

Manual de Condutas Vedadas

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Versão Revisada

Ficha Técnica

Prefeito

Ricardo Nunes

Controlador Geral do Município

Daniel Falcão

Chefe de Gabinete

Thalita Abdala Aris

Coordenador de Promoção da Integridade

Fábio Roberto Vieira

José Maurício Linhares Barreto Neto

Divisão de Promoção da Ética - COPI

Misaac Dezsa Cavalcante Souza

Ricardo Figueirêdo Veiga

Elaboração

Divisão de Promoção da Ética

Revisão

Assessoria de Comunicação

Assessoria Técnica

Assessoria Jurídica

Diagramação

Thiago Henrique Pereira

Apresentação

O presente manual traz explicações sobre as condutas vedadas aos agentes públicos em relação às questões eleitorais. Trata-se de uma iniciativa da Controladoria Geral do Município (CGM) e de sua Coordenadoria de Promoção da Integridade (COPI) que visa a esclarecer os agentes públicos de São Paulo quanto àqueles atos que estão proibidos de praticar no contexto eleitoral.

A posição especial que a Administração Pública ocupa na sociedade revela um grande potencial para a influência de seus agentes nas eleições, razão pela qual existem diversas normas voltadas para a coibição de intervenções indevidas de agentes públicos no processo eleitoral. Contudo, poucos servidores conhecem as referidas normas e as consequências de seu descumprimento. O curso de ética no serviço público, oferecido pelo Centro de Formação em Controle Interno (CFCI) da CGM aos agentes públicos municipais, frequentemente aborda o tema das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, mas de modo sucinto, sem a possibilidade de aprofundamento no assunto.

Nesse sentido, o manual visa a suprir essa necessidade de que os servidores municipais adquiram conhecimento a respeito das condutas vedadas, especialmente por estarmos em ano eleitoral. O material é composto pela transcrição das condutas vedadas apresentadas na legislação, uma breve explicação a respeito de cada uma delas, julgados selecionados do Tribunal Superior Eleitoral, bem como as sanções aplicáveis a cada conduta.

Boa consulta!

Introdução

A legislação eleitoral tem como um de seus principais objetivos a garantia da lisura dos pleitos e das atividades a ele relacionadas, de modo que seja preservada a igualdade de oportunidades entre candidatos. Nesse sentido, dado o dever de respeito ao interesse público, espera-se dos agentes públicos um cuidado ainda mais pronunciado no tocante à abstenção da prática de atos que possam comprometer as eleições.

Dentre as diversas hipóteses de abuso de poder político tendentes a afetar a legitimidade do pleito, a legislação eleitoral estabelece a proibição específica de determinadas condutas relacionadas ao funcionalismo público. As regras acerca das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais estão dispostas do art. 73 ao art. 78 da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), com regulamentação pela Resolução TSE nº 23.610/2019, do art. 83 ao art. 86 e pela Resolução TSE nº 23.671/2021.

Com o estabelecimento das referidas proibições, pretende-se evitar que os recursos da Administração Pública sejam empregados no patrocínio de campanhas eleitorais, favorecendo determinados candidatos, partidos, coligações ou federações partidárias, em manifesta violação aos princípios da impessoalidade, moralidade e supremacia do interesse público.

Essas condutas vedadas são ilícitos eleitorais e implicam, de modo geral, a responsabilização de seus beneficiários e dos agentes públicos envolvidos. Ressaltamos que o conceito de agente público utilizado pela legislação eleitoral é amplo, abrangendo todos aqueles que, “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”, conforme disposto no art. 73, § 1º, da Lei das Eleições.

A seguir, trataremos de cada uma delas, buscando trazer sua definição, julgados do Tribunal Superior Eleitoral e as penalidades aplicáveis.

Cessão ou uso de bens públicos

art. 73, I, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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 cessão e o uso de bens públicos em benefício de candidatos, partidos e federações partidárias podem afetar a igualdade entre candidatos nos pleitos eleitorais. Os bens afetados à Administração Pública têm destinação própria, não estando à disposição do público em geral, bem como dos candidatos e partidos. Quando um candidato ou partido se vale do bem público para promover interesses eleitorais, coloca-se em vantagem em relação àqueles candidatos que não têm acesso ao referido bem.

Mostra-se importante destacar que a proibição engloba os bens móveis e imóveis atrelados a uma finalidade pública, ainda que sob domínio de pessoa jurídica de direito privado. Nesse sentido, o agente público que cede um ônibus de empresa concessionária de serviço de transporte público urbano também comete infração à lei eleitoral.

Ademais, os agentes públicos devem tomar cuidado para não violarem a proibição em questão por meio de ações que podem, aos olhos de alguns, parecerem inofensivas. Nesse sentido, pratica conduta vedada o agente público que utiliza aparelhos – como telefones, computadores, máquinas reprográficas etc. - de órgãos ou entidades da Administração Pública em atividades político-eleitorais.

Do mesmo modo, mostra-se ilícita a conduta de deixar veículo envelopado com propaganda eleitoral nas dependências de repartição pública. A Lei nº 12.891/2013 modificou a Lei das Eleições no sentido de limitar ainda mais a propaganda eleitoral, permitindo a colocação de adesivos em veículos, respeitadas algumas regras acerca das dimensões, posição e tipo de material empregado. Essa limitação visa a impedir que se crie um efeito visual único, tomando grande parte do veículo, que funcione como uma espécie de “propaganda ambulante”. Apesar de ilícita mesmo fora de imóveis públicos, há uma preocupação especial a respeito de sua prática na Administração Pública, uma vez que a conduta é capaz de violar princípios como os da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral oferece diversos exemplos de hipóteses em que há violação ao art. 73, I, da Lei nº 9.504/1997, como o uso de máquina de fotocópias pertencente ao Município para a impressão de material de campanha (TSE-AAgnº 5694/SP- DJ,v.1,30-9-2005,p.123), a realização de carreta de ambulâncias associando o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) à campanha de candidato à reeleição (TSE – RO nº 273560/SE – DJe, t. 31, 13-2-2015, p. 32-33), utilizar-se de audiências públicas para veicular discurso que extrapola o debate político e configura campanha eleitoral (TSE – REspe nº 1063/RS – DJe, t. 228, 2-12-2015, p. 53-54) e a pintura de postes de sinalização de trânsito com as cores utilizadas na campanha de candidato à reeleição (TSE – AgR-REspe no 95304/RJ – DJe, t. 37, 25-2-2015, p. 52-53).

No tocante ao aspecto temporal da proibição contida no art. 73, I, da Lei de Eleições (LE), a lei não estabelece limitação, de modo que a conduta é vedada a qualquer tempo, independentemente de ser a conduta praticada dentro do período eleitoral. A jurisprudência do TSE reforça o entendimento segundo o qual a conduta vedada inscrita no art. 73, I, da LE, pode se configurar ainda antes do pedido de registro de candidatura (TSE – RO no 643257/ SP – DJe, t. 81, 2-5-2012, p. 129).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral) . Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Uso indevido de materiais ou serviços

art. 73, II, L. 9.504/97

Conduta vedada: “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”.

A proibição diz respeito ao uso de materiais e serviços além do permitido pelas normas que disciplinam as atividades dos Governos e Casas Legislativas. Aos servidores dos respectivos órgãos é lícito utilizar seus materiais e serviços para realizar a atividade pública prevista no regimento interno da instituição e somente nos limites definidos em norma própria. A ideia da vedação veiculada no art. 73, II, da Lei das Eleições, é coibir o uso de materiais e serviços custeados pelo erário em campanhas eleitorais, de modo que os candidatos que têm acesso aos órgãos de governo e seus respectivos servidores não obtenham vantagem indevida na disputa eleitoral em relação ao demais concorrentes.

Um agente público que faça uso eleitoreiro de serviços de correio eletrônico contratados pela Prefeitura exclusivamente para a execução de atividades institucionais, isto é, que utilize os serviços custeados pelo ente público para realizar atos de campanha de determinado candidato, partido, coligação ou federação partidária, comete a conduta vedada prescrita no art. 73, II, da Lei das Eleições. De modo similar, o agente público que utiliza material de escritório da Prefeitura na campanha eleitoral também comete a referida conduta vedada.

Do mesmo modo como ocorre na cessão ou uso de bens públicos, o uso indevido de materiais ou serviços não possui limitação temporal, isto é, pode ocorrer a qualquer tempo, ainda que fora de período eleitoral.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta vários exemplos de situações em que há violação ao art. 73, II, da Lei nº 9.504/1997, como o uso de telefone celular funcional de Casa Legislativa em campanha eleitoral (Ac. de 10.10.2019 no AgR-AI nº 312, rel. Min. Og Fernandes.), o uso de serviços, em atos de campanha eleitoral, de empresa contratada pela Prefeitura para a execução de serviços gerais de manutenção (RESPE nº 38312/RJ, de 07.06.2016 – Dje, 01.07.2016) ou ainda o uso de serviço de terraplanagem custeado pela Prefeitura com a finalidade de preparar local para a realização de “showmício” de candidato (17.05.2007, EDAR em AI nº 6642, DJ – 13.06.2007).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Cessão ou uso de agente público para comitê de campanha eleitoral

art. 73. III, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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”.

A vedação compreende tanto a cessão como o uso de agente público em comitê de campanha eleitoral de candidato durante o horário de expediente. Ressalta-se que a proibição de uso diz respeito tão somente ao período em que o agente público cumpre seu expediente no órgão ou entidade com o qual mantém vínculo funcional. Fora do horário de trabalho, o agente público pode participar normalmente de atividades de apoio ao candidato ou partido de sua preferência. De todo modo, o agente público deverá manter-se discreto, portando-se de tal maneira que suas manifestações no âmbito político-eleitoral não possam ser associadas ao vínculo funcional que mantém com a Administração Pública.

Por tratar-se de conduta que pressupõe a atuação de agente público em comitê eleitoral, somente se pode reconhecê-la dentro do período eleitoral, isto é, desde o registro da candidatura até a realização do pleito, uma vez que é esse o intervalo no qual operam os comitês de campanha eleitoral.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta vários exemplos de situações em que há violação ao art. 73, III, da Lei nº 9.504/1997, como o uso de servidores públicos na pintura de paredes e limpeza de comitê de campanha (Ac. de 1º.10.2014 no AgR-REspe nº 43580, rel. Min. Gilmar Mendes.), o uso de artifício para provocar a participação de servidor público em gravação de programa eleitoral (Ac. de 25.6.2014 no AgR-REspe nº 122594, rel. Min. João Otávio de Noronha.), a atuação de procurador municipal como advogado de candidato (Ac. de 28.6.2018 no AgR-AI nº 69714, rel. Min. Admar Gonzaga.), bem como a participação de servidor em reunião, no horário de trabalho, na qualidade de representante partidário (Ac. de 23.8.2016 no REspe nº 30010, rel. Min. Herman Benjamin.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral) . Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Uso promocional de bens ou serviços públicos

art. 73, IV, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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 proibição diz respeito ao uso eleitoral de bens e serviços de caráter social para os quais haja custeio ou subvenção por parte do Poder Público. Programas sociais que envolvem a distribuição gratuita de bens ou prestação gratuita de serviços têm um apelo muito forte junto à população. Nesse sentido, a vinculação da imagem de candidato ou partido a uma determinada prestação gratuitamente realizada pelo Poder Público possui elevado potencial de enviesar a escolha do beneficiário durante o pleito eleitoral.

Notocante ao aspecto temporal da proibição contida no art. 73, IV, da Lei de Eleições (LE), a lei não estabelece limitação, de modo que a conduta é vedada a qualquer tempo, independentemente de ser a conduta praticada dentro do período eleitoral.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta diversos exemplos de situações em que há violação ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997, como a distribuição de eletrodomésticos em evento comemorativo do dia das mães, com participação ativa do Prefeito (Ac. de 25.8.2015 no REspe nº 71923, rel. Min. Henrique Neves da Silva.), uso de evento de inauguração de obra realizada por autarquia municipal para a promoção de candidato (Ac. de 6.5.2021 no RO-EI nº 060038425, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.) e a realização de casamentos com isenção de emolumentos, utilização de funcionários públicos e celebrado dentro de uma escola pública (Ac. de 5.11.2019 no AgR-REspe nº 29411, rel. Min. Edson Fachin.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Nomeação, admissão, transferência ou dispensa extemporâneas de servidor público

art. 73, V, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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”.

A vedação acima transcrita tem como objetivo coibir a prática de atos relacionados ao vínculo funcional de servidores públicos com a Administração que representem indícios ou tentativas de favorecimento eleitoral por parte daquelas autoridades competentes para a nomeação, transferência, remoção de servidores etc. Uma situação clara de prática da conduta vedada em comento é aquela em que o chefe do órgão transfere um determinado servidor para uma unidade indesejada como forma de puni-lo por não ter prestado auxílio à campanha eleitoral de certo candidato.

Nesse sentido, para que os servidores não sejam constrangidos ao apoio de candidatos e partidos de preferência de seus superiores hierárquicos, a lei restringe os atos mencionados no art. 73, V, da Lei nº 9504/97 no período compreendido entre os 3 meses anteriores ao pleito e a posse dos eleitos.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral oferece vários exemplos de situações em que há a prática das condutas vedadas elencadas no art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997, como a demissão de elevado número de servidores municipais no período compreendido entre o pleito e a posse dos eleitos (Ac. de 26.4.2016 no AgR-AI nº 61467, rel. Min. Luiz Fux.), a suspensão de ordem de férias de determinada servidora sem que haja interesse da administração (Ac. de 17.11.2009 no AgR-AI nº 11207, rel. Min. Arnaldo Versiani.), admissão e dispensa de servidores temporários no período eleitoral (Ac. de 8.4.2003 no REspe nº 21167, rel. Min. Fernando Neves.), a dispensa de servidores temporários no período eleitoral sob a alegação de necessidade de adequação à LRF quando não há provas suficientes da imprescindibilidade da medida (Ac. de 6.5.2021 no RO-EI nº 060010891, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.) e prefeito que realiza a remoção de servidores municipais durante o período eleitoral (Ac. de 12.9.2019 no AgR-REspe nº 56079, rel. Min. Sérgio Banhos.).

Ainda é interessante notar que a mera observância formal do dispositivo da Lei das Eleições não impede o reconhecimento de outros ilícitos eleitorais, como o abuso de poder político. O Tribunal Superior Eleitoral já decidiu que a contratação injustificada, sem concurso público, de 248 servidores temporários em um Município de 7.051 eleitores no período entre janeiro e julho do ano eleitoral (período imediatamente anterior aos últimos três meses restantes para o pleito) configura abuso de poder político (Ac. de 3.11.2015 na AC nº 8385, rel. Min. Henrique Neves da Silva; no mesmo sentido o Ac. de 3.11.2015 no REspe nº 152210, rel. Min. Henrique Neves da Silva.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Transferência voluntária de recursos

art. 73, VI, a, L.9.504/97

Conduta vedada: Nos três meses que antecedem o pleito: “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”.

O art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal define transferência voluntária como sendo “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”.

A vedação acima pretende evitar que a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios seja utilizada como pretexto para o favorecimento de partidos e candidatos nas eleições. Se em tempos normais é comum que os entes federativos enviem recursos uns aos outros com a finalidade de conferir maior equilíbrio no desenvolvimento nacional, bem como de viabilizar a execução descentralizada de atividades compreendidas na competência comum dos entes federativos, no período eleitoral, por sua vez, as mesmas transferências são consideradas indicativos de desequilíbrio na disputa por cargos eletivos.

Isso se dá porque existe o risco de que o ente federativo utilize os referidos recursos com fins eleitorais, como no caso em que um Estado condiciona a transferência de determinado valor a um Município ao apoio de algum candidato. A proibição não compreende nem a transferência de recursos para o custeio de obra ou serviço em andamento e prevista em cronograma próprio nem a transferência de recursos voltadas ao atendimento de situações emergenciais e de calamidade pública.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral oferece entendimentos bem consolidados quanto às situações em que se configura a prática das condutas vedadas elencadas no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997. Nesse sentido, o TSE considera as transferências voluntárias realizadas a municípios durante o período eleitoral como sendo condutas proibidas de acordo com o art. 73, VI, a, da Lei das Eleições (Ac. de 18.6.2009 no RO nº 841, rel. Min. Ricardo Lewandowski.).

O Tribunal também entende que a mera existência de cronograma de execução de obras não é suficiente para afastar a conduta vedada, sendo também necessária a comprovação de que existem obras em andamento (Ac. de 24.9.2019 no AgR-AI nº 62448, rel. Min. Luís Roberto Barroso.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Publicidade institucional em período eleitoral

art. 73, VI, b, L.9.504/97

Conduta vedada: Nos três meses que antecedem o pleito: “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”.

A proibição de realização de publicidade institucional nos três meses anteriores ao pleito tem fundamento na necessidade de se evitar que as atividades desempenhadas pelos entes públicos sejam indevidamente associadas aos candidatos ocupantes de cargos eletivos nas respectivas circunscrições. A vedação subsiste ainda que a publicidade institucional seja veiculada de maneira impessoal, com caráter educativo, informativo, comunicando conteúdo verídico.

Como é comum que a Administração Pública tenha diversas placas referentes a obras e campanhas iniciadas muito antes do período em que a conduta é proibida, o que se deve fazer com as referidas placas nos três últimos meses anteriores ao pleito? O art. 73, VI, b, da Lei das Eleições tem como núcleo “autorizar publicidade institucional”, redação que pode nos induzir a pensar que estão proibidas somente as novas autorizações, isto é, aquelas realizadas dentro dos três meses imediatamente anteriores ao pleito.

Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral entende que a publicidade institucional não pode ser mantida, ainda que autorizada em momento anterior, uma vez que a manutenção da publicidade institucional no período vedado tende a provocar desequilíbrio na igualdade de oportunidades entre candidatos.

A lei permite ainda, como exceção, a publicidade institucional de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, bem como de publicidade que se dê em função de grave e urgente necessidade pública.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral oferece entendimentos bem consolidados quanto às situações em que se configura a prática das condutas vedadas elencadas no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, como a veiculação de notícias sobre atos governamentais em sítio eletrônico institucional e respectiva página na rede social Facebook (Ac. de 7.12.2017 no RO nº 172365, rel. Min. Admar Gonzaga.), publicidade institucional por meio de placas (outdoor) (Ac. de 17.12.2015 no AgR-REspe nº 147854, rel. Min. Henrique Neves da Silva), a veiculação, nos três meses anteriores ao pleito, de publicidade institucional mediante distribuição de material impresso (Ac. de 3.12.2013 no REspe nº 44530, rel. Min. Luciana Lóssio.) e a divulgação, em jornal, nos três meses que antecedem as eleições, de atos praticados pelo governo local (Ac. de 7.11.2013 no AgR-AI nº 32506, rel. Min. Dias Toffoli.).

Ademais, o TSE reconhece a proibição da manutenção de publicidade institucional no período vedado ainda que autorizada em período anterior (Ac. de 3.8.2015 no Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 144175, rel. Min. João Otávio de Noronha; e Ac. de 7.10.2021 no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 060316606, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão

art. 73, VI, c, L. 9.504/97

Art. 73, VI, c, L. 9.504/97: “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;”.

Condução vedada: Nos três meses que antecedem o pleito: “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;”.

Assim como na veiculação de publicidade institucional, a proibição de realização de pronunciamento em cadeia de rádio e televisão tem como objetivo evitar que o fácil acesso aos meios de comunicação institucionais de que gozam os ocupantes de cargos eletivos proporcione vantagem indevida a determinados candidatos na disputa eleitoral.

A transmissão em cadeia de rádio e televisão é aquela em que há exibição simultânea da mensagem, de modo que a programação regular das emissoras fica suspensa até que se encerre o pronunciamento. Desse modo, essa forma de transmissão possui enorme alcance, com elevado potencial para influenciar a disputa eleitoral, motivo pelo qual a lei restringe essa atividade apenas aos casos de grave e urgente necessidade pública.

Jurisprudência

A jurisprudência do TSE não é farta em condenações pela prática das condutas vedadas elencadas no art. 73, VI, c, da Lei nº 9.504/1997, mas é possível extrair dela os elementos essenciais para a configuração da conduta vedada de pronunciamento em cadeia de rádio e televisão. Nesse sentido, a imposição de condenação por prática da referida conduta requer uma análise quanto ao seu potencial para afetar o pleito (Ac. de 4.4.2006 no AgRgREspe nº 25671, rel. Min. Caputo Bastos.) e à formação de cadeia de rádio e televisão (Ac. de 8.5.2001 no REspe nº 19283, rel. Min. Costa Porto.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Excesso de despesas com propaganda institucional

art. 73, VII, L. 9.504/97

Conduta vedada: “realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito”.

Essa proibição complementa a vedação contida no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, isto é, a vedação de propaganda institucional em período eleitoral. Se a proibição de propaganda institucional em período eleitoral abrange apenas os três meses imediatamente anteriores ao pleito, a vedação ao excesso de despesas com propaganda institucional contempla todo o primeiro semestre do ano eleitoral. Desse modo, tem-se um esquema de restrições à propaganda institucional que se inicia nove meses antes do pleito, como representado na figura abaixo:

JANEIRO

JUNHO

ELEIÇÕES

PROIBIÇÃO DE GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL ACIMA DA MÉDIA

PROIBIÇÃO DE VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

Entende-se que a proibição de realização de propaganda institucional durante o período eleitoral não é suficiente para proteger a lisura do pleito contra possíveis abusos decorrentes dessa forma de publicidade. Isso se dá porque não é difícil cogitar que agentes políticos no exercício de mandato eletivo tentem obter favorecimento na disputa eleitoral por meio da intensificação da propaganda institucional no período imediatamente anterior aos últimos três meses antes do pleito como forma de escapar da vedação do art. 73, VI, b.

Ademais, no cômputo das despesas com publicidade institucional deve-se levar em conta o momento em que houve efetiva prestação do serviço, pouco importando a data de empenho ou pagamento. Isso se deve ao fato de que a real vantagem experimentada pelo pré-candidato detentor de mandato eletivo se dá quando é veiculada a propaganda institucional, momento em que pode ocorrer a associação entre a imagem do ente federativo e a do mandatário, ainda que de maneira involuntária. Desse modo, caso o prefeito de um determinado município promova publicidade institucional cujo empenho tenha sido realizado em novembro do ano anterior ao pleito, mas cujo respectivo serviço de publicidade somente seja efetivamente prestado em fevereiro do ano eleitoral, o valor gasto com a atividade deverá ser computado como realizado no primeiro semestre do ano eleitoral para fins de aplicação do art. 73, VII, da Lei das Eleições.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta alguns casos relacionados a situações em que se configura a prática das condutas vedadas elencadas no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, como o de prefeito e vice-prefeito que gastaram, no primeiro semestre do ano eleitoral, quase o sêxtuplo do valor médio das despesas com propaganda institucional do primeiro semestre dos três anos anteriores (Ac. de 17.9.2020 no AgR-REspEI nº 38696, rel. Min. Edson Fachin.), prefeito candidato à reeleição que gastou com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral valor 28,93% superior à média (Ac. de 18.6.2020 no AgR-REspe nº 60949, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.), bem como no caso de município cujo gasto com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral cresceu 16.428,73% (Ac. de 17.10.2019 no AgR-REspe nº 37820, rel. Min. Jorge Mussi.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

A nova conduta vedada de excesso de despesas com propaganda institucional

73, VII, L 9504/97 e art. 3º, L 14356/2022

Conduta vedada: “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”.

Recentemente promulgada, a Lei nº 14.356, de 31 de maio de 2022, promoveu alterações na legislação eleitoral, conferindo nova redação ao art. 73, VII, da Lei das Eleições, de modo que a conduta vedada de excesso de despesas com propaganda institucional no primeiro semestre do ano eleitoral passará a ter novos contornos, com duas mudanças fundamentais.

A primeira diferença é que a base que se deve utilizar para o cálculo do limite de gastos passa a levar em conta integralmente os três anos anteriores ao pleito (não somente os primeiros semestres), ou seja, toma-se o valor referente aos 36 meses anteriores ao pleito, calcula-se a média mensal do período e multiplica-se a média mensal por 6, operação cujo produto será o limite legal para despesas com propaganda institucional no primeiro semestre do ano eleitoral.

A outra importante mudança é que a lei passa a definir o núcleo da conduta como “empenhar” despesas com publicidade em vez de “realizar” despesas com publicidade. A interpretação dada pelo Tribunal Superior Eleitoral para o verbo “realizar” tem sido no sentido de considerá-lo como equivalente a realizar a etapa de liquidação, na qual se reconhece que o serviço foi efetivamente prestado. Todavia, a nova redação do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, passa a considerar o momento do empenho, assumindo, a princípio, posição ainda mais restritiva em relação à redação anterior.

Por fim, destaca-se que, em razão do princípio da anualidade eleitoral, a nova lei somente deverá ser aplicada a partir das eleições municipais de 2024.

Revisão geral de remuneração

art. 73, VIII, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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”.

Essa proibição visa a impedir que mandatários de cargos eletivos promovam de aumentos na remuneração de servidores públicos com a finalidade de angariar votos na disputa eleitoral. Com a proximidade do pleito, teme-se que eventuais aumentos na remuneração dos servidores daquela circunscrição possam influenciar intensamente a tomada de decisão dos beneficiários, desequilibrando, portanto, as condições de disputa entre os candidatos.

De acordo com a lei, a vedação se inicia a partir das convenções partidárias, mas o Tribunal Superior Eleitoral entende, conforme a redação do art. 83, VIII, da Resolução TSE nº 23.610/2019, que a proibição começa 180 dias antes da eleição. Também é importante ressaltar que a proibição contempla apenas o aumento real da remuneração, de modo que não é vedado o aumento destinado apenas à recomposição por perda em razão de inflação.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta alguns casos relacionados a situações em que se configura a prática das condutas vedadas elencadas no art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/1997, como o aumento, criação de gratificações e de outros benefícios aos servidores públicos municipais (Ac. de 25.2.2016 no AgR-AI nº 44856, rel. Min. Luiz Fux), bem como o aumento de remuneração que contemple apenas parte das categorias de servidores do ente federativo (Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral). Além disso, conforme dispõe o art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a conduta configura ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, ficando o agente sujeito a multa de até 24 vezes sua remuneração e à proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, por prazo não superior a 4 anos.

Comparecimento de candidato a inauguração de obra pública

art. 77, L. 9.504/97

Conduta vedada: “É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.”.

Essa vedação visa a impedir que candidatos impulsionem suas campanhas por meio da associação da imagem pessoal com obras públicas nos três meses anteriores ao pleito. A proibição abrange qualquer candidato, isto é, mesmo que o candidato não exerça mandato eletivo e não possua relação com a respectiva obra pública.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta alguns casos relacionados a situações em que se configura a prática da conduta vedada prevista no art. 77 da Lei nº 9.504/1997, como o candidato ao cargo de prefeito que comparece à inauguração de uma obra pública (Ac. de 21.11.2012 no REspe nº 11661, rel. Min. Arnaldo Versiani, red. designada Min. Nancy Andrighi.) e evento de inauguração de obra pública que se transformou em passeata de campanha em favor do filho do prefeito (Ac. de 25.8.2020 no AgR-RO nº 060082475, rel. Min. Sergio Banhos.).

Penalidades

Cassação de registro ou diploma e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral).

Contratação de show artístico em inauguração de obra pública

art. 75, L. 9.504/97

Conduta vedada: “Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.”.

Assim como na conduta vedada estudada anteriormente (comparecimento de candidato a inauguração de obra pública), essa proibição visa a impedir que candidatos promovam suas campanhas por meio da associação da imagem pessoal com eventos públicos com forte apelo popular nos três meses anteriores ao pleito.

Embora o candidato não necessariamente compareça ou seja mencionado no respectivo show artístico, o simples fornecimento de entretenimento à população custeado pelo erário nos três meses que antecedem o pleito é capaz de exercer influência indevida sobre o eleitorado.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta alguns casos relacionados a situações em que se configura a prática da conduta vedada prevista no art. 75 da Lei nº 9.504/1997, como o gasto de valores vultosos com a contratação de shows de bandas renomadas para evento de entrada gratuita e com identidade visual baseada nas mesmas cores da campanha de reeleição do prefeito (Ac. de 12.2.2019 no REspe nº 24389, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, cassação de registro ou diploma e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral).

Violar a impessoalidade da publicidade oficial

art. 74, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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. 37, § 1º, da Constituição da República 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.”.

Isso significa que tudo que é divulgado acerca das atividades desenvolvidas pelo Poder Público deve ser veiculado de modo a manter a impessoalidade, evitando qualquer tipo de exploração da atividade pública em benefício da imagem de autoridades ou servidores públicos envolvidos. O dispositivo ainda menciona o caráter educativo, informativo ou de orientação social de que a publicidade oficial deve se valer, reunindo elementos-chave dos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação.

Nesse sentido, a Lei das Eleições rotulou essa conduta vedada como abuso de autoridade, fazendo referência expressa ao art. 22 da Lei das Inelegibilidades (LC nº 64/1990), que prevê a ação de investigação judicial eleitoral para os casos de uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político. Apesar de ser uma conduta tendente a produzir mais efeitos sobre o eleitorado nos momentos mais próximos ao pleito, a vedação persiste a qualquer tempo, uma vez que a impessoalidade da publicidade oficial é um preceito constitucional essencial para o bom funcionamento das instituições democráticas, devendo ser sempre observado.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta alguns casos relacionados a situações em que se configura a prática da conduta vedada prevista no art. 74 da Lei nº 9.504/1997, como a veiculação, dentro de publicidade institucional, de promoção pessoal voltada ao favorecimento de candidatura em sítio eletrônico oficial da Prefeitura e na respectiva conta na rede Facebook (Ac. de 17.12.2014 no AgR-REspe nº 24258, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral).

Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública

art. 73, § 10, L. 9.504/97

Conduta vedada: “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.”.

A proibição visa a coibir os abusos político e econômico representados pelo uso promocional de bens, valores ou benefícios distribuídos pela Administração Pública. A vedação subsiste ainda que não haja comprovação de que determinada distribuição de bens tenha ocorrido com finalidade eleitoreira. Nesse sentido, a proibição é geral. Presume-se que toda distribuição, por parte da Administração Pública, de bens, valores ou benefícios, em ano eleitoral, reveste-se da intenção de favorecer candidato ou partido.

Todavia, a própria lei estabeleceu exceções a essa regra, permitindo a distribuição em caso de estado de emergência ou calamidade pública – considerando-se a prioridade que se dá à proteção da vida e aos direitos mais básicos necessários à vida digna – ou ainda no caso em que a distribuição é prevista por programa social autorizado em lei e que já se encontrava em execução orçamentária no ano anterior, pois a continuidade da distribuição é um indício razoável de que a atividade não será explorada no aspecto eleitoral.

Em complemento à proibição acima, a legislação eleitoral veda a execução dos respectivos programas sociais por entidades mantidas por candidato ou nominalmente a ele vinculadas. Trata-se de uma forma de prevenir a associação indevida da imagem do candidato a programas sociais custeados pelo Poder Público, bem como de evitar a ocorrência de situações de abuso de poder econômico e político.

Jurisprudência

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral apresenta alguns casos relacionados a situações em que a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 foi objeto de julgamento, reforçando a possibilidade de distribuição de bens vinculada a programa social em execução orçamentária desde o ano anterior ao pleito (Ac. de 17.3.2016 no REspe nº 1514, rel. Min. Henrique Neves da Silva, red. designado Min. Henrique Neves da Silva; (Ac. de 7.10.2014 no AgR-AI nº 21284, rel. Min. Henrique Neves da Silva.).

Penalidades

Suspensão imediata da conduta, quando for o caso, multa no valor de cinco a cem mil UFIR (de R\$ 5.320,00 a R\$ 106.410,00), cassação de registro ou diploma, inelegibilidade por 8 anos e a nulidade dos votos (art. 222 c/c art. 237, ambos do Código Eleitoral).

Propaganda eleitoral em sítio eletrônico oficial ou hospedado pela Administração Pública

Art. 57-C, § 1º, II, Lei nº 9504/97

Conduta vedada: Veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A proibição tem como objetivo coibir a promoção de interesses eleitorais em páginas vinculadas à Administração Pública. Normalmente, como é possível depreender dos julgados mencionados abaixo, a conduta é praticada por candidato que já exerce cargo eletivo no órgão, aproveitando-se, com a finalidade de divulgar página pessoal com conteúdo eleitoral, de espaço destinado à apresentação de informações institucionais disponibilizado pelo próprio órgão.

Desse modo, mostra-se importante que os agentes públicos responsáveis pela administração das páginas oficiais estejam preparados para identificar e prevenir essa prática, contribuindo, assim, para o fortalecimento da igualdade de oportunidades no pleito eleitoral.

Jurisprudência

A jurisprudência consolidada no Tribunal Superior Eleitoral reforça a proibição contida no art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9504/97, de modo que o TSE já considerou ilícita a inserção de link, em sítio eletrônico oficial de Câmara Municipal, que redirecione o usuário à página de candidato em rede social, funcionando como meio facilitador de divulgação de propaganda eleitoral (Ac. de 19.05.2015 no AI – Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 106770, rel. Min. Gilmar Mendes; no mesmo sentido, Ac. de 21.06.2011 no RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 838119, rel. Min. Arnaldo Versiani).

Do mesmo modo, o tribunal manteve condenação referente a candidato que mantinha, em página do Senado Federal, link para a sua página pessoal contendo manifestações de cunho eleitoral (Ac. de 05.08.2014 no Rp – Recurso em Representação nº 78213, rel. Min. Admar Gonzaga), assim como em caso de propaganda irregular em sítio eletrônico de Assembleia Legislativa (Ac. de 28.11.2013 no RESPE – Recurso Especial Eleitoral nº 802961, rel. Min. Henrique Neves da Silva).

Penalidades

Multa no valor de R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00 ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida com a propaganda, caso este valor seja superior ao limite máximo da multa, sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

Operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato

Art. 38, IV, b, Lei Complementar nº 101/2000

Conduta vedada: realizar operação de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, mas é proibida no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe que:

“Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...) IV - estará proibida:

(...) b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.”

O último ano de mandato dos Chefes do Poder Executivo é frequentemente permeado pelo risco de que tais mandatários busquem, por meio da realização de grandes obras públicas e programas sociais, conquistar votos para a reeleição, disputa de outro cargo eletivo ou ainda para promover a imagem de candidato ou partido com que tenha afinidade. Essas atividades envolvem elevados gastos de recursos públicos e, por vezes, dada a insuficiência de recursos do ente público em questão, acabam sendo custeadas por operações de crédito por antecipação de receita.

Nesse sentido, a proibição da realização de operações de crédito por antecipação de receita no último ano de mandato cumpre um importante papel, tanto no âmbito fiscal como no aspecto eleitoral, demandando especial atenção dos mandatários, bem como dos agentes públicos que lidam com as questões financeiras e orçamentárias da respectiva gestão.

O agente público e as redes sociais no contexto eleitoral

Ao contrário do que ocorre com as condutas vedadas apresentadas até o momento, a Lei das Eleições não prevê condutas vedadas aos agentes públicos especificamente no que concerne ao uso de redes sociais. Para entendermos como o agente público deve se portar nas redes sociais, devemos utilizar, entre outras, as regras existentes acerca de condutas vedadas e de uso da internet nas eleições.

Conforme visto anteriormente, o agente público não pode, por exemplo, utilizar redes sociais com a finalidade de promover propaganda institucional em desacordo com o que prescreve o art. 73, VI, b, da Lei das Eleições. Todavia, permite-se que o agente público, assim como qualquer cidadão, faça uso de redes sociais para tecer comentários sobre as atividades da Administração Pública, independentemente de constituírem elogios ou críticas, desde que o façam no âmbito privado, fora do horário de trabalho no serviço público e sem emprego de recursos ou de equipamentos públicos.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre condutas vedadas aos agentes públicos é composta majoritariamente por julgados concernentes à questão da propaganda institucional, como a publicação institucional veiculada na rede Facebook por prefeito que associa o material institucional à sua candidatura (Ac. de 15.8.2019 no AgR-REspe nº 52798, rel. Min. Sérgio Banhos.), ainda que a publicação na referida rede social se dê sem que haja qualquer tipo de gasto de recursos públicos, pois a proibição não tem como escopo somente a proteção do erário, mas também o equilíbrio da disputa eleitoral (Ac. de 13.8.2019 no AgR-AI nº 3994, rel. Min. Og Fernandes.).

Nesse sentido, recomenda-se ao agente público que todas as suas manifestações de opinião pessoal nas redes sociais sejam estritamente particulares, isto é, não vinculem seu conteúdo ao cargo desempenhado na Administração Pública, bem como não contenham excessos que prejudiquem a dignidade da função pública.

Atividades de natureza político-eleitoral dos agentes públicos municipais em São Paulo

O Código de Conduta Funcional paulistano (Decreto Municipal nº 56.130/2015) dedica cinco artigos para estabelecer regras sobre a participação de agentes públicos em atividades de natureza político-eleitoral. O art. 7º permite expressamente a participação dos agentes públicos municipais em eventos de cunho político-eleitoral, ou seja, mostra-se possível que o agente público compareça a reuniões partidárias, comícios, convenções e outros eventos.

Entretanto, o Código de Conduta Funcional (CCF) traz restrições ao exercício das referidas atividades. O agente público não pode, por exemplo, participar de atividades político-eleitorais quando houver prejuízo ao exercício da função pública, bem como utilizar recursos públicos ou recursos de outros agentes públicos em tais atividades (art. 8º). Da mesma maneira, o agente público não pode utilizar viagens de trabalho para participar de eventos político-eleitorais (art. 9º), pois estaríamos diante de flagrante desvio de finalidade.

O art. 10 do CCF dispõe que o agente público não poderá praticar ato de gestão visando à sua promoção pessoal em detrimento do interesse público a partir do momento em que manifesta publicamente a intenção de se candidatar. Não é difícil notar que o dispositivo em questão não deve ser interpretado literalmente, uma vez que o agente público sempre está proibido de praticar ato de gestão visando à sua promoção pessoal em detrimento do interesse público. A ideia aqui é a de que o agente público, após manifestar a intenção de candidatar-se, deverá agir com maior cautela, de modo mais reservado, a fim de evitar a ocorrência de situação que possa configurar promoção pessoal e, conseqüentemente, desequilíbrio nas condições de disputa nas eleições.

Ademais, o CCF determina que, diante da possibilidade de ocorrência de situação de conflito de interesses entre a atividade pública e a atividade político-eleitoral, os agentes públicos devem abster-se desta ou requererem afastamento daquela (art. 11). Ressalta-se que o conflito de interesses possui definições normativas no âmbito paulistano, como “o exercício de atividades por agente público, incluído o da alta administração, que contrarie o interesse público e beneficie interesses particulares”, no Código de Conduta Funcional, e “a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar de maneira imprópria o desempenho da função pública”, previsão da Portaria CGM nº 120/2016, inspirada no art. 3º, I, da Lei nº 12.813/2013.

Por fim, mostra-se importante destacar que a prática das condutas vedadas mencionadas no presente manual pode configurar infração disciplinar prevista na Lei nº 8.989/1979 (Estatuto dos funcionários públicos do Município de São Paulo), com a possibilidade de aplicação das penas de repreensão, multa, suspensão, demissão, demissão a bem do serviço público e cassação da aposentadoria ou disponibilidade.

Fale conosco

Se outras dúvidas surgirem, relacionadas a conflito de interesses entre a atividade político-eleitoral e a função pública, contate a Controladoria Geral do Município por meio do endereço eletrônico: eticacgm@prefeitura.sp.gov.br.

Para denúncias de irregularidade ocorridas dentro da Prefeitura Municipal de São Paulo, você poderá contatar os seguintes canais:

Por e-mail: eticacgm@prefeitura.sp.gov.br ou denunciaogm@prefeitura.sp.gov.br

Por Carta: Rua Líbero Badaró, 293, 19º andar - Ouvidoria Geral do Município - Centro, São Paulo - SP - CEP: 01009-907

Por telefone: Central de Atendimento do 156, opção 5

Pessoalmente: Rua Dr. Falcão, nº 69 (ao lado da Estação Anhangabaú do Metrô- Linha Vermelha) - procurar CGM/OGM

Pessoalmente nas unidades do DescomplicaSP:

Butantã - Rua Ulpiano da Costa Manso, 201, Jardim Peri Peri

Santana/Tucuruvi - Avenida Tucuruvi, 808, Tucuruvi

Campo Limpo - Rua Nossa Senhora do Bom Conselho, 65, Chácara Nossa Senhora do Bom Conselho

São Miguel Paulista - Rua Dona Ana Flora Pinheiro de Souza, 76, Vila Jacuí

Jabaquara - Avenida Engenheiro Armando de Arruda Pereira, 2.314 - Jabaquara

São Mateus - Avenida Ragueb Chohfi, 1.400 - Parque São Lourenço

Penha - Rua Candapuí, 492 - Penha

Capela do Socorro - Rua Cassiano dos Santos, 499 - Jardim Cliper

Obs: A identificação do denunciante não é obrigatória, porém, é desejável para que eventuais dúvidas sejam esclarecidas. De qualquer forma, a identidade do denunciante será mantida em sigilo.

Importante: Além das penalidades citadas nesta cartilha, a prática das condutas vedadas constitui infração disciplinar, sujeitando-se o infrator às penas previstas no Estatuto dos Servidores Municipais (Lei Municipal nº 8.989/79). As condutas também podem caracterizar atos de improbidade administrativa, puníveis na forma da Lei nº 8.429/92. Caso a conduta também constitua crime, o agente público poderá ser responsabilizado de acordo com a legislação penal.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

BRASIL. LEI Nº 4.737 de 15 de julho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm

BRASIL. LEI Nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm

BRASIL. LEI Nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm

BRASIL. LEI Nº 12.813 de 16 de maio de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021>

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

SÃO PAULO. DECRETO Nº 56.130, DE 26 DE MAIO DE 2015. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56130-de-26-de-maio-de-2015>

SÃO PAULO. Lei nº 8989, de 29 de outubro de 1979. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei8989-de-29-de-outubro-de-1979>

SÃO PAULO. Portaria Controladoria Geral do Município CGM Nº 120 de 9 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-controladoria-geral-do-municipio-cgm-120-de-09-de-dezembro-de-2016>