



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
“Palácio Moysés Vianna”
Unidade Central de Controle Interno

COMUNICADO UCCI nº 001/2012

ÓRGÃO: Gabinete do Prefeito Municipal, Poder Legislativo Municipal, Autarquias e Secretarias Municipais.

ASSUNTO: Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Ano Eleitoral e Final de Mandato.

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. nº. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal nº. 4.242, de 27 de setembro de 2001, no Decreto Municipal nº. 3.662, de 21 de maio de 2003, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, e visando a orientar o Administrador Público, expedimos a seguir nossas considerações:

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA ELEITORAL

1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para a realização das eleições, proíbe aos agentes públicos, de um modo geral, a realização de algumas condutas durante um certo período anterior à data das eleições e, também, em alguns casos, posterior a elas.

O objetivo dessas proibições, que estão basicamente elencadas no art. 73 da lei mencionada, é o de preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. Além disso, essas proibições também possuem o propósito de coibir abusos do poder de administração, por parte dos agentes públicos, em período de campanhas eleitorais, em benefício de determinados candidatos ou partidos, ou em prejuízo de outros. A lei procura manter a igualdade entre os diferentes candidatos e partidos, evitando que qualquer agente público possa abusar de suas funções, com o propósito de trazer, com isso, algum benefício para o candidato ou para o partido de sua preferência.

As condutas vedadas pela lei aos agentes públicos em campanhas eleitorais estão relacionadas, basicamente, no seu art. 73. Esse artigo tem a seguinte redação:

“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, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição;

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 dessa 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 à 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 à multa no valor de cinco a cem mil UFIRs;

§ 5º No caso de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma (redação dada pela Lei n. 9.840, de 28 de setembro de 1999);

§ 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 n. 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 n. 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.

2 CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO, PARA OS FINS DESSA LEI

De acordo com o § 1º do art. 73 da Lei n. 9.504/97, "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".

Esse conceito de agente público é bem amplo e compreende toda e qualquer pessoa que realize uma tarefa inerente ao poder público ou dela participe, qualquer que seja o vínculo existente entre essa pessoa e a administração pública em sentido amplo, qualquer que seja a forma de remuneração a que essa pessoa tenha direito, e mesmo que seu trabalho não seja remunerado. Por agentes públicos devem ser entendidos, diz a regra, todos os servidores e empregados da administração pública direta, isto é, do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas, e também todos os servidores e empregados da administração pública indireta, isto é, das autarquias, das empresas públicas e das sociedades de economia mista quer sejam criadas pelo governo federal, quer pelos governos estaduais, quer pelos municípios. Também todos os detentores de mandatos eletivos são considerados agentes públicos, para os fins dessa lei.

Assim, exemplificando, são considerados agentes públicos o presidente da República, os governadores dos Estados ou do Distrito Federal os prefeitos municipais, o vice-presidente da República, os vice-governadores dos Estados e do Distrito Federal, os vice-prefeitos, os ministros de Estado, os secretários de Estado e do Distrito Federal, os secretários municipais, todos os funcionários públicos em sentido estrito, quer ocupem cargos de provimento efetivo, quer cargos de provimento em comissão, quer sejam do governo federal quer dos governos estaduais ou do Distrito Federal, quer dos governos municipais, e de quaisquer dos seus poderes, assim como dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos. Também são agentes públicos, para os fins dessa lei, todos os servidores das autarquias, qualquer que seja o seu regime jurídico, e todos os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista. São agentes públicos ainda, para os fins dessa lei, todos os servidores ou empregados das fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, ainda que essas fundações tenham caráter de direito privado. Devem ainda ser considerados agentes públicos, para os fins dessa lei, os

integrantes de todos os conselhos de governo, quer federais, quer estaduais, do Distrito Federal, ou municipais, mesmo que não sejam servidores ou empregados públicos em sentido estrito. Isso compreende, por exemplo, os integrantes dos Conselhos de Educação, de Saúde, de Entorpecentes, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Penitenciário, e dos Conselhos Tutelares dos municípios. Enfim, qualquer pessoa que, mesmo transitoriamente, isto é, temporariamente ou sem remuneração exerça uma atividade pública, é considerada agente público para os fins previstos nessa lei.

Esse conceito de agente público é semelhante àquele contido no art. 327 do Código Penal e, como se viu, a natureza do cargo, emprego ou função, e o modo de investidura do agente público, assim como a duração dessa investidura e a existência ou inexistência de remuneração, são irrelevantes para a caracterização do agente público, para os fins previstos no art. 73 da lei.

3 PRIMEIRA PROIBIÇÃO: CESSÃO OU USO DE BENS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DE PARTIDO, CANDIDATO OU COLIGAÇÃO

O inciso I do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe terminantemente "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".

Nenhum bem, de qualquer natureza que seja, pertencente à administração pública direta ou indireta da União (governo federal), dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios, pode ser utilizado em benefício de qualquer candidato, partido político ou coligação.

Os bens pertencentes à administração pública, inclusive indireta (autarquias, fundações instituídas ou mantidas pelo poder público, empresas públicas e sociedades de economia mista) não podem ser utilizados em benefício específico de candidato, partido ou coligação. Prestam-se a atender às necessidades do povo todo, independentemente de cor partidária. Seu uso em benefício de algum partido, coligação ou candidato, está absolutamente vedado. Essa vedação já resultava implícita do inciso II do art. 24 da Lei n. 9.504/97, que proíbe a partidos e candidatos receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público. Como o uso de bens móveis ou imóveis da administração pública em benefício de partido, coligação ou candidato certamente seria estimável em dinheiro, a proibição já estava implícita. Mas foi muito bom que tenha sido tornada também clara e expressa, inclusive com acréscimo de punições.

Vale a pena ressaltar, ainda assim, a proibição contida também no art. 24, inciso II, da lei: nenhum partido, candidato ou coligação pode receber, mesmo que indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive representada por alguma espécie de propaganda eleitoral, procedente de órgão da administração pública direta ou indireta.

O art. 73, inciso I, proíbe a cessão ou uso, em benefício de candidato, de bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública direta ou indireta. Em que momento, para o fim de incidência desse dispositivo, se considera existente uma candidatura? Tecnicamente só existe um candidato depois que transita em julgado a

decisão que determina o registro de sua candidatura. Todavia, para o fim de incidência da regra desse inciso, assim como de todos os demais em que o benefício a um candidato seja elemento da conduta proibida, deve-se reconhecer a existência de um candidato também quando a conduta seja realizada em benefício de alguém que apenas posteriormente tem seu nome aprovado como candidato em convenção, e providencia o registro da candidatura. Com mais razão ainda já se tem um candidato, quando o seu nome já tenha sido escolhido em convenção. A partir daí já pode surgir interesse no escuso emprego de recursos públicos em benefício do sucesso eleitoral dessa pessoa. Mesmo que o uso ou cessão do bem público aconteça em benefício de uma pessoa, em momento no qual ainda não foi ela escolhida como candidato em convenção, mas desde que isso ocorra depois, com pedido de registro de sua candidatura, já se terá cessão ou uso ilícito, com aplicabilidade das punições previstas pela lei. Claro, nesse caso pelo menos, desde que a cessão ou uso tenha tido por escopo trazer benefício eleitoral para a pessoa em prol de quem aconteceu.

O inciso permite, porém, o uso de instalações - inclusive os móveis que as guarnecem - do poder público, para a realização de convenção partidária. Segue aí na trilha já aberta pelo § 2º do art. 8º também da Lei n. 9.504/97.

Deve ficar ainda registrado que é proibida a realização de propaganda eleitoral em bens públicos. Essa proibição está no art. 37 da Lei n. 9.504/97. De acordo com ele:

[...] nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, é vedada a pichação, inscrição a tinta e a veiculação de propaganda, ressalvada a fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes, desde que não lhes cause dano, dificulte ou impeça o seu uso e o bom andamento do tráfego.

Nos bens públicos não pode ser feita propaganda eleitoral. Admitem-se apenas as exceções expressamente previstas na regra, isto é, fixação de cartazes, estandartes, faixas e assemelhados em postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes. E ainda assim desde que isso não coloque em risco ou dificulte o seu uso, ou o bom fluxo do tráfego de veículos e pedestres. Outras exceções não são admitidas. Assim, a colocação de cartazes em calçadas da via pública, praças, parques e faixas de domínio das rodovias é proibida. A pintura ou colagem de propaganda eleitoral em postes, passarelas, viadutos e pontes também é proibida. As peças de propaganda devem ser fixadas nesses locais de modo que possam ser facilmente removidas. Em se tratando de postes de iluminação pública, compreendidos aí os postes que sustentam a rede elétrica, mesmo que em algum ou alguns desses postes não existam lâmpadas de iluminação, a concessionária do serviço de distribuição de energia pode regulamentar a afixação dessas propagandas, de modo a garantir a segurança e continuidade do serviço. Mas deve fazer isso de forma que não acabe impedindo a própria fixação de peças de propaganda eleitoral nos postes.

4 SEGUNDA PROIBIÇÃO: USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS PAGOS PELO PODER PÚBLICO, ALÉM DOS LIMITES REGIMENTAIS

O inciso II do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe o uso excessivo de materiais e serviços colocados a serviço de mandatários, especialmente parlamentares, para o desempenho de suas tarefas. Custeio de despesas telefônicas e postais, e também de despesas com impressos, em certos limites, são usuais nas casas legislativas. Se o

limite permitido pelos respectivos regimentos, assim como pelas normas que regulem tais benefícios eventualmente concedidos a outros servidores públicos, forem excedidos com o deliberado propósito de permitir benefício a partido, coligação ou candidato, ocorrerá evidentemente desvirtuamento de sua finalidade, com incidência das sanções previstas no dispositivo.

5 TERCEIRA PROIBIÇÃO: CESSÃO DE SERVIDORES OU EMPREGADOS PÚBLICOS PARA COMITÊS DE CAMPANHA

O inciso III do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe aos agentes públicos em geral a cessão de servidores públicos ou empregados da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou o uso de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado. O dispositivo refere-se apenas aos servidores e empregados do Poder Executivo. Quanto aos do legislativo, de rigor a regra deveria ser também a eles estendida. Surgiria aí, porém, a situação peculiar em que o assessor de determinado parlamentar ficaria proibido de pedir votos para ele, ainda que o fizesse sem prejuízo de suas funções normais. Talvez por essa razão é que os servidores do Poder legislativo não tenham sido incluídos no dispositivo. Mas é evidente que a regra os abrange, quando se trate de servidores que não estejam a serviço especificamente de um determinado parlamentar, mas sim a serviço da casa legislativa como um todo. Seria concebível a cessão do vigilante, componente dos serviços de segurança interna da Câmara dos Deputados, por exemplo, para prestar serviços em determinado comitê partidário ou de candidato, durante o expediente normal? Evidente que não. Esse servidor, como qualquer outro funcionário público, não presta serviços a este ou àquele partido, coligação ou candidato. Presta serviços à população toda.

Onde não se vislumbra qualquer justificativa, é para a ausência de expressa referência aos servidores do Poder Judiciário. É certo que o Judiciário goza de autonomia administrativa. Mas ninguém em sã consciência haveria de considerar inconstitucional, por ofensa a esta autonomia, a regra de Direito Eleitoral que proibisse a cessão de servidor público do Poder Judiciário para prestar serviços em comitê de campanha de partido ou candidato, em horário de expediente. A proibição, portanto, alcança também os servidores do Judiciário.

Finalmente, a mesma regra também deve alcançar todos os servidores dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos.

A regra diz que a vedação existe para o horário normal de expediente. Evidentemente que em seus horários de folga o funcionário, embora não deixe de revestir esse caráter, pode dedicar-se às atividades lícitas que mais lhe convenham. Desse modo, fora de seus horários normais de expediente, pode prestar serviços a candidato, partido político ou coligação. Mas é evidente que a tanto não pode jamais ser compelido, com qualquer espécie de ameaça, como a de demissão, perda de função ou cargo comissionado, remoção compulsória, ou qualquer outra. Se isso ocorrer em relação a funcionário público, de sorte a constrangê-lo a prestar serviços em benefício de partido, coligação ou candidato, aquele que lhe impinge isso pratica abuso de poder de administração, podendo sujeitar o candidato beneficiário à cassação do registro da candidatura, nos termos do art. 22 da lei Complementar n. 64/90 - lei das Inelegibilidades.

6 QUARTA PROIBIÇÃO: USO OU PERMISSÃO DE USO PROMOCIONAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS OU PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELO PODER PÚBLICO

O inciso IV do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe o uso promocional, em favor de partido, coligação ou candidato, da distribuição gratuita de bens ou serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público. Nessa distribuição não pode haver a vinculação a qualquer partido, coligação ou candidato, no momento da entrega do bem ou da prestação do serviço. De reconhecer que isso esmaece, quando se permite a reeleição dos chefes dos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e municípios, pelo menos por uma vez consecutiva. Embora a associação expressa, ou mesmo velada, dessas distribuições de bens ou serviços de caráter promocional ao candidato à reeleição seja vedada, é impossível não vincular a entrega dos bens, ou a prestação dos serviços, a ele. Acaba indiretamente beneficiado, sempre. Mas a vinculação expressa, ou mesmo velada, essa é proibida e acarreta as punições previstas na lei.

Não se proíbe, porém, a continuidade da distribuição gratuita de bens ou serviços, que já vinha sendo anteriormente realizada. Programas de assistência alimentar, distribuição gratuita de medicamentos, prestação de serviços de assistência médica e odontológica podem e devem continuar a ser realizados. Só não podem ser aproveitados como ocasião para realizar-se qualquer espécie de propaganda eleitoral.

7 QUINTA PROIBIÇÃO: NOMEAÇÃO, CONTRATAÇÃO, ADMISSÃO, DEMISSÃO, RECLASSIFICAÇÃO E MOVIMENTAÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

De acordo com o inciso V do art. 73 da Lei n. 9.504/97, é proibido 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. A circunscrição nas eleições presidenciais é o país todo. Nas para governador, senador, deputado federal e estadual ou distrital, o Estado ou Distrito Federal. Nas municipais, o município (Código Eleitoral, art. 86). Todos os atos mencionados são proibidos, na circunscrição abrangida pelo pleito, desde três meses antes da sua realização, até a data da posse dos eleitos. A posse do presidente da República, dos governadores e dos prefeitos ocorrerá sempre no dia 12 de janeiro do ano imediatamente seguinte ao da eleição (Constituição Federal, Arts. 28, 29, III, e 82).

Essas proibições admitem algumas exceções, que são as seguintes:

- nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou 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;
- nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo (entenda-se: concurso público cujo resultado tenha sido homologado até três meses antes da data da eleição);
- nomeação ou contratação necessárias à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia autorização do chefe do Poder Executivo (a essencial idade pode ser

contestada, ou a inadiabilidade da nomeação ou contratação; autorizada pelo chefe do Executivo, este também será responsável pelo ato, se vier a ser desfeito pela Justiça Eleitoral, porque desbordante na realidade da autorização concedida pela lei);

- transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Como o dispositivo proíbe apenas a remoção *ex officio* de servidores públicos, tem-se que a remoção voluntária ou a pedido é permitida.

Veja-se que o inciso V se refere a servidores públicos. Será ele aplicável, portanto, aos servidores e empregados públicos da administração direta e das autarquias, qualquer que seja a natureza do vínculo com elas mantido. Não, porém, aos empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista. Nestas o vínculo com seu pessoal é regido pela legislação trabalhista comum, e em relação a eles não incidem as proibições de admissão, demissão sem justa causa, ou remoção. Se o legislador tivesse pretendido fazer alcançar por essas proibições também as empresas públicas e sociedades de economia mista, teria feito no mínimo referência expressa a administração pública direta e indireta, o que não fez. Antes pelo contrário. Referiu-se a "exercício funcional" e remoção, transferência ou exoneração de "servidor público", expressões compatíveis com os funcionários e empregados da administração direta e das autarquias, mas não com os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Vale a pena registrar também que a regra não proíbe a abertura ou continuidade de concurso público durante o período nela previsto. O concurso pode ser normalmente realizado, mas os aprovados não podem ser nomeados durante esse período. Só aqueles que já haviam sido aprovados em concurso público cujo resultado já tivesse sido homologado antes dos três meses imediatamente anteriores ao pleito, é que podem ser nomeados.

8 SEXTA PROIBIÇÃO: TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS, NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO

O inciso VI do art. 73 da Lei n. 9.504/97 enumera ainda algumas outras atividades que não podem ser realizadas pela administração pública nos três meses que antecedem o pleito. Se e onde houver segundo turno, a proibição persiste até que este seja realizado.

A primeira delas, prevista no art. 73, VI, letra "a", é a proibição da transferência voluntária de recursos da União aos Estados e municípios, e dos Estados aos municípios, ressalvados apenas 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.

Com o objetivo de beneficiarem os candidatos que apóiam às eleições estaduais e municipais, acontece por vezes que administradores estaduais e federais providenciem a transferência de recursos para os Estados, Distrito Federal ou municípios, no intuito de utilizarem tais recursos não diretamente em pagamento de campanhas eleitorais, mas em serviços e obras públicas iniciados ou incrementados precisamente no período pré-eleitoral, para, com isso, obter maior votação a seus afiliados.

Para que essa conduta seja evitada, o artigo proíbe as transferências voluntárias de recursos da União para os Estados e municípios, e também dos Estados para os municípios, nos três meses que antecedem a data das eleições - inclusive em segundo turno, onde houver, ressalvando apenas as transferências destinadas ao cumprimento de acordos ou convênios celebrados anteriormente, para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e calamidade pública.

Assim, se o convênio foi celebrado antes dos três meses que antecedem o pleito, e se esse convênio prevê um cronograma de desembolso de recursos, em contrapartida à realização de uma obra ou à prestação de um serviço pela entidade beneficiária, então os recursos relativos a esse convênio podem ser repassados, mesmo que esse repasse já ocorra dentro dos três meses imediatamente anteriores à eleição. Nesse sentido já decidiu, inclusive, a Justiça Eleitoral.

O dispositivo refere-se, com todo acerto, às transferências voluntárias, eis que aquelas obrigatórias por força da Constituição Federal ou de outras leis (participação dos municípios em receita de impostos da União ou Estados e participação destes em impostos da União são o exemplo mais claro), devem prosseguir, pena de ser até mesmo inviabilizada a administração pública estadual, distrital ou municipal, que depende em larga escala dessas transferências.

9 SÉTIMA PROIBIÇÃO: PUBLICIDADE INSTITUCIONAL, NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEREM A ELEIÇÃO

A letra "b" do inciso VI do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe, nos três meses que antecedem cada eleição, a qualquer agente público 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 caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. De acordo com a própria alínea, essa vedação não alcança a autorização da publicidade relativa a produtos e serviços que tenham concorrência no mercado. O dispositivo deve ser interpretado de forma extensiva. Não é vedada apenas a autorização da publicidade institucional. O que é vedado na realidade é a própria veiculação da publicidade. Esta é que pode conter propaganda eleitoral velada, principalmente após a admissão da reeleição, para um mandato consecutivo, dos chefes dos Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e municípios. O que se veda é a veiculação de propaganda institucional dessas entidades, e não apenas a autorização da sua veiculação. Aliás, a autorização da veiculação, a ser realizada depois das eleições, essa nem mesmo fica proibida, eis que já não poderá influir no pleito.

O dispositivo faz duas ressalvas.

A primeira, da propaganda institucional relativa a produtos e serviços que tenham concorrência no mercado. As entidades da administração pública indireta, em particular as sociedades de economia mista e empresas públicas, estas podem fazer propaganda institucional relativa aos produtos que vendam, ou aos serviços que prestem, desde que estes tenham concorrência no mercado. Antes da administração indireta que vendam produtos ou prestem serviços em regime de monopólio (como, por exemplo, a Petrobras, em relação a pesquisa, lavra e refino de petróleo), não podem, nos três meses que antecedem ao pleito, fazer propaganda institucional que diga respeito, direta ou indiretamente, a essas atividades.

A segunda ressalva contida no dispositivo é a da publicidade destinada a atender grave e urgente necessidade pública. Esta deve, porém, ser reconhecida pela Justiça Eleitoral, o que a seu turno significa que tal publicidade deve ser por ela autorizada. Ocorrerá a hipótese, por exemplo, se for necessária publicidade pública para orientação aos atingidos por alguma calamidade pública, ou para a realização de campanha de vacinação urgente, destinada a prevenir mal que de modo epidêmico ameace alastrar-se. Nessas hipóteses a publicidade não poderia mesmo ser vedada. Mas a situação de gravidade e também de urgência deve ser analisada previamente pela Justiça Eleitoral. Se a publicidade for da União, ou entidade da administração indireta por ela criada, a autorização caberá ao Tribunal Superior Eleitoral; se a publicidade for de Estado ou do Distrito Federal, a autorização caberá ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral. Finalmente, se a publicidade for de âmbito municipal, a autorização para ela, nos três meses anteriores ao pleito, caberá ao Juízo Eleitoral de primeira instância que abranja o município interessado.

De acordo com o § 3º do art. 73 da lei, essa vedação, assim como aquela da letra "c" do inciso VI, somente se aplica aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. Nas eleições presidenciais, a vedação alcança os agentes públicos da União; nas eleições para o Senado, Câmara dos Deputados, governos dos Estados e do Distrito Federal e Assembleias ou Câmaras legislativas Estaduais ou Distrital, os agentes dos Estados e do Distrito Federal; nas eleições municipais, a proibição alcança os agentes públicos dos municípios. Numa eleição municipal não fica proibida publicidade institucional dos agentes públicos da União, dos Estados ou do Distrito Federal. Nas eleições presidenciais, estaduais e distritais, não há obstáculo à publicidade institucional dos municípios.

10 OITAVA PROIBIÇÃO: PRONUNCIAMENTOS EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO, NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEREM À ELEIÇÃO

Nos três meses que antecederem a cada eleição a alínea "c" do inciso VI do art. 73 da lei n. 9.504/97 também veda a todos os agentes públicos 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. Novamente tais pronunciamentos em rede de rádio e televisão, quer seja nacional, quer estadual, quer simplesmente municipal, demandam autorização da Justiça Eleitoral, a quem incumbirá analisar se a matéria a ser abordada no pronunciamento pretendido tem mesmo urgência e relevância, e é inerente às funções de governo.

De acordo com o § 3º do art. 73 da lei, essa vedação, assim como aquela da letra "b" do inciso VI, somente se aplica aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. Nas eleições presidenciais, a vedação alcança os agentes públicos da União; nas eleições para o Senado, Câmara dos Deputados, governos dos Estados e do Distrito Federal e Assembleias ou Câmaras legislativas estaduais ou distrital, os agentes dos Estados ou do Distrito Federal; nas eleições municipais, a proibição alcança os agentes públicos dos municípios. Numa eleição municipal não ficam proibidos pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, quer dos agentes públicos da União, quer daqueles dos Estados e do Distrito Federal. Nas eleições presidenciais, estaduais e distritais, não há obstáculo aos pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão por parte dos agentes, públicos dos municípios.

Muitas prefeituras mantêm programas em emissoras de rádio locais,

utilizados para divulgação dos atos e ações de governo. A continuidade desses programas, em princípio, não é vedada. Todavia, em tais programas não podem ser feitas referências pessoais a administradores municipais, que possam caracterizar a publicidade personalista, expressamente proibida pelo § 1º do art. 37 da Constituição Federal. E essa é uma proibição permanente, que existe mesmo fora do período eleitoral.

Além disso, durante o período eleitoral tais programas não podem também conter qualquer mensagem que caracterize propaganda eleitoral, direta ou indireta. As emissoras de rádio e televisão ficam, inclusive, proibidas, pelo art. 45 da Lei n. 9.504/97, a partir de 12 de julho do ano da eleição, de veicularem propaganda política ou difundirem opinião favorável ou contrária a candidato, partido ou coligação, a seus órgãos ou representantes, ou de darem tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação, em sua programação normal, inclusive noticiários. A violação dessas proibições acarreta para as emissoras uma multa que varia entre vinte mil e cem mil UFIRs, além da suspensão da transmissão da programação normal, por vinte e quatro horas. Tudo previsto pelo art. 45, § 2º, e pelo art. 56 da Lei n. 9.504/97. O partido ou coligação que venha a ser beneficiado pela violação por parte da emissora, também perde, de seu tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão, o dobro do tempo durante o qual a emissora tenha transmitido a programação que violou as proibições mencionadas.

O art. 74 da Lei n. 9.504/97 diz que a violação a essa regra do § 1º do art. 37 da Constituição Federal configura abuso de autoridade. O abuso de autoridade, praticado em campanha eleitoral, é causa de inelegibilidade, prevista pela Lei Complementar n. 64, de 1990. Esse abuso deve ser apurado em procedimento de representação judicial eleitoral, requerido por qualquer partido, candidato ou coligação, ou ainda pelo Ministério Público Eleitoral, que é representado, em eleição municipal, pelo Promotor Eleitoral. Assim, publicidade oficial com caráter personalista, destinada a obtenção de votos em eleição, caracteriza abuso do poder de autoridade e gera inelegibilidade dos responsáveis, inclusive do candidato beneficiado.

11 NONA PROIBIÇÃO: LIMITE DE GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL, NO ANO DA ELEIÇÃO, ANTES DOS TRÊS MESES IMEDIATAMENTE ANTERIORES A ELA

O inciso VII do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe a realização, no ano da eleição, mesmo antes do prazo de três meses antecedentes a ela, previsto no inciso imediatamente anterior, de gastos com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. O que o dispositivo pretende é que os gastos com publicidade, mesmo aquela a ser veiculada antes dos três meses antecedentes ao pleito, não sejam maiores do que os realizados nos anos anteriores.

O legislador pretendeu impedir também, através deste dispositivo, que a publicidade oficial, embora indiretamente, pudesse servir como meio de difusão e propaganda de candidaturas, pretensão que não caracteriza nenhum disparate, principalmente quando se considera, mais uma vez, a possibilidade de uma reeleição para mandato consecutivo, dos chefes dos Poderes Executivos, responsáveis por essa publicidade, que por vezes se denomina "institucional", mas com frequência, embora de modo velado, acaba na verdade por violar o § 1º do art. 37 da Constituição Federal.

A regra faz referência a duas médias: média de gastos com publicidade nos três anos anteriores ao da eleição, ou média de gastos com publicidade no

último ano imediatamente anterior ao da eleição. Prevalece a média que for menor. Assim, se a média de gastos com publicidade oficial nos três últimos anos que antecederem à eleição for menor do que aquela do último ano da eleição, prevalece a primeira delas. Caso contrário, se a média de gastos do último ano for menor do que aquela dos três últimos anos, prevalece essa média do ano imediatamente anterior à eleição.

Essa média deve reportar-se a um período mensal. Assim, divide-se o total de gastos com publicidade nos três últimos anos anteriores à eleição por trinta e seis. Depois, divide-se por doze o total de gastos havidos com publicidade oficial no último ano imediatamente anterior ao da eleição. O valor máximo mensal de gastos com publicidade oficial, nos meses do ano eleitoral, que antecederem os três meses imediatamente anteriores à data da eleição, corresponderá à menor dessas duas médias.

Esse limite de gastos com publicidade eleitoral em ano de eleição, durante o período desse ano em que tais gastos ainda são permitidos (nos três meses imediatamente anteriores essa publicidade oficial foi proibida pela lei), vale tanto para as esferas de governo às quais a eleição se refira, quanto para quaisquer outras. Desse modo, em ano de eleição geral (Presidente da República, governadores, senadores e deputados), esse limite deve ser observado inclusive pelos municípios, assim como deve ser observado pelo governo federal e pelos governos dos Estados e do Distrito Federal, nos anos em que ocorram eleições municipais. Para esse limite de gastos com publicidade oficial não vale a ressalva contida no § 3º do art. 73 da Lei n. 9.504/97, lembrada nos itens 9 e 10, acima.

12 DÉCIMA PROIBIÇÃO: REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS, EM DETERMINADO PERÍODO ANTERIOR À ELEIÇÃO

Por último, o inciso VIII do art. 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe a todos os agentes públicos realizar, 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. O que o dispositivo proíbe, portanto, é concessão geral de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos. Reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, estes são admitidos.

A Resolução nº. 23.341, de 28 de junho de 2011, do Tribunal Superior Eleitoral, que fixou o calendário eleitoral para as eleições do ano 2012, determinou esse prazo, a partir do qual a concessão da revisão geral de remuneração ficou proibida, em 10 de abril do ano 2012. Desse modo, de acordo com o calendário eleitoral, a revisão geral da remuneração só pode ocorrer relativamente à inflação ocorrida no ano da eleição e só pode ser concedida até aquela data. Dessa forma, em termos práticos, só a inflação de janeiro, fevereiro e março do ano 2012 é que poderia ser repostas aos salários dos servidores e empregados públicos, e isso desde que a reposição fosse concedida até 10 de abril desse ano. Após essa data, de acordo com a regra, mesmo o reajuste da inflação pretérita de eventuais outros períodos precedentes, ficou proibido.

A revisão depois dessa data fica proibida na circunscrição do pleito, isto é, fica proibida para os funcionários e empregados públicos federais e estaduais, em ano de eleição presidencial e estadual, e para os funcionários e empregados públicos dos municípios, em ano de eleição municipal.

Pessoalmente entendo, porém, que não apenas os reajustamentos meramente inflacionários para cobrir as perdas havidas durante o próprio ano da eleição,

mas também aquelas havidas em anos anteriores, são autorizados, desde que concedidos até 10 de abril do ano 2012. O que não se permite é aumento real de salários. Mas esse entendimento não corresponde ao que ficou decidido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, quando respondeu a uma consulta, formulada por prefeito municipal. Na resposta a essa consulta, o Tribunal se ateve estritamente ao que constou do calendário eleitoral, afirmando que somente a inflação do próprio ano da eleição poderia ser reposta aos salários dos funcionários e empregados públicos municipais no ano da eleição municipal, e ainda assim desde que essa reposição acontecesse, no caso das eleições de 2008, até 8 de abril deste ano.

Mas, seja qual for o entendimento, conceder aumentos gerais de remuneração além da inflação pretérita, havida até o momento da concessão, ao pretexto de que seriam destinados a cobrir expectativas de inflação futura, até a posse dos novos eleitos, também não se admite. Na realidade aí se estaria a mascarar aumento real, cuja concessão é proibida.

O alcance dessa proibição ainda pode ficar sujeito a alterações também em face do que consta do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n. 19, de 4.6.1998. De acordo com aquela regra, "a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices". Se a própria Constituição assegura a revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, e tendo a última revisão ocorrido, por exemplo, em setembro do ano imediatamente anterior à eleição, em tese caberia sustentar que for força da própria Constituição é devida a revisão da remuneração no ano da eleição, e no mês de setembro, o que contraria a regra da lei eleitoral. Se esse entendimento for verdadeiro, então sempre que a revisão geral da remuneração dos servidores tiver que ocorrer após 10 de abril do ano da eleição, ainda assim deve ser concedida, a despeito dessa regra da lei eleitoral.

13 PUNIÇÕES PELO DESCUMPRIMENTO DESSAS PROIBIÇÕES

O § 4º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 pune com a suspensão imediata da conduta vedada, qualquer violação às proibições contidas no mesmo artigo.

Além disso, os responsáveis pela realização da conduta proibida ficam sujeitos, ainda, à multa no valor de cinco mil a cem mil UFIRs. Por responsáveis devem ser entendidos, aqui, não apenas os agentes públicos que praticaram os atos vedados pelo artigo, como também os partidos e especialmente os candidatos que com a violação se tenha almejado beneficiar. A multa será aplicada em procedimento administrativo instaurado a requerimento de partido, candidato ou coligação, ou do Ministério Público Eleitoral. No procedimento deve ser assegurada aos acusados ampla defesa e contraditório, segundo preceito constitucional.

Além da suspensão imediata do ato e do pagamento de multa, o § 5º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 acrescenta que, em se tratando de violação ao disposto nos incisos I, II, III, IV ou VI do *caput* do artigo, e sendo o violador candidato, ficará ele também sujeito à cassação do registro de sua candidatura ou do seu diploma, caso tenha obtido sucesso na eleição. A realização por ele de alguma das condutas proibidas mencionadas naqueles incisos pode realmente caracterizar abuso do poder de autoridade, que, a seu turno, acarreta mesmo cassação de registro ou de diploma, nos termos do art. 22 da Lei

Complementar n. 64, de 1990 - Lei das Inelegibilidades. Todavia, no procedimento instaurado para apurar a infração não haverá necessidade de discutir-se se ela representou ou não abuso do poder administrativo. A sua simples realização já é sancionada com a cassação do registro. Provada a realização da conduta proibida, a cassação será conseqüência, sem necessidade de outras discussões. Pessoalmente, acredito que também a violação às proibições contidas no inciso V do art. 73 da lei caracteriza abuso do poder de autoridade e acarreta inelegibilidade do agente público que praticou a conduta vedada, e do candidato que com isso se procurou beneficiar .

O § 6º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 determina a duplicação das multas a cada reincidência. Reincidência significa aqui reiteração da conduta proibida, e não reincidência em seu sentido técnico-penal. Não é necessário que tenha transitado em julgado a decisão que haja aplicado a multa pela primeira violação, e que só depois disso é que tenha ocorrido a segunda, para que se tenha reincidência, no sentido deste parágrafo. Mesmo que a primeira violação ainda não tenha sido julgada, a multa pela prática da segunda já será dobrada. Isso, claro está, desde que pelo menos seja aplicada multa pela primeira violação. Se o Juiz ou Tribunal vier a entender que esta não existiu, naturalmente que a outra não representará reiteração, mas sim a primeira infração a considerar.

O § 7º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 caracteriza a violação às proibições contidas em seu *caput* como atos de improbidade administrativa, na forma do art. 11 da Lei n. 8.429/92. Essa lei enumera (ainda que exemplificativamente) os atos de improbidade administrativa e fixa suas punições de natureza não-penal e o procedimento para sua apuração. O § 7º. do art. 73 da Lei n. 9.504/97 enfatiza, em particular, a aplicação, aos infratores das proibições contidas nesse artigo, das punições previstas pelo inciso III do art. 12 da Lei n. 8.429/92, que incluem a suspensão dos direitos políticos do responsável por tais atos de improbidade administrativa e a perda da função pública que exerçam, além de multa civil. Essas punições previstas naquela lei serão aplicáveis ao agente público faltoso, sem prejuízo da suspensão da conduta vedada e da aplicação da multa administrativo-eleitoral, prevista pelo § 4º. do art. 73 da lei eleitoral. As penalidades previstas na Lei n. 8.429/92, art. 12, III, serão aplicadas em processo específico, da competência da Justiça Federal ou Estadual Comum, ou do Distrito Federal, consoante se trate de agente público da União, de Estado, do Distrito Federal ou de município. Mas a determinação da suspensão da conduta vedada, e a aplicação da multa administrativo-eleitoral, estas são da competência da Justiça Eleitoral, podendo ser requeridas por qualquer candidato, partido ou coligação, e também pelo Ministério Público Eleitoral.

O § 9º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 finaliza dizendo que na distribuição dos recursos do fundo partidário, previsto pela Lei n. 9.096/95, oriundos da aplicação das multas previstas no § 4º do mesmo art. 73, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas. As multas aplicadas por violação a dispositivos de Direito Eleitoral têm sua receita destinada ao fundo partidário, conforme previsto pelo art. 38 da Lei n. 9.096/95. O fundo tem seus recursos distribuídos aos partidos políticos. O que o § 3º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 faz é determinar que aquela parcela do fundo, originária das multas aplicadas com base no § 4º do mesmo artigo, não seja destinada ao partido beneficiado com a violação a alguma das proibições contidas no art. 73. Desse modo, não receberá ele de volta nem mesmo uma parcela dos recursos provenientes da multa, os quais serão na verdade destinados a todos os demais partidos. Se a violação tiver tido por escopo beneficiar uma coligação, todos os partidos dela integrantes deverão ser excluídos do rateio da parte do fundo composta com as multas previstas no § 4º do art. 73 da Lei Eleitoral.

O art. 78 da Lei n. 9.504/97 também afirma, expressamente, que as

punições previstas nos §§ 4º e 5º do art. 73 da mesma lei serão aplicadas sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar, que as demais leis possam prever. A responsabilidade pela infração eleitoral será distinta, portanto, da responsabilidade penal, constitucional ou administrativa, pela mesma conduta.

14 PROIBIÇÕES ADICIONAIS: PAGAMENTO DE SHOWS COM RECURSOS PÚBLICOS, EM INAUGURAÇÕES, NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO E USO DE TRANSPORTE OFICIAL PELO PREFEITO MUNICIPAL OU PELO VICE-PREFEITO MUNICIPAL CANDIDATOS À REELEIÇÃO

O § 2º do art. 73 da Lei n. 9.504/97 diz que a proibição do uso de bens públicos em benefício de candidato não se aplica ao uso de transporte oficial pelo presidente da República, mesmo para atos da campanha eleitoral, e desde que obedecido aquilo que determina o art. 76 da mesma lei, nem se aplica ao uso de suas residências oficiais, onde existam, por parte dos candidatos à reeleição de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, para a realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público. Os chefes de Poder Executivo, candidatos à reeleição, podem receber em suas residências oficiais os seus correligionários, para tratar de suas candidaturas e das respectivas campanhas. Só não podem realizar nelas atos públicos. O palácio residencial do presidente da República, dos governadores de Estados e do Distrito Federal, e mesmo eventuais residências oficiais de prefeitos municipais (hipótese já bem menos comum), não convém que sejam transformados em palcos de comícios de campanha.

O dispositivo autoriza o presidente da República a empregar transporte oficial, qualquer que seja sua modalidade, inclusive para deslocar-se para a realização de atos de campanha eleitoral, quando seja candidato à reeleição. Todavia, as despesas com esses deslocamentos de campanha devem ser ressarcidas, nos moldes preconizados pelo art. 76 e seus parágrafos, da Lei n. 9.504/97.

Pode-se controverter em torno da constitucionalidade de uma regra como essa. A Constituição Federal insere, entre os princípios norteadores da administração pública em geral, o da impessoalidade (art. 37, *caput*). Esse princípio tem como corolário o de que todo bem público deve ser utilizado em benefício de toda a coletividade, e não para vantagem privada de qualquer agente público, ou terceira pessoa, mesmo não ligada diretamente à administração. Tal não ocorre, convenha-se, quando o veículo de transporte oficial da Presidência da República - que é bem público - é utilizado em benefício do presidente da República agindo não na qualidade de chefe do Poder Executivo, mas sim da mesma pessoa, agindo unicamente na qualidade de cidadão - como tal particular - em busca de votos.

A permissão do uso do veículo de transporte oficial da Presidência da República para deslocamento do presidente, candidato à reeleição, e de sua comitiva, em atos de campanha eleitoral, parece não se conformar adequadamente com o referido princípio constitucional da administração pública.

Além disso tudo, se essa autorização do uso de meios de transporte oficial para atos de campanha eleitoral por parte do Presidente da República, candidato à reeleição, e de sua comitiva, embora sujeita a ressarcimento de despesas, for havida por constitucional, de se ponderar, finalmente, se a analogia e a homenagem ao princípio constitucional da isonomia, não imporiam a necessidade de ser essa autorização estendida

também aos governadores dos Estados e do Distrito Federal, e aos próprios prefeitos municipais, quando candidatos à reeleição. Tudo sempre sujeito ao ressarcimento, a exemplo do que se passa com o Presidente da República. A inconstitucionalidade da regra, porém, parece ser nítida.

De todo modo, a Resolução n. 20.562, de 02/03/2000, do Tribunal Superior Eleitoral, e que regulamentou a propaganda eleitoral durante as eleições do ano 2000, proibiu o uso de transporte oficial por prefeitos e vice-prefeitos em campanha, autorizando apenas que veículos oficiais fossem utilizados pelos membros de sua equipe de segurança, mesmo durante os deslocamentos de campanha, desde que as pessoas de sua segurança não desenvolvam qualquer atividade relacionada com a campanha eleitoral.

Aos prefeitos e vice-prefeitos candidatos ficou, portanto, vedado o uso de seus veículos oficiais, em atividades de campanha eleitoral.

O art. 75 da Lei n. 9.504/97 proíbe o pagamento com dinheiro público, de shows artísticos apresentados por ocasião de inaugurações de obras públicas, nos três meses que antecedem as eleições.

A realização de shows artísticos como ato de campanha política é perfeitamente lícita. O que não se admite, porém, é que a inauguração de uma obra pública seja indiretamente transformada em comício de campanha eleitoral, inclusive com apresentações artísticas, destinadas a atrair o público para aquele ato oficial, com pagamento da remuneração dos artistas que se apresentarem, pelos cofres públicos. Nos comícios a sua apresentação é livre e o pagamento das despesas com as apresentações é considerado despesa de campanha pelo inciso XI do art. 26 desta lei.

Nas inaugurações de obras públicas que aconteçam nos três meses anteriores a cada eleição, ficam proibidas tais apresentações, com pagamento pelos cofres públicos. Pode-se até mesmo sustentar que essas apresentações artísticas serão vedadas, nos três meses anteriores ao pleito, quando realizadas por ocasião da inauguração de obras públicas, mesmo que o pagamento dos artistas que se apresentarem não seja feito pelos cofres públicos. É que o art. 77 desta lei proíbe aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar de inaugurações de obras públicas, também nos três meses que antecederem cada eleição. Nítida indicação de que a lei não pretende que a inauguração de obra pública seja transformada em comício de campanha. Tudo a indicar que as apresentações artísticas devem se haver por vedadas, mesmo que não sejam pagas com recursos públicos, nos três meses anteriores a cada eleição.

Como já foi dito, o art. 77 da Lei n. 9.504/97 proíbe os candidatos a cargos do Poder Executivo de participarem de inaugurações de obras públicas, nos três meses anteriores às eleições. Essa proibição aplica-se, segundo decidiu o TSE, inclusive aos prefeitos municipais candidatos à reeleição (e também aos vice-prefeitos candidatos à reeleição), que ficam impedidos de participar inclusive de inaugurações das obras realizadas em suas próprias gestões.

O candidato a cargo executivo (Presidente da República, governador ou prefeito) que violar a regra desse artigo, deve ter seu registro cassado. Esse o preceito do parágrafo único do art. 77 da Lei. O pedido de cassação pode ser feito por qualquer outro candidato, partido ou coligação, e também pelo Ministério Público Eleitoral.

VEDAÇÕES NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO - LRF

A Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – introduziu na administração pública a consciência pelo planejamento, pela transparência e pelo equilíbrio das contas, obrigando o administrador público a adotar procedimentos contínuos e periódicos para identificar os riscos que podem comprometer a obtenção de resultados financeiros e orçamentários positivos.

Dentre as ações exigidas dos administradores públicos, se destacam as vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para o último ano de mandato, como é o caso do exercício de 2012.

Os Prefeitos, Presidentes de Câmaras de Vereadores e demais administradores de recursos públicos municipais devem observar as normas específicas e o prazo de início das vedações, conforme se destaca a seguir:

1 AUMENTO DO PERCENTUAL DE GASTOS COM PESSOAL

Nos últimos 180 dias do mandato dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras, as despesas com pessoal podem aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento (art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal). O parâmetro a ser observado é o percentual de gastos com pessoal (despesa total com pessoal/receita corrente líquida). Até o final do exercício de 2012 deve ser mantida a relação percentual apurada em 30 de junho de 2012. Essa vedação inicia em 5 de julho de 2012.

2 LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL

Se a despesa total com pessoal no 1º quadrimestre do último ano do mandato dos Prefeitos e dos Presidentes de Câmaras ultrapassar o limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo e 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo, o município não pode receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito ou obter garantia de outro ente (art. 23, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal). A apuração será realizada até o dia 30 de maio de 2012 (data máxima de publicação do Relatório de Gestão Fiscal), mas a vedação inicia em 1º de maio de 2012 (início do 2º quadrimestre).

3 CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESA

É vedado contrair obrigação de despesa pelos Poderes Executivo e Legislativo nos dois últimos quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida — paga — até 31 de dezembro de 2012, ou que tenha parcelas deste mandato pendentes de pagamento para o exercício seguinte sem a correspondente disponibilidade financeira (art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal). A vedação inicia em 1º de maio de 2012. Na apuração desta disponibilidade serão consideradas todas as despesas compromissadas até 31 de dezembro de 2012, inclusive as anteriores a maio de 2012.

No cálculo a que se refere o art. 42, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul separa os recursos e despesas, vinculados (convênios) e não

vinculados (recursos próprios). A prática assegura que os recursos dos convênios sejam utilizados apenas para pagamento de despesas da mesma vinculação.

A disponibilidade de caixa será calculada considerando todas as dívidas existentes até 31 de dezembro de 2012, inclusive as anteriores aos dois últimos quadrimestres, conforme dispõe o art. 42, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Deve, ainda, ser observado:

- a) todas as despesas realizadas devem estar empenhadas;
- b) as despesas liquidadas e as não liquidadas que possuam disponibilidade financeira devem estar obrigatoriamente registradas no balanço patrimonial;
- c) as despesas não liquidadas, que não possuam disponibilidade financeira, devem ser canceladas e reempenhadas no exercício seguinte;
- d) não é admitido o cancelamento/anulação de empenho de despesas liquidadas.

4 RECONDUÇÃO DA DÍVIDA AOS LIMITES

Se, no 1º quadrimestre do último ano do mandato, a dívida consolidada exceder o limite (duas vezes a receita corrente líquida), fica vedado ao Poder Executivo realizar operação de crédito interna e externa a partir do 2º quadrimestre de 2012, devendo obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo inclusive a limitação de empenho na forma disposta no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 31, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

5 OPERAÇÃO DE CRÉDITO

No último ano de mandato do Prefeito, o Poder Executivo não pode realizar operação de crédito por antecipação de receita — AROs. Essa vedação teve início em 1º de janeiro de 2012 (art. 38, IV, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, e procurando sanar algumas dúvidas referentes ao ano eleitoral e ao final de mandato, alertamos que a Administração deve manter-se dentro da orientação emanada pelo TSE e da LRF, observando, portanto, o preceituado quanto às vedações que antecedem as eleições municipais.

Sant’Ana do Livramento, 12 de janeiro de 2012.

Marcos Luciano de Jesus Peixoto – CRC/RS 67.775
Técnico de Controle Interno – Mat. 218766

De acordo. Em ____/____/____

Adm. Sandra Helena Curte Reis – CRA/RS 19.515
Chefe da UCCI