



Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS EM ELEIÇÕES MUNICIPAIS

ELEIÇÕES 2008



AGU

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO



Presidência da República
Advocacia-Geral da União
Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS EM ELEIÇÕES MUNICIPAIS

ELEIÇÕES 2008

BRASÍLIA
2008



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Copyright @ 2008 – Advocacia-Geral da União e Subchefia de Assuntos Jurídicos da
Casa Civil da Presidência da República
2008, 1ª Edição

Advocacia-Geral da União

Advogado-Geral da União: José Antonio Dias Toffoli
Gabinete do Advogado-Geral da União
Endereço: SIG, Quadra 06, Lote 800, 3º andar, sala 300
Brasília-DF
CEP: 70610-460
Telefone: (61) 4009-4524
Fax: (61) 4009-4744
e-mail: imprensa@agu.gov.br

Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República

Subchefe para Assuntos Jurídicos: Beto Ferreira Martins Vasconcelos
Gabinete da Subchefia para Assuntos Jurídicos
Endereço: Palácio do Planalto, 4º andar, Sala 3
Brasília-DF
CEP 70150-900
Telefone: (61) 3411-1290
Fax: (61) 3223-4564

Capa e editoração: ASCOM/AGU

Apoio: Escola da AGU

Disponível no sítio: www.agu.gov.br ou
www.planalto.gov.br/legislacao

Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.

B823c Brasil. Advocacia-Geral da União.

Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições
municipais : eleições 2008 / Advocacia-Geral da União e
Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil. - 1. ed. -
Brasília : AGU; SAJ/Casa Civil, 2008.

17 p.

1. Eleição municipal - Brasil. 2. Servidor público -
nomeação - Brasil. 3. Publicidade governamental - normas -
Brasil. I. Título. II. Brasil. Subchefia para Assuntos Jurídicos da
Casa Civil.

CDD: 341.28



SUMÁRIO

I	APRESENTAÇÃO	01
II	PRINCÍPIOS BÁSICOS DA VEDAÇÃO DE CONDUTAS	03
III	DEFINIÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS	04
IV	CONDUTAS VEDADAS	05
	▶ Publicidade	05
	▪ Definição de propaganda eleitoral	05
	▪ Infringência ao §1º do art. 37 da Constituição	05
	▪ Participação de candidatos em inauguração de obras públicas	06
	▪ Contratação de shows artísticos	07
	▪ Aumento de gastos com publicidade de órgão ou entidade públicas	07
	▪ Inaplicabilidade das vedações previstas do art. 73, VI, “b” e “c”, da Lei nº 9,504, de 1997	09
	▶ Uso de Bens ou Serviço Públicos	10
	▪ Cessão e utilização de bens públicos	10
	▪ Uso abusivo de materiais ou serviços	10
	▪ Uso de bens e serviços de caráter social	11
	▶ Servidores Públicos ou Empregados da Administração Pública	12
	▪ Cessão de servidores ou empregados ou uso dos seus serviços	13
	▪ Inaplicabilidade das vedações previstas no art. 73, V e VIII, da Lei nº 9.504, de 1997 – movimentação funcional e revisão geral de remuneração	14
	▶ Utilização de Recursos Públicos	15
	▪ Realização de transferências voluntárias de recursos da União a Municípios	15
	▪ Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios	18
V	CONCLUSÃO	20



APRESENTAÇÃO

A presente cartilha reúne informações básicas acerca das disposições legais que tratam das condutas vedadas aos agentes públicos federais no ano de eleições municipais. Tem por objetivo evitar que sejam praticados atos administrativos ou tomadas decisões governamentais indevidos nesse período, ou em relação aos quais possa se alegar transbordamento da ordem legalmente estabelecida para o pleito eleitoral e potencial influência na sua lisura.

Cabe observar que a disciplina legal contida nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades), mormente em seu art. 22, visa a impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública de qualquer esfera de poder (federal, estadual, distrital ou municipal) em favor de candidatura para, com isso, manter a igualdade de condições na disputa eleitoral.

Assim, mesmo os agentes públicos da administração federal devem ter a cautela de que seus atos não estejam de alguma forma interferindo na isonomia necessária entre os candidatos ou violando a moralidade e a legitimidade das eleições.

De forma a facilitar a consulta da presente cartilha, as condutas vedadas foram aglutinadas por pertinência temática. A descrição de cada uma delas vem acompanhada do período no qual a vedação deve ser observada, das penalidades aplicáveis em caso de descumprimento da legislação eleitoral e, quando necessário, de exemplos e observações que ajudem a distinguir as condutas vedadas daquelas permitidas.

Devemos alertar que no Código Eleitoral brasileiro, bem como na Lei Complementar nº 64, de 1990, há uma vedação de caráter amplo e genérico para a administração pública e seus gestores. Trata-se da responsabilização da autoridade e do candidato na hipótese de “uso indevido ou abuso do poder de autoridade”, em benefício de candidato ou partido político.



APRESENTAÇÃO

Isso implica que, além das hipóteses expressamente previstas na Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 1997), a Justiça Eleitoral também tem fundamento legal para analisar e punir casos em que entender que houve abuso do poder de autoridade. Tal hipótese já ocorreu, por exemplo, na oportunidade em que o Tribunal Superior Eleitoral penalizou o então Ministro de Estado da Previdência Social por ter remetido carta aos aposentados e pensionistas (cerca de dezessete milhões de cartas em 1998) do INSS com conteúdo que a Justiça Eleitoral entendeu beneficiar dada candidatura à Presidência da República.

Como se trata de “hipótese aberta” (tipo aberto na terminologia jurídica), chamamos a atenção para que não se atenham apenas e tão-somente àquelas vedações expressas na Lei Eleitoral, haja vista que atos de governo em determinadas hipóteses e formas também poderão, mesmo que legais, ser entendidos como abusivos se, de alguma forma, puder ser associados como um benefício a certo candidato, partido político ou coligação.



PRINCÍPIO BÁSICO DA VEDAÇÃO DE CONDUTAS

O princípio básico que deve nortear as condutas dos agentes públicos no período de eleição está disposto no **caput** do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ou seja, são proibidas “...condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

Assim, de maneira geral é vedada toda ação ou omissão que possa ser caracterizada como abuso das funções e atribuições administrativas, possibilitando alguma forma de intervenção indevida no processo político-eleitoral ou afetando o equilíbrio formal entre os candidatos.

Deve-se, todavia, observar que há precedentes do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que as “...condutas vedadas julgam-se objetivamente. Vale dizer, comprovada a prática do ato, incide a penalidade. (...) Pouco importa se o ato tem potencialidade para afetar o resultado do pleito. Em outras palavras, as chamadas condutas vedadas presumem comprometida a igualdade na competição, pela só comprovação da prática do ato.” (RESPE nº 24.795, de 26.10.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira; vide, também, entre outros: RESPE nº 27.737, de 04.12.2007, rel. Min. José Augusto Delgado).

De outro lado, ressalta-se que a prática de condutas vedadas pela Lei nº 9.504, de 1997, pode vir a ser apurada em investigação judicial e ensejar, desde que demonstrada potencialidade de a prática influir na disputa eleitoral, a aplicação do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, que trata do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículo ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político (cf. TSE, AG nº 4.511, de 23.03.2004, rel. Min. Fernando Neves).

Destaca-se, ainda, que as condutas enumeradas no art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, caracterizam atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de julho de 1992, e sujeitam-se às disposições deste diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III (cf. § 7º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

Nesse caso, a competência para processar e julgar o ato tido como ilegal não será da Justiça Eleitoral, mas da Justiça comum (Justiça federal no caso de autoridade da administração federal). As penalidades também não são de ordem eleitoral ao candidato, mas de ordem cível-administrativa ao gestor que venha a ser imputado pelo ato de improbidade.



DEFINIÇÃO DE AGENTE PÚBLICO

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

“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.”

Verifica-se que a definição dada pela Lei é a mais ampla possível, de forma que estão compreendidos desde os agentes políticos (Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos Vices, Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados federais e estaduais, Vereadores etc.), os servidores titulares de cargos públicos ou empregados, sujeitos ao regime estatutário ou celetista em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações), empresa pública ou sociedade de economia mista, as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública (p. ex.: membro de Mesa receptora ou apuradora de votos, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.), gestores de negócios públicos, até aqueles que se vinculam contratualmente com o Poder Público como é o caso dos prestadores terceirizados de serviço, os concessionários ou permissionários de serviços públicos, e os delegados de função ou ofício público (p. ex.: os titulares de serventias da Justiça não oficializadas, conforme o art. 236 da Constituição Federal).

PUBLICIDADE

► **Definição de propaganda eleitoral**

Para o Tribunal Superior Eleitoral, “*Entende-se como ato de propaganda eleitoral aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública.*” (RESPE nº 15.732, de 15.04.1999, rel. Min. Eduardo Alckmin).

► **Infringência ao §1º do art. 37 da Constituição**

• **Conduta:** infringência ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, o qual 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” (cf. art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, e art. 43 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler).

Configura abuso de autoridade para os fins do disposto no art. 22 de Lei Complementar nº 64, de 1990 (cf. art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997).

• **Período:** durante todo o ano de eleição.

• **Penalidades:** inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta vedada (cf. inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990), seja infrator candidato ou não; cancelamento do registro de candidatura (cf. art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997) ou, se eleito, a perda do diploma (cf. § 10 do art. 14 da Constituição Federal, c.c. o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990).

- **OBSERVAÇÃO – publicidade oficial:** segundo o TSE, “o art. 74 se aplica somente aos atos de promoção pessoal na publicidade oficial praticados em campanha eleitoral” (AG nº 2.768, de 10.04.2001, rel. Min. Nelson Jobim).

PUBLICIDADE

► Participação de candidatos em inaugurações de obras públicas

- **Conduta:** participação de candidatos a cargos no Poder Executivo (prefeito e vice-prefeito) em inaugurações de obras públicas (cf. art. 77 da Lei nº 9.504, de 1997, e art. 45 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler).
- **Período:** nos três meses anteriores à eleição (a partir de 5 de julho de 2008).
- **Penalidades:** cassação do registro de candidatura (cf. parágrafo único do art. 77 da Lei nº 9.504, de 1997) ou, no caso de configurado abuso de autoridade, perda do diploma do eleito (cf. § 10 do art. 14 da Constituição o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990) e, seja infrator candidato ou não, inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes à eleição em que se verificou a conduta vedada (cf. inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990).

▪ **OBSERVAÇÃO – participação de candidato:** segundo o TSE, *“A condição de candidato somente é obtida a partir da solicitação do registro de candidatura. Assim sendo, como ainda não existia pedido de registro de candidatura à época do comparecimento à inauguração da obra pública, o art. 77 da Lei nº 9.504/97 não incide...”* (AG nº 5.134, de 11. 11.2004, rel. Min. Caputo Bastos).

▪ **OBSERVAÇÃO – participação de candidato como espectador:** segundo o TSE, *“É irrelevante, para a caracterização da conduta, se o candidato compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade”*, desde que sua presença seja notada e associada à inauguração em questão (RESPE nº 19.404, de 18.09.2001, rel. Min. Fernando Neves).

PUBLICIDADE

► **Contratação de Shows Artístico**

- **Conduta:** contratação, com recursos públicos, de shows artísticos para inauguração de obras ou serviços públicos (cf. art. 75 da Lei nº 9.504, de 1997).

A inobservância do disposto no art. 75 da Lei nº 9.504, de 1997, caracteriza abuso do poder econômico, previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990 (cf. parágrafo único do art. 44 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler).

- **Período:** nos três meses anteriores à eleição (a partir de 5 de julho de 2008).

- **Penalidades:** inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes à eleição, seja infrator candidato ou não, e cassação do registro de candidatura (cf. inciso XIV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990) ou, se eleito, perda do diploma (cf. § 10 do art. 14 da Constituição Federal, c.c. o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990).

► **Aumento de gastos com publicidade de órgãos ou entidades públicas**

- **Conduta:** realizar, em ano de eleição, nos três meses que antecedem o pleito, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos (2005, 2006 e 2007) que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição (2007) (cf. art. 73, VII, da Lei nº 9.504, de 1997).

- **Período:** durante todo o ano de eleição.

- **Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler).

PUBLICIDADE

- **OBSERVAÇÃO – requisição de informações sobre gastos:** *“(...) A Justiça Eleitoral tem competência para requisitar ao Presidente da República informações quanto aos gastos com publicidade (inciso XVIII do art. 23 do Código Eleitoral e inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97); 2. Partidos políticos, como protagonistas centrais do processo eleitoral, têm legitimidade para pleitear a requisição de tais informações à Justiça Eleitoral; 3. O Presidente da República, chefe do Poder Executivo é exercente da direção superior da administração pública federal, é responsável pela prestação das informações do gênero. (...)”* (Decisão sem número na Petição nº 1.880, de 29.06.2006, rel. Min. Carlos Ayres).
- **OBSERVAÇÃO – aumento de despesa em face de necessidade pública:** a AGU entende que não haveria vedação na alteração dos gastos com publicidade institucional de campanhas de interesse da população, em caso de grave e urgente necessidade pública, recomendando, contudo, a prévia consulta ao TSE (Notas nº AGU/LS-02/2002 e AGU/AS-01/2002).
- **OBSERVAÇÃO – cálculo das despesas com publicidade:** a AGU entende, com esteio na jurisprudência firmada pelo TSE, que: (a) *“a restrição... é a de que o cálculo das despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta não excedam, no ano do pleito eleitoral, a média dos gastos nos três últimos anos que o antecedem ou do último ano imediatamente anterior a ele, prevalecerá o que for menor”* (nesse sentido, o inciso VII do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); (b) *“levando-se em consideração de que a média da qual nos fala a lei é a global, para efeito desse limite deve-se observar, de um lado, o somatório dos gastos despendidos pelos órgãos da Administração Pública Direta, e de outro, o montante referente às entidades da Administração Pública Indireta”* (Nota nº AGU/LS-01/2001).

PUBLICIDADE

► **Inaplicabilidade das vedações previstas no art.73, VI, “b” e “c”, da Lei nº 9.504, de 1997 - publicidade institucional e pronunciamentos**

Conforme o § 3º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, as vedações previstas nas alíneas “b” e “c” do inciso VI do referido artigo, ou seja, a proibição de, nos três meses que antecedem o pleito, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviço e campanhas dos órgãos ou entidades públicas, e fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. De modo que, em época de eleições municipais, não se aplicam à administração federal.

Contudo, os agentes públicos federais devem ter cautela na prática das referidas condutas, para não infringir o § 1º do art. 37 da Constituição, que veda a promoção de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial (vide TSE, RESPE nº 15.663, de 29.02.2000, rel. Min. Eduardo Ribeiro), ou para não fazer propaganda a favor de candidato ou partido político, sob pena de configurar abuso do poder e incidir no disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

USO DE BENS OU SERVIÇO PÚBLICOS

► Cessão e utilização de bens públicos

• **Conduta:** “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União (...), ressalvada a realização de convenção partidária” (cf. art. 73, I, da Lei nº 9.504, de 1997).

• **Exemplos:** realização de comício em bem imóvel da União, utilização de veículo oficial para transportar material de campanha eleitoral ou cessão de repartição pública para atividade de campanha eleitoral etc.

• **Período:** durante todo o ano de eleição.

• **Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

• **Exceção:** realização de convenção partidária (entre 10 a 30 de junho de 2008, conforme calendário eleitoral – Resolução do TSE nº 22.579, de 30.08.2007, rel. Min. Ari Pargendler).

► Uso abusivo de materiais ou serviços

• **Conduta:** “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram” (cf. art. 73, II, da Lei nº 9.504, de 1997).

• **Exemplos:** uso de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral, uso de gráfica oficial, remessa de correspondência com conotação de propaganda eleitoral etc.

USO DE BENS OU SERVIÇO PÚBLICOS

- **Período:** durante todo o ano de eleição.

- **Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

► Uso de bens e serviços de caráter social

- **Conduta:** *“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”* (cf. art. 73, IV, da Lei nº 9.504, de 1997).

- **Exemplo:** *“uso de programa habitacional do poder público, por agente público, em período eleitoral, com distribuição gratuita de lotes com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando”* (RESPE nº 25.890, de 29.06.2006, rel. Min. José Delgado).

- **Período:** durante todo o ano de eleição.

- **Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

USO DE BENS OU SERVIÇO PÚBLICOS

- **OBSERVAÇÃO – interrupção de programas:** segundo o TSE, “*não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação. (...)*” (Acórdão nº 21.320, de 9.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira). **Portanto, não há que se falar em suspensão ou interrupção de programas, projetos e ações durante o ano eleitoral, mas nestes não deve haver propaganda a favor de candidato, partido político ou coligação.**

SERVIDORES PÚBLICOS OU EMPREGADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**► Cessão de servidores ou empregados ou uso de seus serviços**

• **Conduta:** *“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”* (cf. art. 73, III, da Lei nº 9.504, de 1997).

• **Exemplo:** *“Utilização de servidor público municipal, durante o horário normal do expediente, em campanha eleitoral.”* (RESPE nº 25.220, de 15.12.2005, rel. Min. Humberto Gomes de Barros, red. designado Min. César Asfor Rocha).

• **Período:** durante todo o ano de eleição.

• **Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

• **Exceções:** quando o servidor ou empregado estiver em gozo de férias, licença-maternidade, licença-paternidade, ou qualquer outra licença remunerada ou não, bem como fora do horário de expediente normal, ou seja, dia de repouso semanal remunerado, horário de almoço, após a jornada diária de trabalho etc. Contudo, nesses casos, o servidor ou empregado não deve portar nenhum sinal que o identifique como parte da Administração.

SERVIDORES PÚBLICOS OU EMPREGADOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- **OBSERVAÇÃO – prestação de segurança:** segundo o TSE, “o uso de serviço de servidores públicos na campanha eleitoral não se confunde com a prestação de segurança à autoridade que se candidata à reeleição.” (Acórdão nº 4.246, de 24.5.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira). Assim, não se configura conduta vedada a prestação de segurança pela administração federal a autoridade, candidata às eleições municipais, quando esteja em visita oficial ou acompanhando autoridade federal em evento oficial.

► **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.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

► Realização de transferências voluntárias de recursos da União a Municípios

- **Conduta:** *“realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e 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”* (cf. art. 73, VI, “a” da Lei nº 9.504, de 1997).

- **Definição de transferência voluntária:** conforme o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é *“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.”*

- **Exemplos:** concessão de empréstimos, repasses de recursos mediante convênio etc.

- **Período:** nos três meses anteriores à eleição (a partir de 5 de julho de 2008).

- **Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

• **Exceções:** conforme a parte final da alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, são ressalvados os recursos destinados a cumprir **obrigação formal preexistente** para execução de **obra ou serviço em andamento** e **com cronograma prefixado**, ou os destinados a atender **situações de emergência e de calamidade pública**. Além disso, devem também ser ressalvados os repasses de recursos públicos determinados por lei e pela Constituição, como os recursos destinados aos órgãos municipais que compõem o SUS ou em virtude do Fundeb, por serem transferências obrigatórias, bem como os repasses para entidades privadas, tendo, quanto a essa última ressalva, se manifestado o TSE no Acórdão nº 266, de 09.12.2004, rel. Min. Carlos Velloso.

- **OBSERVAÇÃO – transferência para Estados; atos preparatórios e prazo limite:** a AGU entende que: (a) “*União está proibida de efetuar transferências voluntárias não somente aos Municípios, mas também aos Estados, incluindo os órgãos da Administração direta e as entidades da Administração indireta*”; (b) “*não há impedimento na Lei Eleitoral com relação às práticas de atos preparatórios necessários para a celebração de contratos, convênios ou outros atos assemelhados no período de três meses que antecedem as eleições, com cláusulas que determinem a transferência voluntária de recursos após este período pré-eleitoral*”, sendo, também, este o entendimento do TSE no Acórdão nº 16.469, de 01.02.2002; e (c) “*o prazo limite para a realização de operações de crédito pelos entes federados, incluídas aquelas para execução de programas com recursos do FGTS, será o período anterior a 4 de julho de 2004 - três meses que antecedem o pleito -, conforme o estatuído no art. 73, inciso VI alínea 'a', da Lei nº 9.504, de 1997. Para os Municípios o prazo limite será de 180 (cento e oitenta)^{*} dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo Municipal, ... pois somente a este ente estatal se aplicará o disposto no art. 15 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal*” (Parecer da AGU nº AC-12, aprovado pelo Presidente da República).

* Prazo alterado para 120 (cento e vinte) dias pela Resolução nº 32, de 2006, do Senado Federal.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

- **OBSERVAÇÃO – operações de crédito:** não é possível realizar operações de crédito com nenhum ente federativo no período eleitoral, uma vez que a AGU se manifestou no sentido de que *“entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital. Logo, diante disso, todos os entes federados estão sujeitos à aplicação do art. 73, inciso VI, alínea 'a', da Lei nº 9.504, de 1997, no que se refere a operações de crédito...”* (Parecer da AGU nº AC-12, aprovado pelo Presidente da República).
- **OBSERVAÇÃO – obra ou serviço em andamento:** o TSE entende que a exceção de transferência voluntária de recursos para obras e serviços em andamento se refere àqueles já fisicamente iniciados (cf. Consulta nº 1.062, rel. Min. Carlos Velloso; vide, ainda, Acórdão nº 25.324, de 07.02.2006, rel. Min. Gilmar Mendes).
- **OBSERVAÇÃO – transferência após situação de emergência ou estado de calamidade:** o TSE veda a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que ainda necessitem de apoio para mitigar os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa à situação de emergência ou ao estado de calamidade (cf. Resolução nº 21.908, de 31.8.2004, rel. Min. Peçanha Martins).

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

► Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios

- **Conduta:** *“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.”* (cf. § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

- **Exemplos:** doações de cesta básica, de material de construção, de lotes etc.

- **Período:** durante todo o ano de eleição.

- **Penalidades:** como a conduta seria um desdobramento daquela vedada no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997, entende-se que é possível a aplicação das penas de: (i) suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; (ii) multa, no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e §§ 4º e 8º do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02. 2008, rel. Min. Ari Pargendler); e (iii) cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

- **Exceções:** nos casos de calamidade pública e estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução no exercício anterior (cf. parte final do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997). Entendemos também que este dispositivo não impede o aumento dos valores e benefícios de programas já em andamento, ou aqueles que têm previsão de contra-partida. Por fim, apesar de não haver precedente ainda, entendemos que este dispositivo atinge apenas e tão-somente as autoridades da circunscrição em que há eleições. Neste ano, os municípios. De qualquer forma há sempre o alerta para a regra geral do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990, sobre o abuso de poder da autoridade, já várias vezes lembrado nesta cartilha, pois este se aplica a toda e qualquer autoridade, independente da circunscrição das eleições.

UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

- **OBSERVAÇÃO – doação de valores autorizada:** o TSE já autorizou, em consulta feita pelo Banco do Brasil, doação feita à Unesco para o Projeto Criança Esperança, entendendo que: *“a) trata-se de iniciativa compatível com o caráter de absoluta prioridade constitucional à criança, a ser concretizado mediante atuação do Estado, dentre outros atores sociais, de sorte a revelar até mesmo o cumprimento de uma obrigação tão permanente quanto grave e urgente; b) a inexistência de qualquer viés eleitoral no ato em apreço.”* (Resolução nº 22.323, de 03.08.2006, rel. Min. Carlos Ayres). Contudo, em casos análogos, aconselha-se consulta ou autorização prévia do TSE.

CONCLUSÃO

O período eleitoral impõe aos gestores um cuidado e uma atenção maior na prática dos atos de gestão, a fim de que não sejam estes entendidos como atos para beneficiar alguma candidatura ou partido político.

A atenção para a legalidade deve ser agora redobrada.

Mas o período eleitoral também não pode ser um momento de paralisia da administração pública e da sua gestão.

O país não pode parar. É só tomar novos cuidados e redobrar a atenção.

Antecipadamente pedimos desculpas pela impossibilidade de previsão exaustiva de todas as hipóteses concretas que possam suscitar dúvidas.

Por isso, para toda e qualquer dúvida desde já estaremos à disposição para esclarecimentos e orientações de situações que eventualmente não estejam previstas nesta Cartilha, mas que gerem dúvidas acerca de sua legalidade diante do período eleitoral.

Por fim, nenhuma autoridade ou servidor público deixa de ser cidadão ou deixa de ser um animal político. Todos podem fazer política respeitados os parâmetros da Legislação Eleitoral, e para isso, esperamos com esta Cartilha permitir uma maior segurança para as atividades a serem praticadas pelas autoridades e agentes públicos.

Boa eleição a todos.

