

Eleições 2024: Condutas Vedadas a Agentes Públicos e Candidaturas

Lúcio Costa

15/07/2024

Apresentação

Com vistas a assegurar igualdade de condições entre os candidatos e candidatas nas eleições, a preservar manter a normalidade e a legitimidade das eleições, protegendo-as da influência do poder econômico e do abuso de poder político a Lei nº 9.504/1997 e a Resolução TSE n. 23.735/2024 definem as condutas vedadas e fixam as sanções para tais ilícitos.

Adiante serão definidas as pessoas que obrigadas a observarem as vedações, as condutas vedadas e as sanções legais que sobre essas recaem as quais, diga-se de passagem, podem acarretar ademais de multa a cassação do registro ou diploma da candidata ou candidato beneficiado pela prática ilícita.

Boa leitura.



ABUSO DE PODER E CONDUTAS VEDADAS

A prática das condutas vedadas caracteriza abuso de poder político, ou seja, aquela situação na qual a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura ou como forma de prejudicar a campanha de eventuais adversários e adversárias.

AGENTES PÚBLICOS

Para os efeitos do cumprimento das vedações, considera-se agente público aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, § 1º, art. 73, Lei nº 9.504/1997 e art. 16, Resolução TSE n. 23.735/2024.

Assim, conforme essa definição ampla são considerados agentes públicos:

- Presidente (a) da República, Governadores (as) , Prefeitos (a) e respectivos Vices, Ministros (as) de Estado, Secretários (as) , Senadores (as), Parlamentares federais, estaduais e municipais, etc.;
- os servidores e servidoras titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações);
- os empregados (as), sujeitos ao regime estatutário ou celetista, permanentes ou temporários, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública (autarquias e fundações), empresa pública ou sociedade de economia mista;
- as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública (p. ex.: membro de Mesa receptora ou apuradora de votos, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.);
- os gestores e gestoras de negócios públicos;
- os estagiários e estagiárias;
- os que se vinculam contratualmente com o Poder Público (prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos e delegados de função ou ofício público).

CONDUTAS VEDADAS NOS 03 MESES ANTERIORES AS ELEIÇÕES

A Lei nº 9.504/1997 e a Resolução TSE nº 23.735/2024, art. 15, estabelecem que são vedadas aos agentes públicos nos 03 anteriores as eleições seguintes condutas:

Nomeações, Demissões e Transferências de Servidoras e Servidores Públicos

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.

No entanto, da vedação acima referida, estão 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 03 meses antes da data das eleições; **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)** transferência ou remoção *ex officio* de militares, de policiais civis e de agentes penitenciários.

Contratação temporária

A contratação temporária de professores, demais profissionais da área de educação, motoristas, faxineiros e merendeiras no período descrito pelo dispositivo caracteriza conduta vedada a agente público (Respe 27.563).

Concursos Públicos

A conduta vedada descrita não impede a realização de concursos públicos, mas apenas a nomeação, contratação ou outras movimentações funcionais de servidores públicos. De notar que a lei fala em nomeação (ato de investidura do novo servidor) e não em posse (ato de aceitação expressa, pelo nomeado, das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo (CTA 1.065/DF).

Realizar Transferência Voluntária de Recursos

É vedada a 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

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.

A ressalva nos repasses voluntários de verbas somente pode ocorrer nos casos de verbas destinadas a cumprir obrigação prévia para execução de obra ou serviço em andamento, com cronograma já fixado, e as utilizadas para atender situações de emergência e de calamidade pública.

Promover Propaganda Institucional

Nos três meses anteriores a celebração das eleições é vedado aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição a autorização de realização de propaganda institucional – exceção feita a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado – atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, VI, b, art. 73, Lei nº 9.504/1997, VI, a, Resolução TSE nº 23.735/2024,

A publicidade institucional vedada de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da Administração indireta “... *é comprovada pela indicação de nomes, slogans, símbolos, expressões, imagens ou outros elementos que permitam identificar autoridades, governos ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral*”, § 2º, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Conforme entende o TSE no “... *período vedado, é proibida a veiculação de publicidade institucional, independentemente do conteúdo eleitoral ou de seu teor informativo, educativo ou de orientação social, ressalvadas as exceções previstas em lei*”, RESPE nº 84195, julgado em 25/06/2019.

A configuração da realização de propaganda institucional vedada independe do momento em que foi autorizada a publicidade, bastando a sua manutenção no período vedado, Agravo de Instrumento nº 060316606, Acórdão de 07/10/2021.

A veiculação de informações, resultado de atividades jornalísticas da administração pública, em sites da internet, Facebook, Twitter/X, Instagram, Youtube, WhatsApp e outras ferramentas de divulgação constituem prática vedada de vez que, a publicidade institucional não se restringe apenas a impressos ou peças veiculadas na mídia escrita, radiofônica e televisiva, porquanto não é o meio de divulgação que a caracteriza, mas, sim, o seu conteúdo e o custeio estatal para sua produção e divulgação.

É obrigatório que “*três meses antes do pleito, as(os) agentes públicos devem adotar as providências necessárias para adequar o conteúdo dos sítios, canais e demais meios de informação oficial, ainda que a divulgação tenha sido autorizada em momento anterior*”, § 3º, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Segundo o TSE não constitui conduta vedada a publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional. Assim, conforme a jurisprudência “*nem toda publicidade dos órgãos públicos deve ser considerada para efeito da análise da conduta vedada do art. 73, VII, da Lei 9.504/97, excluindo-se do alcance da norma as divulgações de atos oficiais, como as destinadas à imprensa pública, editais, contratos e demais práticas de praxe ao funcionamento ordinário da Administração Pública*”, Ac. de 28.9.2023 no AgR-REspEI nº 060033090.

Igualmente é lícita a manutenção de sítios e páginas de internet para **estrito cumprimento** dos deveres legais de garantia de acesso das pessoas interessadas às despesas públicas e receitas da Administração Pública, de apresentação de pedido de informações aos órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público e as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades

controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, o acesso aos dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, § 4º, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Realizar Pronunciamento em Cadeia de Rádio e Televisão

É vedada a realização de 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, IV, c, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Inaugurações e Shows

É vedada a realização de inaugurações, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos, art. 75. Lei nº 9.504/1997, art. 21, Resolução TSE n. 23735/2024.

Além da “*suspensão imediata da conduta*” a conduta antes referida “*sujeitará a candidata ou o candidato beneficiado, agente pública(o) ou não, à cassação do registro ou do diploma*”, art. 75, parágrafo único, Lei nº 9.504/1997 e art. 21, parágrafo único, Resolução TSE n. 23735/2024.

Proibição de Comparecimento de Candidatas e Candidatos a Inaugurações

Nos três meses anteriores as eleições é vedado a qualquer candidato ou candidata comparecer a inaugurações de obras públicas, Lei nº 9.504/1997, art. 77 e art. 22, Resolução TSE n. 23735/2024.

É importante ter em conta que, conforme o entendimento do TSE, basta o infrator (a) ostentar a condição material de candidata (o), ou seja, estará configurada a condudata vedada ainda que “... não ostenta a qualificação formal de candidato na época do comparecimento à inauguração da obra pública, mas que demonstra a condição material de candidato”. AgR-REspe nº 29409, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 05/02/2019.

No caso de desrespeito à norma, o infrator (a) ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma e, no caso de configurado abuso do poder de autoridade, inelegibilidade de quantos hajam contribuído para a prática do ato para as eleições a se realizarem nos (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta vedada, § 1º, art. 22, Resolução TSE n. 23735/2024. e art. 22, XIV, Lei Complementar nº 64/1990.

OUTRAS CONDUTAS VEDADAS

Ademais das condutas acima tratadas não podem os agentes públicos praticar os seguintes atos:

Cessão de Servidores (as) e Bens Públicos

- Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta, ressalvada a realização de convenção partidária, I, 15, Resolução TSE n. 23735/2024.
- Usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram, II, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.
- 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 (a), partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver em licença, III, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.
- 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; IV, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

As servidoras e servidores públicos não podem manifestar sua preferência, com o uso de material de campanha (adesivos, broches etc.), nas repartições pública, pois é vedada veiculação de propaganda eleitoral em tais espaços.

Revisão Geral de Remuneração

- Realizar, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração das servidoras públicas e dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição nos 180 dias que antecedem a eleição até a posse das pessoas eleitas, VIII, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Programas Sociais e Candidatura

- Empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da Administração indireta, que excedam a 06 vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 03 últimos anos que antecedem o pleito, VII, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Nos anos eleitorais, os programas sociais ainda que autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato (a) ou por esse mantida, § 11, art. 73, Lei nº 9.504, de 1997 e 1º, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Simulação de Inauguração de Obra Pública

- A realização de evento assemelhado ou que simule inauguração de obra pública, a depender da apuração do caso concreto, enseja a prática de abuso de poder político e/ou abuso do poder econômico, art. 22, § 2º, Resolução TSE n. 23735/2024.

Uso de Transporte Público em Campanha Eleitoral e de residências oficiais para reuniões de campanha

- As pessoas que ocupem os cargos de vice-presidente (a) da República, governador (a), vice-governador (a), prefeito (a) e vice-prefeito (a) poderão utilizar transporte oficial em campanha eleitoral, art. 17, I, Resolução 23.735/2024.
- É facultado o 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, art. 17, II, Resolução 23.735/2024.

Calamidade Pública

- 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, § 10, art. 73, Lei nº 9.504, de 1997 e, IX, art. 15, Resolução TSE n. 23735/2024.

Uso de residências oficiais para reuniões de campanha

Uso de residências oficiais para reuniões de campanha

Realização de Live, Podcast em Comodo de Residência Oficial

- Conforme a Resolução TSE n. 23735/2024, art. 19, unicamente é lícito ao ocupante de cargo de presidente (a) da República, governador (a) ou prefeito (a) fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar live, podcast ou outro formato de transmissão eleitoral se, cumulativamente: **a) tratar-se de ambiente desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao poder público ou ao cargo ocupado; b) a participação for restrita à pessoa detentora do cargo ; c) o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura; d) não sejam utilizados recursos materiais e serviços públicos** nem aproveitados servidores (as), empregadas (os) da Administração Pública direta ou indireta e, **e) houver o devido registro, na prestação de contas dos gastos efetuados e doações estimáveis relativas à live, ao podcast ou à transmissão eleitoral.**

SANÇÕES AS CONDUAS VEDADAS

A práticas das condutas vedada previstas na Lei 9504 e na Resolução TSE n. 23735/2024, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, cível, penal, administrativo ou disciplinar fixadas pela legislação vigente acarretarão, as seguintes sanções:

- suspensão do ato e de seus efeitos ou a confirmação da decisão liminar que tiver antecipado essa medida;
- aplicação de forma proporcional de multa no valor de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00, a qual será duplicada a cada reincidência, ao agente pública responsável e à candidata, ao candidato, ao partido, à federação ou à coligação beneficiária(o) da conduta;
- cassação do registro ou diploma da candidata ou do candidato beneficiária(o);
- determinação de outras providências próprias à espécie, inclusive para a recomposição do erário se houver desvio de finalidade dos recursos públicos.

Se anota que a “*cassação do registro ou diploma depende da comprovação de conduta dotada de gravidade qualitativa e quantitativa*”, ou seja, no caso concreto será apurada tanto, os princípios legais violados como, por exemplo, a paridade na disputa eleitoral quanto, a efetiva capacidade da conduta afetar a lisura do processo das eleições, art. 20, § 5º, Resolução TSE n. 23735/2024.

PROVA DA PRÁTICA DE CONDUAS VEDADAS

As condutas vedadas “*são de configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre as(os) candidatas(os), sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva*”, § 1º, art. 2º, Resolução TSE n. 23735/2024. Desta forma, é dispensada a comprovação de dolo ou culpa do agente bastando a comprovação da existência do ato cabendo a Justiça Eleitoral definir a punição cabível.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Ademais das vedações fixadas pela Lei das Eleições e a Resolução TSE n. 23735/2023 a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) fixou regras específicas a serem observadas no último de exercício de mandato. Vejamos:

Poder Legislativo e Executivo

- Proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão;
- Proibição de receber transferência voluntária; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal caso a despesa com pessoal exceda aos limites no primeiro

quadrimestre do último ano de mandato do titular de Poder.

- Proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, 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.

Poder Executivo

- Proibição de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; obrigação de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, caso a dívida consolidada exceda o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato do Chefe do Executivo
- Proibição de realização de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato.

Lúcio Costa é advogado e membro da Associação de Juristas Pela Democracia – AJURD.