



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA – ÁREA DA CONSULTORIA GERAL
Rua Pamplona nº 227 – 5º andar

FLS. _____

INTERESSADO:

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ASSUNTO:

**ELEIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS. CONDUTAS
VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS.
ORIENTAÇÕES.**

FDCD

Senhor Procurador Geral do Estado:

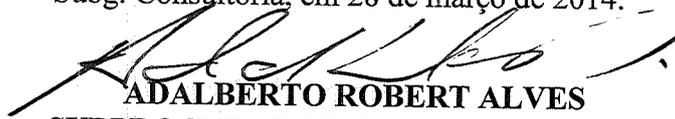
A Procuradoria Geral do Estado faz veicular, em anos eleitorais, orientações à Administração Pública no que concerne às condutas vedadas aos agentes públicos, que encontram disciplina no artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30/09/1997.¹

Considerando que o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução nº 23.390, de 2/07/2013, estabeleceu o calendário eleitoral para as eleições de 2014 e expediu as instruções necessárias à execução da Lei Federal nº 9.504, de 30/09/1997 e à execução da Lei nº 4.737, de 15/07/1965², submeto a Vossa Excelência proposta de veiculação, às Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado e Autarquias e à Administração, das diretrizes jurídicas que devem pautar a atuação dos agentes públicos estaduais, dado o pleito eleitoral geral de 2014.

Para tanto, encaminho-lhe manifestação que contém a síntese das diretrizes fixadas pela Procuradoria Geral do Estado para pleitos eleitorais passados. Referida manifestação foi atualizada para o pleito eleitoral de 2012 e, agora, para as eleições de 2014, considerando as alterações ocorridas na legislação e nos julgados do Tribunal Superior Eleitoral.

À manifestação anexei cópia da Resolução TSE nº 23.390/2011, que cuida do calendário eleitoral das eleições de 2014.

Subg. Consultoria, em 28 de março de 2014.


ADALBERTO ROBERT ALVES
SUBPROCURADOR GERAL DO ESTADO
ÁREA DA CONSULTORIA GERAL

¹ A Lei federal nº 9.504, de 30/09/1997 teve a redação alterada pelas Leis nº 9.840, de 28/09/1999, nº 10.408, de 10/01/2002, nº 10.740, 1/10/2003, nº 11.300, de 10/05/2006, nº 12.034, de 29/09/2009.

² “O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 23, IX, do Código Eleitoral e o art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, resolve expedir a seguinte instrução:”



ELEIÇÕES de 2014³

FDCD

O legislador brasileiro, visando dar concretude ao disposto no artigo 14, §9º, da CF⁴, estabeleceu inúmeras vedações de condutas aos agentes públicos durante o processo eleitoral, para assegurar *“a normalidade e legitimidade das eleições contra [...] “o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta””*.

Cumprindo a norma constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 64, de 18/05/90, conhecida como Lei das Inelegibilidades, bem como foi publicada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que traz em seu artigo 73 as condutas que são vedadas aos agentes públicos em período eleitoral.

As vedações buscam *“assegurar, do melhor modo possível, a igualdade de oportunidade entre os candidatos⁵”*, portanto são proibidas *“as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais”* (caput, do art. 73). Este princípio básico deve orientar a atuação dos agentes públicos durante o processo eleitoral.

Os agentes públicos da administração estadual devem, portanto, se pautar pelo supracitado princípio para evitar a incidência das normas proibitivas contidas nas denominadas Lei Eleitoral e Lei de Inelegibilidades (respectivamente, Lei nº 9.504, de 30/09/97 – arts. 73 a 78 – e Lei Complementar nº 64, de 18/05/1990 – art. 22), porquanto o período eleitoral impõe aos agentes públicos uma atenção maior na prática dos atos administrativos, para evitar que sejam compreendidos como atuação em prol de candidatura ou partido político.

É preciso registrar que, conforme precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, as infrações elencadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 são tidas, na terminologia jurídica, como de mera conduta. Para que se configurem, basta a prática dos atos vedados durante o processo eleitoral, porquanto a legislação presume, de forma absoluta, que os comportamentos vedados afetam a igualdade de oportunidade entre os candidatos⁶.

³ Calendário eleitoral das eleições de 2014, aprovado pela Resolução 23.390/2014 do TSE.

⁴ CF/88. Art. 14, §9º: “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

⁵ Trecho destacado do Parecer PA 169/09, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos.

⁶ “As atividades colhidas pela lei disciplinadora das eleições são interditas durante o processo eleitoral (incisos I a IV do art. 73 da LF nº 9.504/97) ou durante determinado período de tempo, já previamente fixado em lei, em cujo intervalo ocorrerá o pleito (incisos V a VIII do art. 73 da LF nº 9.504/97).

Em um caso ou noutro, durante o período de restrição, as condutas alcançadas pela legislação eleitoral são presumidas como potencialmente danosas à igualdade de oportunidades entre os candidatos, não



Segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a eventual influência, no pleito, da conduta vedada importa tão somente na gradação da pena: *“somente se exige a potencialidade do fato naqueles casos mais graves, em que se cogita cassação do registro ou do diploma”*.⁷

Não é demais ressaltar, que as condutas proibidas no art. 73 da Lei nº. 9.504/97 podem vir a caracterizar, ainda, o abuso do poder político, a ser apurado na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90⁸.

Atente-se que o referido artigo 22⁹ veicula vedação de caráter amplo e genérico (tipo aberto, na terminologia jurídica), dirigida aos agentes públicos; também por essa razão, a atuação cautelosa é recomendada nesse período.

“Cabe lembrar, ainda, que as condutas enumeradas nos diversos incisos do *caput* do artigo 73, da Lei Federal nº 9.504/97, caracterizam, em tese, atos de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 02/06/1995, sujeitando

havendo a necessidade e tampouco a possibilidade de se produzir prova em sentido contrário”. (Parecer PA 169/2009, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos).

[...] *“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. Carlos Madeira; RESPE nº 27.737, de 04.12.2007, rel. Min. José Augusto Delgado).

“[...] 2. Para configuração da conduta vedada do art. 73, §10, da lei nº 9.504/97 não é preciso demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito (Agravamento Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 36026, Acórdão de 31/03/2011, relator Min. Aldir Guimarães Passarinho Júnior, Publicação: DJE, Tomo 84, de 05.05.2011, p. 47).

⁷ Agravamento regimental em Agravamento de Instrumento nº 12.165, de 19/08/2010, Rel. Min. Arnaldo Versini Leite Soares, DJE de 01/10/2010, p. 32-33.

No mesmo sentido: Ac. TSE, de 21/10/2010, na Rp nº 295986: *“necessidade de exame das condutas vedadas previstas neste artigo em dois momentos – ao verificar se o fato se enquadra nas hipóteses previstas, quando descabe indagar sobre a potencialidade dos fatos, e, se afirmativo, ao determinar a sanção a ser aplicada de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade”*.

⁸ “[...] 4. As condutas vedadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 podem vir a caracterizar, ainda, o abuso do poder político, a ser apurado na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, devendo ser levadas em conta as circunstâncias, como o número de vezes e o modo em que praticadas e a quantidade de eleitores atingidos, para se verificar se os fatos têm potencialidade para repercutir no resultado da eleição. 5. O uso da máquina administrativa, não em benefício da população, mas em prol de determinada candidatura, reveste-se de patente ilegalidade, caracterizando abuso do poder político, na medida em que compromete a legitimidade e normalidade da eleição. [...]” (Ac. nº 21.167, de 21.8.2003, rel. Min. Fernando Neves).

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA – ÁREA DA CONSULTORIA GERAL
Rua Pamplona nº 227 – 5º andar

FLS. _____

os agentes infratores às graves sanções estipuladas no artigo 12, inciso III, do aludido diploma legal”.¹⁰

Passemos, então, à análise da legislação eleitoral, cujos dispositivos serão transcritos em **negrito** e seguidos de comentários, citações doutrinárias e jurisprudenciais em *itálico*, com escopo de orientar o administrador e evitar que sejam praticados atos administrativos considerados, pela legislação, incompatíveis com processo eleitoral legítimo.

¹⁰ Trecho destacado do Parecer PA 169/2009, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos.



CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS

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

“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”. (§1º do artigo 73 da Lei 9.504, de 30/09/97).

Para os efeitos da lei, portanto, são agentes públicos: i) agentes políticos (chefes do executivo, secretários, membros do legislativo, etc); ii) os servidores titulares de cargo ou emprego público, da administração direta ou indireta; iii) os gestores de negócios públicos, inclusive os que têm vínculo contratual com o Poder Público (prestadores de serviço terceirizados, concessionários e permissionários); iv) delegados de função ou ofício público (titulares de serventias da Justiça não oficializadas)

Ac.-TSE, de 6.3.2007, no REspe nº 25.770: o ressarcimento das despesas não descaracteriza as condutas vedadas pelo art. 73 da Lei nº 9.504/97.

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

São bens públicos os pertencentes à Administração Direta, Indireta ou Fundacional dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Os bens públicos não podem ser utilizados em benefício de partidos políticos ou candidatos. Não podem servir como suporte para campanha eleitoral. Assim, as instalações de prédios públicos não podem ser utilizadas para reuniões de candidatos ou partidos políticos. Não é permitida utilização de carros ou qualquer tipo de bem móvel para estruturar a campanha ou comitês políticos.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA – ÁREA DA CONSULTORIA GERAL
Rua Pamplona nº 227 – 5º andar

FLS. _____

Nas palavras de Adriano Soares da Costa, “usar e ceder bens públicos em favor de alguma candidatura é liberá-lo para ser convertido em meio, instrumento ou apoio para o partido ou candidato, beneficiando-o irregularmente. É o uso da sala de aula como comitê de campanha; é o uso do ginásio de esportes para realizar reuniões; é o uso do carro de som para fazer comício; é o uso do carro para transporte de eleitores, etc”¹¹.

O que é vedado é valer-se de bem público, de uso especial ou dominial (art. 99, II, do Código Civil) para fins eleitorais, em proveito de candidato ou partido. A vedação a que se refere o inciso I do art. 73 da Lei n. 9.504/97 não diz, apenas, com as coisas móveis ou imóveis, como veículos, casas e repartições públicas. A interdição está relacionada ao uso e à cessão de todos os bens patrimoniais indisponíveis ou disponíveis – bens do patrimônio administrativo – os quais, ‘pelo estabelecimento da dominialidade pública’, estão submetidos à relação de administração – direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios¹².

Exceção: para realização de convenções partidárias, que, nos termos do artigo 8º da mesma lei, deverão ocorrer entre os dias 10 a 30 de junho de 2014. Para tais convenções os partidos políticos estão autorizados (§2º do art. 8º) a usar prédios públicos gratuitamente, responsabilizando-se pelos danos que, eventualmente, causarem¹³.

Ac. TSE nºs 24.865/2004, 4.246/2005 e Ac.-TSE, de 1º.8.2006, no REspe nº 25.377: a vedação não abrange bem público de uso comum. Exemplos: rios, mares, estradas e praças (art. 99, I, Código Civil).

Período: durante o processo eleitoral – de 1º de janeiro de 2014 à 06/10/2014. Havendo segundo turno a vedação se estende até 27/10/2014.

As sanções cabíveis são as dispostas nos §§4º e 5º deste artigo c/c art. 78 desta Lei.

A vedação do inciso I deste artigo não se aplica ao uso, em campanha, pelos candidatos à reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, de suas residências oficiais, com os serviços inerentes à sua utilização normal, para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não

¹¹ *Instituições de direito eleitoral*. 8ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 582.

¹² Respe. Nº 21.120, de 17.06.2003 e Respe. Nº 21.320, de 3.08.2004.

¹³ Parecer AJG nº 1233/97, de lavra da Dra. Maria Emília Pacheco.



tenham caráter de ato público (Lei nº 9.504/97, art. 73, §2º).

AC- TSE, de 27/09/2007, na Rp nº 1.252: “A audiência concedida pelo titular do mandato, candidato à reeleição, em sua residência oficial não configura ato público para os efeitos do art. 73 da lei 9.504/1997, não revelando que seja amplamente noticiada, o que acontece em virtude da própria natureza do cargo que exerce”.

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

Para a ocorrência de violação ao art. 73, II, da Lei nº, 9.504/97, é necessário que o serviço seja custeado pelo Erário, o que não restou caracterizado. A infringência somente ocorreria se o serviço prestado à campanha fosse custeado pelo Erário e não pelo candidato¹⁴.

O uso de materiais ou serviços custeados pelos governos ou casas legislativas; que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integrem, configura violação do art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 e do princípio da moralidade e impessoalidade, previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal¹⁵.

É irrelevante o ressarcimento das despesas para descaracterização das condutas vedadas pelo artigo 73, inciso II¹⁶.

“A utilização de sítio eletrônico oficial do governo para atacar candidato adversário, sob pretexto de prestar esclarecimentos à população, caracteriza a conduta vedada no inciso II do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que veda o uso de serviços públicos “que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas que o integram”.

O Tribunal entendeu que tal conduta desvirtua o conteúdo do sítio oficial do governo ao transmitir mensagem de conteúdo eleitoral e, por tal razão, julgou procedente a representação com relação à servidora pública¹⁷.

¹⁴ Respe. nº 4.246, de 24.05.2005.

¹⁵ Resp. nº 16.067, de 29.08.2000.

¹⁶ Respe 25.770, publicado em 21/03/2007.

¹⁷ Representação nº 2.959-86/DF, Rel. Min. Henrique Neves, em 21.10.2010. *Informativo TSE*, ano XII, n. 37.



Período: durante o processo eleitoral – de 1º de janeiro de 2014 à 06/10/2014. Havendo segundo turno a vedação se estende até 27/10/2014, inclusive.

As sanções cabíveis são as dispostas nos §§4º e 5º deste artigo c/c art. 78 desta Lei.

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

“Em nenhuma hipótese é permitida a cessão de servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou o uso de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal.

*Se o servidor estiver licenciado, não estará exercendo suas atividades funcionais, de maneira que aqui não haverá falar de cessão de servidor para comitês de campanha”.*¹⁸

*Exceção à vedação: servidor licenciado, em gozo de férias remuneradas - “Res.-TSE nº 21.854/2004: ressalva estendida ao servidor público que esteja no gozo de férias remuneradas” -, em licença-maternidade ou paternidade, ou qualquer outra licença. Igualmente não incide a vedação quando o servidor estiver fora do horário de expediente normal (por ex, em finais de semana), desde que não porte sinal que o identifique como servidor público, membro da Administração.”*¹⁹

*“Não caracteriza abuso de poder ou infringência ao artigo 73, inciso I e III, da Lei 9.504, de 1997, o uso de transporte oficial e a preparação de viagem do Presidente da República, candidato a reeleição, por servidores públicos não licenciados, quando essa atividade é inerente as funções oficiais que exercem e eles não participam de outras, de natureza eleitoral”.*²⁰

“O quadro fático delineado (...) demonstra que o candidato utilizou-se de favores de servidor público para, enviando ofício em nome da Câmara Municipal, obter informações e documentos para instruírem

¹⁸ Adriano Soares da Costa, *Instituições de direito eleitoral*. 8ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 583.

¹⁹ Nesse sentido: TER-SP, Recurso Eleitoral nº 500-65.2012.6.26.0179, de 11.06.2013 (regularidade da conduta, participação de servidor, em férias regulares, na campanha).

²⁰ RRP – Recurso em Representação nº 56/DF. Acórdão nº 56, de 12.08.1998. RJTSE, v, 10, t.3, p. 49.



*impugnação de registro do candidato adversário. Recurso provido”.*²¹

As sanções cabíveis são as dispostas nos §§4º e 5º deste artigo c/c art. 78 desta Lei.

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

*“Para a configuração da infração ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97 faz-se necessário a efetiva distribuição de bens e serviços de caráter social”.*²²

*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”.*²³

*“A mera participação do Chefe do Executivo Municipal em campanha de utilidade pública não configura a conduta vedada a que se refere o art. 73, IV, da Lei 9.504/97”.*²⁴

*A Lei das Eleições veda “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público” (art. 73, IV). 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.*²⁵

Não é necessário suspender ou interromper programas sociais, projetos e ações durante o ano eleitoral, desde que não se faça propaganda em prol de candidato, partido político ou coligação.

Ac.-TSE nº 5.283/2004: “A Lei Eleitoral não proíbe a prestação de serviço social custeado ou subvencionado pelo poder público nos três meses que antecedem à eleição, mas sim o seu uso para fins promocionais de candidato, partido ou coligação”.

Ac.-TSE nº 24.795/2004: bem de natureza cultural, posto à disposição de toda a coletividade, não se enquadra neste dispositivo

²¹ Respe. nº 24.869, e 18.11.2004.

²² AG 8.817/PA, DJ, V. I, 16/09/2005, p. 172.

²³ RESP nº 25.890, de 29.06.2006, Rel. Min. José Delgado.

²⁴ EESPE 24.864/SP, DJ, 28/10/2005, p. 136.

²⁵ Respe. nº 21.320, de 9.11.2004.



“nesse caso, o que se veda é o uso promocional, com fins eleitorais, da distribuição gratuita de bens e serviços, de caráter social [a distribuição gratuita de bens e serviços pelo Poder Público só pode ser feita em atendimento a necessidade social, em face do princípio da indisponibilidade do patrimônio público]”²⁶.

“Representação. Investigação judicial. Art. 22 da Lei Complementar nº 64/90. Art. 73, inciso II, § 5º, da Lei no 9.504/97. Cestas básicas. Distribuição. Vales-combustível. Pagamento pela Prefeitura. Eleições. Resultado. Influência. Potencialidade. Abuso do poder econômico. Conduta vedada. Inelegibilidade. Cassação de diploma. Possibilidade. 1. A comprovação da prática das condutas vedadas pelos incisos I, II, III, IV e VI do art. 73 da Lei no 9.504/97 dá ensejo à cassação do registro ou do diploma, mesmo após a realização das eleições.”²⁷

A instituição de programas sociais no ano eleitoral poderá provocar a incidência da norma proibitiva veiculada pelo §10 deste artigo, acrescentado pela Lei 11.300, de 2006.

Ver nota ao §10 deste artigo.

Ver §11 deste artigo, que dispõe: Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o §10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

No ano civil (de 01 de janeiro a 31 de dezembro) ficam vedados os programas sociais executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior.

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

²⁶ Parecer PA 169/2009, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos.

²⁷ Ac. nº 21.316, de 30.10.2003, rel. Min. Fernando Neves.



República;

Ac. – TSE, de 25/05/2010, na Cta nº 69851: a Defensoria não está compreendida nessa ressalva legal.

b) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

É possível a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até 05 de julho de 2014.²⁸

c) 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;

Ac.-TSE, de 12/12/2006, no Respe nº 27.563: “A ressalva da alínea d do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 só pode ser coerentemente entendida a partir de uma visão estrita da essencialidade do serviço público. Do contrário, restaria inócua a finalidade da Lei Eleitoral ao vedar certas condutas aos agentes públicos, tendentes a afetar a igualdade de competição no pleito. Daqui resulta não ser a educação um serviço público essencial. Sua eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, é de ser oportunamente recomposta. Isso por inexistência de dano irreparável à sobrevivência, saúde ou segurança pública da população. Considera-se serviço público essencial, para fins deste dispositivo, aquele vinculado à ‘sobrevivência, saúde ou segurança da população’”.

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

As vedações aplicam-se à Administração estadual.

“Circunscrição do pleito nada mais é que a esfera em que as eleições serão realizadas: se federal, estadual ou municipal.” “(...) o inciso se aplica a cada eleição, dentro de sua circunscrição. Assim, quando se realiza a eleição municipal, o inciso não se aplica à esfera estadual ou à federal. E vice-versa. Vale dizer: na eleição municipal, o Presidente da República e os Governadores do Estado, ou qualquer outro, órgão da administração federal ou estadual, não sofrem proibição. E, vice-versa, nas eleições gerais, o Prefeito e a administração municipal estão livres das amarras”²⁹.

²⁸ Resolução TSE nº 23.390 de 2013.

²⁹ Tribunal Regional Eleitoral de MG. Acórdão n. 356/2002, julgamento de 10/06/2002. Por unanimidade, nos termos da relatora.



“As disposições contidas no art. 73, V, Lei 9.504/97 somente são aplicáveis à circunscrição do pleito”³⁰.

Res. TSE nº 21.806/204: não proíbe a realização de concurso público.

Período: nos três meses que o antecedem (05/07/2014) e até a posse dos eleitos.

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

Conforme calendário eleitoral, a partir de 5/07/2014 incide a vedação, considerando que as eleições se realizarão em 05/10/2014 (primeiro turno). Havendo segundo turno a vedação se estende até 26/10/2012, inclusive.

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Transferências voluntárias são aquelas que não decorram de expressa determinação constitucional ou legal.³¹

A definição legal de transferência voluntária é encontrada no artigo 25 da Lei Complementar nº 101, de 05/05/2000.³²

Exemplos: concessão de empréstimos, repasse de recursos mediante convênio, transferências voluntárias de imóveis ou de uso de imóveis do Estado em favor de Municípios, etc.

Fogem à vedação legal: i) recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado³³; ii) os destinados a atender situação

³⁰ CTA – Consulta nº 1.065, Brasília/DF. Resolução nº 21.806, 8/06/2004. DJ, 12.07.2004, v. 1, p. 2; RJTSE, v. 15, t.2, p. 393.

³¹ Parecer GPG 16/2002, de lavra da Dra. Maria Emília Pacheco.

³² Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

³³ “Veja-se a Consulta nº 1.062/2004 em que o TST assentou a exigência de haver execução já fisicamente iniciada de obras e serviços para a transferência voluntária de recursos aos Municípios,



de emergência e de calamidade pública; iii) os recursos destinados a órgãos municipais que compõem o SUS, por se tratar de transferência obrigatória; iv) o repasse para entidades privadas³⁴.

Res.-TSE nº 21.878/2004 e Ac.-TSE nº 25.324/2006, rel. Min. Gilmar Mendes: obra ou serviço já iniciados fisicamente.

Recurso especial Eleitoral nº 1040.15.2009.6.03.0000. Relator Min. Marco Aurélio, 4.12.2012: necessidade de obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado.

Ac. TSE, de 4.12.2012, no REspe nº 104015: a norma desta alínea trata do efetivo repasse de recursos, sendo irrelevante que o convênio tenha sido assinado em data anterior ao período crítico previsto.

*“Governador. Conduta vedada a agente público e abuso do poder político e econômico. Potencialidade da conduta. Influência no resultado das eleições. Captação ilícita de sufrágio. É desnecessário que tenha influência no resultado do Pleito.[...] 9. O abuso do poder político e econômico e a prática de condutas vedadas são dotados de potencialidade para interferir no resultado do pleito. **Transferências, realizadas durante o período vedado, suficientes para contaminar o processo eleitoral.** Não é necessária a demonstração aritmética dos efeitos do abuso. Precedentes. [...] 14. A probabilidade de comprometimento da normalidade e equilíbrio da disputa é suficiente para ensejar a cassação do diploma de quem nessas circunstâncias foi eleito. Precedentes. [...]” (Ac. de 3.3.2009 no RCED nº 671, rel. Min. Eros Grau.)*

Res. – TSE nº 21.908, de 31.08.2004, rel. min. Peçanha Martins: vedada a liberação para os municípios que não mais se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que necessitem de apoio para minimizar os danos decorrentes dos eventos que deram causa à situação de emergência e ao estado de calamidade.

Ac.-TSE nºs 16.040/99 e 266/2004: descabimento de interpretação extensiva deste dispositivo e inaplicabilidade à transferência de recursos a associações de direito privado.

ainda que objeto de convênio ou de outra obrigação preexistente, ressalvadas sempre as hipóteses de emergência ou calamidade pública – estas hipóteses foram definidas no artigo 3º, incisos III e IV, do Decreto federal 5.376, de 17.02.2005, que dispôs sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC” (Parecer PA 88/2010, de lavra da Dra. Ana Maria Oliveira de Toledo Rinaldi).

³⁴ Nesse sentido, Parecer PA 46/2010, de lavra da Dra. Ana Maria Oliveira de Toledo Rinaldi.



Res.-TSE nº 22.931/2008: “A Justiça Eleitoral não é competente para, com base no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97 [...] autorizar a realização de operação de crédito com vista a financiar a aquisição de veículos destinados ao transporte escolar, tendo em vista a ausência de atribuição de tal competência no comando legal”.

As transferências voluntárias de imóveis ou de uso de imóveis do Estado em favor de Municípios incluem-se na vedação.³⁵

Desta forma, a título exemplificativo, está vedada a outorga graciosa pelo Estado de autorizações de uso, permissões de uso, cessões de uso, comodatos e doações em favor de Municípios (órgãos e entidades da Administração dos Municípios).

Saliente-se, ainda, que a vedação refere-se à efetivação da transferência voluntária, o que, em se tratando de imóveis, não se dá com a edição da Lei ou Decreto autorizativos de sua prática, mas sim com a assinatura dos respectivos termos e escrituras. Assim, ainda que o ato de transferência já esteja previamente autorizado, os documentos cuja lavratura foi prevista pelo ato normativo não deverão ser assinados no curso dos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Com base no que restou decidido pelo Tribunal Superior Eleitoral no acórdão do RCED 698, por cautela, não devem ser editados decretos autorizativos das ditas transferências voluntárias ou encaminhados anteprojetos de lei que visem à alienação gratuita de próprios estaduais.

*Considerando que o Tribunal Superior Eleitoral assumiu interpretação rígida da norma proibitiva veiculada pelo §10 do artigo 73³⁶, as doações, de móveis ou imóveis, destinadas à entes públicos ou privados, no ano eleitoral, poderão, em tese, provocar a incidência da referida norma proibitiva. Nesse sentido, **recomenda-se cautela e, na dúvida, consulta ao Tribunal Regional Eleitoral.***

Ver nota ao §10 deste artigo.

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

³⁵ Nesse sentido, Parecer PA-3 202/2000, de lavra do Dr. Antônio Joaquim Ferreira Custódeo.

³⁶ Resolução nº 23.291, de 1/07/2010; Petição nº 10080, Acórdão de 20/09/2011, Relator Min. Marco Aurélio, DJE de 11/11/2011, p. 54.



reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Ac. TSE, de 15/09/2009, no Respe nº 32.240; de 25/08/2009, no Respe nº 35.445: veda a veiculação independentemente da data da autorização.

Ac. TSE, de 31.3.2011, no AgE-Respe nº 999897881: dispensabilidade da divulgação do nome e da imagem do beneficiário na propaganda institucional para a configuração da conduta vedada.

Ac. TSE, de 7.10.2010, na RP nº 234314: entrevista inserida dentro dos limites da informação jornalística não configura propaganda institucional irregular.

Ac.-TSE, de 14.4.2009, no REspe nº 26.448; Ac.-TSE nºs 24.722/2004, 19.323/2001, 19.326/2001 e 57/1998: admite-se a permanência de placas de obras públicas desde que não contenham expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral.

Ac.-TSE, de 7.11.2006, no REspe nº 25.748: "A publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional".

Ac.-TSE, de 1º.12.2011, no AgR-AI nº 12046: publicidade institucional veiculada dentro dos três meses antecedentes ao pleito caracteriza ofensa a esta alínea.

Recomenda-se, aos agentes públicos, mesmo fora do período crítico³⁷, cautela na prática das condutas elencadas na norma, para que não desrespeitem o §1º do artigo 37 da Constituição³⁸, que proíbe a propaganda de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial. Recomenda-se, também, que não se faça propaganda a favor de candidato ou partido político, sob pena de incidir no disposto no art. 22 da LC nº 64/90.

Excetuam-se: a) a propaganda de serviços e produtos que tenham concorrência no mercado e b) a publicidade oficial em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça

³⁷ Considera-se período crítico, para efeito dessa norma, o compreendido entre 05/07/2014 até as eleições, inclusive segundo turno, se houver.

³⁸ CF, art. 37, §1º - A publicidade dos atos, programas, obras e serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo e ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



eleitoral. Mesmo nesses dois casos, não poderá haver veiculação de mensagem tendente a beneficiar candidatos à reeleição ou ligados ao governo, fugindo á sua finalidade legal.

A divulgação de concursos públicos com a finalidade de selecionar profissionais para as Forças Armadas por meio de veiculação de cartazes e filmetes de 30 segundos, sem qualquer referência ao Governo Federal, enquadra-se na ressalva contida na parte final do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97. Pedido de autorização deferido com a ressalva de ser observado o disposto no art. 37, §1º, da Constituição Federal (Petição nº 2.257-43/DF. Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, DJe, 10/9/2010.

TSE: ementa. Divulgação de publicidade institucional. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA). Campanha nacional de prevenção e controle da Gripe A (H1N1). Distribuição de folhetos. Excepcionalidade. Autorização. (Petição nº 2.021-91/DF. Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior. Dje, 25/08/2010).

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, 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 que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Vedação incide a partir de 01/01/2014.

Vedação: realizar despesa com publicidade da administração direta (órgãos públicos) e indireta, que excedam a média dos gastos (a) nos três últimos anos que antecedem o pleito (2011 a 2013), ou (b) do último ano imediatamente anterior à eleição, prevalecendo o que for menor.

Cálculo: apanhar a média do valor global dos gastos com publicidade realizado nos últimos três anos (de janeiro a dezembro de 2011, 2012 e 2013) e compará-lo com a soma dos gastos realizados com publicidade no ano imediatamente anterior ao ano da eleição (janeiro a dezembro de 2013). O valor menor da comparação deve ser cotejado com o valor global



de despesas realizadas no ano da eleição (os primeiros seis meses do ano)³⁹.

***Importante:** a comparação, para efeito da norma proibitiva, não se faz: mês a mês, tampouco se compara o mês de um ano com o mês de outro anterior, também não importa os gastos globais com despesas públicas realizadas no ano da eleição.*

A norma não impõe que a propaganda institucional esteja toda ela paga nos três meses anteriores ao pleito. Não confundir despesa realizada e pagamento (fases da despesa: empenho, liquidação e pagamento)

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

Res.-TSE nº 22.252/2006: o termo inicial do prazo é o que consta no art. 7º, § 1º, desta lei, qual seja, 180 dias antes da eleição; o termo final é a posse dos eleitos.

Vedação incide a partir de 08/04/2014.

A norma não veda a recomposição da perda do poder aquisitivo da remuneração do servidor, mas a revisão geral que exceda esse limite.

“[...] Consoante dispõe o art. 73, inciso VIII, da Lei no 9.504/97, é lícita a revisão da remuneração considerada a perda do poder aquisitivo da moeda no ano das eleições.” (Res. no 22.317, de 10.8.2006, rel. Min. Marco Aurélio.)

§ 1º **Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.**

§ 2º **A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o**

³⁹ Acórdão 2506, de 12/12/2000, relator Min. Fernando Neves, DJ de 27/04/2001, p. 234.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA – ÁREA DA CONSULTORIA GERAL
Rua Pamplona nº 227 – 5º andar

FLS. _____

disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

Ac.-TSE, de 27.9.2007, na Rp nº 1.252: “A audiência concedida pelo titular do mandato, candidato à reeleição, em sua residência oficial não configura ato público para os efeitos do art. 73 da Lei nº 9.504/97, não relevando que seja amplamente noticiada, o que acontece em virtude da própria natureza do cargo que exerce”.

§ 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

Além das sanções previstas no §8º deste artigo c.c o art. 78 desta lei.

Ac.-TSE, de 6.6.2006, no REspe nº 25.358: “O art. 73 refere-se a condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidade entre candidatos, por isso submete-se ao princípio da proporcionalidade”. Ac.-TSE, de 16.11.2006, no REspe nº 26.905, de 14.8.2007, no REspe nº 25.994 e, de 11.12.2007, no REspe nº 26.060, dentre outros: a prática das condutas vedadas no art. 73 não implica, necessariamente, a cassação do registro ou diploma, devendo a pena ser proporcional à gravidade do ilícito eleitoral.

§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.

Parágrafo 5º com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

Remete-se ao §8º deste artigo c.c art. 78 desta lei

Ac.-TSE nºs 24.739/2004, 25.117/2005 e Ac.-TSE, de 31.5.2007, no REspe nº 25.745: constitucionalidade deste dispositivo, por não implicar inelegibilidade, nos termos da redação anterior.

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

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de



improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992⁴⁰, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III⁴¹.

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

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995)⁴² oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

§10º 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.

Parágrafo acrescido pelo art. 1º da Lei 11.300/2006.

⁴⁰ Lei 8.249/92: "Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I- praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

⁴¹ Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - *Omissis*;

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

⁴² Do Fundo Partidário

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.



Período: de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014 (ano civil).

A norma – do §10 - veda a distribuição, independentemente de sua finalidade, ou seja, para a incidência da norma não há a necessidade de que a distribuição, no ano (civil) da realização do pleito, tenha finalidade eleitoral.

“Insista-se que, para efeito da legislação eleitoral, não é preciso demonstrar que, de fato, a atividade proibida afetou a igualdade de oportunidade entre os partidos e seus candidatos: existe a presunção insuperável de que a distribuição de bens e serviços, ainda que com o objetivo exclusivamente social, durante o ano em que é realizada eleição, compromete o equilíbrio básico das forças contendoras, em favor de determinado candidato”⁴³.

“4. Mesmo que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoral, incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, visto que ficou provada a distribuição gratuita de bens sem que se pudesse enquadrar tal entrega de benesses na exceção prevista no dispositivo legal”⁴⁴.

*Exceção à incidência da norma: i) situações de calamidade pública ou estado de emergência; ii) provisão do programa em ato formalmente legislativo⁴⁵ e realização de despesas orçamentárias, no sentido de sua implementação, em exercício anterior ao do ano das eleições⁴⁶; iii) **benefícios que têm previsão de contra-partida**⁴⁷.*

⁴³ Parecer PA 169/2009, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos.

⁴⁴ Agravos regimentais desprovidos. AgR-Respe – Agravo Regimental em REE nº 35590 – Leme/SP, Acórdão de 29/04/2010. No mesmo sentido: RESPE nº 35445 (AgR-Respe) – SP de 25/08/09; RO n. 14769RO – PB, AC de 26/05/2009; RO n. 2344 (AgR-RO) – AM, AC de 22/09/09.

⁴⁵ Reconhecimento da conduta vedada do art. 73, §10, da Lei 9.504/97, em face da edição de dois decretos municipais que concediam benefícios a duas empresas, no que tange à locação de bens públicos (Ag.R-RESpe nº 580-85.2012.6.16.0121, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, de 5.11.2013).

⁴⁶ Parecer PA nº 169/2009, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos.

“[...] Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Programa social. Cestas básicas. Autorização em lei e execução orçamentária no exercício anterior. Aumento do benefício. Conduta vedada não configurada. 1. **A continuação de programa social instituído e executado no ano anterior ao eleitoral não constitui conduta vedada, de acordo com a ressalva prevista no art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97.** 2. Consta do v. acórdão recorrido que o "Programa de Reforço Alimentar à Família Carente" foi instituído e implementado no Município de Santa Cecília/SC em 2007, por meio da Lei Municipal nº 1.446, de 15 de março de 2007, de acordo com previsão em lei orçamentária de 2006. Em 19 de dezembro de 2007, a Lei Municipal nº 1.487 ampliou o referido programa social, aumentando o número de cestas básicas distribuídas de 500 (quinhentas) para 761 (setecentas e sessenta e uma). 3. No caso, a distribuição de cestas básicas em 2008 representou apenas a continuidade de política pública que já vinha sendo executada pelo município desde 2007. Além disso, o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97.



Ac. – TSE, de 24.4.2012, no RO nº 1717231: assinatura de convênios e repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita.

“Não se veda, pois, a instituição de novos benefícios ou a ampliação de benefícios existentes, desde que tipifiquem prestação de serviços públicos.

A prática que o legislador eleitoral pretendeu proscrever é a da distribuição de bens ou a prestação de serviços a particulares de caráter episódico, desatrelada das obrigações permanentes do Estado, e, por isso mesmo, passível de ser iniciada e cessada ao sabor das conveniências eleitorais dos governantes”⁴⁸.

O Tribunal Superior Eleitoral tem adotado entendimento bem mais restritivo da norma, abarcando, inclusive, as doações feitas entre entes públicos, independentemente da finalidade. Nesse sentido: Ac.-TSE, de 1º.7.2010, na Pet nº 100080: proibição de doação de bens perecíveis apreendidos; Ac. TSE, de 20.9.2011, na Cta nº 153169: proibição de implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do município, bem como de encaminhamento de projeto de lei à Câmara dos Vereadores, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes; AC. TSE, de 30.12.2011, no RO nº 149655: programa de empréstimos de animais, para fins de utilização e

[...]”(Ac. de 1º.3.2011 no AgR-REspe nº 997906551, rel. Min. Aldir Passarinho Junior.) No mesmo sentido: TER-SP Respe nº 853-53.2012.6.26.0261, de 06.08.2013; TER-SP Recurso Eleitoral nº 930-40.2012.6.26.0333, 26.03.2013 (programa social, distribuição gratuita de uniformes); Recurso Eleitoral nº 455-10.2012.6.26.099, de 13.12.2012 (programa social, distribuição gratuita de bens, doação de imóvel).

TER-SP, art. 73, §10. Autorização legal em exercício anterior, insuficiência. Necessidade de o programa estar em execução no exercício anterior às eleições. Recurso Eleitoral nº 1373.86.2012.6.26.0075, de 28.2.2013. No mesmo sentido: TER-SP Respe 832-05.2012.6.260188, de 05/03/2013; Recurso Eleitoral nº 1373.86.2012.6.26.0075, de 28.02.2013.

⁴⁷ No entanto, alerta-se, mais uma vez, para a regra geral do art. 22 da LC nº 64, de 1990, quanto ao abuso do poder de autoridade.

No que se refere a convênios, permanece em vigor a orientação no sentido de que é vedada a sua assinatura nos três meses que antecedem o pleito, visando a transferência voluntária de recursos, o que alcança os atos preparatórios ao proibido repasse (AJG nº 736/1998, 1276/2006 e 430/2008, este último de lavra da Dra. Ruth Elena Pimentel de Oliveira).

Não obstante, cita-se acórdão do TSE, em sentido contrário: “*não há impedimento na Lei Eleitoral à prática de atos preparatórios necessários para a celebração de contratos, convênios ou outros atos assemelhados no período de três meses que antecedem as eleições, com cláusula que determinem a transferência voluntária de recursos após este período pré-eleitoral*”. (Ac. nº 16.469, de 01.02.2002)

⁴⁸ PA 169/2009, de lavra do Dr. Elival da Silva Ramos.



reprodução, em ano eleitoral, caracteriza a conduta vedada deste parágrafo.

Ac. TSE, de 30.06.2011, no AgR-AI nº 116967: programas sociais não autorizados em lei, ainda que previstos em lei orçamentária, não atendem à ressalva deste parágrafo.

V. Ac. - TSE, de 1/07/2010, na Pet. 100.080: “proibida a doação de bens no ano em que se realizarem as eleições.” Exemplos: cestas básicas, material de construção, lotes, etc.

A princípio as doações entre entes públicos de bens móveis e imóveis e as doações de imóveis não estariam vedadas pela norma proibitiva desse §10, desde que destituídas de caráter eleitoral e desprovidas de potencial para influenciar no resultado do pleito.

Referidos atos (entre entes públicos) estariam disciplinadas pela norma do inciso IV deste artigo (cuja proibição incide a partir de 05/07). Nada obstante, dada interpretação restritiva adotada pelo TSE, recomenda-se cautela na atuação e análise prévia de cada caso concreto.

Cita-se o AgR-RESpe nº 192-32.2012.6.12.0013/MS, julgado em 5.11.2013, Relatora Min. Laurita Vaz, em que o Tribunal proveu o recurso para determinar o processamento do Recurso Especial pelo Plenário para apurar a incidência da conduta vedada do §10: regularização da posse de imóveis doados e enquadrados em programa de caráter habitacional que vinha acontecendo desde 2008, com base em leis municipais anteriormente editadas.

Ademais, a doação de imóveis, pode, em tese, configurar a conduta vedada no inciso IV do art. 73.⁴⁹

Recomenda-se cuidado redobrado, em razão da norma de que cuida o artigo 22 da LC nº 64/90 (abuso do poder político)⁵⁰.

⁴⁹ “[...] 4. O comprovado 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, com pedido expresso de voto, configura abusivo desvio de finalidade do mencionado projeto social, caracterizando conduta vedada pelo inciso III do art. 73 da Lei no 9.504/97. [...]”(Ac. de 29.6.2006 no RESpe no 25.890, rel. Min. José Delgado.)

⁵⁰ “[...] Distribuição de material de construção. Abuso do poder político e econômico. Caracterização. [...] Caracteriza-se o abuso de poder quando demonstrado que o ato da administração, aparentemente regular e benéfico à população, teve como objetivo imediato o favorecimento de algum candidato. Fraus omnia corrumpit.”(Ac. nº 25.074, de 20.9.2005, rel. Min. Humberto Gomes de Barros.)



As sanções cabíveis são as dispostas nos §§4º e 5º deste artigo c/c art. 78 desta Lei.

§11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o §10 não poderão ser executados por entidades nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

*Parágrafo acrescido pelo art. 3º da Lei 12.034/2009.
Assinatura de convênio e repasse de recursos públicos. Entidade social presidida por parente de candidato. Conduta vedada. (TSE AgRg nº 5053-93-2010.6.04.0000/AM, Min. Relator Dias Toffoli, 9.05.2013).*

§12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

Parágrafo acrescido pelo artigo 3º da Lei 12.034/2009.

§13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

Parágrafo acrescido pelo artigo 3º da Lei 12.034/2009.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990⁵¹, 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.

Artigo com redação dada pelo art. 3º da Lei 12.034/2009.

Ac.-TSE, de 10.8.2006, na Rp nº 752: o TSE é competente para julgar questão relativa à ofensa ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal,

⁵¹ Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

[...]



fora do período eleitoral.

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições⁵², na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. No caso de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Parágrafo único acrescido pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.

§ 1º O ressarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo ressarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo.

§ 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá ex officio à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores.

§ 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno.

§ 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.

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

Caput com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

Ac-STF, de 13.9.2006, na ADIn nº 3.305: julga improcedente ação direta de inconstitucionalidade contra este artigo e seu parágrafo único, na redação anterior; Ac.-TSE nºs 23.549/2004 e 5.766/2005: constitucionalidade do dispositivo por não implicar inelegibilidade.

⁵² De 07 de julho a 07 de outubro, ou até 29 do mesmo mês, se houver segundo turno.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA - ÁREA DA CONSULTORIA GERAL
Rua Pamplona nº 227 - 5º andar

FLS. _____

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.

Parágrafo único com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 12.034/2009.

Ac.-TSE nºs 22.059/2004 e 5.134/2004: não incidência deste dispositivo se ainda não existia pedido de registro de candidatura na época do comparecimento à inauguração da obra pública.

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO ESTADO
Rua Pamplona nº 227 - 17º andar

FLS. _____

INTERESSADO:

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ASSUNTO:

**ELEIÇÕES FEDERAIS E ESTADUAIS. CONDUTAS
VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS.
ORIENTAÇÕES.**

Aprovo as orientações constantes deste expediente, relativas às condutas vedadas aos agentes públicos, que encontram disciplina na Lei Federal nº 9.504, de 30/09/1997.

Determino a veiculação das diretrizes, por Ofício Circular, aos órgãos de execução da Área da Consultoria Geral, Coordenadoria de Empresas e Fundações da PGE, órgãos complementares (Assessoria Jurídica do Governo - AJG e Assessoria Técnico-Legislativa - ATL) e Corregedoria Geral da Administração - CGA.

Expeça-se, também, ofício encaminhando cópia deste expediente ao Sr. Secretário-Chefe da Casa Civil.

GPG, 28 de março de 2014.


ELIVAL DA SILVA RAMOS
PROCURADOR GERAL DO ESTADO