



Estado de Santa Catarina

MANUAL DE COMPORTAMENTO DOS AGENTES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL

ELEIÇÕES 2022

Procuradoria-Geral
do Estado

GOVERNO DE
SANTA CATARINA



Carlos Moisés da Silva

Governador do Estado

Alisson de Bom de Souza

Procurador-Geral do Estado

Sérgio Laguna Pereira

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

Ederson Pires

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos

Loreno Weissheimer

Corregedor-Geral da Procuradoria-Geral do Estado

Elenise Magnus Hendler

Procuradora-Chefe do Centro de Estudos

Aline Cleusa de Souza

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica

Evandro Régis Eckel

Procurador do Estado responsável pela atualização do Manual

Bruno de Macedo Dias

Procurador do Estado responsável pela elaboração

INTRODUÇÃO	4
1. CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO	6
2. OBJETIVO DA VEDAÇÃO DE DETERMINADAS CONDUTAS	7
3. DIRETRIZES PARA AS CONDUTAS DOS AGENTES	7
4. CONDUTAS VEDADAS	8
4.1 Bens ou Materiais	
4.1.1 Cessão e Uso de Bens Móveis e Imóveis	11
4.1.2 Utilização de Materiais e Serviços	11
4.1.3 Uso de Bens e Serviços de Caráter Social	12
4.2 Pessoal	
4.2.1 Cessão de Servidores ou de Empregados Públicos	12
4.2.2 Nomeação, Contratação, Admissão, Demissão de Servidor, Supressão ou Readaptação de Vantagens, Remoção ou Transferência de Ofício e Exoneração de Servidores Públicos	13
4.2.3 Revisão Geral da Remuneração dos Servidores Públicos.....	14
4.3 Recursos Orçamentários e Financeiros	
4.3.1 Transferência Voluntária de Recursos	15
4.3.2 Distribuição Gratuita de Bens, Valores ou Benefícios	17
4.3.3 Entidade Vinculada a Candidato Que Exerça Programas Sociais	23
4.4 Publicidade	
4.4.1 Publicidade Institucional e Pronunciamentos em Cadeia de Rádio e Televisão	23
4.4.2 Utilização de Publicidade Institucional para Promoção Pessoal	24
4.4.3 Despesas com Publicidade	25
4.5 Contratação de Shows Artísticos para Inaugurações de Obras e de Serviços	26
4.6 Participação em Solenidades de Inaugurações	26
4.7 Condutas Vedadas Pela Lei de Responsabilidade Fiscal	27
5. DESCUMPRIMENTO DAS VEDAÇÕES E ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	28
6. APLICAÇÃO DA LEI PARA OS AVANÇOS TECNOLÓGICOS	28
7. CALENDÁRIO ELEITORAL SIMPLIFICADO	29
8. INFORMAÇÕES ADICIONAIS	31
9. PROCEDIMENTO PARA ESCLARECIMENTOS DE DÚVIDAS E FORMULAÇÃO DE CONSULTAS	32
10. RESUMO CONDUTAS VEDADAS, DISPOSITIVOS LEGAIS CORRESPONDENTES, PERÍODO	33

INTRODUÇÃO

A Procuradoria-Geral do Estado, órgão central do sistema de serviços jurídicos do Estado de Santa Catarina, é a responsável pela elaboração e atualização do Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições, de acordo com o disposto no inciso V do art. 126 da Lei Complementar nº 741, de 12 de junho de 2019, bem como no Decreto Estadual nº 1.536, de 14 de março de 2018.

Tendo em vista as eleições de 2022, em que serão escolhidos o Presidente da República, Senadores, Governadores, Deputados Federais e Estaduais, cujo primeiro turno ocorrerá em 02 de outubro, é imprescindível que todos os agentes públicos atuem com máxima cautela, a fim de que nenhuma das condutas vedadas em lei seja praticada.

Assim, este Manual tem por objetivo orientar os agentes públicos, de forma sucinta e didática, quanto aos procedimentos a serem observados durante o ano eleitoral, para que possam cumprir suas atribuições com segurança jurídica, alertando-os para a importância da obediência à legislação eleitoral, bem como para as vedações por ela impostas. É relevante advertir que o infrator estará sujeito a responsabilizações e sanções de âmbito eleitoral (multas, perda do mandato, registro ou diplomação), criminal (penas privativas de liberdade ou restritivas de direitos), civil (obrigação de indenizar) e administrativo (advertência, suspensão ou demissão).

Também constitui finalidade deste Manual assegurar que a disputa eleitoral ocorra em condições equânimes, de forma legítima e moral, estabelecendo que o favorecimento ou dano a qualquer candidato, partido político ou coligação é conduta totalmente reprovada. É dever dos agentes públicos, portanto, priorizar o interesse público ao particular e zelar para que o Estado de Santa Catarina continue a exercer suas atribuições constitucionais, com excelência e isenção política, em benefício da população.

É possível que o agente público, na tomada de alguma decisão durante o período eleitoral, encontre dificuldade para escolher a conduta mais adequada à legislação eleitoral. Nessas situações, a PGE, por meio de sua Consulto-

ria Jurídica (COJUR-PGE), estará à disposição para sanar quaisquer dúvidas ou prestar orientações complementares, contribuindo para assegurar a lisura das eleições.

Diante do necessário rigor legal, a PGE recomenda a todos os agentes públicos estaduais a leitura atenta deste Manual, que inicia com o conceito de agente público, a finalidade das vedações impostas pela legislação, e, para melhor compreensão, especifica, por matéria, as condutas vedadas e os correspondentes dispositivos da legislação, assim como apresenta relevantes jurisprudências do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e pareceres da Consultoria Jurídica da PGE sobre os temas abordados.

O Manual traz, também, ao final, calendário simplificado divulgado por meio da Resolução TSE nº 23.674/2021, e a síntese das abordagens que o integram, para rápida consulta, contendo a descrição, os respectivos dispositivos legais das vedações, o período durante o qual devem ser respeitadas e as penalidades aplicáveis.

Com a edição deste Manual, os agentes públicos passam a ter a missão de observá-lo, conforme preconiza o § 1º do art. 1º do Decreto nº 1.536, de 2018, e a PGE-SC, por meio da COJUR, com a incumbência de prestar orientação complementar aos titulares de órgãos ou dirigentes de entidades da Administração Pública Estadual, assim como a órgãos setoriais ou seccionais do Sistema de Serviços Jurídicos, no endereço eletrônico: eleitoral@pge.sc.gov.br.

Em conclusão, a PGE, no exercício de sua função essencial à Justiça, coloca-se à disposição para assessorar a Administração Pública Estadual, defender os interesses legítimos do Estado de Santa Catarina, e contribuir para a preservação do Estado Democrático de Direito, notadamente neste ano de eleições nacionais e estaduais.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado

1 CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO

De acordo com o § 1º do art. 73 da Lei federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997:¹

Art. 73. [...]

§ 1º Reputa-se agente público, para 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.

Evidencia-se que o conceito de agente público para aplicação da legislação eleitoral é amplo e abrange, inclusive, aqueles que não são servidores públicos. Assim, pode ser considerado agente público, para os fins da legislação eleitoral, aquele que, mesmo de forma transitória ou sem remuneração, de qualquer outra forma de investidura ou vínculo, exercer:

Vínculo	Abrangência e exemplos
Mandato	Agente Político Eleito (Presidente da República, Governador, Senador, Deputado, Prefeito, Vereador) ou escolhido, a exemplo dos juízes temporários da Justiça Eleitoral
Cargo	Servidores titulares de cargos públicos, nomeados por concurso público, efetivos, ou em comissão, em órgão ou autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista estaduais.
Emprego	Empregado contratado pelo regime celetista, por concurso público ou em comissão, em órgão, autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista. Exemplos: CASAN, CELESC, BADESC, CIDASC, entre outros
Função	Desempenha um serviço determinado para o poder público, mesmo que não tenha cargo ou emprego. Exemplos: o juiz leigo e o conciliador no Juizado Especial Cível ou Criminal, o componente de comissão de concurso público, os terceirizados, os estagiários e outros.
Outros vínculos	Exemplos: contratados por prazo determinado, prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos, delegados de função ou ofício público, pessoas requisitadas para prestação de atividade pública, estagiários, dirigentes e empregados de pessoas jurídicas de direito privado que desempenhem atividade pública, como organizações sociais gestoras de unidades hospitalares, e outros.

Para a legislação eleitoral, a natureza do vínculo do agente com o Poder Público é um aspecto secundário. Toda pessoa que atue ou exerça emprego ou função com a

1- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acesso em: 09 nov. 2021.

Administração Pública, direta ou indiretamente, e que, potencialmente, possa praticar atos que impliquem no favorecimento ou prejuízo para candidato, partido ou coligação, bem como ofender o princípio da igualdade de condições nos pleitos eleitorais, deve respeitar as vedações de determinadas condutas impostas por lei.

2 OBJETIVO DA VEDAÇÃO DE DETERMINADAS CONDUTAS E DA NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO À LEGISLAÇÃO

Para o correto cumprimento e interpretação de uma norma, é indispensável entender a sua finalidade, o objetivo para ela planejado ao ser inserida no ordenamento jurídico. Com isso, a análise deixa de ser puramente gramatical e é possível encontrar orientação para condutas sobre as quais não há clareza na norma.

Ao disciplinar as condutas vedadas aos agentes públicos, o art. 73 da Lei federal nº 9.504, de 1997 deixa claro que o seu objetivo é impedir que atos desses agentes possam “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais” e influenciar no resultado das eleições. Desse modo, é fundamental o respeito à intenção da lei e do legislador.

A simples prática das condutas vedadas gera presunção absoluta da desigualdade, e, conseqüentemente, conduz à aplicação das penalidades previstas na referida Lei.

Conforme orientação jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)², a

[...] configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva.

Por outro lado, decisão do TSE afirma que as condutas vedadas na lei eleitoral são cláusulas de responsabilidade objetiva, e independem da comprovação do dolo ou da culpa do agente e da potencialidade lesiva para influenciar o pleito.³

Assim, ainda que a conduta do agente público não esteja claramente enquadrada nas vedações legais, mas caso se verifique que poderá criar desigualdade entre os candidatos, orienta-se que o agente observe os princípios da Constituição Federal, dos direitos eleitoral e administrativo e deixe de praticar o ato temerário.

3 DIRETRIZES PARA AS CONDUTAS DOS AGENTES

As condutas vedadas aos agentes públicos descritas neste manual decorrem de determinações legais e são de observância obrigatória para todos, considerando que o ordenamento jurídico traz uma presunção absoluta de que a prática dessa conduta

2- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. REspe nº 450-60.2012.6.13.0096/MG. Relatora Ministra Laurita Hilário Vaz. No mesmo sentido: “[...]10. As condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do agente. Dispensam, por igual razão, a análise da potencialidade lesiva para influenciar no pleito. Precedente. [...]” (Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin).

3- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Ac.-TSE, de 7.4.2016, no REspe nº 53067: as hipóteses de conduta vedada previstas neste artigo têm natureza objetiva, cabendo ao julgador aplicar as sanções previstas nos §§ 4º e 5º de forma proporcional.

prejudicará a higidez das eleições.

Pode ocorrer que algumas situações, não previstas expressamente na legislação, possam influenciar o pleito eleitoral. Nesses casos, sem prejuízo da possibilidade de elaboração de consulta sobre a legalidade do ato a ser praticado e da plena observância das normas cabíveis, recomenda-se que as condutas sejam pautadas por princípios do direito administrativo e eleitoral, especialmente:

ISONOMIA ENTRE OS CANDIDATOS: As normas eleitorais são elaboradas justamente para evitar que o equilíbrio das eleições seja perdido. Por isso, um candidato não pode ser beneficiado e sobrepor-se aos demais por abuso de poder político e econômico, sob pena de impedir que a sociedade escolha os candidatos de forma livre e isenta.

IMPESSOALIDADE DO AGENTE PÚBLICO: Os atos praticados pelo agente público no exercício de sua função são realizados pelo próprio Estado, não por sua pessoa física. Assim, vinculam-se ao Poder Público, e não devem reverter-se em propaganda para candidato, partido político ou coligação. Por esse motivo, a publicidade institucional sempre deve ser feita em prol do Ente Público e da sociedade, sem influenciar nas eleições.

SEPARAÇÃO DO PÚBLICO E DO PRIVADO: Os bens públicos são disponibilizados aos agentes públicos exclusivamente para que possam exercer suas funções e atuar em benefício do interesse comum. O patrimônio público não pode confundir-se com o patrimônio pessoal dos agentes públicos. Logo, os bens públicos não podem ser utilizados para participação na campanha eleitoral.

SUFRÁGIO UNIVERSAL E EXERCÍCIO DA CIDADANIA: a Constituição Federal assegura aos cidadãos brasileiros, salvo nas raras exceções legais, a ampla participação no processo político. Deste modo, o agente público deve respeitar a isonomia entre os candidatos, mas não pode ser proibido, pelos seus colegas e superiores, de ter suas próprias convicções políticas e participar do processo eleitoral, desde que fora do horário de expediente, sem a utilização de bens públicos e quando não estiver legalmente impedido.

4. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS

Existem inúmeras normas em direito eleitoral, sendo a maioria delas dirigidas aos candidatos, partidos políticos ou coligações. Outras limitações vinculam diretamente a União Federal, Estados ou Municípios. A maior parte destas regras são aplicadas especificamente pela Justiça Eleitoral. Nesses casos, há uma relação direta entre o candidato e a Justiça Eleitoral, sem interesse direto do Poder Público. Essas questões são muito bem abordadas por normativos, instruções e mesmo cartilhas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não sendo o enfoque deste Manual⁴ elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina (PGE)⁵, de acordo com Decreto nº 1.536, de 14 de março de 2018.

4- Art. 1º Fica instituído o Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições, o qual conterá informações básicas acerca das normas legais que devem nortear a atuação dos agentes públicos estaduais em ano eleitoral.

5- Art. 2º Compete à Procuradoria-Geral do Estado (PGE) editar o Manual de Comportamento dos Agentes Públicos da Administração Estadual para as Eleições.

A Lei federal nº 9.504, de 1997, demonstrou tamanha preocupação com a potencial influência de condutas indevidas dos agentes públicos que reservou capítulo específico para abordá-las. O seu art. 73, em especial, elenca várias condutas vedadas em campanhas eleitorais, sendo imprescindível que os agentes públicos as respeitem e deixem de praticar atos tendentes a provocar qualquer desequilíbrio na igualdade entre os candidatos, ou violem a moralidade e a legitimidade das eleições.

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:

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;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

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;

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;

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;

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

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

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

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, 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;

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.

§ 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 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.

§ 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 Ufirs.

§ 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 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 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) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. 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.

§ 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.

§ 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.

Consoante o disposto no § 8º do art. 73, sujeitam-se às sanções legais tanto os responsáveis pela conduta vedada quanto aqueles que dela se beneficiaram (TSE, Respe 28.534/MA, rel. Min. Eros Grau, DJe, 01/10/2008, p. 12). “A conduta vedada traduz a ocorrência de ato ilícito eleitoral. Uma vez caracterizada, com a concretização de seus elementos, impõe-se a responsabilização tanto dos agentes quanto dos beneficiários do evento” (GOMES, Jairo José. Direito Eleitoral. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2021. p. 783).

A exposição das condutas vedadas nos tópicos subsequentes será feita de acordo com a matéria versada no art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e não pelos seus dispositivos, para priorizar a didática.

4.1 BENS OU MATERIAIS

4.1.1 Cessão e uso de bens móveis e imóveis

Art. 73. [...] 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.

Essa proibição deve ser respeitada sempre, especialmente no ano eleitoral. O que se pretende é a lisura e a igualdade na disputa entre os candidatos. A vedação do inciso I do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997 pode se configurar antes mesmo do período eleitoral, de acordo com a jurisprudência do TSE: Ac.-TSE, de 4.6.2019, no AgR-REspe nº 060035327; de 23.4.2015, no REspe nº 26838 e, de 1º.10.2014, na Rp nº 66522. O que se veda, na realidade, “é o uso efetivo, real, do aparato estatal em prol de campanha [...]”⁶

Fica proibida a cessão ou uso de bens móveis ou imóveis em benefício de candidato, partido político ou coligação, salvo para a realização de convenção partidária. Essa, portanto, é a única exceção legal.

Note-se que a vedação é imposta a todos os entes da Federação, independente de a eleição ser municipal, estadual ou federal. Como exemplo, tem-se que são vedadas condutas como a realização de reuniões políticas em escolas públicas, auditórios de órgãos públicos, e o deslocamento, com veículo oficial, até o local da reunião política.

Por outro lado, se o imóvel é normalmente cedido à comunidade, mediante solicitação formal e pagamento de taxas, também o poderá ser aos candidatos, desde que observados requisitos legais e o espaço seja disponibilizado em condições de igualdade para todos os candidatos (TSE – REspe 24865 e EDAI 5135).

É igualmente vedada a propaganda eleitoral de qualquer natureza (art. 37 da Lei nº 9.504/97) veiculada nos bens públicos, nos sujeitos à cessão ou permissão do Poder Público e nos bens de uso comum (postes de iluminação pública, sinalizadores de trânsito, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos), seja através de pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas ou assemelhados. É proibida, ainda, a colocação de propaganda eleitoral em árvores e jardins localizados em áreas públicas, mesmo que não lhes cause danos.

Em consequência, é expressamente proibido veicular todo tipo de propaganda, de qualquer natureza, por meio de bens públicos.

4.1.2 Utilização de materiais e serviços

Art. 73. [...] II – usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.

A vedação abrange a utilização, em favor de qualquer candidato, coligação ou partido político, de materiais ou serviços que sejam custeados pela Administração pública, e é voltada para todos os agentes públicos. Essa vedação deve ser observada em todos os anos, especialmente no das eleições.

6- BRASIL, TSE. Rp nº 3267-25/DF, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgada em 29.03.2012. e Recurso Ordinário nº137994, Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJe 22/02/2017.

É proibido, por exemplo, o uso dos equipamentos de propriedade do poder público em benefício de candidato, coligação ou partido político, tais como telefones fixos ou celulares, computadores, conta de e-mail institucional e listas internas de correio eletrônico, como também a utilização de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral.

Não pode um agente público, por exemplo, fazer uso do telefone de um órgão público ou do e-mail institucional para convocar ou informar sobre reunião de cunho político. Também a título de ilustração, é proibida a utilização de impressoras do Poder Público para confecção de material de campanha, mesmo que o papel seja adquirido pelo próprio agente.

4.1.3 Uso de bens e serviços de caráter social

Art. 73. [...] 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.

Os programas sociais custeados ou subvencionados pelo poder público, tais como a distribuição de cestas básicas, livros didáticos e auxílios financeiros, não podem ser utilizados com a finalidade de beneficiar candidato, coligação ou partido político. Assim, durante a entrega de cestas básicas, é proibido que seja anunciado ou informado que determinado candidato é o responsável pelo seu fornecimento à população, por meio de discursos, “santinhos” ou faixas.

Enfatiza-se que a vedação não proíbe a continuidade dos programas sociais, mas sim a indevida utilização deles para ganho político. Tal restrição deve observar, ainda, os ditames do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, que adiante será objeto de exame.

Esta vedação deve ser respeitada todos os anos, sobretudo durante o ano eleitoral. Essa é a orientação do TSE: “A configuração da conduta vedada prevista neste inciso não está submetida a limite temporal fixo ou a existência de candidaturas registradas perante a Justiça Eleitoral. (Ac.-TSE, de 25.8.2015, no REspe nº 71923 e, de 13.3.2014, no REspe nº 36045)”.

4.2 PESSOAL

4.2.1 Cessão de servidores ou de empregados públicos

Art. 73. [...] 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 o empregado estiver licenciado.

O servidor público da Administração Pública estadual, durante o horário de expediente, está proibido de participar de atividade político-partidária, tais como comparecer ao comitê eleitoral de qualquer candidato, partido político ou coligação, ir a comícios ou participar de campanha eleitoral.

Entretanto, se estiver de licença, férias, ou fora de seu horário de expediente, poderá exercer plenamente sua cidadania e participar de ato político-partidário, desde que não se beneficie da função ou cargo que exerça.

4.2.2 Nomeação, contratação, admissão, demissão de servidor, supressão ou readaptação de vantagens, remoção ou transferência de ofício e exoneração de servidor público

Art. 73. [...]

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 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;" [...]

Para melhor compreensão do dispositivo, os atos devem ser separados em três categorias:

1. ATOS QUE NÃO PODEM SER PRATICADOS NO PERÍODO DE TRÊS MESES QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO EM NENHUMA HIPÓTESE

Inserem-se neste grupo: nomear, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir vantagens, readaptar vantagens, e dificultar ou impedir o exercício funcional. Essas condutas, caso praticadas durante o período eleitoral, serão nulas de pleno direito, podendo sua nulidade ser declarada pela própria administração pública ou pelo Poder Judiciário.

2. ATOS QUE SÃO PERMITIDOS SOMENTE SE FOREM REALIZADOS A PEDIDO DO INTERESSADO

Estes atos não podem ser praticados de ofício, mas podem ser realizados a pedido do interessado: remover, transferir ou exonerar o servidor público.

3. ATOS QUE PODEM SER PRATICADOS MESMO NO PERÍODO QUE SE INICIA TRÊS MESES ANTES DAS ELEIÇÕES E SE ENCERRA COM A POSSE DOS ELEITOS

São autorizados a qualquer tempo: demissão por justa causa, nomeação e exoneração para cargos em comissão, designação e dispensa de funções de confiança, nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos Órgãos da Presidência da República, a nomeação de aprovados em concurso público, cujo resultado tenha sido homologado antes dos três meses da eleição, a nomeação ou contratação necessária à instalação de serviços públicos essenciais (como pode ocorrer por ocasião de calamidade pública ou necessidade de vacinação geral) e a transferência ou remoção de militares (neles incluídos os policiais militares), de policiais civis e agentes penitenciários.

A realização de concurso público não é proibida (Res.-TSE nº 21806/2004).

4.2.3 Revisão geral da remuneração dos servidores públicos

Art. 73. [...] 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.⁷

A partir de 180 (cento e oitenta dias) que antecedem a eleição, ou seja, 5 de abril de 2022 até a posse dos eleitos.

Essa restrição busca impedir que seja atribuído aos servidores públicos um aumento remuneratório que influencie o pleito. Isso seria, evidentemente, abuso de poder político.

A norma não veda, contudo, a revisão geral da remuneração, desde que esta não venha a exceder a mera recomposição de seu poder aquisitivo do ano de eleição. Portanto, a revisão geral só será válida se observado esse limite ou quando se situar abaixo da referida recomposição.

Ainda assim, é fundamental que a reposição remuneratória não seja atribuída a um candidato, partido político ou coligação.

Segundo o TSE:

Projeto de lei encaminhado: [...] a aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela lei eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral. (Consulta nº 782, Resolução TSE nº 21.296, de 12/11/2002, relator Ministro Fernando Neves da Silva).

Reestruturação de carreira: a aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não encontra obstáculo na proibição contida no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 1997 (Resolução nº 21.054, de 02/04/2002, relator Ministro Fernando Neves da Silva).

Recomposição da perda: “a revisão remuneratória só transpõe a seara da licitude, se exceder ‘a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição’” (Resolução nº 21.812, de 08/06/2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).

Revisão geral. É vedada a concessão de reajuste apenas a parcela de servidores que representem quantia significativa dos quadros de pessoal geridos e que alcança qualquer das parcelas pagas a título de contraprestação do trabalho prestado. (Ac.-TSE, de 9.4.2019, no RO nº 763425)

Remuneração. O termo tem sentido genérico, alcançando: 1) “qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei de Eleições, não como distinguir vencimento-base de remuneração final” (TSE – RO nº 763425/RJ, 17.5.2019); 2) “a concessão de aumento e criação de gratificações e outros benefícios aos servidores públicos municipais” (TSE – AgAI nº 44856/MG, 17.6.2016)

7 - Inciso III do art. 73, c/c o art. 7º, ambos da Lei nº 9.504, de 1997.

4.3 RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

4.3.1 Transferência voluntária de recursos

Art. 73. [...] VI – nos três meses que antecedem o pleito:

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

Conforme cronograma para estas eleições, a partir da data de 2 de julho de 2022, estão vedadas as transferências voluntárias de recursos entre os entes federados, ressalvadas as exceções legais.

A conduta proibida atinge apenas as transferências voluntárias, excluindo-se deste conceito, por força do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁸, as transferências obrigatórias, assim compreendidas as determinadas constitucionalmente (FPE, FPM e Fundeb) e os repasses legais destinados à saúde (SUS).

Na hipótese de convênios celebrados por entes públicos, são três as situações a serem analisadas:

- 1.** Convênios celebrados antes dos três meses anteriores à data do pleito eleitoral e que contemplem o repasse de verbas somente poderão ter a transferência concretizada se forem destinados à execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma pré-fixado;
- 2.** Convênios cuja execução de obra ou serviço não esteja em andamento e com cronograma pré-fixado, ainda que celebrados antes dos três meses anteriores ao pleito eleitoral, não poderão receber transferência de verbas. Nesse sentido, destaca-se que a mera realização de processo licitatório no período citado não configura a situação que autoriza o repasse de verbas previstas em convênio. A obra ou serviço deve estar fisicamente iniciado e com cronograma pré-fixado; e
- 3.** Convênios celebrados no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral terão transferências de verbas vedadas.

É vedada, ainda, a transferência voluntária de verbas para outros objetos que não sejam obras ou serviços, como o repasse para custear festas municipais, observadas as ressalvas do art. 73, § 10º.

Dessa forma, somente podem ser efetuadas transferências voluntárias decorrentes de convênios celebrados para obras ou serviços em andamento físico e com cronograma pré-fixado.

⁸ BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000. “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.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

VEJA O QUE DIZ A JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:

Parecer n. 310/2018. Procurador do Estado Loreno Weissheimer

Ementa: Eleitoral. Entrega de Kits de para Transposição de Obstáculos aos Municípios. Termos de Compromisso (Convênios) assinados, com previsão de contrapartida, antes dos três meses anteriores à data do pleito eleitoral, destinados à conclusão de obra ou serviço para restabelecimento de acessos destruídos por desastre, com cronograma pré-fixado. Transferência de equipamentos - Possibilidade.

Parecer n. 310/2018. Procurador do Estado Loreno Weissheimer

Ementa: Eleitoral. Entrega de Kits de para Transposição de Obstáculos aos Municípios. Termos de Compromisso (Convênios) assinados, com previsão de contrapartida, antes dos três meses anteriores à data do pleito eleitoral, destinados à conclusão de obra ou serviço para restabelecimento de acessos destruídos por desastre, com cronograma pré-fixado. Transferência de equipamentos - Possibilidade.

Emendas parlamentares impositivas. Ainda que haja previsão, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, "As transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias" (TCU, Acórdão 287/2016, Plenário, Boletim de Jurisprudência 114/TCU).

Parecer n. 442/2019. Procurador do Estado Evandro Régis Eckel

EMENTA: Emendas parlamentares impositivas. Natureza de transferência voluntária. Entendimento do Tribunal de Contas da União. Submissão ao art. 73 da Lei nº 9.504/97. Condutas vedadas aos agentes públicos nas campanhas eleitorais. 1. Transferências voluntárias aos Municípios, mediante convênios ou instrumentos congêneres, nos quais haja previsão de contrapartida. Possibilidade, observadas as restrições constantes do art. 73, VI, "a". Ausência de restrição após a realização das eleições. Vedação do inciso VI limitada aos três meses que antecedem o pleito. 2. Transferências voluntárias, por meio de emendas parlamentares impositivas, a pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, no ano eleitoral, como os hospitais filantrópicos, os bombeiros voluntários e as APAEs. Possibilidade, exceto nos três meses que antecedem o pleito. Situações não abrangidas pela alínea "a" do inciso VI e que não se amoldam ao conceito de "distribuição gratuita" contido no § 10 do art. 73.

Parecer n. 513/2020. Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing

Ementa: Repasse de recursos financeiros aos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Santa Catarina, mediante execução de emenda parlamentar impositiva à lei orçamentária anual. Ampliação do acesso aos serviços médicos de alta e média complexidade. Condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Incidência do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997. Caracterização de transferência voluntária. Emenda decorrente da discricionariedade do parlamentar, e não de preceito constitucional ou legal. Obrigatoriedade de concretização da emenda referente a um momento posterior do ciclo orçamentário, qual seja, a execução. Dependência de condicionantes para o implemento do repasse, tais como a inexistência de impedimentos de ordem técnica. Ausência de direito subjetivo ao recebimento dos recursos respectivos pelo destinatário da emenda. Exegese do art. 166, § 13, da CRFB. Não transmutação da natureza jurídica da transferência. Parecer nº 442/19 da PGE/SC e Acórdão 287/2016 do TCU. Não incidência do art. 73, § 10, da Lei das Eleições. Ausência de distribuição gratuita de bens. Formalização dos repasses mediante convênio. Existência de contrapartida inerente a esse instrumento legal.

[...]

não descaracteriza a incidência do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997 o fato de a entrega de valores ser destinada a entidades da Administração Indireta dos municípios, na medida em que a vedação eleitoral em comento proíbe genericamente, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferências voluntárias "dos Estados aos Municípios", sem ressaltar a Administração Indireta. Dessa forma, não cabe ao intérprete, sem razão plausível, reduzir o âmbito de incidência do preceito legal. Foi o que já decidiu o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, em acórdão assim ementado: CONSULTA - TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ENTRE ENTES PÚBLICOS DURANTE O PERÍODO DE CAMPANHA ELEITORAL - ALCANCE DO COMANDO PREVISTO NO ART. 73, VI, "A" DA LEI N. 9.504/1997 - PRESENÇA DE PRETENSO CANDIDATO EM INAUGURAÇÃO DE OBRA PÚBLICA - POSSIBILIDADE - RESTRIÇÃO IMPOSTA AO CANDIDATO SOMENTE - CONHECIMENTO. Extrai-se da leitura do art. 73, VI, "a", da Lei n. 9.504/1997, que a restrição imposta à transferência voluntária de recursos da União ou dos Estados alcança tanto a Administração

Pública municipal direta como a indireta, consistindo em limitação que se impõe aos órgãos e às pessoas jurídicas vinculadas ao Poder Público Municipal. Com efeito, o intuito do legislador foi o de evitar a utilização indevida de recursos públicos para barganhar apoio político ou para promover determinada candidatura, motivo pelo qual aplicar a norma em questão tão-somente ao âmbito da Administração direta representaria colocar em risco a sua eficácia, tornado-a letra morta, pois abriria a possibilidade dos administradores federais e estaduais burlarem a lei, remetendo fundos para pessoas jurídicas sobre as quais os administradores municipais exercem forte ingerência. [...]. (CONSULTA n 2226, RESOLUÇÃO n 7480 de 26/06/2006, Relator (aqwe) JOSÉ TRINDADE DOS SANTOS, Publicação: DJESC - Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina, Data 30/06/2006, Página 186) [grifou-se]

Atos preparatórios necessários ao início de obra ou serviço não são vedados.

Pareceres n. 110/16 e 374/16-PGE. Procurador do Estado Loreno Weissheimer

EMENTA: ELEITORAL. CONDUZAS VEDADAS. REPASSE DE RECURSOS. PRAZO PARA SE FIRMAR CONVÊNIOS E CONTRATOS DE APOIO, BEM COMO PARA TRANSFERÊNCIA DOS RECURSOS ORIUNDOS DESTES. LEI Nº 9.504/97.

[...] Certo é, conforme mencionado no Parecer PGE nº 110/16 transcrito, que é possível a assinatura de Convênios no período eleitoral, sendo vedada somente a transferência dos recursos.

TSE:

A proibição prevista no artigo 73, inciso IV, letra “a”, da Lei nº 9.504, de 1997, não impede a prática dos atos iniciais de convênios, que não chegarão ao seu final, que seria o empenho (RRP nº 54, Acórdão de 06/08/1998, relator Ministro Fernando Neves da Silva).

“A vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva de recursos” (Consulta nº 1.062, Min. Sepúlveda Pertence, decisão Monocrática de 07/07/2004, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004)

Também não há proibição de licitar e executar obras e serviços de engenharia no período de três meses que antecedem o pleito. Sem embargo, tais atos não poderão ter conotação político-partidária ou implicar promoção pessoal.

4.3.2 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios

Art. 73. [...] § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Lei Federal nº 9.504/97).

A norma não faz distinção entre as modalidades de utilização gratuita dos bens públicos. Destarte, tem-se que é vedada a sua disponibilização graciosa, qualquer que seja o instituto utilizado, seja através de cessão de uso, permissão de uso ou outra modalidade prevista na legislação, como exemplo doações de cesta básica, de material de construção e de lotes.

De acordo com o citado parágrafo, ao definir o período como o “ano em que se realizar eleição”, as vedações vigoram, inclusive, após a realização das eleições, pois seu comando é claro ao abranger todo o ano do pleito eleitoral. São três as condutas destacadas como proibidas:

- 1. distribuição gratuita de bens;**
- 2. distribuição gratuita de valores;**
- 3. concessão de benefícios.**

Exceções:

- estado de calamidade pública;
- estado de emergência; e
- programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

São excepcionados os repasses aos programas destinados a efetivar os direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal, desde que especificados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior.

A vedação não atinge os **atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário**.

O recebimento, pela Administração Pública, de bens doados por empresas privadas, não se encontra no âmbito de incidência da norma. A divulgação desses atos deve restringir ao atendimento do princípio da publicidade, recomendando-se que não sejam realizados eventos, solenidades, cerimônias, ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Doação de bens e equipamentos entre entes públicos. A vedação constante do multicitado § 10 não se aplica a entes públicos, como se passa com a doação de veículos (e, *a fortiori*, cessão de uso, na qual sequer se transmite a propriedade) para órgãos públicos ou de imóveis para a instalação de repartições públicas ou para a execução de uma atividade. Desse modo, a norma deve ser interpretada de modo a excluir os entes públicos como destinatários da distribuição vedada. A divulgação dos atos deve restringir ao atendimento do princípio da publicidade. Sugere-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Parecer COJUR/PGE 232/2010. Procurador do Estado Ivan S.Thiago de Carvalho.

EMENTA: Revisão dos pareceres nºs 153/2010, 154/2010 e 155/2010 e 274/2008. Doação de Imóvel. Entes da Administração Pública. Período Eleitoral. Afastada a incidência do §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

Parecer COJUR n. 162/2020. Procurador do Estado Evandro Régis Eckel

Ementa: Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. Lei nº 9.504/97. Possibilidade de cessão de uso de veículos da Prefeitura de Videira à Polícia Civil do Estado de Santa Catarina. Não incidência do § 10 do art. 73 da Lei eleitoral. Pareceres nº 279 e 355/16, desta COJUR-PGE. A vedação, ademais, não se aplica às doações, cessões ou concessões de uso de bens entre entes públicos. Pareceres nºs 232/2010 e 272/2018, desta COJUR e Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016.

Ausência de óbices jurídicos à avença celebrada.

No mesmo sentido, o Parecer Plenário nº 002/2016/CNUDecor/CGU/AGU (28/06/2016), que se tornou a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016:

EMENTA: DIREITO ELEITORAL. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS PÚBLICOS FEDERAIS EM ANO ELEITORAL. INTERPRETAÇÃO DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. 1. A disposição do art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. A estes casos aplica-se o disposto no art. 73, VI, "a", da mesma lei, vedando-se a destinação de bens a outros entes públicos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Tal vedação, porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem da União a uma autarquia ou fundação pública federal.

Em casos semelhantes a serem enfrentados durante o ano eleitoral, deve ser observada, por princípio geral de cautela, a restrição de transferências contida o inciso VI, “a”, do art. 73, que, não obstante referir-se a “recursos”, é que mais se aproxima da distribuição de bens entre entes públicos, vedando-se, assim, a destinação de bens a outros entes públicos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Nesse sentido, o Parecer/Plenário nº 002/2016/CNU/Decor/CGU/AGU, que se tornou a Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016:

55. Daí porque, no Parecer nº 3/2012/CGU/AGU, a CGU concluiu, acertadamente, que a doação de bens da União a outros entes públicos deve ser equiparada à transferência voluntária de recursos. Afinal, uma vez afastada a vedação do art. 73, §10, da Lei 9.504/97, a conduta descrita no inciso VI, “a”, do mesmo artigo é a que mais se aproxima da transferência de bens entre entes públicos. 56. Ao contrário do disposto no §10 daquele artigo, que é voltado a uma conduta dirigida diretamente à população com potencial de desequilibrar o pleito em favor de determinado candidato, o inciso VI, “a”, restringe a concessão de um benefício financeiro a um outro ente público, buscando, com isso, evitar que aquela transferência de recursos afete, ainda que indiretamente, a igualdade entre os candidatos. Daí porque o período de vedação (3 meses) é inferior ao do § 10 (um ano). 57. É inegável que a doação de um bem com valor econômico se assemelha à transferência voluntária de recursos. Portanto, afigura-se razoável submeter a doação de bens da União a outros entes públicos à vedação prevista no art. 73, VI, “a”, da Lei 9.504/97, uma vez que não se aplica a esses casos o disposto no § 10 do mesmo artigo

Distribuição a entidades do mesmo Ente Político.

A vedação do § 10 do art. 73 não se aplica, ademais, a doações, cessões ou concessões de uso de bens entre órgãos e entes públicos do mesmo Ente Político, ou seja, da própria Administração Pública, direta e indireta, mesmo no período que antecede a três meses da data do pleito, tendo em vista que a norma proibitiva refere-se a transferência a outra unidade federada. A divulgação dos atos deve se limitar ao atendimento do princípio da publicidade. Sugere-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

“Tal vedação [constante do inciso VI, “a”] porém, não impede as doações realizadas entre entidades que integram a mesma esfera de governo, como por exemplo a doação de bem da União a uma autarquia ou fundação pública federal” (Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016)

Parecer COJUR-PGE 272/2018. Procurador do Estado Silvio Varela Junior:

Ementa: Cessão de imóvel. Prorrogação. Órgão deficitário integrante da Administração Indireta. Obrigação do Estado de prover as necessidades dos seus órgãos. Não incidência da vedação consignada na legislação eleitoral.

A doação onerosa, modal ou com encargo suprime a índole gratuita da distribuição.

O texto legal não fez distinção entre doação, cessão de uso ou outra modalidade de alienação ou disposição de bens prevista na legislação, tampouco entre bens móveis ou imóveis, de tal modo que é vedada em ano eleitoral a distribuição graciosa de bens, qualquer que seja o instituto utilizado ou o objeto da distribuição, conforme se extrai dos precedentes desta PGE, Parecer nº 85/14 e 279/14. Tal ocorreria, por exemplo, em casos de doação pura ou simples de bens públicos, sem índole de contraprestação e sem onerosidade. No entanto, a doação com encargo não configura “distribuição gratuita”, logo não é obstada pela norma eleitoral. A divulgação dos atos deve restringir ao atendimento do princípio da publicidade. Sugere-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo, capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Parecer COJUR-PGE 279/2014. Procuradora do Estado Célia Iraci da Cunha

Ementa: Doação onerosa de bem imóvel da COHAB/SC em ano eleitoral. Inexistência de óbice legal. [...]

Parecer COJUR-PGE n. 355/16. Procurador Silvio Varela Junior.

Ementa: Aquisição de imóvel por meio de doação. Transferência de bem do Município para o Estado em ano eleitoral. Doação com encargo. Inexistência de óbice na legislação eleitoral - Lei nº 9.504/1997. Precedentes: Pareceres nºs. 279/14-PGE e 110/16-PGE. Orientação jurídica reforçada pela jurisprudência do TSE.

Parecer n. 140/2020. Procurador do Estado Marcelo Mendes

Ementa: Doação, Cessão e Concessão de bens imóveis a Municípios, União, Entidades da Administração Indireta e Entidades Assistenciais sem fins lucrativos. Ano eleitoral. Negócios Jurídicos onerosos. Interesse público primário. Precedentes do TSE.

Parecer COJUR-PGE 180/2020. Procurador do Estado André Emiliano Uba

Ementa: Anteprojeto de Lei que autoriza a doação de imóveis à Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santa Catarina (SANTUR). Período Eleitoral. Doação com encargo. Inocorrência de conduta vedada. [...] Com efeito, em se tratando de proposta de doação de imóvel com encargo e ausente nos autos elemento que indique o uso promocional da medida em favor de qualquer candidato, partido, ou coligação, não há caracterização da conduta vedada prevista no §10 do art. 73 da Lei federal no 9.504, de 1997.

Parecer COJUR-PGE 137/2021. Procuradora do Estado Flávia Baldini Kemper

Ementa: Consulta. Direito Eleitoral. Condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Proibição quanto à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral (Art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/1997). Doação de bem público a entidade de direito privado declarada de utilidade pública em ano eleitoral. Possibilidade. Doação com encargo que não configura distribuição gratuita de bens. Caráter assistencialista da doação não configurado. Negócio jurídico não inserido no âmbito da norma proibitiva. Precedentes do TSE. Pareceres n.º 355/2016, n.º 140/20-PGE, n.º 162/20-PGE e n.º 180/20-PGE.

No mesmo sentido, os Pareceres COJUR-PGE 279/14 e 110/16.

Jurisprudência do TSE:

ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. DOAÇÃO. TERRENO. DONATÁRIO. APOIO POLÍTICO. MANIFESTAÇÃO. PROPAGANDA. ELEITORAL GRATUITA. CANDIDATO. DOADOR. CONDUTA VEDADA. NÃO CARACTERIZAÇÃO. PROVIMENTO.

1. A conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei no 9.504/97 - que veda aos agentes públicos, servidores ou não, "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" - não incide quando há contraprestação por parte do beneficiado. O contrato de doação de terras firmado traz previsão expressa de sua revogação, caso não atendidos os pressupostos que embasaram a sua concessão. A doação com encargo não configura "distribuição gratuita. 2. Não há uso promocional da doação quando o donatário do bem apenas manifestou apoio político ao candidato por ela responsável, em propaganda eleitoral gratuita, sem qualquer menção direta à aludida doação. 3. Na linha dos precedentes desta Corte, "para a configuração do inc. IV do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a conduta deve corresponder ao tipo definido previamente. O elemento é fazer ou permitir uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços para o candidato, quer dizer, é necessário que se utilize o programa social - bens ou serviços - para dele fazer promoção (AgRg-REspe nº 25130/SC, DJ de 23.9.2005, rel. Min. Carlos Madeira)" (REspe nº 2826-75/SC, rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJE de 22.5.2012). 4. Recurso especial provido. (Recurso Especial Eleitoral nº 34994, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, j. em 20.05.2014. Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 116, Data 25/06/2014, Página 62-63)

Eleições 2012. Agravo regimental. Recurso especial eleitoral. Ação de investigação judicial eleitoral.

Captação ilícita de sufrágio. Conduta vedada. 1. O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito com o fim de manter a higidez do processo eleitoral. Para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma. 2. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, afastou a captação ilícita e concluiu verificarse na espécie a ressalva disposta no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, por entender que as doações de terrenos e o pagamento de aluguel de empresas em ano eleitoral como forma de implementação de política de incentivo à instalação de indústrias no município, além de ser prática comum na localidade, se deram mediante a imposição de encargos a serem cumpridos pelos donatários. No tocante à realização de serviços a particulares, consignou no acórdão a ausência de provas. 3. Diante da moldura fática do acórdão quanto ao afastamento da captação ilícita e ao enquadramento da conduta na ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, não merece reparo o acórdão regional, porquanto é possível depreender-se do assentado pelo TRE que já se encontrava em execução orçamentária de anos anteriores a política de incentivo à instalação de indústrias por meio de doações de terrenos e pagamento de aluguéis, bem como haver lei que autorizava a distribuição de bens, tratando-se de política de incentivo usual no município desde 2007. No que tange à alegada realização de serviços particulares em contrariedade à lei, o TRE destacou a inexistência de provas. Conclusão em sentido diverso encontra óbice na vedação de nova incursão no conjunto fático-probatório delineado nos autos [...]. (Ac de 1.10.2015 no AgR-REspe nº 79734, rel. Min. Gilmar Mendes).

Convênios e instrumentos congêneres com entidades, públicas ou privadas, com previsão de contrapartida.

Ainda de acordo com o TSE,

“A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 8.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições. (REspe nº 282.675, Acórdão de 24/04/2012, relator Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira).”

A jurisprudência do TSE exige que o acordo contemple efetiva contrapartida, cabendo acrescentar que esta não deve se mostrar irrisória. Em harmonia, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TRE-SC) já decidiu que não incide a vedação do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 no caso de convênios com ajuste de mútua colaboração entre os participantes. No entanto, “a ocorrência de doação dissimulada sob a forma jurídica de convênio poderá configurar a infringência ao supracitado dispositivo da Lei das Eleições.” (TRE/SC. Resolução nº 7.560/2007. Processo nº 2.276 - Classe X – Consulta. Rel. Juiz Volnei Celso Tomazini).

Essa contrapartida não necessariamente deverá ser financeira, podendo se caracterizar pelo exercício de atividades de interesse público, em regime de mútua cooperação com a Administração (Parecer n. 513/2020. Procurador do Estado André Filipe Sabetzki Boeing).

É importante mencionar recente julgado do TSE:

ELEIÇÕES SUPLEMENTARES 2018. RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. APURAÇÃO CONCOMITANTE. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. COMPRA DE APOIO POLÍTICO POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES E CONVÊNIOS. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO. UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS MÓVEIS E IMÓVEIS NA CAMPANHA ELEITORAL. AUSÊNCIA DE PROVAS. USO PROMOCIONAL DE SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL. CONDUTA VEDADA CARACTERIZADA. MULTA. APLICAÇÃO. RAZOABILIDADE. ABUSO DE PODER. AUSÊNCIA DE GRAVIDADE. BENEFÍCIO ELEITORAL NÃO PROVADO. PROVIMENTO PARCIAL. (RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL Nº 0600384-25.2018.6.27.0000 – PALMAS – TOCANTINS, Relator: Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, j. em 06.05.2021).

[...]

6. Compra de apoio político por meio de emendas parlamentares e convênios

6.1. Na linha da jurisprudência firmada nesta Corte Superior, “A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições” (RO nº 33-32/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 5.6.2012).

6.2. Assim como concluiu o Tribunal a quo, a liberação de emendas parlamentares não se enquadra na proibição legal, dado o seu caráter impositivo e ao fato de não consistir em transferência direta aos municípios, o que afasta a incidência da vedação contida no art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97. 6.3. Na espécie, conforme ressaltado no voto condutor do acórdão regional, não é possível extrair, apenas dos elementos juntados aos autos, a demonstração clara e segura de que as declarações de apoio de prefeitos e lideranças regionais estavam condicionadas à liberação ou promessa de liberação de recursos financeiros. [...]

Enfim, o TSE orienta no sentido de que o objeto da vedação trazida pelo §10, da Lei 9.504/97 deve ser interpretada em atenção ao caput do art. 73, o qual veda condutas que venham a afetar a igualdade de oportunidades no pleito, como o uso promocional ou o desvio de finalidade no ato praticado, a exemplo de programas de cunho eleitoral ou assistencialista, devendo o enunciado, pois, ser interpretado teleologicamente de modo a não paralisar ou afetar a continuidade da execução dos serviços públicos essenciais e as atividades institucionais que dependem da transferência de bens do Estado a outros entes públicos.

4.3.3 Entidade vinculada a candidato que exerça programas sociais

Art. 73. [...] § 11. 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.

Em complemento ao § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 1997, foi editada uma vedação que impede o exercício de programas sociais e, por consequência, qualquer repasse de verba pública, para entidade mantida ou nominalmente vinculada a candidato participante do processo eleitoral. Essa proibição é absoluta e não comporta exceções.

Enquanto na situação do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504, de 1997 eram estabelecidas medidas para evitar que os programas sociais fossem utilizados para influenciar o pleito eleitoral, no caso do § 11, tem-se uma presunção absoluta de que o desequilíbrio ocorreria.

A restrição deve ser observada durante todo o ano da eleição.

4.4 PUBLICIDADE

4.4.1 Publicidade institucional e pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão

Art. 73. [...] VIII – nos três meses que antecedem o pleito: [...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional de 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;

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.

Cumpra registrar que é proibida a publicidade institucional durante todo o período eleitoral, ainda que autorizada previamente aos três meses que antecedem a eleição, conforme entendimento consolidado na jurisprudência (TSE – Ac. nº 5.304 e Ac. nº 57).

Saliente-se, outrossim, que a publicidade institucional poderá ser excepcionalmente realizada dentro do período de três meses antes das eleições, desde que devidamente autorizada pela Justiça Eleitoral, à qual compete analisar, previamente, se a situação insere-se dentro dos conceitos normais de grave e urgente necessidade pública.

O TSE firmou entendimento de que “os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, ainda que tenham proibido a veiculação por meio de ofício a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal”.⁹

Ademais, de acordo com o TSE, apenas a utilização de símbolos oficiais é permitida, já identificações visuais que se relacionem a programas e ações governamentais devem ser excluídas:

9 BRASIL. TSE. AgR-REspe nº 35.590, Acórdão de 29/04/2010, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares

Configura propaganda institucional vedada a manutenção de placas de obras públicas colocadas anteriormente ao período previsto no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, quando delas constar expressões que possam identificar autoridade, servidores ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral.” (TSE, ED-EDAgR-AI nº 10.783, Acórdão de 15/04/2010, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira.)

A vedação da realização de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão é dirigida a todos os agentes públicos, independentemente de serem candidatos, ressalvando apenas os casos urgentes, relevantes e que possuam relação direta com as funções de governo.

Destaque-se que a análise destes requisitos (urgência, relevância e relação com as funções de governo) compete à Justiça Eleitoral, que deve ser previamente consultada.

Portanto, é vedado ao agente público, administrador ou não, interpretar se determinado caso é de urgência ou não, pois esta tarefa compete exclusivamente à Justiça Eleitoral.

A divulgação em cadeia de rádio e televisão de qualquer medida que se entenda como urgente, deve ser previamente autorizada pela Justiça Eleitoral.

4.4.2 Utilização de publicidade institucional para promoção pessoal em cadeia de rádio e televisão

Nos termos do § 1º, do art. 37, da Constituição Federal: “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.”

A referida disposição constitucional proibiu a indevida utilização da publicidade institucional, promovendo autoridades ou servidores públicos, constituindo-se abuso de autoridade. O art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, prevê inclusive o cancelamento do registro ou do diploma do candidato beneficiado e o inciso XIV, do art. 22, da Lei Complementar federal nº 64, de 1990, a cassação do registro ou diploma do candidato.

Essa vedação, ademais, há de ser respeitada em qualquer período, não apenas durante a vigência da disputa eleitoral, embora, neste período, pela sua importância para a democracia, ainda maior cautela seja exigida.

4.4.3 Despesas excessivas com publicidade

Art. 73. [...]VII – 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 vedação limita os gastos com publicidade do primeiro semestre do ano eleitoral à média da primeira metade dos três anos anteriores, e tem por fim preservar o princípio da igualdade. Nesse sentido, decidiu o TSE:

ELEIÇÕES 2012. CONDOTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO ANO ELEITORAL, ANTES DOS TRÊS MESES ANTERIORES AO PLEITO, ACIMA DA MÉDIA DOS GASTOS DO ÚLTIMO TRIÊNIO OU DO ANO ANTERIOR. ART. 73, VII, DA LEI DAS ELEIÇÕES. CRITÉRIO. MÉDIA DOS GASTOS. NÃO CONFIGURAÇÃO DE ILÍCITO. AGRAVO REGIMENTAL. DESPROVIMENTO. [...]

2. O telos subjacente à conduta vedada encartada no art. 73, VII, da Lei das Eleições é interditar práticas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, motivo pelo qual se veda a realização, no primeiro semestre do ano de eleição, de despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito. [...] ¹⁰

Desde a alteração promovida pela Lei nº 13.165/2015, vale a média semestral de gastos, em detrimento das médias mensal e anual.

Para fins de apuração do total de gastos com publicidade, devem ser consideradas as despesas liquidadas, com o reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado, independentemente da data do empenho ou do pagamento (TSE, AgRRespe 176114, 26.05.2011, Rel. Min. Marcelo Ribeiro).

A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição - para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade -, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado - independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal. 4. A adoção de tese contrária à esposada pelo acórdão regional geraria possibilidade inversa, essa, sim, perniciosa ao processo eleitoral, de se permitir que a publicidade realizada no ano da eleição não fosse considerada, caso a sua efetiva quitação fosse postergada para o ano seguinte ao da eleição, sob o título de restos a pagar, observados os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (TSE, REspe nº 67.994/SP, DJe de 19.12.2013, rel. Min. Henrique Neves)

A publicidade das empresas estatais (empresas públicas e de economia mista) deve observar o disposto no § 2º do art. 93 da Lei nº 13.303/2016 (Estatuto jurídico das estatais):

Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior.

§ 1º O limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de

10- BRASIL. TSE. RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 23144 - ITAQUI - RS Acórdão de 21/02/2017 Relator(a) Min. Luiz Fux Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 70, Data 07/04/2017, Página 90. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>. Acesso em: 29-01-20.

economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.

§ 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.

4.5 CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS PARA INAUGURAÇÕES DE OBRAS E DE SERVIÇOS

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

É proibida, a partir de **2 de julho de 2022**, a contratação de shows artísticos para inauguração de obras e de serviços públicos, quando pagos com recursos públicos. A vedação é aplicável à toda administração estadual e sua inobservância caracteriza abuso do poder econômico (LC nº 64/90, art. 22).

Embora o dispositivo legal trate de contratação de show com recursos públicos, recomenda-se que não sejam inauguradas obras em que a contratação foi realizada com recurso privado, em respeito ao princípio da igualdade, da probidade administrativa e da moralidade.

Relevante observar que, de acordo com o parágrafo único do art. 75 da Lei 9.504/1997, o infrator estará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

4.6 PARTICIPAÇÃO EM SOLENIDADES DE INAUGURAÇÕES

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

De acordo com o dispositivo legal, fica vedado a qualquer candidato, a partir de **2 de julho de 2022**, a participação em inaugurações de obras públicas.

A violação da norma poderá implicar a cassação do registro do candidato.¹¹

É importante salientar que o dispositivo veda a participação de candidatos em inaugurações nos três meses que antecedem as eleições, mas não veda as inaugurações em si.

Visa a legislação evitar que o ato de inauguração seja utilizado em favor de qualquer candidato, transformando-se em palanque político. A inauguração de obra não deve ser caracterizada como festividade, mesmo que esteja incorporada ao calendário tradicional de festividades culturais e turísticas.

Cumprе ressaltar que, mesmo sem discursar ou subir em palanque, a simples presença física do candidato em inauguração de obra financiada com recursos públicos pode ser enquadrada na vedação estabelecida na Lei Eleitoral.

É proibida, também, a participação por meio de representantes, assessores emissários

¹¹- BRASIL. Presidência da República. Lei n 9.504, de 1997. Art. 77. [...] Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

ou mandatários do candidato nos atos de inauguração e que façam referência a este.

Por fim, é vedado a qualquer participante fazer discurso em ato de inauguração de obra louvando o trabalho do candidato ou do seu partido ou coligação.

4.7 CONDUTAS VEDADAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Além das limitações constantes da Lei nº 9.504/97, os agentes públicos devem observar a Lei Complementar nº 101, de 2000, cujo art. 21 sofreu alterações com edição da Lei Complementar nº 173, de 2020. Conquanto objetive resguardar o equilíbrio fiscal dos entes públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal contém restrições aos agentes públicos no período eleitoral/fim de mandato:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

5. DESCUMPRIMENTO DAS VEDAÇÕES E ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme declara o art. 78 da Lei nº 9.504/97, 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.

Além disso, o § 7º do art. 73 prescreve que, sem prejuízo das demais sanções penais, civis, administrativas e eleitorais, as condutas elencadas no art. 73 caracterizam também atos de improbidade administrativa e, portanto, sujeitam o infrator às penalidades previstas na Lei nº 8.429, de 1992. O inciso I do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992¹², foi recentemente revogado pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a qual também alterou a redação do inciso III do art. 12¹³. De acordo com § 1º do art. 1º, consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

Exemplificam-se algumas das sanções possíveis pelo descumprimento das regras citadas, sem prejuízo de outras:

Âmbito	Exemplo de possíveis penalidades
Eleitoral	Multas, perda do mandato, registro ou diplomação
Criminal	Penas privativas de liberdade, restritivas de direitos
Civil	Obrigações de indenizar prejuízos, danos morais e multas por ato de improbidade
Administrativo	Advertência, Suspensão, Demissão

6. APLICAÇÃO DA LEI PARA OS AVANÇOS TECNOLÓGICOS

É importante salientar que, sem necessidade de modificações legislativas, as inovações tecnológicas também são atingidas pelas proibições legais referentes aos agentes públicos.

Desta forma, o agente público deve atentar que não pode descumprir a legislação quando fizer uso de ferramentas tecnológicas como a internet e a intranet, como por exemplo:

12- "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; [...] (inciso revogado)

13- "Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, 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: [...] III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)".

- a utilização de computador ou notebook profissional para atos voltados para eleição;
- o uso do e-mail ou celular profissional para questões de campanha ou propaganda eleitoral;
- o compartilhamento ou aproveitamento de listas de e-mails ou endereços formados ou obtidos na atividade pública para fins eleitorais;
- a alimentação de páginas eletrônicas, *Twitter* ou quaisquer redes sociais em desconformidade com as orientações deste manual.
- uso de ferramentas sociais como *Facebook* e *Instagram* para obter ganhos políticos de atos do Poder Público durante o período eleitoral;
- busca e coleta de informações em bancos de dados internos do Poder Público para obtenção de informações para uso contra adversário das eleições.

Recomenda-se, mais uma vez, a análise das condutas a serem praticadas sob a égide dos princípios que norteiam as normas eleitorais, que foram citados neste manual.

7. CALENDÁRIO ELEITORAL SIMPLIFICADO

<p>JANEIRO 2022</p> <p>1º de janeiro (início do ano da eleição)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública; ■ ficam vedados os programas sociais executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida; ■ realizar, no primeiro semestre, gastos com publicidade que excedam a média do primeiro semestre dos últimos três anos que excedam a eleição.
<p>ABRIL 2022</p> <p>5 de abril (180 dias antes da eleições)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Data a partir da qual, até a posse dos eleitos, é vedado aos agentes públicos 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 (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII e Res.-TSE nº 22.252/2006).
<p>JULHO 2022</p> <p>2 de julho (3 meses antes das eleições)</p>	<p>Data a partir da qual são vedadas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 73, V e VI, a):</p>

2 de julho
Continuação

■ **1** - 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, até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os casos de:

a) nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais ou conselhos de contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até 2 de julho de 2022;

d) 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

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

II - 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 de serviço em andamento e com cronograma prefixado, bem como os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

2. Data a partir da qual é vedado aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VI, b e c, e § 3º):

I - 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; e

II - fazer pronunciamento em cadeia de rádio e de 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.

3. Data a partir da qual é vedada, na realização de inaugurações, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos (Lei nº 9.504/1997, art. 75).

4. Data a partir da qual é vedado a qualquer candidato comparecer a inaugurações de obras públicas (Lei nº 9.504/1997, art. 77).

OUTUBRO 2022	<ul style="list-style-type: none">■ 2 de outubro - domingo (dia das eleições: 1º turno)■ 30 de outubro - domingo (2º turno das eleições)
DEZEMBRO 2022	<ul style="list-style-type: none">■ 31 de dezembro. Término do ano eleitoral

8. INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Conforme já esclarecido anteriormente, o manual busca apresentar de modo simples, didático e exemplificado as principais condutas vedadas aos agentes públicos durante o ano de eleições. Seu objetivo não é esgotar o tema, servir de guia para candidato, partido político ou coligação, ou substituir a legislação aplicável em matéria eleitoral.

Aos agentes públicos interessados em aprofundar seu estudo sobre o tema, recomenda-se a busca de outras fontes que lhe trarão maior profundidade sobre os complexos aspectos envolvidos no direito eleitoral.

Para auxiliar, algumas fontes são sugeridas:

- a legislação aplicável, especialmente a Constituição Federal e a Lei n. 9.504, de 1997, com a recomendação do site www.planalto.gov.br, por ser o endereço oficial para a legislação federal e conter as atualizações recentes nas normas consultadas;
- as informações compiladas e divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, no site www.tse.jus.br, com destaque para a reunião de julgamentos reunidos por temas selecionados (<http://temasselecionados.tse.jus.br/>);
- a Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais para as eleições de 2022, elaborada pela Advocacia Geral da União e disponível no site: www.agu.gov.br.

9. PROCEDIMENTO PARA ESCLARECIMENTOS DE DÚVIDA E FORMULAÇÃO DE CONSULTAS

O tema das condutas vedadas aos agentes públicos durante o ano eleitoral, ao ser aplicado às situações fáticas encontradas, pode tornar-se complexo e trazer dúvidas sobre eventuais lacunas ou choques de leis ou princípios do ordenamento jurídico.

Por esse motivo, o Decreto nº 1.536, de 2018 definiu a competência da Consultoria Jurídica (Cojur), órgão central do sistema de serviços jurídicos da Procuradoria Geral do Estado, para dirimir eventuais dúvidas apresentadas.

De modo a oportunizar esse atendimento da forma mais eficaz possível, são estabelecidas duas regras no decreto:

- Somente o responsável pela Secretaria ou entidade ou seu consultor jurídico poderá encaminhar a dúvida diretamente para a Cojur;
- O expediente pode ser encaminhado inicialmente por e-mail (eleitoral@pge.sc.gov.br), mas se a questão apresentar elevada complexidade fática ou jurídica poderá ser exigido o procedimento do Decreto estadual nº 724, de 18 de dezembro de 2007 para apresentação de consultas.

Ao agente público que possua dúvida sobre conduta potencialmente prejudicial a ser praticada, é recomendado que busque a orientação em seu local de lotação, com seu superior hierárquico ou sua consultoria jurídica. Caso não possa ser solucionado no local, poderá encaminhar a dúvida para a COJUR-PGE.

Caso os órgãos de imprensa necessitem de informações sobre o tema na Administração Estadual, poderão entrar em contato com a Secretaria de Estado da Comunicação ou com a Assessoria de Comunicação da Procuradoria-Geral do Estado.

Por fim, qualquer cidadão que tenha conhecimento de potencial conduta vedada praticada por agente público no exercício de suas funções pode entrar em contato com os responsáveis pelo servidor, para que a situação possa ser melhor esclarecida ou analisada.

10. RESUMO DAS CONDUTAS VEDADAS

Dispositivo Legal	Descrição da Conduta	Período	Exemplos	Exceção/ Observação
Art. 73, I, LE	Ceder ou usar bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública	Durante todo o ano de eleição	Uso de veículos oficiais, computadores, celulares, mobiliário, prédios públicos, etc.	NÃO se aplica a bem público de uso comum (ex.: praias, parques e ruas), nem à cessão de prédios públicos para a realização de convenção partidária.
Art. 73, II, LE	Usar materiais ou serviços públicos que ultrapassem as previsões dos órgãos	Durante todo o ano de eleição	Uso de material e serviço para envio de correspondências aos eleitores, etc.	As prerrogativas descritas na lei são regulamentadas pelos regimentos e pelas normas internas do órgão regulamentadas pelos regimentos e pelas normas internas do órgão
Art. 73, III, LE	Ceder ou usar serviço de servidor ou de empregado	Em todos os anos, especialmente no ano eleitoral	Servidores/ empregados trabalhando em campanha durante o horário de expediente.	Permitido durante o período de férias ou de licenças do servidor
Art. 73, IV, LE	Fazer uso promocional da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados pelo Poder Público	Durante todo o ano de eleição	Distribuição de cestas básicas ou qualquer outro bem ou serviço; utilização de veículos oficiais para ostentar propaganda eleitoral	Fica vedado o uso promocional em favor de candidato, partido ou coligações

Dispositivo Legal	Descrição da Conduta	Período	Exemplos	Exceção/ Observação
Art. 73, V, LE	Nomear, contratar ou admitir, demitir sem justa causa, suprimir vantagens, dificultar/ impedir o exercício funcional, remover, transferir ou exonerar servidor público	Desde os 3 (três) meses que antecedem as eleições (2 de julho de 2022) até a posse dos eleitos		Exceções: a) cargos em comissão e funções comissionadas; b) Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais ou Conselhos de Contas, Órgãos da Presidência da República; c) nomeação de aprovados em concurso público homologado até 3 meses antes da eleição; d) serviços públicos essenciais (com autorização do chefe do Poder Executivo: RESpe nº 27.563/06); e) transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Dispositivo Legal	Descrição da Conduta	Período	Exemplos	Exceção/ Observação
Art. 73, VI, "a", LE	Realizar transferências de recursos	Desde os 3 (três) meses que antecedem as eleições (2 de julho de 2022), até a posse dos eleitos	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 destinação ao SUS (conforme art. 25, LRF)	Exceções: a) obra ou serviço já em andamento, ou seja, de obrigação preexistente fisicamente iniciados e com cronograma prefixado (TSE, REspe nº 25.324, de 07/02/2006; b) calamidade pública; c) emergência. Observação A transferência de recursos não pode ocorrer após a cessação da situação de emergência ou de estado de calamidade pública (Resolução nº 21.908, de 31/08/2004)
Art. 73, VI, "b", LE	Autorizar ou veicular publicidade institucional	Desde os 3 (três) meses que antecedem as eleições (2 de julho de 2022), até a posse dos eleitos	Divulgação dos feitos do governo, como: obras (construção de escolas e de hospitais), investimentos, etc.	Exceções: a) grave e urgente necessidade pública (devidamente reconhecida pela Justiça Eleitoral); b) produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado (ex.: correios e bancos públicos)

Dispositivo Legal	Descrição da Conduta	Período	Exemplos	Exceção/ Observação
Art. 73, §§ 10 e 11, LE	Distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios por parte da administração pública	Durante todo o ano de eleição	Distribuição de cestas básicas, de material de construção, ou qualquer outro bem ou serviço	Exceções: a) programas sociais já em execução; b) calamidade pública; ou c) emergência, todos autorizados em lei e já em execução no exercício anterior. Observação Programas sociais executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, estão vedados no ano eleitoral, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior, conforme o § 11, d

Dispositivo Legal	Descrição da Conduta	Período	Exemplos	Exceção/ Observação
Art. 74, LE Art. 37, § 1º, CF	Fazer propaganda institucional na qual conste nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal	Em todos os anos, especialmente no ano eleitoral	Qualquer forma de comunicação que permita a identificação do governante/ candidato, que caracterize promoção pessoal e implique no desequilíbrio da disputa eleitoral	Caracterização de abuso de autoridade. Zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, adotando providências para o efetivo cumprimento da norma. (AgR-Respe nº 25.748, de 2006). Cuidar com as entrevistas que devem estar inseridas dentro dos limites da informação jornalística, com o fim de dar conhecimento ao público sobre determinada atividade, sem promoção pessoal ou referência a circunstâncias eleitorais (TSE, Rp. Nº 234.313, 2010)

Dispositivo Legal	Descrição da Conduta	Período	Exemplos	Exceção/ Observação
Art. 75, LE	Contratar show artísticos para animar inaugurações	Nos 3 (três) meses que antecedem as eleições (2 de julho de 2022)	Gasto de recursos públicos para contratação de shows de qualquer natureza, remunerado ou não, seja com presença ao vivo ou não de artistas. (Consulta nº 1.2666661, Resolução nº 22.267, de 29/06/2006)	É vedada a utilização de recursos públicos para essa finalidade
Art. 77, LE	Comparecer a inaugurações de obras públicas	Nos 3 (três) meses que antecedem as eleições (2 de julho de 2022)		A simples presença física do candidato, sem nenhuma manifestação de caráter eleitoral, é o bastante para caracterizar a conduta vedada. O RESPe nº 18.212, de 3.10.2017) entendeu que a participação de candidato em inauguração de obra privada não constitui conduta vedada. Sugere-se evitar a presença.

Procuradoria-Geral do Estado

