



Estado do Amazonas

Procuradoria Geral do Estado

ROBERTA FERREIRA DE ANDRADE MOTA
Subprocuradora Geral Adjunta – Seção I

CONDUTAS VEDADAS EM PERÍODO ELEITORAL

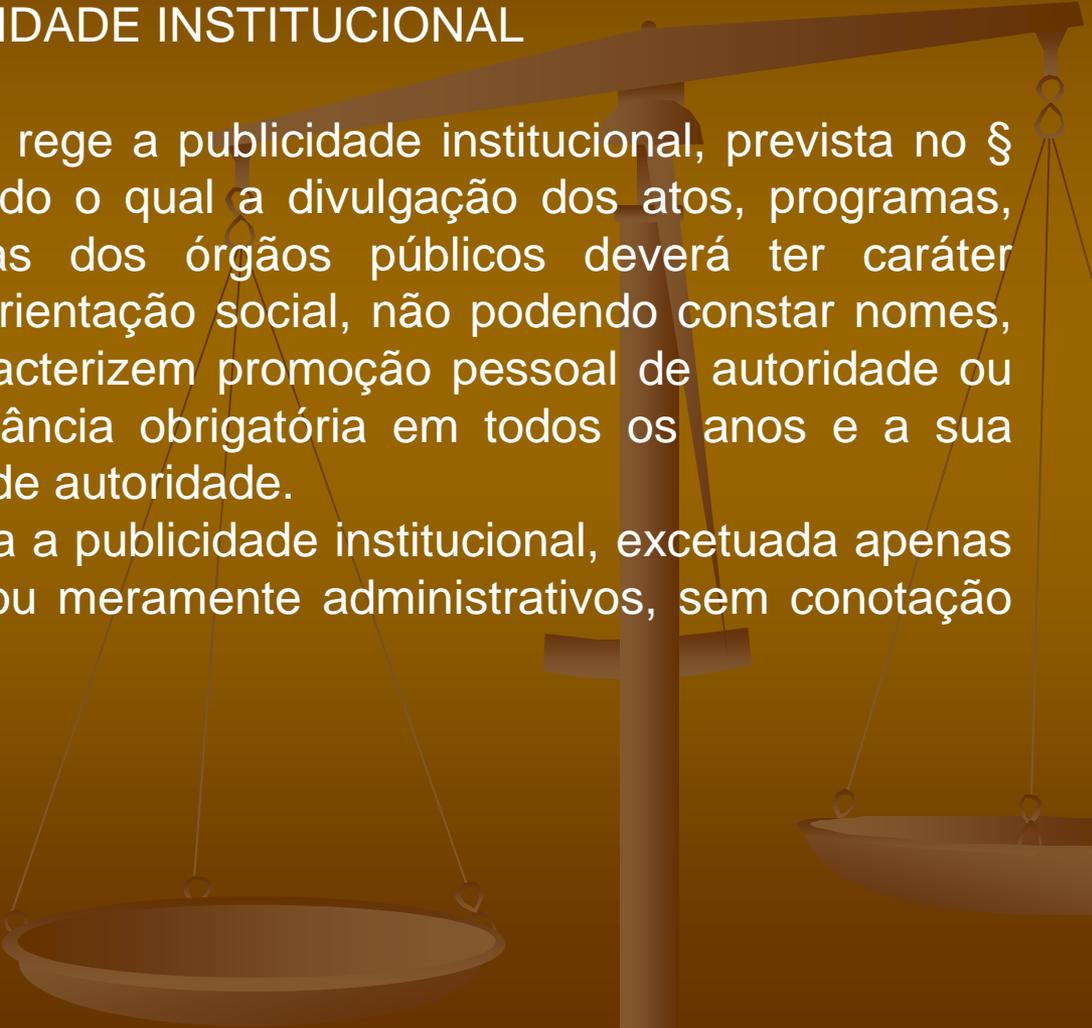
A interpretação da vedação de condutas em período eleitoral deve ser norteada pelo princípio básico da igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos, de modo a evitar o benefício eleitoral em favor de candidato, partido político ou coligação, como forma de prejudicar a campanha do adversário.

A conduta vedada pode ser apreciada como abuso do poder de autoridade em investigação judicial e ensejar a aplicação do artigo 22 da Lei Complementar n. 64/90 (representação à Justiça Eleitoral).

Convém registrar que, “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam” (inciso XVI do artigo 22, da LC 64/90, incluído pela Lei Complementar n. 135/2010).

As condutas vedadas também caracterizam atos de improbidade administrativa, sujeitando-se à Lei n. 8.429/92.

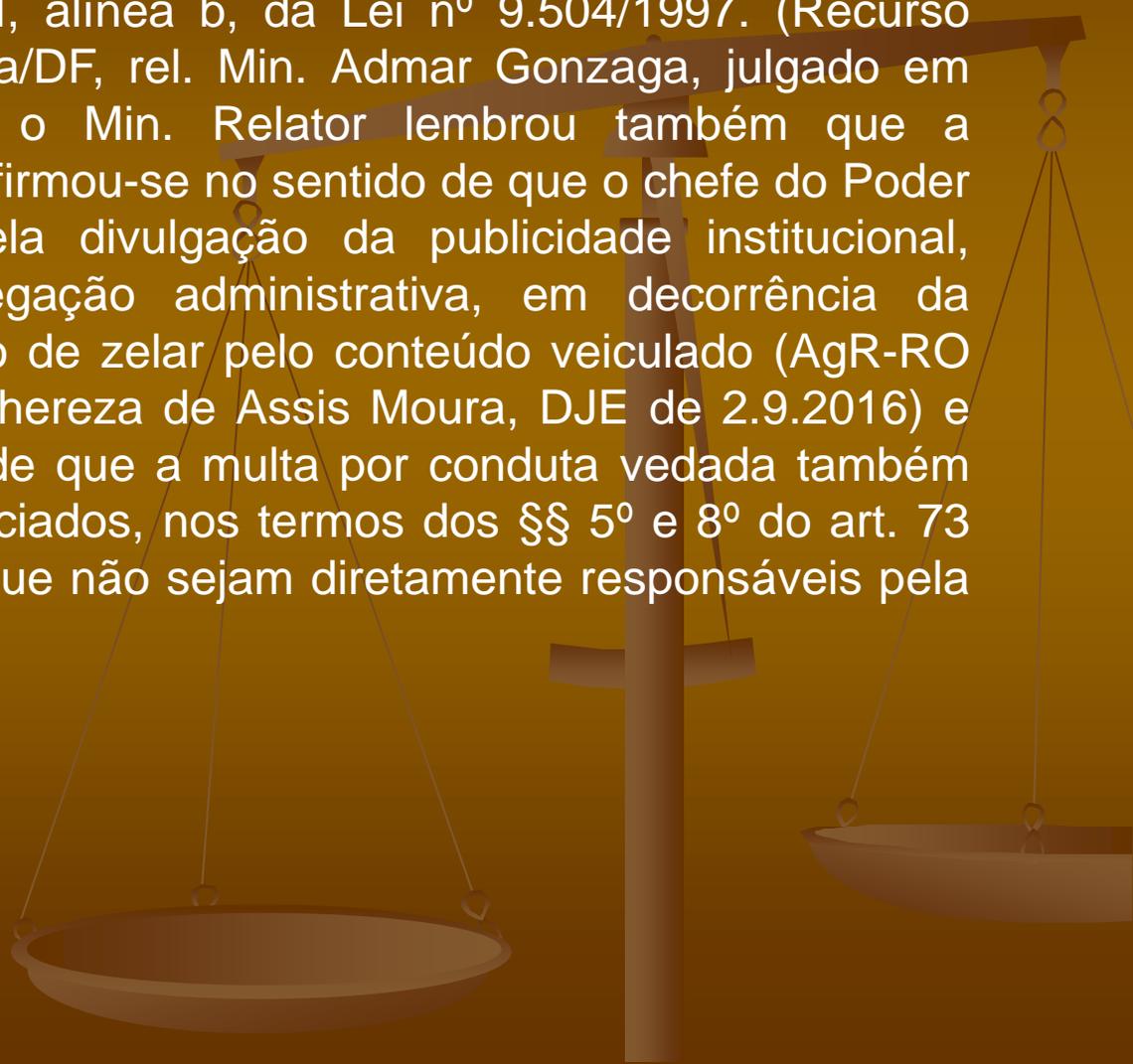
PUBLICIDADE INSTITUCIONAL



O princípio da impessoalidade rege a publicidade institucional, prevista no § 1º do artigo 37 da CF, segundo o qual a divulgação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidor público. É de observância obrigatória em todos os anos e a sua infringência caracteriza abuso de autoridade.

A partir de 7 de julho, é vedada a publicidade institucional, excetuada apenas a publicação de atos oficiais ou meramente administrativos, sem conotação eleitoral.

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, reafirmou o entendimento de que constitui conduta vedada a veiculação de publicidade institucional no período de três meses que antecede o pleito, conforme previsto no art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei nº 9.504/1997. (Recurso Ordinário nº 1723-65, Brasília/DF, rel. Min. Admar Gonzaga, julgado em 7.12.2017.) Nesse julgado, o Min. Relator lembrou também que a jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que o chefe do Poder Executivo é responsável pela divulgação da publicidade institucional, independentemente de delegação administrativa, em decorrência da atribuição intrínseca ao cargo de zelar pelo conteúdo veiculado (AgR-RO nº 2510-24, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJE de 2.9.2016) e que é pacífica a orientação de que a multa por conduta vedada também alcança os candidatos beneficiados, nos termos dos §§ 5º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, ainda que não sejam diretamente responsáveis pela conduta.



PROPAGANDA ELEITORAL

Permitida a partir de 16 de agosto do ano da eleição, conforme artigo 36 da Lei n. 9.504/97, com a nova redação dada pela Lei n. 13.165/15.

A partir da edição da Lei n. 13.487/17, é proibida propaganda política paga no rádio e na televisão.

Não configura propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolva pedido explícito de voto: a) a menção à pretensa candidatura; b) a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos; c) a participação de filiados a partidos políticos ou pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates, observado o tratamento isonômico; d) a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais e discutir planos de governo ou alianças partidárias; e) a realização de prévias partidárias e a distribuição de material informativo; f) a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos; g) a realização de reuniões, a expensas de partido político, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias; h) campanha de arrecadação prévia de recursos (artigo 23, § 4º, inciso IV).

No primeiro semestre do ano eleitoral, não pode haver aumento de gastos com publicidade que exceda a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos anteriores ao pleito, devendo ser considerado o gasto global que abranja a publicidade da Administração Pública Direta e Indireta.

Nos três meses anteriores ao pleito, é proibido fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, exceto quando se tratar de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo, a critério da Justiça Eleitoral. Vedação aplicável aos candidatos dos cargos em disputa. Não podem ser utilizados símbolos ou imagens.

A propaganda eleitoral não pode ser veiculada nos sítios oficiais dos órgãos ou entidades da Administração Pública Direta e Indireta, nem podem ser utilizados símbolos, frases ou imagens associadas aos órgãos de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista.

Nos três meses anteriores ao pleito, é proibida a participação de candidatos em inaugurações de obras públicas. A vedação se aplica a candidato a qualquer cargo a partir da solicitação do registro da candidatura.

Nos três meses anteriores ao pleito, é vedada a contratação de shows artísticos para inauguração de obras ou serviços públicos com recursos públicos.

Os bens móveis e imóveis pertencentes à Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não podem ser cedidos ou usados em benefício de candidato, partido político ou coligação, exceto para realização de convenção partidária. Aos candidatos à reeleição de cargos majoritários, é permitida a utilização de suas residências oficiais para realização de reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

É vedada a utilização de materiais ou a distribuição gratuita de bens ou serviços de caráter social, custeados pelo erário, em benefício de candidatos, partido político ou coligação.

Não é necessário suspender ou interromper a execução de programas, projetos e ações durante o ano eleitoral, a vedação se refere ao uso promocional em favor de candidato.

É vedada a cessão de servidores públicos para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal.

É vedada a nomeação, contratação, admissão, demissão sem justa causa, supressão ou readaptação de vantagens, remoção ou transferência de ofício e exoneração de servidor nos três meses anteriores ao pleito até a posse, inclusive temporários, exceto: a) cargos em comissão ou função de confiança; b) cargos do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas; c) aprovados em concurso público homologado até 7 de julho; d) serviços públicos essenciais; e) transferência ou remoção de militares, policiais civis e agentes penitenciários.

É possível a realização de concurso público no período eleitoral, mas a nomeação e posse dos aprovados só poderá ocorrer após a posse dos eleitos, ou seja, no ano seguinte.

A revisão geral da remuneração dos servidores públicos está limitada à recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

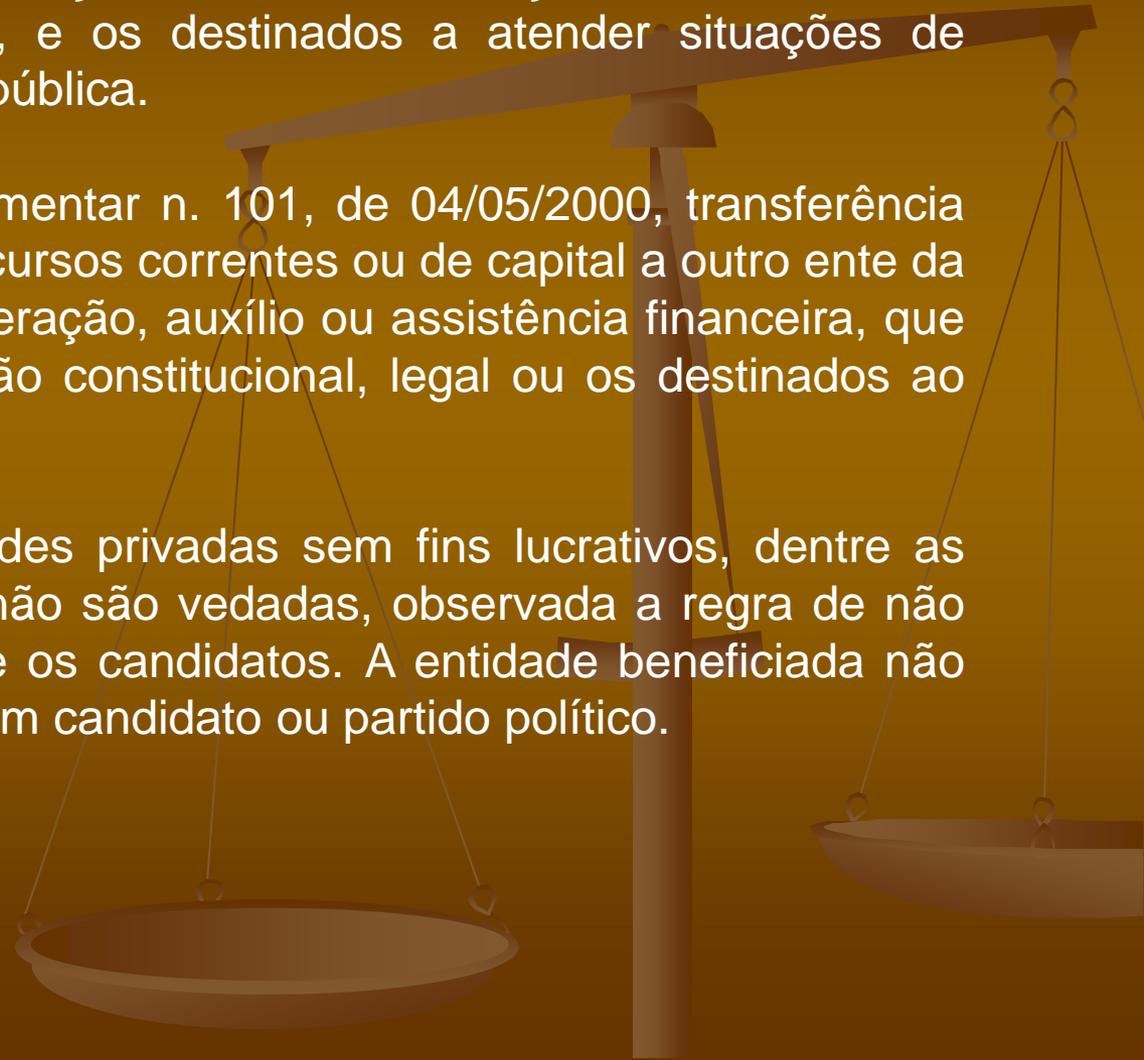
Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), é nulo o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato, ou seja, a partir de 1º de julho.

A interpretação deve ser feita em conjunto com o artigo 73 da Lei das Eleições, ou seja, a revisão geral não pode resultar em aumento de despesa com pessoal nos últimos cento e oitenta dias do fim do mandato.

Nos três meses anteriores ao pleito, é vedada a transferência voluntárias de recursos, 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 ou calamidade pública.

Nos termos da Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000, transferência voluntária 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 SUS (artigo 25).

A transferência para entidades privadas sem fins lucrativos, dentre as quais as do terceiro setor, não são vedadas, observada a regra de não afetação da igualdade entre os candidatos. A entidade beneficiada não pode ter qualquer vínculo com candidato ou partido político.



Os atos preparatórios necessários ao início da obra ou serviço, incluindo a assinatura do instrumento, podem ser praticados, apenas a transferência dos recursos só poderá ser feita após a eleição.

No ano de eleição, é proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, exceto nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, cabendo ao Ministério Público promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. Os programas sociais não podem ter vínculo com candidato.

É proibida a operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A partir de 1º de maio, é vedado contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no ano ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR CONDOTA VEDADA. CESSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER LEGISLATIVO PARA A CAMPANHA ELEITORAL. ART. 73, III, DA LEI Nº 9.504/97. PROIBIÇÃO ADSTRITA AOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO. LEGALIDADE ESTRITA. CONDOTA PASSÍVEL DE REPRESSÃO, EM TESE, SOB O VIÉS DO ABUSO DE PODER. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. DESPROVIMENTO.

1. 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. Precedentes.

2. Não se verificando a existência de argumentos hábeis a ensejar a alteração da decisão agravada, fica ela mantida por seus próprios fundamentos. Incidência da Súmula 182 do STJ.

3. Agravo regimental desprovido.

AgR-Respe – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 62630 – Brasília/DF. Acórdão de 26/11/2015. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura. DJe 04/02/2016, p. 129. (grifos não originais)

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. CONDOTA VEDADA. SERVIDOR PÚBLICO. PODER LEGISLATIVO. CESSÃO. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA. RESTRIÇÃO DE DIREITOS. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. A vedação contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97 é direcionada aos servidores do Poder Executivo, não se estendendo aos servidores dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo, por se tratar de norma restritiva de direitos, a qual demanda, portanto, interpretação estrita.

2. Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 4.2.2016).

3. Agravo regimental desprovido.

AgR-Respe – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 119653 – Natal/RN. Acórdão de 23/08/2016. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. DJe 12/09/2016, p. 31. (grifos não originais)

Parecer n. 198/2017-PA

PROGRAMAS DE NATUREZA CONTÍNUA COM PREVISÃO NO PLANO PLURIANUAL. ATIVIDADES SEM POTENCIAL OFENSIVO À ISONOMIA ENTRE OS CANDIDATOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO COMO CONDOTA VEDADA. PROIBIÇÃO DE REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA INSTITUCIONAL.

A execução de programas de natureza contínua, previstos no Plano Plurianual, bem como a realização de atividades sem ofensa à igualdade entre os candidatos não caracterizam conduta vedada pela legislação eleitoral, impondo-se apenas a proibição de divulgação de qualquer tipo de propaganda institucional.

Parecer n. 172/2017-PA

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS. POSSIBILIDADE.

No período eleitoral, são permitidas as transferências voluntárias para entidades sem fins lucrativos não vinculadas ou mantidas por candidatos, pois a vedação da legislação eleitoral se refere aos entes federativos.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDOTA VEDADA. BENEFICIÁRIO. CONFIGURAÇÃO.

1. O reconhecimento da prática de conduta vedada, prevista no art. 73 da Lei. 9.504/97 também recai sobre aquele que se beneficiou da conduta, independentemente de ser agente público. Precedente.

2. Ficou comprovada nos autos a utilização de veículo cedido à prefeitura em proveito de campanha eleitoral, razão pela qual se evidencia a prática da conduta ilícita do art. 73, I, da Lei 9.504/97, devendo ser imposta ao réu a sanção de multa, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, reconhecida a prática das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei 9.504/97, devem ser impostas as sanções previstas em lei, independentemente da comprovação de eventual potencialidade de influência do ato no equilíbrio da disputa eleitoral.

RO - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 194592 – Campo Grande/MS. Acórdão de 03/10/2017. Min. Admar Gonzaga. DJe 07/12/2017. (grifos não originais)

ELEIÇÃO 2016. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDOTA VEDADA. ART. 77 DA LEI Nº 9.504/97. CANDIDATOS. CARGO. VEREADOR. COMPARECIMENTO. INAUGURAÇÃO. PARQUE TECNOLÓGICO. UNIVERSIDADE PRIVADA. APORTE FINANCEIRO. CONVÊNIO. ESTADO. TERRENO. DOAÇÃO. MUNICÍPIO. OBRA. NATUREZA JURÍDICA. DELIMITAÇÃO. NORMA RESTRITIVA. EXEGESE ESTRITA. TIPIFICAÇÃO DA CONDOTA VEDADA. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. In casu, a orientação perfilhada no acórdão regional foi a de que o comparecimento de vereadores candidatos à reeleição, durante o período crítico, à inauguração de obra realizada por universidade privada, construída em terreno doado pelo município e patrocinada, em parte, com recursos públicos repassados por meio de convênio estadual, nos três meses que antecederam a data do pleito, caracteriza a conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97.

2. Tal entendimento, contudo, contraria remansosa jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que as normas que encerram condutas vedadas devem ser interpretadas restritivamente.

3. 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. Incidência dos princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido na norma.

4. Recurso especial ao qual se dá provimento.

RESPE – Recurso Especial Eleitoral nº 18212 – Campo Bom/RS. Acórdão de 03/10/2017. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. DJe 08/11/2017, p. 29-30. (grifos não originais)

ELEIÇÕES 2014. RECURSO ORDINÁRIO. DEPUTADO ESTADUAL. ABUSO DE PODER. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/1997. INOCORRÊNCIA. CONDUTA VEDADA. MAJORAÇÃO DA MULTA.

1. Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral, com base na compreensão da reserva legal proporcional, verificar, com fundamento em provas robustas admitidas em direito, a existência de grave ilícito eleitoral suficiente para ensejar as severas e excepcionais sanções de cassação de diploma e de declaração de inelegibilidade.

2. O abuso do poder político qualifica-se quando a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura ou como forma de prejudicar a campanha de eventuais adversários, incluindo neste conceito quando a própria relação de hierarquia na estrutura da administração pública é colocada como forma de coagir servidores a aderir a esta ou aquela candidatura, pois, nos termos do art. 3º, alínea j, da Lei nº 4.898/1965, configura abuso de autoridade qualquer atentado "aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional".

(...)

4. Condutas vedadas. 4.1. A cassação por conduta vedada, à semelhança do art. 30-A da Lei das Eleições, exige um juízo de proporcionalidade entre o ilícito praticado e a sanção a ser imposta. A cassação do diploma com fundamento nos incisos I (utilização de uma sala para reunião para tratar da questão dos convites) e V (suposta exoneração do servidor em período vedado) não se revela razoável ao concreto, mormente quando um dos fatos é absolutamente controverso nas provas dos autos (inciso V).

4.2. Art. 73, inciso III, da Lei das Eleições. A referida proibição alcança somente os servidores do Poder Executivo e não os do Legislativo (cf. o AgR-REspe nº 137472/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 1º.3.2016).

5. Recursos ordinários dos representados providos. Recurso do MPE conhecido como ordinário e provido em parte. Recurso da Coligação desprovido. Prejudicada a AC nº 203-31/RS.

RO – Recurso Ordinário nº 265041 – Porto Alegre/RS. Acórdão de 05/04/2017. Min. Gilmar Mendes. DJe 08/05/2017, p. 124. (grifos não originais)

CONSULTA. PRESIDENTE DO INEP. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. PROCESSO ELEITORAL INICIADO. CONDUTA VEDADA. ANÁLISE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CONHECIMENTO.

1. Iniciado o processo eleitoral, não se conhece da consulta formulada pela Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), acerca da possibilidade de transferências voluntárias de recursos "decorrentes de convênios celebrados todos os anos com todos os Estados, mediante critérios prévia e objetivamente definidos, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral".

2. Desserve a consulta ao exame das condutas vedadas a agentes públicos de que trata o art. 73 da Lei das Eleições. Precedentes. Consulta não conhecida.

CTA – Consulta nº 41518 – Brasília/DF. Acórdão de 17/11/2016. Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa. DJe 12/12/2016, p. 34. (grifos não originais)

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. AGRAVO MANEJADO EM 23.5.2016. CONDOTA VEDADA. ART. 73, I, II, IV E § 10, DA LEI Nº 9.504/97. CARACTERIZAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. DESNECESSIDADE. CONDUAS INDIVIUALIZADAS. NÃO PROVIMENTO.

1. A parte se defende dos fatos e, não, da capitulação jurídica apresentada na exordial.
2. Desnecessária a formação de litisconsórcio entre candidato beneficiário e agente executor da conduta vedada, quando atua na qualidade de simples mandatário.

3. O programa social deve estar previsto em lei e em execução orçamentária no ano anterior à eleição, para atrair a incidência da ressalva do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições.

4. O art. 73, § 8º, da Lei das Eleições prevê a aplicação de multa a partidos, coligações e candidatos que se beneficiarem das condutas vedadas.

5. Agravo regimental a que se nega provimento.

RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 63449 – Monte Carmelo/MG. Acórdão de 08/09/2016. Min. Rosa Maria Weber Candiota da Rosa. DJe 30/09/2016, p. 39. (grifos não originais)

