



Coneci-MG

CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE INTERNO
DE MINAS GERAIS - CONECI-MG



**CARTILHA VEDAÇÕES
DURANTE O PERÍODO ELEITORAL**

2024



Coneci-MG

Conselho Estadual de Controle Interno de Minas Gerais - CONECI-MG

PRESIDENTE

Rodrigo Fontenelle de Araújo
Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais

VICE-PRESIDENTE

Júnia Cecília Camargo de Oliveira
Controladora-Geral do Município de Uberaba

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Luciana Cássia Nogueira
Controladora-Geral Adjunta do Estado
de Minas Gerais

COORDENAÇÃO

Isabella Maria Ribeiro Lamounier
Controladora-Geral do Estado
de Minas Gerais

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL

Ardicema Tatiane Barbosa
Arthur Felipe Ferreira de Almeida
Betânia Moreira Silva Rodrigues
Dayane Melo Alves
Duilliam Nascimento Santos
Maria da Conceição de Ávila
Mariana Fátima Souza
Sávio Rodrigues de Carvalho
Valério Oliveira de Souza

COLABORAÇÃO

Emmanuel Levenhagen Pelegrini
Promotor de Justiça do Ministério Público
de Minas Gerais - MPMG
Coordenador do Centro de Apoio à função
Eleitoral do MPMG - CAEL

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Flavio Andreatta
Renato Alexandre
Assessoria de Comunicação Social da
Prefeitura de Sete Lagoas - MG

SUPERVISÃO

Airton Ruas de Souza
Assessor de Comunicação e
Marketing - CONECI-MG

REVISÃO FINAL

Duilliam Nascimento Santos
Controlador-Geral do Município
de Sete Lagoas - MG

ILUSTRAÇÕES

Designed by Freepik - www.freepik.com





MENSAGEM

As eleições de 2024 estão chegando! E nesse período de ano eleitoral há uma série de regras específicas a serem respeitadas por todos os atores que buscam, de alguma maneira, participar do auge do processo democrático. Para que as eleições ocorram em clima de normalidade, igualdade e equilíbrio, e a fim de possibilitar que todos os interessados disputem

as eleições em igualdade de condições, as regras eleitorais devem ser rigorosamente observadas. Nesse ambiente, as normas que preveem as denominadas condutas vedadas aos agentes públicos ganham

ainda mais destaque e relevância. Atentos a essa situação, apresentamos a presente cartilha, que traz orientações detalhadas sobre as condutas vedadas aos agentes públicos durante o período que antecede as eleições desse ano. Analisando a Lei nº 9.504/97, notadamente o artigo 73 e seus parágrafos, buscamos esclarecer, de maneira clara e didática, aos gestores públicos e aos interessados na disputa eleitoral que se avizinha, as condutas legalmente proibidas, visando conscientizá-los das limitações e responsabilidades que regem suas atuações nesse cenário. Por meio de exemplos práticos e ex-

plicações resumidas, pretendemos fornecer aos gestores públicos as ferramentas necessárias para prevenir eventuais equívocos e garantir o respeito às regras eleitorais. Ao compreender os princípios que regem as eleições e adotar condutas íntegras e transparentes, os agentes públicos contribuem não apenas

“Por meio de exemplos práticos e explicações resumidas, pretendemos fornecer aos gestores públicos as ferramentas necessárias para prevenir eventuais equívocos e garantir o respeito às regras eleitorais.”

para a lisura e integridade do processo eleitoral, mas também para a consolidação do regime democrático e o fortalecimento das instituições. Esperamos, portanto, que esse documento se torne uma

valiosa fonte de referência a todos os seus leitores, capacitando-os a atuar de maneira apropriada e conforme a legislação em vigor. Ao promover a disseminação do conhecimento e o estímulo à conduta íntegra, ajudamos a contribuir para a construção de uma sociedade mais transparente e democrática. Excelente leitura!

Emmanuel Levenhagen Pelegrini
Promotor de Justiça do MPMG.
Coordenador do Centro de Apoio à função Eleitoral do Ministério Público de Minas Gerais - CAEL.



APRESENTAÇÃO

Cartilha sobre Condutas Vedadas no Período Eleitoral de 2024

Objetivo:

Esta cartilha visa orientar a administração pública mineira, em especial a dos municípios, acerca das condutas que não devem ser praticadas durante o período eleitoral de 2024. O documento baseia-se na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), bem como em outras legislações pertinentes ao tema.

Elaboração:

A cartilha foi elaborada no âmbito do CONECI/MG – Conselho Estadual de Controle Interno de Minas Gerais, visando proporcionar um guia claro e objetivo para os agentes públicos durante o processo eleitoral.

Público-Alvo:

Destina-se a agentes públicos dos municípios e do estado de Minas Gerais, com ênfase nos servidores e gestores públicos. O conteúdo é essencial para garantir a observância das normas legais e a preservação da integridade e lisura do processo eleitoral.

Este documento visa contribuir para uma atuação ética e transparente por parte dos órgãos e entidades públicos, fortalecendo os princípios democráticos e o respeito à legislação eleitoral.

**Para mais informações,
consulte a cartilha na íntegra.**

1. INTRODUÇÃO

1.1. Condutas proibidas e resultados

As previsões do artigo 73 da Lei das Eleições são infrações eleitorais de natureza objetiva. Isso significa que basta realizar conduta proibida pela Lei das Eleições para que o agente público que a praticou esteja sujeito à sanção.

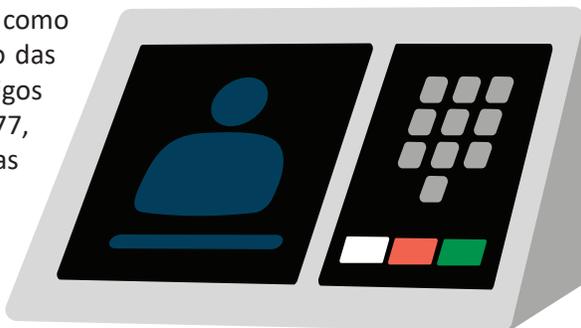
As condutas vedadas são infrações eleitorais de natureza objetiva cuja prática importa na responsabilização do agente, dispensando-se a análise de sua potencialidade lesiva. (Ac. de 4.2.2020 no AgR-AI nº 58368, rel. Min. Edson Fachin.)

O resultado da conduta proibida é avaliado para determinar quais as sanções que serão aplicadas ao agente público que a praticou. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que a potencialidade lesiva da conduta só importa para fins de aplicação proporcional das sanções previstas nos §§ 4º e 5º do artigo 73 da Lei das Eleições (TSE, 2016, REspe. 53067).

1.2. Limitações de tempo e local

A Lei das Eleições proíbe algumas condutas somente durante determinado período e em determinado local. Mas não se preocupe: o cartilha indicará quando e onde essas condutas não poderão ser praticadas, ao descrever cada uma delas. Em linhas gerais, os principais marcos para as Eleições de 2024 são:

- o dia 1º de janeiro de 2024 como data de início da proibição das condutas previstas no artigo 73, VII, §§ 10 e 11, da Lei das Eleições, descritas nesta cartilha.
- o dia 6 de julho de 2024 como data de início da proibição das condutas previstas nos artigos 73, V e VI, e artigos 75 e 77, da Lei das Eleições, descritas nesta cartilha.



2. AGENTE PÚBLICO

De acordo com § 1º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997:

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, 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.

Para fins de aplicação das vedações, a lei considera o conceito de agente público mais amplo possível, aplicando-se a agentes políticos, servidores públicos, ocupantes de cargos efetivos ou comissionados, conselheiros tutelares, empregados públicos, concessionários, delegados de função ou ofício, estagiários, gestores de negócios ou pessoas que mantêm algum vínculo contratual com a prestação de serviços públicos. De forma exemplificativa, podemos citar:

- agentes políticos (Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos Vices, Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados federais e estaduais, Vereadores etc.);
- servidores titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações);
- empregados, sujeitos ao regime estatutário ou celetista, permanentes ou temporários, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública (autarquias e fundações), empresa pública ou sociedade de economia mista;
- gestores de negócios públicos; estagiários, prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos e delegados de função ou ofício público.

3. CONDUTAS VEDADAS DURANTE TODO O ANO

3.1. CESSÃO E USO DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO PARA CANDIDATOS E CAMPANHAS ELEITORAIS (ART. 73. INC. I, DA LEI Nº 9.504/97)

De acordo com o art. 73, I, da Lei 9.504/97, é proibido aos agentes públicos “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária”. (Ac. de 20.10.2023 no REspEI nº 060101183, rel. Min. Benedito Gonçalves.)

A vedação também alcança os bens das pessoas jurídicas de direito privado integrantes da administração, como as fundações públicas de direito privado, empresas públicas e sociedades de economia mista.

O art. 73, inc. I, da Lei nº 9.504/97 veda a cessão - por parte do agente público, ou o uso, por parte dos candidatos, partidos políticos ou coligação, dos bens, móveis ou imóveis, pertencentes à administração direta ou indireta de quaisquer dos entes federativos:

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.

A conduta vedada prevista no art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 somente se configura quando demonstrado o desvio de bem público do interesse coletivo para servir aos interesses da campanha eleitoral. A mera utilização de imagem de bem público em propaganda eleitoral não configura conduta vedada, exceto na hipótese excepcional de imagem de acesso restrito ou de bem inacessível. (Ac. de 10.3.2020 no RO nº 060219665, rel. Min. Edson Fachin.)

A partir das Eleições 2024 o TSE fixou a seguinte tese: “Somente é lícito à pessoa ocupante de cargos de Prefeito, Governador e Presidente da República fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar e transmitir live eleitoral, se: a) tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao Poder Público ou ao cargo ocupado; b) a participação for restrita à pessoa detentora do cargo; c) o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura; d) não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos, nem aproveitados servidores, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta e indireta; e) houver devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e das doações estimáveis relativas à live eleitoral, inclusive relativos a recursos e serviços de acessibilidade.” [...]” (Ac. de 19.10.2023 na AIJE nº 060121232, rel. Min. Benedito Gonçalves; no mesmo sentido o Ac. de 19.10.2023 na AIJE nº 060166527, rel. Min. Benedito Gonçalves.)



EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

- Cessão ou uso dos bens da administração direta ou indireta para a realização de convenção partidária (art. 73, inc. I, da Lei nº 9.504/97);
- Utilização, pelos candidatos, coligações e partidos políticos dos bens de uso comum – como praças, avenidas, ruas;
- A utilização de bens públicos como cenário para propaganda eleitoral é lícita, desde que presentes os seguintes requisitos: (I) o local das filmagens

seja de livre acesso a qualquer pessoa; (II) o serviço não seja interrompido em razão das filmagens; (III) o uso das dependências seja franqueado a todos os demais candidatos [...]; (iv) a utilização se restrinja à captação de imagens, sem encenação [...] (Ac. de 12.8.2021 no AgR-REspEI nº 060316840, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

3.2. USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS PÚBLICOS (ART. 73. INC. II, DA LEI Nº 9.504/97)

O emprego dos recursos públicos promove descompasso na oportunidade de chances entre os competidores eleitorais, razão porque o legislador se preocupou em delimitar o campo de atuação dos gestores, em plena campanha eleitoral. (Ac. de 5.5.2022 no AgR-AREspE nº 060024393, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

A norma visa impedir o desequilíbrio das eleições pelo uso irregular dos bens públicos, em especial daqueles que estão na gestão da máquina pública, com maiores prerrogativas do que os demais candidatos.

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:

(...)

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

Configura-se conduta vedada a agente público, segundo os tipos da Lei das Eleições, quando o fato provado tenha capacidade concreta de comprometer a igualdade do pleito.



3.3. CESSÃO DE SERVIDOR OU EMPREGADO DA ADMINISTRAÇÃO OU UTILIZAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS EM COMITÊS DE CAMPANHA DURANTE O HORÁRIO DE EXPEDIENTE (ART. 73, INC. III, DA LEI Nº 9.504/97)

A conduta vedada prevista no art. 73, inciso III, da Lei nº 9.504/1997, cujo objetivo é “coibir o uso abusivo do poder hierárquico como forma de coerção política”. O ilícito ocorre quando há desvio de servidores ou empregados públicos do Poder Executivo durante o período de expediente para atuar em prol de candidatura, ou seja, quando ocorre o destacamento da força de trabalho da Administração Pública para a realização de atividades sistemáticas de proselitismo eleitoral. (Ac. de 10.3.2020 no RO nº 060219665, rel. Min. Edson Fachin.)

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:

(...)

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;

Para a incidência da vedação do art. 73, III, relativa à cessão de servidores ou utilização de seus serviços em benefício de candidato, partido político ou coligação, é necessário que se verifique o uso efetivo do aparato estatal em prol de determinada campanha. Na jurisprudência sedimentada do Tribunal Superior Eleitoral não se faz necessário que as condutas tenham ocorrido durante o período de três meses antecedentes ao pleito, não estando assim, restrita ao período eleitoral.

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 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. Agravo regimental não provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 35546, Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, 06/09/2011).





EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

O mero engajamento eleitoral de servidor público, fora do exercício das atribuições do cargo, licenciado ou em gozo de férias, não caracteriza a prática de conduta vedada.

3.4. DA PROIBIÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL CUSTEADOS OU SUBVENCIONADOS PELO PODER PÚBLICO EM FAVOR DE CANDIDATO, PARTIDO OU COLIGAÇÃO (ART. 73. INC. IV, DA LEI Nº 9.504/97)

Nos termos do art. 73, IV, da Lei 9.504/97, é proibido aos agentes públicos 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.

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:

(...)

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;

A regra proíbe o uso da estrutura administrativa em favor de partido, candidato ou coligação, por meio da vinculação promocional da distribuição de um bem ou serviço de caráter social custeado ou subvencionado pelo Poder Público a qualquer desses sujeitos da disputa eleitoral. A norma alcança também o uso promocional de bens e serviços de caráter social custeados pela Administração quando fornecidos a título oneroso, mas a contraprestação possui apenas valor simbólico ou em confronto com o valor econômico do bem.

O ilícito pressupõe três requisitos cumulativos: (a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista, diretamente à população; (b) gratuidade, sem contrapartidas; (c) caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas. (Ac. de 8.2.2024 no REspEI nº 060010570, rel. Min. Benedito Gonçalves, red. para acórdão Min. Cármen Lúcia.)

O abuso do poder político (art. 22 da LC 64/90) configura-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, desequilibra disputa em benefício de sua candidatura ou de terceiros.



EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

A divulgação de programa social em curso durante o período eleitoral cuja execução se iniciou em exercício anterior não se subsume à conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997, sendo lícito ato de publicidade das ações do governo. (Ac. de 4.6.2020 no AgR-REspe nº 060039853, rel. Min. Og Fernandes.)

3.5. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO (ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97)

O inciso IV do art. 73 da mencionada lei veda o uso promocional, em favor de candidatura, partido ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social que sejam custeados ou subvencionados pelo Poder Público, já o parágrafo 10 proscribe a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os 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. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 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 vedado o uso político-promocional da distribuição gratuita de bens públicos e distribuição gratuita de serviços de caráter social, custeados ou subvencionados pelo erário público e que não podem ser colocados a serviço de candidatura a exemplos de: merenda escolar, livros didáticos para escolas, cestas básicas, campanha do leite, vacinações, medicamentos, exames, distribuição de material de construção etc.

As condutas vedadas a agentes públicos possuem natureza objetiva que se aperfeiçoam com a subsunção dos fatos à descrição legal, bastando que a máquina pública seja utilizada em favor de determinada candidatura para violar o bem jurídico tutelado pela norma, qual seja, a igualdade de oportunidades entre os candidatos. (Ac. de 5.11.2019 no AgR-REspe nº 29411, rel. Min. Edson Fachin.)

A norma tem por objetivo impedir a vinculação a qualquer partido, coligação ou candidato, no momento da entrega do bem ou da prestação de serviço público e evitar a implementação de benefícios sociais “meramente eleitoreiros”.

Por força do parágrafo 11º deste artigo a vedação também atinge as entidades nominalmente vinculadas a candidato ou por esse mantida”, conforme decidido pela Justiça Eleitoral.



EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

O comando do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, no ano em que se realizar eleição, à exceção de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. (Ac. de 15.10.2009 no AgRgREspe nº 28433, rel. Min. Felix Fischer.)

- Programas sociais autorizados por 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.
- Calamidade pública e/ou estado de emergência, preenchidos os requisitos legais, com autorização da Justiça Eleitoral.

Em eleições municipais, compete originariamente ao juízo eleitoral do município processar o pedido de reconhecimento de grave e/ou urgente necessidade pública.



4. CONDUTAS VEDADAS NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL E NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM À ELEIÇÃO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS.

4.1. REALIZAÇÃO DE DESPESA COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM VALOR SUPERIOR À 6 (SEIS) VEZES A MÉDIA MENSAL DOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS (ART. 73, INC. VII, DA LEI Nº 9.504/97).

Lei das Eleições é interditar práticas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, motivo pelo qual se veda a realização, no primeiro semestre do ano de eleição, de 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. (Ac. de 21.2.2017 no AgR-REspe nº 23144, rel. Min. Luiz Fux.)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022)

A publicidade institucional, em período vedado, deve conter caráter exclusivamente informativo, educativo ou de orientação social. Na redação do artigo, durante a primeira metade do ano em que ocorre a eleição é proibida a realização de despesas com publicidades dos órgãos públicos ou das entidades da administração direta em valor superior a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos.



O objetivo da regra é frear os gastos com publicidade institucional evitando que sirvam para dar visibilidade aos ocupantes de mandatos eletivos ou aos seus grupos políticos.

O vocábulo “despesas” deve ser entendido como liquidação, isto é, o atesto oficial de que o serviço foi prestado, independentemente da data do respectivo empenho ou pagamento (arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei 4.320/64). (Ac. de 17.10.2019 no AgR-REspe nº 37820, rel. Min. Jorge Mussi.)

Para fins da caracterização do excesso de gastos com publicidade institucional no ano da eleição, ilícito tipificado no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, o Tribunal já assentou não ser necessário que haja o pagamento da despesa, bastando o reconhecimento oficial de que os serviços foram efetivamente prestados, o que ocorre já nas fases de liquidação e empenho. (Ac. de 18.6.2020 no AgR-REspe nº 60949, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

4.2. REALIZAÇÃO DE REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES EM PERCENTUAL SUPERIOR À RECOMPOSIÇÃO DAS PERDAS DO PODER AQUISITIVO AO LONGO DO ANO DA ELEIÇÃO (ART. 73, INC. VIII, DA LEI Nº 9.504/97)

O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (lato sensu) dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. (Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

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:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

O fim social perseguido pelo art. 73, VIII, da Lei 9.504/97 visa coibir a realização de uma conduta previamente considerada pelo legislador como atentatória à igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. A norma veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir de 180 dias antes das eleições e até a posse dos eleitos.

Da leitura do dispositivo infere-se que não há ilegalidade na revisão salarial de categorias específicas, a qual não se confunde com revisão geral da remuneração, esta, sim, vedada pela legislação eleitoral quando concedida nos 180 dias anteriores ao pleito e em excesso à recomposição do poder aquisitivo.

5. CONDUTAS VEDADAS DESDE OS 03 MESES QUE ANTECEDEM À ELEIÇÃO

5.1. MOVIMENTAÇÃO DE SERVIDORES, NA CIRCUNSCRIÇÃO DO PLEITO, NOS TRÊS MESES QUE O ANTECEDEM E ATÉ A POSSE DOS ELEITOS (ART. 73. INC. V, DA LEI Nº 9.504/97)

O inciso V do art. 73 da Lei 9.504/97 proíbe aos agentes públicos, dentre outras movimentações funcionais, a demissão sem justa causa ou a exoneração do 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”.

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:

(...)

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;

O regramento das condutas vedadas objetiva coibir atos tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos, conforme dispõe o caput do art. 73 da Lei das Eleições, evitando, assim, contratações e dispensas com motivação eleitoreira (inciso V), razão pela qual, mesmo na hipótese de admissão sui generis, caso fosse cabível o respectivo desligamento sem restrição, se ensejaria nítida burla à norma proibitiva. [...]”

(Ac. de 15.3.2018 no AgR-AI nº 54937, rel. Min. Admar Gonzaga.)

As vedações objetivam evitar a concessão de benefícios pela adesão a determinada candidatura ou a punição de servidores pelo não engajamento. A aplicabilidade é limitada à circunscrição do pleito e ao período de três meses que antecedem à eleição até a posse dos eleitos.

A conduta vedada do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições busca evitar que o agente público abuse da posição de administrador para auferir benefícios na campanha, utilizando os cargos ou empregos públicos, sob sua gestão, como moeda de troca eleitoral. (Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin.)



EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

A ressalva da alínea 'd', do inciso V, do art. 73 da Lei 9.504/97 estabelece apenas a possibilidade de nomeação ou de contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, não se fazendo referência à autorização de demissão sem justa causa de servidores contratados de forma temporária. (Ac. de 1º.3.2018 no AgR-REspe nº 65256, rel. Min. Admar Gonzaga.)

5.2. PROIBIÇÃO DE REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS PÚBLICOS (ART. 73, INC. VI, ALÍNEA A, DA LEI Nº 9.504/97)

Conforme o art. 73, VI, alínea 'a', da Lei nº 9.504/1997, nos três meses que antecedem o pleito, é vedado aos agentes públicos em campanha eleitoral realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito. (Ac. de 24.9.2019 no AgR-AI nº 62448, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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;

A transferência de recursos voluntários dos Estados aos Municípios durante o período em que se celebram eleições tem a legalidade condicionada à existência de obra fisicamente iniciada antes do período vedado, não bastando, para o afastamento da norma proibitiva, a mera publicação de convênio, ainda que acompanhado do respectivo cronograma.

Durante os três meses que antecedem ao certame eleitoral é proibida a realização de transferências voluntárias de recursos públicos por meio de convênios, termos de ajuste e instrumentos congêneres aos municípios, sendo irrelevante que o convênio tenha sido assinado em data anterior, ao período proibido. (Ac. TSE, de 04/12/2012, no REspe. nº. 104015)

Conforme o art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), transferência voluntária consiste na 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.



EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

São ressalvados apenas 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. (Ac. de 24.9.2019 no AgR-AI nº 62448, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

A transferência de recursos dos Estados aos Municípios pode ser realizada dentro dos três meses que antecedem o pleito, desde que tais recursos sejam destinados à execução de obra ou serviço em andamento ou para atender situações de emergência ou calamidade pública (art. 73, VI, 'a', da Lei das Eleições) (Ac. de 13.3.2008 no AgRgAg nº 8324, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

5.3. PROIBIÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM AO PLEITO (ART. 73. INC. VI, ALÍNEA B, DA LEI Nº 9.504/97)

A infração ao art. 73, VI, alínea '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.

O titular de órgão é responsável pela publicidade institucional veiculada em período vedado, ainda que tenha tomado providências para evitar a prática defesa pela legislação eleitoral, tendo em vista ser “sua atribuição zelar pelo conteúdo divulgado na página eletrônica oficial”. (AgR-RO nº 1131-4810E, Rei. Mm. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 20.02.2018)



Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Consoante o art. 73, II e VI, alíneas 'b' e 'c', da Lei 9.504/97, é vedado aos agentes públicos usar materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas que excedam as prerrogativas contidas nos respectivos regimentos e, ainda, fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito e sem que reconhecida pela Justiça Eleitoral a excepcionalidade da situação. (Ac. de 11.9.2014 no REspe nº 1527171, rel. Min. João Otávio de Noronha.)

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/SP, Rei. Mm. Arnaldo Versiani, j. em 29.04.2010)

A vedação da propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito não inviabiliza o acompanhamento e a fiscalização dos atos do poder público, que ainda podem ser realizados por outros meios igualmente eficazes. (AgR-REspe nº 25.7861R, Rel. Min. Caputo Bastos, j. em 01.08.2006)





EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

Em eleições municipais, compete originariamente ao juízo eleitoral do município processar o pedido de reconhecimento de grave e urgente necessidade pública.

O art. 73, VI, alínea 'b', assegura que eventual publicidade institucional seja previamente submetida à Justiça Eleitoral, para que esta avalie se a peça publicitária de fato se destina a abordar situação de grave e urgente necessidade pública.

Nas alíneas 'b' e 'c' do cogitado art. 73, VI, as quais expressamente fazem alusão à competência da Justiça Eleitoral em matéria de propaganda institucional e pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, respectivamente.

Cabe à Justiça Eleitoral atuar tanto preventivamente, autorizando ou não a veiculação de propagandas institucionais que preencham os requisitos legais, como de forma repressiva, no âmbito das representações por propaganda irregular e conduta vedada a agente público. (Res. nº 22931 na Pet nº 2853, de 10.9.2008, rel. Min. Felix Fischer.)

O art. 73, § 3º, da Lei 9.504/97 dispõe que a restrição contida nas alíneas b e c do inciso VI alcança somente os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. (Ac. de 11.9.2014 no REspe nº 1527171, rel. Min. João Otávio de Noronha.)

5.4. PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO FORA DO HORÁRIO GRATUITO (ART. 73, INC. VI, ALÍNEA C, DA LEI Nº 9.504/97)

Nos três (3) meses que antecedem ao pleito, fora do horário eleitoral gratuito, é proibida a realização de pronunciamentos pelos ocupantes de cargos públicos em cadeia de rádio e televisão.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

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;

Consoante o art. 73, VI, alínea 'c', da Lei 9.504/97, é vedado aos agentes públicos fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito e sem que reconhecida pela Justiça Eleitoral a excepcionalidade da situação. (Ac. de 11.9.2014 no REspe nº 1527171, rel. Min. João Otávio de Noronha.)



EXCEÇÕES À PROIBIÇÃO:

Em eleições municipais, compete originariamente ao juízo eleitoral do município processar o pedido de reconhecimento de grave e urgente necessidade pública.

Nas alíneas 'b' e 'c' do cogitado art. 73, VI, as quais expressamente fazem alusão à competência da Justiça Eleitoral em matéria de propaganda institucional e pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, respectivamente.

5.5. PROIBIÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS PARA INAUGURAÇÕES CUSTEADOS COM RECURSOS PÚBLICOS (ART. 75, DA LEI Nº 9.504/97)

É vedada a contratação, 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 nº 9.504/97 e o art. 377 do Código Eleitoral).

A legislação visa evitar o abuso do poder político e preservar a igualdade dos candidatos e a normalidade do processo eleitoral, conforme art. 75, da Lei nº 9.504/97:

Art. 75. Nos três meses que antecedem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos. Parágrafo único. 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.

5.6. COMPARECIMENTO DE CANDIDATOS A INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS (ART. 77 DA LEI Nº 9.504/97)

A disciplina das condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral visa coibir a utilização da máquina administrativa em benefício de determinada candidatura. O artigo 77 da Lei das Eleições veda o comparecimento de candidatos à inauguração de obra pública stricto sensu, assim considerada aquela que integra o domínio público.

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

Conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, “obra pública é a construção, reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público. As obras públicas podem ser executadas diretamente ou por suas entidades auxiliares, sejam elas de Direito Público, como as autarquias, sejam elas de Direito Privado, como as empresas públicas e sociedade de economia mista (execução direta)

O objetivo desse artigo 77 é impedir o uso da máquina estatal em favor de candidatura, sendo prestigiadas a impessoalidade e a moralidade na Administração Pública, ou seja, impedir que obras patrocinadas com recursos públicas sejam desvirtuadas em prol de candidatos.

O Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que, “no âmbito das chamadas condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas, cuja disciplina encontra-se inserta na Lei nº 9.504/97, arts. 73 a 78, imperam os princípios da tipicidade e da estrita legalidade, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido pela lei”. (AgR-REspe n. 626-30/DF, Rei. Mm. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJe de 4.2.2016)



6. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL (ART. 74 DA LEI Nº 9.504/97)

De acordo com o art. 74 da Lei 9.504/1997, configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

A configuração de propaganda eleitoral antecipada não depende exclusivamente da conjugação simultânea do trinômio candidato, pedido de voto e cargo pretendido.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

O art. 74 da Lei nº 9.504/97 prevê que constitui abuso de poder político ou de autoridade a utilização da publicidade institucional de modo impessoal, em favor de candidato, partido ou coligação, infringindo o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, que possui o seguinte teor:

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:

(...)

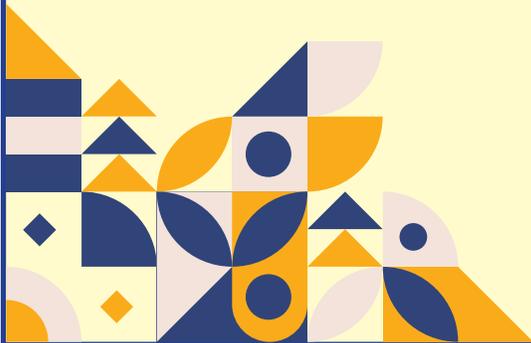
§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores Públicos.

O § 1º do art. 37 da Constituição Federal, determina que 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”, que configura abuso de autoridade, para fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990 (cf. art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997).



Eu valorizo o Controle Interno

Coneci-MG



Coneci-MG

MPMG
Ministério Público
do Estado de Minas Gerais