Portanto, a presente proibição não se aplica aos agentes públicos municipais.

Justifica-se tal proibição frente à possibilidade de pronunciamentos de agentes públicos, como forma de burlar a legislação eleitoral que define o tempo de propaganda de cada candidato.

Exceção: a critério da Justiça Eleitoral pode ser permitida a propaganda em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito quando a matéria for urgente, relevante e característica de função do Governo.

15. É POSSÍVEL GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM ANO DE ELEIÇÃO?

Proibição

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; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

PENA: Suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR; caracterização de atos de improbidade administrativa; demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

A multa será duplicada a cada reincidência.

Proíbe-se, no primeiro semestre de 2018, a realização de despesas com publicidades dos órgãos públicos, ou das respectivas entidades da **Administração indireta da União, Estados e Municípios, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.**

Observa-se que o artigo não fala da proibição para a realização de despesas com publicidades. O que se proíbe é que esses gastos excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, para todas as esferas federativas.

A nova redação do inciso dada pela Lei nº 13.165, de 2015, simplifica o cálculo em relação ao modelo anterior, reduzindo a incerteza jurídica antes vigente.

16. É POSSÍVEL A REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE O PERÍODO ELEITORAL DE VEDAÇÃO?

Lei 9.504/97 - art. 73, Inciso VIII - na circunscrição do pleito, a partir de 180 dias antes do pleito até a posse dos eleitos, está proibida a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição salarial do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

A partir de 10 de abril de 2018, até a posse dos eleitos, é proibida a revisão geral da remuneração dos servidores públicos, na circunscrição do pleito, **que exceda a**

recomposição salarial do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

Ressalta-se que a recomposição salarial poderá ser feita nos limites da recomposição salarial do poder aquisitivo. O que se proíbe é a recomposição que exceda a perda do poder aquisitivo do salário ao longo do ano da eleição.

Nesse sentido é a decisão do TSE:

2. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97, na circunscrição do pleito, não podendo ocorrer a partir do dia 9 de abril de 2002 até a posse dos eleitos, conforme dispõe a Res.-TSE no 20.890, de 9.10.2001. 3. A aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela Lei Eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral. **4. A revisão geral de remuneração deve ser entendida como sendo o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas.** (Resp. Nº 21.296, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.) (g.n.) (destacou-se)

Observa-se que a proibição da Lei Eleitoral aplica-se só à circunscrição do pleito, portanto, não afeta diretamente a Administração Pública Estadual. Todavia, há necessidade de prudência no período eleitoral para que a atuação do Poder Executivo do Estado não resulte em benefício a candidato, partido político ou coligação.

Nessa linha de pensar é a orientação da Advocacia-Geral da União:

Inaplicabilidade das vedações previstas no art. 73, V e VIII, da Lei nº 9.504, de 1997 - movimentação funcional e revisão geral de remuneração As vedações previstas nos incisos V e VIII do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, que proíbem, respectivamente, (i) nos três meses que antecedem o pleito, a admissão, demissão, remoção, transferência ou outras movimentações funcionais e (ii) cento e oitenta dias antes das eleições, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos **são aplicáveis tão-somente à circunscrição do pleito, de forma que há posicionamento do TSE no sentido de que, tratando-se de eleições municipais, não fica impedida a atuação do Poder Público federal** (Resolução nº 21.806, de 08.06.2004, rel. Min. Fernando Neves). Contudo, deve-se ter cautela para que a atuação do Poder Público federal não seja feita em benefício de candidato ou partido político, sob pena de configurar abuso de poder previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

17. É POSSÍVEL A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DISTRIBUIR BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS NO PERÍODO ELEITORAL?

Lei 9.504/97 - art. 73, § 10 - No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto

nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

É proibida, em regra, no ano que se realizar a eleição a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública da União, Estado e Município para qualquer pessoa, quer seja física, jurídica, de direito público ou privado. Trata-se de vedação genérica à conduta de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o ano eleitoral independentemente a quem seja distribuído.

Todavia, a lei estabelece as seguintes EXCEÇÕES: no caso de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais AUTORIZADOS EM LEI E JÁ EM EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR AO PLEITO,

casos em que, por questão de cautela, recomenda-se o acompanhamento de um representante do Ministério Público, quando da distribuição de bens, valores ou benefícios para atender essas situações excepcionais.

Oportuno ressaltar que o eminente Promotor Eleitoral e Professor EDSON DE RESENDE DE CASTRO, discorrendo sobre a matéria, afirma que:

"Como se percebe, a distribuição de bens, valores e benefícios está proibida em ano de eleição, e essa é a regra fixada no dispositivo em comento, que, entretanto, comporta as três exceções:

calamidade pública, estado de emergência e programassociaisemcontinuidade....

Aterceira exceção permissiva contida no mencionado § 10 programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior evidencia a preocupação do legislador com a criação oportunista, em ano de eleições, de benefícios à população. Se, v. g., o programa social integrou o orçamento de 2007 (o que pressupõe votação e aprovação da LOA em 2006) e naquele ano foi executado, sua continuidade em 2008 está garantida. (Teoria e Prática do Direito Eleitoral - 4a Edição - Editora Mandamentos - 2008 - Pág. 361/362.).

Nesse mesmo sentido é a decisão do TRE/AC, no Recurso da Representação nº 162/2006:

Recurso eleitoral – Representação por suposta distribuição gratuita de bens – Conduta vedada – Não caracterização – Ausência de prova plena – Improvimento.

1. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97).

2. O ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito. Quem imputa a alguém determinada conduta ilícita tem o dever de fazer prova plena de sua alegação. Não constitui prova plena da imputação da conduta vedada de distribuição gratuita de

bens à população pela Administração Pública a existência de apenas uma fita de vídeo contendo matéria jornalística sobre o repasse de material esportivo a federações de atletas que participam de programas sociais públicos, pois não resta caracterizada a natureza gratuita da distribuição. (Recurso da Representação n. 162 – classe 27; rel.: Juiz Auxiliar David Pardo; em 1º.8.2006, TRE/AC.)

É bom destacar que a norma fala em **distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**, como forma de restringir a atuação do governo, no seu relacionamento com a sociedade. Todavia, é necessário diferenciar as situações onde há contraprestação por parte do beneficiado. Nesses casos, **existindo a contraprestação por parte do beneficiado, não há violação ao disposto na Lei Eleitoral**, § 10 do artigo 73, que fala em “distribuição gratuita”.

Conclui-se que a “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios” pode ser compreendida como qualquer forma desonerada de benefícios concedidos pela Administração Pública a terceiros (doação sem encargo, subvenção social, contribuição etc), tendentes a comprometer a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral (art. 73, caput). Entretanto quando acompanhada pela contraprestação da parte beneficiada, não há proibição na lei eleitoral.

Nesse sentido foi o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, em consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Concórdia, assim se manifestando sobre o assunto:

CONSULTA - CONVÊNIO - ART. 73, § 10
DA LEI N. 9.504/1997 - CONHECIMENTO. To-
mando por base **os conceitos doutrinários**

acerca de convênio administrativo - o qual decorre de um ajuste em que HÁ MÚTUA COLABORAÇÃO entre seus participantes para atingir objetivo comum -, bem como as regras prescritas na Lei n. 8.666/1993 para sua formalização, tem-se que não se enquadra no disposto no § 10 do art. 73, que pressupõe distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, ou seja, repasse sem qualquer contraprestação ou atuação conjunta.

Não obstante, a ocorrência de doação dissimulada sob a forma jurídica de convênio poderá configurar infringência ao supracitado dispositivo da Lei das Eleições. (TRE/SC, Resolução nº 7560, rel. Juiz Volnei Celso Tomazini, julgado em 12/12/2007)

Assim, numa primeira leitura do artigo 73, § 10, da Lei das Eleições, conclui-se que a “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios” pode ser compreendida como qualquer forma desonerada de benefícios concedidos pela Administração Pública a terceiros (doação sem encargo, subvenção social, contribuição etc), tendentes a comprometer a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral (art. 73, caput). Quando acompanhada pela contraprestação da parte beneficiada, a exemplo do que ocorre nos convênios, a distribuição de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral não encontra proibição na lei eleitoral, em decorrência da gratuidade não restar caracterizada. (destacou-se)

Importante mencionar o entendimento do TSE de que os requisitos “programa social autorizado em lei” e “execução orçamentária no exercício anterior” são cumulativos. A previsão em decreto também não atende o disposto no § 10º, do art. 73, da Lei 9.504:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA. DISTRIBUIÇÃO DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS EM PERÍODO VEDADO. RESSALVA DO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/197. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. REQUISITOS. MULTA. RAZOABILIDADE. A G R A V O S PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. A instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/197. (...). (RO 1497/PB, Rei.

Mm. Eros Grau, DJe de 211212008).

18. CONFIGURA ABUSO DE AUTORIDADE A PUBLICIDADE CONTENDO PROMOÇÃO PESSOAL DE AUTORIDADES OU SERVIDORES

Lei 9.504/97 - art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art.

22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de

maio de 1990⁹, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal¹⁰, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura.

Conforme estabelece o art. 74 da Lei Eleitoral, considera-se abuso de autoridade a não observação do § 1º do artigo 37 da Constituição Federal que prescreve: “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.”

Assim, se o agente público autoriza publicidade com violação à norma constitucional, com, por exemplo, utilização de nomes de autoridades, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal responderá a processo de **Responsabilidade Administrativa Civil e Penal, pelo abuso de autoridade, conforme a Lei nº 4.898/65.**

Ademais, para configurar o abuso de autoridade é **desnecessário** que a propaganda tenha sido veiculada nos três meses anteriores ao pleito, conforme decisão do TSE:

(...) Abuso do poder político e de autoridade (arts. 74 da Lei no 9.504/97 e 37, § 1o, da Constituição Federal). (...) **Para a configu-**

9 Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)

10 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: (...)

ração do abuso, é irrelevante o fato de a propaganda ter ou não sido veiculada nos três meses antecedentes ao pleito. (...)”

NE: Veiculação de publicidade institucional nos três meses anteriores à eleição, com promoção pessoal do prefeito e consequente infração ao princípio da impessoalidade. A discussão acerca da data da autorização da propaganda é irrelevante e (...) teria pertinência em casos de representação para apuração de conduta vedada. (Ac. no 25.101, de 9.8.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.) (grifou-se)

A não observação do princípio da impessoalidade na propaganda institucional, no período de três meses antecedentes as eleições, além de caracterizar abuso de autoridade, ainda viola o art. 74 da Lei Eleitoral. E mais, sujeita o candidato à cassação do registro de sua candidatura, conforme enuncia o § 5º do artigo 73.

Recurso especial. Agravo de instrumento. Seguimento negado. Agravo regimental. Art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. Autorização e veiculação de propaganda institucional. Art. 74 da Lei no 9.504/97. Desrespeito ao princípio da impessoalidade. Basta a veiculação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta vedada no art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período. Precedentes. O desrespeito ao princípio da impessoalidade, na propaganda institucional, no período de três meses anteriores ao pleito, com reflexos na disputa, configura o abuso e a violação ao art. 74 da Lei no 9.504/97. Em recurso especial, é vedado o reexame de provas. Agravo regimental

não provido. (Ac. no 5.304, de 25.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

OBSERVAÇÃO: Entrevista. Não configura propaganda institucional irregular entrevista que, no caso, inseriu-se dentro dos limites da informação jornalística, apenas dando a conhecer ao público determinada atividade do governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais (TSE, rP Nº 234.313, aCÓRDÃO DE 07/10/2010, relator Min. Joelson Costa Dias)

19. HÁ POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DE SHOW EM INAUGURAÇÕES?

Vedações

Lei 9.504/97 - art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

A regra inserta no art. 75 veda nos três meses que antecedem as eleições, ou seja, 7 de julho à 7 de outubro de 2018 - ou 28 de outubro de 2018, no caso de segundo turno - a inauguração de obra pública com a realização de show artístico custeado com dinheiro dos cofres públicos para todas as esferas administrativas: federal, estadual e municipal.

Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Assim, a lei proíbe a utilização de recursos públicos para a contratação de show nas inaugurações realizadas às vésperas das eleições, por presumi-las como ato de campanha e de promoção.

Observa-se da análise da doutrina, que a vedação abrange também as repartições públicas que não estejam envolvidas nas eleições. Por exemplo, na campanha para o Executivo Estadual (governador), veda-se ao Executivo Municipal (prefeitos) a contratação de show artístico naquele período, mesmo não havendo campanha no âmbito estadual, e vice-versa.

Segue, abaixo, decisão do TRE/GO:

REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. CONTRATAÇÃO DE SHOW ARTÍSTICO, PAGO COM RECURSOS PÚBLICOS, NA REALIZAÇÃO DE INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA, NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM AS ELEIÇÕES. CONDUTA VEDADA.

1. É vedada a suspensão imediata da conduta e cassação do registro de candidatura ou do diploma de eleito do candidato beneficiado, seja agente público ou não, nos três meses que antecedem a qualquer das eleições (federal, estadual e municipal), a contratação, e, portanto a realização, de shows artísticos na inauguração de obras, pagos com recursos públicos de qualquer esfera administrativa (federal, estadual ou municipal) (art. 75 da Lei 9.504/97 e o art. 377 do Código Eleitoral).

2. A legislação de regência visa evitar o abuso do poder político e preservar a igualdade dos candidatos e a normalidade do processo eleitoral.

3. Representação julgada procedente, mediante julgamento direto pelo plenário, na forma do art. 12 da Resolução TSE 22.142/2006. (Ac. 1219, Itumbiara-GO, data 03/10/2006, Relator: Euler de Almeida Silva Júnior, TRE-GO.

20. É PERMITIDA A PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATOS EM INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS?

Vedações

Lei 9.504/97 - Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.” (NR)

Proíbe-se aos candidatos a quaisquer cargos participarem de inaugurações de obras públicas nos três meses que precedem o pleito, 7 de julho a 7 de outubro ou 28 de outubro, caso haja segundo turno.

Ressalta-se, **o que se veda é a participação dos candidatos e não a inauguração de obras públicas.** A proibição de participação de candidatos em inaugurações de obras públicas tem por fim impedir que eventos patrocinados pelos cofres públicos sejam desvirtuados e utilizados em prol das campanhas eleitorais. (Ac. no 19.404, de 18.9.2001, rel. Min. Fernando Neves.)

Portanto, a lei eleitoral proibiu a participação de candidato em inauguração de obra pública, sendo irrelevante se ele é detentor de mandato eletivo ou não.

A nova redação do artigo resolveu dúvida anterior quanto à **simples presença do candidato** em eventos de inauguração, de forma **que agora não se deixa dúvidas da sua impossibilidade, não importando se apenas presente entre o público ou em local de destaque.**

