

DAS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS

Jean Charles de Oliveira Batista, Juçara Araújo Fernandes Prado, Vicência Paula da Conceição Gomes.¹

¹ Bacharéis do Curso de Direito. Faculdade Guanambi – FG. Guanambi – BA.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo, trazer à discussão as Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais para a escolha dos representantes do povo brasileiro. As normas que proíbem as condutas ao modo de agir dos candidatos, agentes públicos e servidores que compõem a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, estão previstas em seis artigos (73 a 78), seus incisos, parágrafos e alíneas, contidos na Lei n. 9.504/97, conhecida como a “Lei das Eleições”. Para um melhor entendimento a respeito do assunto analisaremos os principais aspectos, de acordo com dispositivos da Lei n. 9.504/97.

Palavras-chave: Lei, eleições, condutas, administração pública, agente público, vedações, candidatos.

ABSTRACT: This article aims to bring to discussion Conduits Sealed to Public Officials in Election Campaigns for the choice of representatives of the Brazilian people. The rules forbid the pipes to the mood of the candidates, public officials and employees who make up the Public Administration direct, indirect or foundational, are provided in six articles (73-78), its clauses, paragraphs and subparagraphs contained in Law N. 9.504/97, known as the "Law of Elections." For a better understanding about the subject will analyze the main aspects, in accordance with the provisions of Law n. 9.504/97.

Key words: Law, elections, pipelines, public administration, public servant, fences candidates.

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa interpretar os art. 73 a 78 da lei 9.504\97, que disciplinam as condutas vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais. Para isso foi sistematizado de uma forma que a cada artigo foi elaborado seu entendimento conforme a Doutrina e a jurisprudência, que serviu de mural para as eleições do ano de 2012. Analisaremos ainda de forma pormenorizada a intenção do legislador ao materializar tais artigos como vedadas no ano de pleito eleitoral.

INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 73 A 78 DA LEI 9.504\97

Para iniciarmos adentraremos no entendimento do art.73. Nesse dispositivo o Constituinte Derivado rezou que “são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. O caput veio corroborando para um melhor entendimento no sentido de que basta observar no sentido de uma abrangência muito maior, ao preceituar que tanto servidores ou não que seria acobertado pela a lei, tornando assim um processo eleitoral mais idôneo, ainda mais do que já é. Para um melhor entendimento vale transcrever o entendimento de Cerqueira (p. 600) ao comentar que:

A potencialidade do dano está ligada à dimensão do ato, leia-se deve o ato comprometer o resultado da eleição. O ato tem um resultado perceptível, não uma relação de causa e efeito matemática, mas uma potencialidade ou probabilidade de desequilibrar o resultado final. Esse princípio, *data venia*, não pode ser aplicado ao art. 73 da Lei n. 9.504/97, sob pena de o uso da máquina ser possível quando “não desequilibrar o pleito.

O § 1º desse mesmo art. 73 explica de forma didática com um entendimento melhor o que seria agente público. Então para a lei 9.504 de 97 especificamente no parágrafo já mencionado explica que:

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.

O seu inciso I veio determinando que não possa ser cedido ou usar de qualquer forma em benefício de candidato ou partido e ainda coligação de todos os bens móveis e imóveis da administração direta e indireta de todos os entes da República Federativa do Brasil. Para tanto vejamos tal inciso.

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;

Nesse ínterim, é garantido a todo e qualquer cidadão brasileiro igualdade de oportunidades nos pleitos eleitorais. É importante salientar que, no período das eleições, momento decisivo para a escolha de representantes do povo, paira sobre a sociedade o sentimento de ganhar ou perder, transformando o ato num jogo acirrado de disputa pelo poder. Faz-se necessário neste momento, a isonomia na decisão das condutas, evitando o favorecimento de uns em detrimento de outros.

Este dispositivo parte do princípio que os bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública devem ser usados para o bem de toda a população sem fazer nenhuma distinção. Vale dizer que quando a administração pública realiza cessão de uso de forma arbitrária favorecendo a um determinado candidato estará fortalecendo uma conduta de atendimento desigual a um determinado partido político ou candidato.

Já o inciso II chega ao mesmo prisma ao vedar materiais e serviços custeados tanto pelo Governo ou Casas Legislativas. Esse inciso ao asseverar que “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram” são condutas também vedadas pela a lei 9.504\97.

Analisando mais um inciso do mesmo art. 73 percebemos que o legislador não quis deixar de fora nem uma conduta que manchasse o processo eleitoral, seja ele pelo o uso da máquina publica, abuso do poder econômico ou outro qualquer. Sendo ainda a conduta desse inciso caso de improbidade administrativa, conforme lei 8.429\92. Então, vejamos.

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;

O TSE já decidiu que “servidores públicos municipais em férias remuneradas podem trabalhar em comitês eleitorais (Res. no 21.854, de 1.7.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira)”.

Paritariamente ao exposto verifica-se o contorno dado pela Constituição da República de 1988, no art. 37 da CF, inciso III, § 4º quanto ao aspecto da legalidade, princípio norteador de aplicabilidade da lei, bem como, aos atos de improbidade administrativa pelo não cumprimento, ferindo ao princípio supra mencionado.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O inciso IV chega também completando com esse mesmo entendimento para que a moralidade administrativa não seja ferida, não deixa ir de encontro a esse princípio. Portanto ao pontificar que “fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter sociais custeados ou subvencionados pelo Poder Público” quis tão simplesmente não deixar ser promovido quem quer fosse à custa do Poder Público. Assevera que “fazer ou permitir uso promocional em

favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeado ou subvencionado pelo Poder Público”.

Vale ressaltar que o serviço público não poderá ser interrompido e deverá a administração primar pela continuidade dos serviços, independentemente de ser ou não ano eleitoral. Porém, o serviço deve ser prestado a todos os cidadãos não sendo o mesmo fruto de promessas políticas, tampouco uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação.

No entanto, o

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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006).

Posteriormente adicionou-se mais ainda à Lei das Eleições, *in verbis*: “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 (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”.

Vejamos então, a JURISPRUDÊNCIA:

DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA SOBRE A MATÉRIA.
DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS - CADASTRAMENTO REALIZADO ANTES DO PERÍODO ELEITORAL - CONTINUAÇÃO - POSSIBILIDADE.

[...] Programa municipal de assistência a pessoas carentes - Cadastro efetivado antes do período eleitoral - Distribuição de cestas básicas - Possibilidade - Relevância social.

Ante a relevância social de um programa de assistência a pessoas carentes, quando ficar demonstrado que as pessoas cadastradas já dependiam do programa antes do período eleitoral, não há razão para a sua suspensão, considerando o prejuízo social que possa acarretar [...] (Res. TRES n. 7.182, Processo n. 2.038, Classe X, Consulta, Rel. Juiz Antonio do Rêgo Monteiro Rocha, DJ, 18.5.2000, p. 109).

Analisando ainda outro inciso de igual importância ou quiçá mais relevante. Ao entendermos que em época de ano eleitoral fica proibido contratar ou nomear, demitir de qualquer forma do exercício funcional, e que essa proibição será no território correspondente ao pleito e num período de três meses antecedente a eleição até a posse dos eleitos.

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:

Na conduta em análise, extrai – se a idéia de que um dos valores mais preciosos do ser humano é o trabalho. Trabalhar é sinal de caráter, orgulho e satisfação. O trabalho faz parte da identificação de cada pessoa. Lamentavelmente, políticos e gestores públicos têm externado condutas de perseguição política, desrespeito e, acima de tudo atitude de ameaça usando a máquina pública para forçar o servidor público a manter uma relação política cordial de jogo de interesses no tocante aos benefícios profissionais. Vale lembrar que os direitos dos servidores públicos são assegurados em leis, estatutos os quais independem de posição partidária.

O mesmo inciso V deixou algumas ressalvas que são “a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança”. E excluindo dessas condutas “a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República”. Também e mais importantes de todos “a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo”, uma vez que, aqueles que tivessem sido aprovados em concurso público não poderiam ficar a míngua por culpa de malfetores, ficando assim de fora sabiamente pelo o legislador infraconstitucional. A Letra d veio no sentido de não deixar de fora também “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 por derradeiro deixou a salvo o direito “a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários”.

As violações dessas condutas proibidas caracterizam atos de improbidade administrativa, nos termos da Constituição Federal e da legislação que rege a matéria.

Nessa trilha, analisemos:

FUNCIONÁRIO PÚBLICO - DEMISSÃO EM PERÍODO ELEITORAL - FALTA GRAVE - PROCESSO ADMINISTRATIVO - POSSIBILIDADE.

Mandado de segurança. Demissão do serviço público durante o período eleitoral. Interpretação do artigo 15 da Lei n. 7.773/89. Precedente da Corte.

A vedação contida no artigo 15 da Lei n. 7.773/89 só compreende os atos fundados em critério de conveniência ou oportunidade e não as demissões vinculadas à prática de falta grave, cuja apuração e punição constituem dever da autoridade.

Mandado de segurança indeferido (STF, MS n. 21.058-3-DF , Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU I, 18.12.1998, p. 51).

FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS - AUMENTO SALARIAL EM ANO DE ELEIÇÕES ESTADUAIS E FEDERAL - PRAZO - INEXISTÊNCIA.

Consulta - Presentes os pressupostos de admissibilidade - Aumento salarial - Prazo para a sua concessão a servidores municipais em ano eleitoral.

As normas contidas no art. 73, inciso VIII, da Lei n. 9.504/97, aplicam-se apenas à circunscrição do pleito. Desta forma, para as eleições de outubro próximo, o prefeito municipal e a administração municipal estão fora da vedação contida no citado inciso, sendo-lhes possível proceder à revisão da remuneração de seus servidores (Res. TRES n. 7.049, Processo n. 1.937, Classe X, Consulta, Rel. Juiz André Mello Filho, DJ, 6.5.1998, p. 91).

Para não desequilibrar o pleito eleitoral o inciso VI, a, do mesmo art. 73 surgiu prescrevendo que “nos três meses que antecedem o pleito o agente publico não poderá”:

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.

A letra b vem no sentido de dar algumas exceções, quais sejam:

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 para encerrar o inciso VI, este proibiu fazer pronunciamentos em rádio e\ou televisão fora do horário “gratuito”. Diz que “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”.

O inciso VII veda despesas com publicidade no ano da eleição.

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.

Cerqueira (p. 577) nos ensina que “o dinheiro público deve ser gasto com benefícios à população em geral, e não ser objeto de custeio de campanhas eleitorais de determinado(s) candidato(s) de um ente da Federação”. O TSE firmou entendimento de que essas despesas devem ser menor que os últimos 3 (três) anos de publicidade, ou seja, deve ser analisado uma média. Esse lapso temporal compreende a partir de cento e oitenta dias antes da eleição. Para ser bem exato, 10 de abril de 2012 até a posse dos eleitos.

O aumento concedido diante do poder aquisitivo da moeda no território do pleito serve para recompor a perda de seu poder de compra. É o que alude o inciso VIII, que diz:

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.

Analisado o § 1º, onde disciplinou o conceito de agente público, cabe então dar um entendimento mais amplo ao § 2º onde de forma simples cita que:

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.

Então assim, ficou a cargo do § 5º ensejar as modalidades da cassação de registro ou diploma que ocorre “nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma”. Já o § 6º alude que as multas serão duplicadas a cada reincidência. Conforme dito anteriormente, a conduta descrita na cabeça fica caracterizada então atos de improbidade administrativa. Também aplicam essa penalidade aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

Os recursos do Fundo Partidário não deverão ser distribuídos aos partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas. O § 10 diz que:

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.

Cerqueira (p. 586) corrobora no sentido de que:

Está claro que, com o instituto da reeleição, muitos candidatos passaram a usufruir da máquina pública (erário) para benefício próprio e auxílio em campanhas eleitorais, prestigiando-se por meio de programas sociais e grandes outras benfeitorias em “favorecimento à população” — curiosamente, a maior parte da distribuição desses bens/serviços era realizada em ano eleitoral.

O § 11 simplesmente crava de que “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”, puramente para respeitar mais uma vez a igualdade de condições para a disputa do pleito. O § 12 ensina que a apresentação contra a não observância observará o rito do art. 22 da LC 64/90 e poderá ser ajuizada até a data da diplomação. E por fim, o § 13 esculpe que “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”.

Analisado o art. 73 com seus incisos e parágrafos, cabe agora analisar os artigos seguintes. O art. 74 salienta que configura abuso de autoridade toda a infringência disposta no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, assim fica o responsável, caso seja candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

Seguindo o art. 75 ilustra ainda que nos “três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos”. Essas condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral são para dar uma maior paridade entre eles, isto é, para aqueles de maiores condições financeiras não sobre saia

diante dos menos favorecidos economicamente. O Parágrafo único celebra que quando há descumprimento desse mesmo art. o candidato sendo beneficiado, seja ele agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta.

O art. 76 depreca que “o ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado”. Sendo assim, caberá o responsável pela a campanha à devolução aos cofres públicos pelo o gasto presidencial. E esse ressarcimento terá como alicerce o meio de transporte usado com a devida tarifa de mercado, casos de uso do avião presidencial, o ressarcimento obedecerá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo. Esse entendimento basilar é retirado do § 1º.

A cobrança será realizada dez dias úteis antes da realização das eleições –pleito - em primeiro ou segundo turno onde houver. Será competente o órgão de controle interno e irá procederá “*ex officio* à cobrança dos valores devidos”. A “falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno” para impetrar ação incondicionada. “Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores penas de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta”.

O art. 77 estabelece que fiquem proibido a todos os candidatos comparecer, nos 3 (três) meses que antecede o pleito, a inaugurações de obras públicas e quem desobedecer tais regras fica sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma. O art. 78 diz ainda que 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, é importante registrar que “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”.

Em presença aos fatos elucidados, pode-se afirmar que o descumprimento dos arts. 73, 75 e 77 da Lei nº 9.504/97 enseja a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O legislador derivado que são os verdadeiros representantes do povo foi de fundamental importância ao elaborar a lei 9.504\97 e a doutrina juntamente com o TSE que têm uma visão aguçada serviu para mostrar que o direito eleitoral não servirá de trampolim para àqueles detentores de valores econômicos, não deixando sobressair esse poder em relação àqueles sem poderes aquisitivos e que Administração Pública não servirá de uma máquina para cabide de empregos visando a melhoria familiar, porque deve ser visado principalmente o princípio do interesse público sobre o privado.

REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, Thales Tácito - **Direito eleitoral esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

Constituição Federal da República, 1988.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm acesso em 10.05.2013.

<http://www.tre-sc.gov.br/site/index.html> acesso em 13.05.2013

http://www.trt9.jus.br/apej/artigos_doutrina_jqpc_02.asp acesso em 13.05.2013