

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM NOME DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE ELEITORAL: NECESSÁRIA ABORDAGEM DO TRATAMENTO NORMATIVO DO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

PROHIBITED CONDUCT TO PUBLIC AGENTS IN THE NAME OF THE PRINCIPLE OF ELECTORAL EQUALITY: NECESSARY APPROACH TO THE NORMATIVE TREATMENT OF BRAZILIAN ELECTORAL LAW

Maria Luiza Melo de Paiva Martins¹
Arthur Magno e Silva Guerra²

Artigo recebido em 30/4/2023 e aprovado em 22/6/2023.

RESUMO

O estudo analisa de que modo a construção da normatividade eleitoral brasileira se direciona em prol da satisfação do princípio da máxima igualdade na disputa, inobstante as reiteradas ofensas que sofre na prática política. Para tanto, a articulação possui enfoque nas condutas vedadas, tanto sob o viés de construção legislativa quanto judicial sobre o tema. De início, relacionamos os aspectos próprios do Princípio da Igualdade Eleitoral, revisando a literatura técnica, subsidiada por doutrinadores da área. Em sequência, enfrentamos o conjunto de normas legais regentes das condutas dos agentes públicos durante o período eleitoral, adentrando-se, finalmente, às especificidades de cada comando proibitivo. Em sua aplicação prática, a fim de subsidiar a pesquisa, trazemos, finalmente, posicionamentos jurisprudenciais, em especial da Corte Superior Eleitoral. Assim, ilustramos o processo de configuração da corrupção das eleições brasileiras, para alcançar as interpretações das normas de sua prevenção e enfrentamento.

PALAVRAS-CHAVE: Condutas vedadas; Princípio da Igualdade Eleitoral; Prevenção e combate à corrupção eleitoral.

ABSTRACT

The study analyzes how the construction of Brazilian electoral normativity is directed towards satisfying the principle of maximum equality in the dispute, despite the repeated offenses it suffers in political practice. To this end, the articulation focuses on prohibited conduct, both under the bias of legislative and judicial construction on the subject. At the outset, we listed the aspects of the Principle of Electoral Equality, a corollary of democracy, reviewing the technical literature, subsidized by doctrinaires in the area. In sequence, we face the set of legal norms governing the conduct of public agents, during the electoral period, entering then, finally, the specificities of each prohibitive command. In its practical application, in order to subsidize the research, we finally bring jurisprudential positions, in particular, of the Superior Electoral Court, in the interpretation of the devices pertinent to the central theme. Thus, we illustrate the process of configuring corruption in Brazilian elections, in order to reach interpretations of the norms for preventing and confronting it.

KEYWORDS: Prohibited conduct for public agents; Principle of Electoral Equality; Preventing and combating electoral corruption.

1 INTRODUÇÃO

A importância de debatermos a utilização de cargos e funções públicas, bem como do patrimônio público, para finalidades essencialmente particulares e eleitoreiras ocorre a partir do momento em que esse aproveitamento indevido

1 Advogada, Especialista com Pós-Graduação *lato sensu*, em Direito Constitucional e Governança Pública, pela PUC/MG.

2 Doutor em Direito pela PUC/MG. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Pós-Graduação *lato sensu*, em Direito Público Municipal, Direito Eleitoral e Direito Constitucional. Professor e Advogado. Professor do EBRADI e da Rede de Ensino Superior (REDES)

afronta diretamente o Princípio Republicano, elemento fundamental do sistema jurídico instituído pela Constituição Federal.

Nesse sentido, analisamos a construção normativa de abordagem às condutas vedadas aos agentes públicos – dispostas tanto na legislação eleitoral quanto na jurisprudência – que visam coibir ofensas à Administração Pública, aos princípios republicanos e, teleologicamente, à isonomia do certame eleitoral.

Importante ressaltarmos, antes de adentrarmos às especificações trazidas no presente trabalho, que a Lei nº 9.504/87 – Lei das Eleições³, em seu art. 73, §1º, reputa “agente público, quem exerce, 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 amplo conceito alcança todo sujeito que, de alguma maneira, por qualquer forma de investidura ou vínculo, exerce função nos órgãos ou entidades da Administração Pública, não abarcando apenas os agentes políticos.

Isso se justifica, exatamente, pelo principal objetivo das condutas proibitivas em tela: garantir o devido respeito e a eficácia do sistema eleitoral brasileiro, que visa uma eleição justa e livre, pautada em um processo no qual se prestigie a isonomia entre os candidatos, ainda que agentes públicos estejam envolvidos com a disputa.

A metodologia utilizada na corrente dissertação foi a analítica, de forma que cruzamos informações legislativas e jurisprudenciais, suportadas pela doutrina, com o objetivo de melhor aprofundar no tema central do estudo.

O marco teórico deste trabalho se encontra nas concepções democráticas do Princípio da Igualdade e da Lisura Eleitoral, como mecanismo de combate à corrupção político-eleitoral. Para tanto, lições de autores como GOMES (2020) e PINHEIRO (2016) que versam, dogmaticamente, sobre o rol legal de condutas proibidas na legislação e jurisprudência, a fim de alcançar os objetivos de eleições republicanas.

Como ponto de partida normativo primordial, trazemos a própria Constituição Federal de 1988, que assegura aos cidadãos direitos e garantias, em especial, os direitos políticos, que garantem também aos atores do pleito uma disputa igualitária e atesta ao eleitor respeito às suas reais vontades e aspirações.

Inicialmente, o estudo discorre sobre a relevância do Princípio da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral.

Em seguida, a abordagem é centrada nas condutas vedadas arroladas pela legislação. Em momento inaugural, analisaremos, pontualmente, aquelas dispostas no art. 73 da Lei das Eleições, em cada um dos dispositivos, chamando atenção para sua configuração, bem como o sancionamento e as posições

3 BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: TSE. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html>; Acesso em 7 mar. 2023.

doutrinárias e jurisprudenciais sobre as práticas delituosas; por derradeiro, verificamos as dispostas, entre os artigos 75 e 77 da mesma lei, com o mesmo intento.

Dessa maneira, a articulação é concluída com a atestação de que modo as eleições são afetadas pela eventual prática das condutas vedadas e, por conseguinte, entendendo a importância de suas vedações, na preservação da igualdade entre os candidatos e, por conseguinte, fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

2 RELEVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA MÁXIMA IGUALDADE NA DISPUTA ELEITORAL

Cumpramos salientarmos que, os princípios jurídicos são fundamentos de uma norma jurídica. Com base nas lições de CRUZ (2006, p. 37) entendemos os debates em torno de uma "teoria dos princípios", bem como da acadêmica distinção feita, entre as espécies normativas (princípios e regras), especialmente encabeçada por Ronald Dworkin.

Assim, já que vamos abordar a questão da importância dos princípios, na compreensão do tema central, essa distinção, entre regras e princípios (como diferentes espécies de normas jurídicas), ainda de acordo com CRUZ (2006, p. 37):

[...] afasta um conjunto amplo que a doutrina usualmente designa como 'princípios' e que, na verdade, são postulados jurídicos, ou seja, tanto condições de possibilidade para o conhecimento quanto condições destrancendentalizadas para o reconhecimento da validade desse conhecimento sistema jurídico.⁴

Dentro das finalidades precípuas aqui anunciadas, princípios são, por isso mesmo, pilares normativos do Direito, estejam – ou não – positivados. Por isso, uma das suas funções básicas é interpretação jurídica, com criação de normas, o que confere ao legislador caminhos à criação legislativa⁵. De acordo com REALE (2003, p. 37):

[...] princípios são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, a aplicação e integração ou mesmo para a elaboração de novas normas. São verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

4 Desse modo, na mesma esteira de CRUZ (2006, p. 37), "a 'supremacia da Constituição', 'a unidade', 'a concordância prática', 'a subsidiariedade', dentre outros, devem ser compreendidos como postulados jurídicos", que não se inserem, portanto, nos objetivos primordiais do presente artigo.

5 Os princípios, ademais, na construção da norma, possibilitam ao julgador a aplicação do direito, conferindo caminhos para construção de "respostas corretas", aso casos postos à sua apreciação. Assim, "o Direito que respeita a integridade pretende fornecer a 'resposta correta' para cada caso concreto. É tal pretensão que confere 'integridade' ao Direito. [...] Dworkin sustenta que dois tipos de argumentos podem ser utilizados teoricamente para a aplicação do Direito: 'os de princípio' e 'os de orientação política'. Contudo, na prática, uma jurisdição só será legítima caso limite-se ao uso dos primeiros, eis que a fixação de políticas que revelam metas coletivas a serem alcançadas não são competência do Judiciário. Assim, quando Dworkin fala em "argumentos de princípio", ele está essencialmente preservando o caráter deontológico do Direito." (CRUZ, 2006, p. 64-65)

No âmbito universal do Direito, há princípios que são gerais e outros que dizem respeito a apenas uma única disciplina jurídica. Sob essa ética, vários são os princípios que podem ser delimitados ao Direito Eleitoral Brasileiro.

Dentre eles se encontra o Princípio da Máxima Igualdade na disputa eleitoral, um dos objetos aqui abarcados, que enuncia a necessidade de haver coincidência de oportunidades entre os candidatos na concorrência. Preconiza uma eleição justa e equilibrada, sem abusos e anomalias, objetivando-se uma real primazia dos conceitos democráticos incididos em nosso país. O referido princípio, de acordo com SALGADO (2010, p. 247) “impõe uma regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação”.

Para ZIPPELIUS (1997, p. 299), “[...] faz parte da concepção básica de democracia que todos os possíveis interesses e opiniões tenham uma oportunidade de competirem entre eles e que procurem adquirir influência sobre a acção estatal”.

A democracia “tem como elemento central a igualdade política, que deve se refletir no valor do voto, na representação e também na disputa eleitoral” (ELY. 1980, p. 122-123),

GUERRA e LOPES (2020, p. 103) aproximam a noção do Princípio de Igualdade na Disputa Eleitoral ao da “Lisura” ou, até ao “Princípio da Legitimidade das Eleições”, deixando claro que “este princípio postula a preservação da intangibilidade dos votos e da igualdade de todos os candidatos perante a lei eleitoral e na propaganda eleitoral”. Para os autores:

Esse princípio pressupõe a observância de outros princípios do Direito Eleitoral, como os da autenticidade do resultado, da legalidade do pleito, da eficácia do voto livre, da igualdade de oportunidade entre candidatos e da imparcialidade e firmeza na condução das eleições.

A ideia traduzida por ele diz respeito à noção de que as Eleições devem transcorrer da maneira mais “tranquila”, “lisa”, possível, não deixando que fatores externos ao objetivo primordial (conhecer a real vontade do eleitor no sufrágio) seja abalado por fatos, acontecimentos ou eventos imprevistos ou imprevisíveis.

No âmbito geral, a máxima igualdade na disputa eleitoral tem como objetivo primordial inibir os abusos nas campanhas, sejam eles políticos ou econômicos, em busca de garantir a legítima aspiração dos eleitores, sem influências externas e tendenciosas, utilizando-se da legislação eleitoral para coibir abusos na campanha eleitoral e prever instrumentos jurídicos capazes de apurar e sancionar, judicial e politicamente, atos que vão em contramão às normas estipuladas. Ainda, conforme SALGADO (2010, p. 257):

O princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral exige a restrição à liberdade de campanha e à atuação dos meios de comunicação no pleito para evitar que haja a influência

indevida de um fator tido como irrelevante e que o acesso aos meios de comunicação (permitido pelo poder econômico ou pela relação de um partido ou candidato com seus dirigentes) leve ao desequilíbrio, atingindo o pluralismo e a liberdade de formação da opinião.

No Brasil, a preocupação com a desigualdade na disputa eleitoral evidencia-se pela criação dos institutos das inelegibilidades, incompatibilidades e disposição de condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral. De acordo com SALGADO (2011, p. 119):

Busca-se pela imposição do afastamento de uma posição de vantagem, garantir o equilíbrio do pleito.

[...]

Outro ponto, extremamente sensível para as democracias de cunho liberal, é a tensão entre a liberdade de expressão e a igualdade na disputa. Se tratar de limites à liberdade de expressão é sempre complicado na atual configuração política, as restrições se impõem na campanha eleitoral em face do viés republicano que a informa (ou deve informar). Não basta a atuação do Estado em proteger a liberdade, há que se assegurar a efetiva participação de todas as vozes no debate político.

A corrupção eleitoral, em sentidos elásticos ou restritos, ataca frontalmente esse princípio fundamental do Direito Eleitoral. Como se percebe, em anos eleitorais, aumenta a sede insanável de captação desonesta de votos, mediante utilização indevida do poder político-econômico para "contaminar" a liberdade de escolha dos cidadãos, atingindo-se, diretamente, o Princípio da Autenticidade Eleitoral.⁶

Dessa forma, é em relação, primordialmente, ao princípio constitucional da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral que se fundamenta a previsão de condutas vedadas aos agentes públicos no decorrer do ano eleitoral. Dando elasticidade à sua aplicação, é possível perceber de que modo ele se faz sentir e, ao mesmo tempo, encontra suas bases no rol colacionado na legislação eleitoral e que, a partir deste ponto, passa a ser analisado.

3 AS CONDUTAS VEDADAS

Como sabemos, as eleições evidenciam-se como principal evento institucional de um Estado que adota o governo Republicano e Democrático. É, justamente, na busca da preservação desse regime e de todo o bom funcionamento da Democracia que as eleições devem ser pautadas e realizadas em estrito cumprimento de regras eleitorais, que possam assegurar que todos os participantes tenham as mesmas condições de concorrer. Afinal, a "grande missão atribuída ao Direito Eleitoral é justamente de assegurar o acesso ao poder sem

⁶ Conforme SALGADO (2011, p. 107), "relaciona-se diretamente com a exigência constitucional de eleições livres e limpas, de garantia de opções reais ao eleitor, de ampla liberdade de expressão e informação e de formação do voto livre de vícios".

fraudes, desvios, induções ou situações traumáticas, preservando-se a livre vontade do cidadão" (GARCIA, 2017, p. 92).

A garantia da igualdade de condições, entre todos os candidatos, é extremamente fundamental para o regular andamento da Democracia. Por isso, necessária igualdade de oportunidades ou condições, que constitui um dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito, como sói em ocorrer no Brasil.

Essa igualdade representa um Direito Fundamental do cidadão, dos candidatos e, inclusive, dos partidos políticos. Cumpre ressaltar o disposto por SALGADO (2011, p. 119):

Vale lembrar que o Direito Eleitoral brasileiro pressupõe a má-fé dos agentes públicos e dos candidatos, como comprovam os dispositivos constitucionais e legais. A inelegibilidade por parentesco, a proibição original da reeleição, o prazo de desincompatibilização, a reserva de lei complementar tratando de inelegibilidades com o elenco dos bens jurídicos protegidos, a previsão de condutas vedadas aos agentes públicos e as inelegibilidades e as incompatibilidades infraconstitucionais relevam essa presunção.

Como é de conhecimento, as eleições constituem-se através de uma competição na qual diversas forças políticas lutam entre si, para a conquista dos referidos mandatos eleitorais. Dessa forma, na disputa, todos os candidatos, partidos e coligações devem possuir as mesmas condições de concorrer, o que somente pode ser assegurado se houver um sistema normativo que limite as condutas daqueles que, de alguma maneira, possam interferir na disputa, fazendo com que o pleito se torne desequilibrado. Compreender, combater e tratar a corrupção, em qualquer seara e, no caso específico deste estudo, no campo eleitoral, possibilita o progresso da cidadania. Afinal, de acordo com GUERRA e BARBOSA (2020, p. 94):

A corrupção é um grave problema que afeta a Administração Pública brasileira e impede o desenvolvimento nacional, alcançando setores fundamentais do Estado e da sociedade. Por isso, a Constituição de 1988 contempla uma série de valores que ganharam a força de princípios constitucionais orientadores das funções estatais e do exercício das atividades de Governo. Dentre esses, destacam-se a moralidade administrativa e a legalidade, para os propósitos da temática aqui abordada. Em que pese a previsão constitucional, vê-se, na realidade fática, um cenário de corrupção e de sentimento geral de descrédito na honestidade das instituições pátrias. Aos olhos do brasileiro mediano, a corrupção está por toda parte, atingindo a tudo e a todos.

O Direito Eleitoral busca dar ênfase a esse conjunto de normas, referente às condutas dos agentes públicos, durante o período eleitoral. Isso ocorre justamente porque os atos praticados por eles, na condução da Administração Pública circunscrita, podem repercutir, direta ou indiretamente, no certame, beneficiando ou prejudicando determinadas candidaturas.

Essas regras são estabelecidas, precipuamente, pelo Direito Eleitoral, com a finalidade de impedir o uso indevido da estrutura da Administração Pública, em favor de candidatos e partidos políticos. Isso vale – cumpre salientar – para o âmbito de qualquer ente da federação, ou seja, Federal, Estadual, Distrital e Municipal. Dessa forma, esse sistema normativo visa garantir que a competição eleitoral seja uma disputa justa e em igualdade de condições para todos que a ela participem. JAIRO GOMES (2020, p. 768) pontua que:

Entre as inúmeráveis situações que podem denotar uso abusivo de poder político ou de autoridade, o legislador especificou algumas em virtude de suas relevâncias e reconhecida gravidade no processo eleitoral, interditando-as expressamente. São as denominadas condutas vedadas, cujo rol encontra-se nos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97. Trata-se esse rol de *numerus clausus*, não se admitindo acréscimo no elenco legal. Sobretudo em razão de seu caráter sancionatório, tais regras não podem ser interpretadas extensiva ou ampliativamente, de modo a abarcar situações não normatizadas.

Quanto ao microsistema legislativo, calha mencionar que as práticas proibidas, em sua grande maioria, encontram-se arroladas, entre artigos 73 a 78, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, conhecida como Lei das Eleições⁷. No que tange à construção normativa judicial, os posicionamentos jurisprudenciais partem dessas regras iniciais, a fim de alcançar os objetivos almejados pelo Direito Eleitoral, supra delineados. Nesse sentido, doravante, o presente trabalho compara essas fontes, com escopo de, em suas especificidades, analisar o cenário que vem sendo construído.

3.1 As condutas vedadas dispostas no art. 73 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)

Ab initio, o artigo 73 da Lei das Eleições determina que são proibidas, aos agentes públicos, servidores ou não, as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Cada uma delas será abordada, separada e pontualmente, na mesma sequência disposta no corpo da articulação legal dos incisos, para uma melhor análise de suas características, bem como os períodos do ano eleitoral em que devem incidir.

3.1.1 Cessão e utilização de bens públicos

O artigo 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97, veda os atos de “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”.

7 BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: TSE. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html>; Acesso em 7 mar. 2023.

Nessa proibição, incluem-se os bens de qualquer das esferas de governo, independentemente de se tratar de eleições federais, estaduais ou municipais. Ao enumerar os bens aos quais se refere a vedação, a lei se manifesta de forma expressa à administração direta e indireta, alcançando, portanto, os bens das Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais. Para que se tenha ideia, COSTA e GUERRA (2014, p. 114) advertem que:

O Prefeito, como pessoa pública, chefe do Poder Executivo Municipal, detentor de inúmeras atribuições, deve zelar pelos bens públicos, não podendo usufruir destes como se seus fossem. Pelos seus atos o Prefeito pode ser responsabilizado penal, político-administrativo ou civilmente, dependendo da natureza do ilícito.

Outros dispositivos da mesma Lei Eleitoral (Art. 24, *caput* e inciso II; e art. 37), igual modo, traduzem essa preocupação com a ilícita utilização de bens públicos, contra o atendimento das necessidades a que se destinam legitimamente. Ao comentar o tema, GARCIA (2017, p. 69) revela que:

[...] não há diferença substancial entre os dois dispositivos, haja vista que o art. 24, *caput*, também contempla além da percepção de doação em dinheiro, a doação estimável em dinheiro, perfeitamente amoldável ao caso, pois os bens móveis e imóveis da administração pública detém (*sic!*) o valor estimável economicamente.

Como regra, o inciso analisado não abrange os bens públicos de uso comum do povo, que segundo JUSTEN FILHO (2005, p. 704), são aqueles “bens de utilização concorrente de toda a comunidade”, como ruas, praças e avenidas. GARCIA (2017, p. 70), por seu turno, discorda desse posicionamento, ao colacionar o art. 37 da Lei das Eleições, como uma das expressões do legislador, ao lado do art. 73, I, como forma de vedação de uso de bem público.

Os parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 73 da Lei das Eleições definem que a proibição ora em análise possui como consequência de sua prática a suspensão imediata das respectivas condutas, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma, sem prejuízos de outras sanções de caráter constitucional.

Entretanto, cumpre ressaltar que, a presente conduta possui suas exceções, dispostas no parágrafo 2º, do art. 73, da LE, que determina que a vedação ora analisada não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República; 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 a realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

Vale lembrar, até mesmo, que a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que o rol trazido pela lei é exemplificativo, sendo clássico o exemplo de que é

lícito que haja gravação de propaganda eleitoral no interior de residências oficiais.⁸

Enfim, quanto à qualificação da prática da vedação, o Tribunal Superior Eleitoral determinou que “a efetiva utilização de bens públicos para a promoção de candidatura política já configura conduta vedada prevista no inciso I do art. 73 da Lei das Eleições” (BRASIL, 2016-1). Ou seja, a consumação da presente conduta se caracteriza mesmo que o seu exercício ocorra de forma dissociada da sua finalidade específica de desequilibrar a disputa eleitoral.

3.1.2 Uso abusivo de materiais e serviços públicos

De acordo com o art. 73, inciso II, da Lei nº 9.504/97, é vedado “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”.

A conduta em estudo se encontra proibida pela legislação eleitoral em qualquer época, sobretudo, em ano eleitoral, tendo suas penalidades novamente expostas pelos parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 73, da Lei das Eleições, que determinam que a proibição ora em análise possui, como consequência, a suspensão imediata das respectivas condutas, aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma.

É importante atentarmos para o fato de que a redação do presente inciso se assemelha a uma “autorização da utilização”, de materiais ou serviços públicos, quando essa não exceda as prerrogativas conferidas em regulamento das autoridades públicas. Entretanto, lembremos que inexiste qualquer hipótese permissiva de utilização de bens e serviços públicos com finalidades particulares, tendo em vista que essas se encontrariam em dissonância aos princípios basilares da Administração Pública, como a igualdade e a moralidade.

O objetivo enfático do dispositivo é buscar a utilização dos bens e serviços públicos em prol do bem comum e do interesse público, e não em interesses particulares de determinados grupos políticos.

Entretanto, necessário evidenciar a lição de GOMES (2020, p.778):

A proibição refere-se apenas a utilização que exceder as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram. Institui-se assim, uma quota de material ou serviços custeados pelos cofres públicos, cuja utilização em campanha é lícita.

⁸ “Audiência concedida pelo candidato à reeleição. Art. 73, § 2o, da Lei nº 9.504/97. 1. A audiência concedida pelo titular do mandato, candidato à reeleição, em sua residência oficial não configura ato público para os efeitos do art. 73 da Lei no 9.504/97, não relevando que seja amplamente noticiada, o que acontece em virtude da própria natureza do cargo que exerce. [...]” (BRASIL. 2007)

Portanto, o dispositivo busca, apenas, impedir que a utilização dos materiais e serviços públicos, diariamente utilizados para auxiliar a Administração Pública, em suas funções e afazeres, tome uma nova finalidade ilícita: beneficiar ou prejudicar candidaturas eleitorais.

3.1.3 Cessão de servidores e empregados ou uso de seus serviços

Não se admite, ainda, de acordo com o art. 73, inciso III, da Lei das Eleições, “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 dispositivo supramencionado, ao proibir a cessão de servidor ou empregado público, para a atuação em campanhas eleitorais, faz menção, apenas, aos servidores vinculados ao Poder Executivo. O Tribunal Superior Eleitoral entende que, por se tratar de norma restritiva de direitos, deve ser interpretada de forma estrita, não se estendendo, portanto, aos servidores dos demais poderes:

ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DO PODER POLÍTICO. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. CONDUTA VEDADA. SERVIDOR PÚBLICO. PODER LEGISLATIVO. CESSÃO. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA. RESTRIÇÃO DE DIREITOS. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.

1. A vedação contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97 é direcionada aos servidores do Poder Executivo, não se estendendo aos servidores dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo, por se tratar de norma restritiva de direitos, a qual demanda, portanto, interpretação estrita.

2. Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe 4.2.2016).

3. Agravo regimental desprovido. (BRASIL, 2016, p. 31)

O impedimento da atuação dos servidores e empregados públicos em campanha eleitoral se limita ao seu horário de expediente. Logo, entende o TSE ser possível a atuação de servidor público em campanhas eleitorais realizadas fora de seu horário de trabalho, desde que essa ocorra de forma espontânea, ou estando esse em gozo de licenças.

Observação importante é que a lei não traz expressamente a hipótese de férias. Essas, igualmente, legitimam, à luz da jurisprudência pacificada que os “servidores que estariam em gozo de licença prêmio e férias estão autorizados a trabalhar em campanha eleitoral de candidato”, desde a Consulta nº 1096, respondida afirmativamente pelo TSE, com Relatoria do Ministro Luiz Carlos

Madeira, em 01 de julho de 2004, no sentido de a “possibilidade de servidores públicos municipais em férias remuneradas trabalharem em comitês eleitorais”.

Ele se entende como lícito, sendo a atuação do servidor realizada, nos dias em que não houver expediente na repartição pública.

A exceção à proibição ora analisada é a utilização dos servidores públicos para a prestação de serviços de segurança aos Chefes do Poder Executivo da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, a aqueles que forem candidatos à reeleição de seus cargos⁹.

3.1.4 Uso de bens e serviços de caráter social

Inclui-se no rol de vedações, “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”, conforme dispõe o art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/97.

A conduta em estudo possui como sanções, semelhantemente a todas as demais condutas dispostas no art. 73 da Lei das Eleições, a suspensão imediata das respectivas condutas, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma.

A vedação narrada no inciso IV, do artigo supramencionado, se refere, de acordo com AMARAL e CUNHA (2002, p. 288), a “bens e serviços de gêneros alimentícios, merenda escolar, distribuição de roupas e agasalhos, medicamentos, assistência médica, etc.”

Dessa forma, é necessário que os órgãos fiscalizadores se atentem a possibilidade de desvio de finalidade de Programas Governamentais e a criação de Ações Positivas utilizadas para fins promocionais de candidatos e campanhas. Importa lembrar que o que se busca vedar aqui é o “uso eleitoreiro”, explorando a miséria humana, para benefício pessoal de alguém que pleiteia cargo público-eletivo. Conforme lição de MAGALHÃES (2004):

O povo sabe o que quer, e aos poucos está aprendendo a diferenciar o discurso da prática política. Todos os discursos podem ser iguais, mas poucos tem um projeto e uma prática de libertação política e de libertação da miséria. O povo simples pode não saber ainda a diferença teórica entre neoliberalismo e socialismo, mas sabe a diferença entre ser escravo e ser dono da sua própria vida.

⁹ Cf. a respeito, providos do TSE: “O uso de serviço de servidores públicos na campanha eleitoral não se confunde com a prestação de segurança à autoridade que se candidata à reeleição.” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agr.Inst. nº 4.246. Acórdão de 24 maio 2005. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira). Na mesma esteira: “Não caracteriza abuso de poder ou infringência ao art. 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504, de 1997, o uso de transporte oficial e a preparação de viagem do Presidente da República, candidato a reeleição, por servidores públicos não licenciados, quando essa atividade é inerente as funções oficiais que exercem e eles não participam de outras, de natureza eleitoral”. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Representação nº 56. Publicado em Sessão 12 ago. 1998. Rel. Min. Fernando Neves.)

O parágrafo décimo do art. 73, da Lei das Eleições, abrange as hipóteses de exceções à vedação disposta em seu inciso IV, determinando 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.

Ora, no período de campanha eleitoral, não se exige o encerramento de ações e programas de governo. O que ocorre, na verdade, é o impedimento de que novos serviços de caráter social sejam criados única e exclusivamente com o objetivo de angariar votos para a disputa eleitoral. Portanto, ações e programas governamentais que já estiverem sendo cumpridos anteriormente ao ano eleitoral, bem como tenham seus gastos observados na Lei Orçamentária Anual, poderão continuar em seguimento normalmente, não tendo a legislação eleitoral qualquer empenho a ir em antemão aos interesses e necessidades públicas. No mesmo sentido, GARCIA (2017, p. 76) diz que a “finalidade precípua é tão somente tornar ilegítima a ação de pessoas e conglomerados políticos de se aproveitarem da imagem e recursos do poder público para promoção pessoal”.

De acordo com o entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, enfim, para a concretização da prática de conduta vedada, é imprescindível que se verifique a ocorrência, ou não, de efetiva doação no período de vedação. Ademais, a Corte tem firme entendimento de que “mera previsão na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas não tem condão de legitimar sua criação”¹⁰, pelo que se denota a exigência de cumulação, com a previsão em lei específica para o programa social executado.

3.1.5 Movimentação temerária no quadro de servidores

Aponta-se como conduta vedada o disposto no art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/97:

[...] 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;

10 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgrReg. em AgrInst. nº 116967. Rel. Min. Nancy Andrighi. DJE 17 ago. 2011.

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.

Diferente das condutas anteriormente analisadas, a presente proibição se aplica, apenas, a partir dos três meses que antecedem ao pleito eleitoral e se estende até a data da posse dos eleitos.¹¹

A intenção desse dispositivo é proteger e evitar que os servidores públicos sejam utilizados como “massa de manobra” política-eleitoral ou que possam ser assediados por uma determinada campanha, desvirtuando a liberdade do eleitor.

É aplicado de forma limitada, apenas, na circunscrição do pleito eleitoral, que, de acordo com o art. 86, do Código Eleitoral: nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.

A redação da norma se refere à demissão sem justa causa e, por isso mesmo, leva a entender que não se aplica a outras hipóteses legais de demissão dos servidores públicos, tais como aquela decorrente de processo administrativo disciplinar ou judicial, e ainda dos considerados inaptos no estágio probatório. RODRIGUES e JORGE (2014, p. 416) esclarecem sobre as vedações que “a razão é simples. Tais atos seriam certamente utilizados para angariar vantagens eleitorais em favor daquele que tem o poder de realizá-los”.

Assim, quanto às vedações constantes das alíneas abarcadas no inciso V, do art. 73, da Lei das Eleições, pode-se dizer que essas não procuram entrar o prejudicar o exercício das atribuições decorrentes da função de gestor público; porém, as exceções previstas não são absolutas e permanecem submetidas aos princípios da Administração Pública, dispostos no artigo 37, da Constituição Federal Brasileira.

3.1.6 Transferência voluntária de recursos públicos, publicidade institucional e os pronunciamentos em rádio e TV fora do horário eleitoral

Também encontra como prazo inicial de proibição os três meses que antecedem o pleito, as seguintes práticas¹²:

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

¹¹ O rechaço legal impõe, como penalidades a suspensão imediata dos atos, aplicação de multa, além de possível cassação do registro do candidato – agente público ou não – ou diploma do eleito beneficiado.

¹² Artigo 73, inciso VI, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

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.

Os parágrafos 4º, 5º e 6º do art. 73, da Lei das Eleições, definem que a proibição ora em análise possui como consequência de sua prática a suspensão imediata das respectivas condutas, a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos que por ela se beneficiarem – agentes públicos ou não –, bem como possibilita que estes estejam sujeitos à cassação do registro ou diploma, sem prejuízos de outras sanções de caráter constitucional.

Inicialmente, cumpre tratarmos da alínea 'a' e esclarecermos que sua vedação diz respeito, somente, às transferências voluntárias de recursos, não se referindo aos repasses compulsórios aos Estados e Municípios previstos na Constituição Federal, através de normas impositivas.

Essas transferências voluntárias, de acordo com o artigo 25, da Lei de Responsabilidade Fiscal, são conceituadas como 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”.

É possível percebermos, portanto, que o dispositivo busca evitar que a transferência de recursos afete, ainda que de forma indireta, a igualdade de condições entre os candidatos.

Quanto à alínea 'b' do presente dispositivo, importante ressaltarmos que não se alinha a produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

Ainda, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, em entendimento proferido sob o AgR-REspe n. 142184, de outubro de 2015, “a proibição desta alínea possui natureza objetiva e configura-se independentemente do momento em que autorizada a publicidade, bastando a sua manutenção no período vedado”¹³.

Dessa forma, a configuração da prática da conduta proibida independe de culpa ou dolo daquele que autoriza a vinculação da propaganda, bastando que ocorra a conduta que está prevista na legislação, se dará por consumada a

13 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AgR-REspe n. 142184. DJE - Diário de Justiça Eletrônico, de 09 out. 2015.

sua prática, estando sujeitos os infratores a todas as penalidades, elencadas na Lei das Eleições.

Outro importante ponto a se destacar é a publicidade virtual, tema de grande abrangência na atualidade. De acordo com o TSE, a configuração da conduta vedada ora estudada pode ocorrer através de publicação na internet, desde que represente publicidade institucional, ou seja, àquelas publicidades que visam a disseminação de ideologias e influenciam diretamente a opinião pública quanto à diferentes aspectos políticos.

O motivo pelo qual não se admite que esse tipo de publicidade seja realizada está diretamente relacionado ao fato de que a mesma será custeada, através de dinheiro público, para beneficiar particular, em total desacordo com a busca da Administração Pública de assegurar os interesses públicos, e não aspirações pessoais.

A finalidade das publicidades institucionais, portanto, deve ser sempre de informar a população acerca de ações do Estado, apresentar orientações sociais, com caráter educativo e informativo, e não realizar uma tentativa infundada de influenciar a mente de quem as assiste para que esses adotem suas ideologias e busquem representantes que convalidam com essas mesmas diretrizes apresentadas pelas instituições divulgadas.

A alínea 'c' deste dispositivo, por sua vez, prevê que, durante os três meses antecedentes do pleito eleitoral, ficam proibidos pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito.

Dessa forma, evita-se que agentes públicos, cujos cargos estejam em disputa naquele ano eleitoral, façam qualquer tipo de propaganda fora no momento adequado e disponibilizado a todos os candidatos que participarão do pleito eleitoral.

A Lei das Eleições abarca uma exceção, que diz respeito às matérias urgentes, relevantes e de características das funções de governo, entregando à Justiça Eleitoral defini-la, ou seja, somente a Justiça Eleitoral terá competência para afirmar se conduta praticada trata de exceção à proibição ora em análise ou não.

O Tribunal Superior Eleitoral optou por atenuar essa vedação, ao julgar o RESPE nº 1527171, deixando de aplicar a sanção correlata a esse dispositivo em caso de propaganda transmitida por uma única emissora, não estando dessa forma configurada a cadeia de rádio e televisão, ou seja, em seu entendimento, é necessário que haja uma grande abrangência da referida propaganda eleitoral para que essa tenha real possibilidade de interferir no resultado do pleito. Nos termos do *decisum*:

[...] 2. Consoante o art. 73, II e VI, c, da Lei 9.504/97, é vedado aos agentes públicos usar materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas que excedam as prerrogativas contidas nos respectivos regimentos e, ainda, fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário

eleitoral gratuito e sem que reconhecida pela Justiça Eleitoral a excepcionalidade da situação.

3. No caso dos autos, os discursos foram transmitidos por uma única emissora, não havendo falar em cadeia de rádio e televisão, além de inexistir prova de que a TV Cidade prestava serviços ou era remunerada pela Câmara Municipal de Tupã à época dos fatos para veicular as sessões legislativas, circunstância que não pode ser presumida. [...]

Ressaltando, afinal, essa situação excepcional criada pela legislação, referente ao agente com expressa autorização para realizar esse pronunciamento, para que ela seja legítima, é imprescindível a necessidade de estar presente o comprovado interesse público na referida manifestação.

3.1.7 Ampliação de gasto com publicidade de entidades públicas

O inciso VII, do artigo 73, da Lei nº 9.504/97 estabelece que é vedado “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 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito”.¹⁴

A conduta vedada no decorrer de todo o primeiro semestre, correspondente aos meses de janeiro a junho, do ano em que se realizará o pleito eleitoral não tem como objetivo proibir todo e qualquer gasto público; mas regulá-lo e limitá-lo, não podendo esse se exceder de forma a servir como meio de propagação de candidaturas.

De acordo com JAIRO GOMES (2020, p. 797):

Visa-se refrear gastos excessivos ou desproporcionais com a realização de publicidade por órgãos públicos em ano eleitoral, procurando mantê-los dentro da média dos respectivos semestres anteriores.

Ainda conforme JAIRO GOMES (2020, p. 797):

[...] havendo excesso abusivo de despesas com publicidade institucional, exsurge a responsabilidade do agente político. Essa responsabilidade independe de que ele seja o ordenador da respectiva despesa ou o subscritor do contrato de publicidade. O benefício decorrente da irregularidade em apreço é presumido de forma absoluta.

Recentemente, o dispositivo foi alterado, para modificar a fórmula de apuração da média de gastos, especialmente, em virtude dos anos de Pandemia da Covid-19. Segundo entendimento do STF, na ADI 7178-DF, essa alteração não implicaria, “necessariamente, em aumento desproporcional de recursos com

¹⁴ Artigo 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições, com a Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022.

publicidade institucional”¹⁵. A Suprema Corte ainda entendeu “bastante plausíveis as justificativas que embasaram a alteração legislativa, quais sejam”:

- a) a atualização da norma para o contexto atual repleto de consequências deixadas por dois anos de combate à pandemia da Covid-19;
- b) a concentração dos gastos pelos estados e municípios no primeiro semestre de cada ano, distorcendo a média de gastos; e
- c) o direcionamento das verbas de publicidade institucional nos últimos anos para o combate à pandemia, especialmente em campanhas educativas e de vacinação, o que reduziu e prejudicou a publicidade direcionada a outros temas de utilidade pública, igualmente relevantes para a sociedade.

Referidas alterações no texto do inciso acabaram sofrendo questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal, na já mencionada ADI 7178-DF, sobre sua constitucionalidade, em torno de eventual violação dos princípios da anualidade eleitoral e da segurança jurídica (art. 16 da CF), da isonomia entre os candidatos pela falta de “paridade de armas” e, enfim, da moralidade administrativa. A ação foi julgada parcialmente procedente, para dar interpretação conforme, a fim de que a regra não fosse aplicada ao pleito de 2022.

Assim, reafirma-se que as condutas vedadas são tipificadas como ilícitos eleitorais, espécies do gênero abuso do poder político ou de autoridade, sendo aptas, em tese, a interferir no processo eleitoral, para fins da garantia inculpada no art. 16 da Carta Política, pelo que a vigilância, em torno da atuação da Administração Pública, não pode ser fraquejada.

3.1.8 Revisão geral de remuneração de servidores públicos

Fica desautorizado “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. 7, desta Lei e até a posse dos eleitos”¹⁶.

Em relação ao período específico dessa vedação, a previsão ocorre a partir de 180 dias antes da eleição até a data referente à posse dos eleitos.

Restou definido, no julgamento do REspe nº 26.054, que “a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais, pode sim caracterizar abuso de poder político, desde que evidenciada a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores” (BRASIL, 2006).

A finalidade dessa vedação, portanto, é coibir o uso do aumento da remuneração dos servidores públicos como forma de desequilibrar a igualdade

¹⁵ BRASIL. STF. ADI 7178-DF. Rel. Min. Dias Toffoli. Julg. 17 dez. 2022.

¹⁶ Artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

necessária para a realização do pleito eleitoral. No entanto, é relevante diferenciar que, de acordo com a lei, o que está proibido é a concessão de aumento real das remunerações, dessa forma, a proibição aqui debatida não se confunde com a simples reestruturação de carreiras públicas.

É claro que para não incidir essa vedação legal é necessário que essa reestruturação não seja acompanhada de aumento remuneratório das categorias. Vale dizer que, conforme GOMES (2016, p. 807):

É irrelevante o motivo alegado para a concessão do aumento, tampouco é importante a intenção de corrigir injustiças, distorções remuneratórias verificadas em anos anteriores ao da eleição, ou mesmo a necessidade de valorização profissional de determinadas carreiras.

GUERRA (2020, p. 461) alerta que “a revisão geral pode ser feita. Mas ela não pode ultrapassar o percentual de inflação (não exceder o poder aquisitivo), dentro dos 180 dias antes do pleito (prazo do artigo 7º, da LE), até a posse dos eleitos”. E continua a lição, destacando que:

[...] após o prazo, só é possível revisão geral da remuneração se asseguradas concomitantemente as seguintes condições:

- A) aplicação de índices oficiais de reajustes;
- B) a fim de garantir a mera recomposição do valor da remuneração;
- C) em face da perda inflacionária medida no período entre 1º de janeiro e a data da concessão do reajuste.

Por derradeiro, perceba que a lei autoriza a revisão de remuneração de determinada categoria, pois a vedação é a revisão geral dos servidores públicos, não havendo impedimentos para uma ou outra específica.

3.2 As condutas vedadas dispostas nos artigos 75 e 77 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97)

Os artigos 75 e 77 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) determinam outras condutas proibitivas não arroladas na sequência do artigo 73. Elas serão abordadas, separadamente, para uma melhor análise de suas características, ocorrência, bem como os períodos do ano eleitoral em que incidem.

3.2.1 Contratação de shows artísticos (art. 75 da Lei nº 9.504/97)

É vedada a contratação de shows artísticos, pagos com recursos públicos, nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações.¹⁷

GUERRA (2020, p. 463) justifica a previsão dizendo que “não é raro, nem novo, o hábito de alguns gestores que, a despeito da situação da população em geral, busca mascará-la com alguma forma de divertimento”, lembrando que

¹⁷ Artigo 75 da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições.

pode acontecer de um gestor tentar “encantar” e atrair adeptos usando do dinheiro público, com promoção de shows, durante inaugurações de obras. Diz o autor:

Na História, é lugar comum lembrar a “Política do Pão e circo”. Ela era adotada – para mencionar apenas os tempos mais antigos – como o mecanismo adotado por lideranças romanas com a população em geral, para mantê-la fiel à ordem estabelecida e conquistar o seu apoio.

A expressão “panem et circenses” tem origem na Sátira X, do humorista e poeta romano Juvenal. Ele criticava a falta de informação do povo romano, que não tinha qualquer interesse em assuntos políticos, mas que se preocupava com o alimento e a diversão.

[...]

Assim, não se negando que possa ser tediosa a inauguração de uma obra pública, regada, apenas, a aplausos e discursos longos, percebeu o legislador que shows seriam um atrativo desequilibrante.

O parágrafo único deste dispositivo prevê que nos casos de descumprimento do disposto, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Portanto, a conduta vedada expressa é a de contratação de shows artísticos para inaugurações que venham a ser custeados com recursos públicos de qualquer esfera de governo. Isso ocorre porque, naturalmente, essa prática possui o condão de atrair a presença de eleitores, podendo influenciar diretamente a igualdade no curso do processo eleitoral.

A apresentação artística, presume o legislador, possui aptidão para quebrar a isonomia entre os candidatos que disputam por mandatos eleitorais, gerando benefício para aquele que, em tese, irá corporificar essa contratação, o que estará presente na apresentação e se valerá do capital que será trazido junto com a personalidade em ascendência. Segundo MACHADO (2016, p. 257), “a finalidade da norma é evitar que o detentor de poder político se utilize do poder de conquista do artista para angariar votos, e que ainda o faça à custa da economia pública, para o proveito próprio ou de apadrinhado e em detrimento do interesse público”.

Importante destacar que, para alguns Tribunais Regionais Eleitorais a vedação, nesse caso, não está restrita à utilização de recursos públicos, para a contratação que seja única e exclusivamente da esfera administrativa cujo cargos estejam em disputa na eleição.

3.2.2 Comparecimento de candidato a inaugurações de obras públicas (art. 77 da Lei nº 9.504/97)

Proíbe-se, a qualquer candidato comparecer, nos três meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.¹⁸

A presente vedação possui grande repercussão na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais, uma vez que era uma conduta praticada recorrentemente pelos candidatos.

Analisando a legislação, concluímos que ela veda o simples comparecimento de candidatos a cargos eletivos a inaugurações de obras públicas no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral, ou seja, a vedação da conduta se dá a partir do mês de julho.

A razão de ser dessa determinada vedação é simplesmente impedir que determinado candidato se valha de todo o capital político que acompanha a realização de uma obra pública para angariar votos, bem como para interferir no balanceamento justo da disputa. ROLLO (2010, p. 254 e 255) leciona:

A norma em questão tem conteúdo de regra moralizadora das eleições, tendo sido editada com a finalidade precípua de tolher o uso indevido da máquina pública. E para que atinja tal escopo, são tidos por incluídos no âmbito da proibição legal, não somente aqueles que buscam a reeleição ou somente os candidatos vinculados de alguma forma aos que estão no exercício da Administração Pública, realizadora da obra inaugurada, mas todos aqueles que participem da inauguração, busquem haurir algum benefício político no período vedado pela norma.

Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral já se debruçou sobre situações em que “embora reconhecendo o comparecimento do candidato, [...] a sua presença no evento se deu sem qualquer destaque que pudesse comprometer minimamente o equilíbrio do pleito, motivo pelo qual deixou de aplicar a sanção de cassação”¹⁹. A Corte, em estrita obediência aos princípios da proporcionalidade e da adequação, entende, assim, que esse mero comparecimento de candidato em inauguração de obra pública, como qualquer outra pessoa do povo, como qualquer outro cidadão, sem nenhum destaque, e sem fazer o uso de discursos, não configurará o ilícito disposto no presente artigo²⁰.

ROLLEMBERG e PEDREIRA (2018, p. 332), ao lembrarem que o texto do art. 77 fora modificado²¹ em 2009, reforçam o entendimento:

O texto antigo da norma vedava que qualquer candidato ao cargo do Poder Executivo participasse de inaugurações de obras

18 Artigo 77 da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições. O parágrafo único da norma ora em análise dispõe que a inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

19 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 49730. Rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto. DJE 03 out. 2017.

20 “A jurisprudência do TSE admite a aplicação do princípio da proporcionalidade na representação por conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97, para afastar a sanção de cassação do diploma, quando a presença do candidato em inauguração de obra pública ocorre de forma discreta e sem a sua participação ativa na solenidade, de modo a não acarretar a quebra de chances entre os players” (BRASIL. TSE. AgR-REspe nº 1260-25/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5.9.2016; RO nº 1984-03/ES, Rel. Mm. Luciana Lóssio, DJe de 12.9.2016; AgR-REspe nº 473-71/PB, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 27.10.2014).

21 A redação anterior era: “Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.” Com a Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009, passou a ser: “Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.”

públicas, ou seja que discursasse, recebesse os convidados ou descerrar placa de inauguração, por exemplo.

Assim, cabe ressaltar que o entendimento do TSE é no sentido de que esse comparecimento do candidato à inauguração de obra pública no período vedado deve ostentar o caráter de destaque, com a obtenção de vantagem. Com efeito, a mera presença do candidato, sem qualquer destaque, sem proferir discurso, sem ser mencionado, não configura, em tese, a conduta vedada do artigo 77.

Dessa forma, o TSE acaba por atenuar a rigidez desse dispositivo da Lei das Eleições, buscando a adoção de uma conduta vedada proporcional. Isso ocorre porque o que é determinante na prática dessa conduta é que o candidato não se utilize de obra pública, custeada com o erário, para fazer sua campanha política e angariar votos para sua candidatura, gerando a quebra da isonomia do processo eleitoral político.

4 CONCLUSÃO: AFETAÇÃO DA PRÁTICA DAS CONDUTAS VEDADAS NAS ELEIÇÕES

O presente artigo foi dividido em três etapas fundamentais para o apropriado desenvolvimento do tema.

Em sua etapa inicial, o estudo discorreu sobre a relevância do Princípio da Máxima Igualdade na Disputa Eleitoral, elencando a igualdade de condições como elemento fundamental em uma disputa republicana.

No que tange ao pleito eleitoral, em que representantes do povo serão escolhidos, para ocupação de mandatos público-eletivos, não se pode deixar de especializar o corolário fundamental, para salvaguardá-lo, no Direito Eleitoral: o Princípio da máxima igualdade eleitoral (ou, até, Princípio da Lisura Eleitoral).

Feitas as considerações no presente estudo, em sua etapa seguinte, observamos a preocupação do legislador, em matéria eleitoral, de enumerar condutas tidas por ilícitas, aos agentes públicos em campanha.

É possível denotarmos que a configuração de uma conduta vedada se dá pela mera prática do ato, muitas vezes, sendo dispensada a análise de qualquer elemento subjetivo da conduta praticada, como por exemplo o dolo do agente. Isso ocorre porque o Direito Eleitoral fixa uma presunção de que a mera prática desses atos já pressupõe a interferência, direta ou indireta, na disputa eleitoral ou, por conseguinte, na própria igualdade mister à seleção desses certames públicos.

Pudemos analisar então, pontualmente, cada uma das condutas vedadas, permitindo delas extrair seus conceitos fundamentais e interrelacioná-los ao princípio da máxima igualdade eleitoral. Inicialmente, as atitudes enumeradas no artigo 73, da Lei Eleitoral, perpassando, em seguida, às demais, dispersas pelo texto.

Ora, um candidato não se pode utilizar de cargo ou patrimônio públicos, com a finalidade de interferir, da maneira que for, na vontade particular do eleitor.

O feito pode, ademais, ser caracterizado como desvio ou abuso de poder de autoridade, tendo em vista a utilização de forma irregular de seu poder político e/ou econômico.

Assim, observadas as características e especificações de cada vedação eleitoral, desafiemos o leitor a mentalizar os métodos de captação de votos que estamos acostumados a observar como prática eleitoral costumeira no Brasil.

A divisão da estrutura do trabalho foi fundamental para chegarmos à conclusão de que se mostram evidentes os inúmeros meios abusivos de angariação de votos observados em toda a extensão do nosso país.

Dessa forma, aparenta ser lógico que a legislação eleitoral, ao elencar as condutas vedadas em anos eleitorais, apenas busca proteger a lisura eleitoral. Visam-se pleitos hígidos, processos eleitorais onde a isonomia eleitoral, entre os atores do certame – agentes públicos; ou não – seja devidamente alcançada. Contudo, para que isso ocorra, mostra-se extremamente necessário o empenho no cumprimento e construção interpretativa adequada das vedações elencadas no texto do microsistema legislativo eleitoral.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Manual das eleições**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- APUD SABINO, Jamilson Lisboa. **Condutas vedadas aos agentes públicos no ano de eleições: comparecimento em inauguração de obras públicas**. Disponível em <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17462&revista_caderno=4>; Acesso em 7 mar. 2023.
- BATINI, Silvana. **Direito Eleitoral**. FGV DIREITO RIO. 2015. Disponível em <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u100/direito_eleitoral_2015-2.pdf>; Acesso em 14 mar. 2023.
- BRASIL. **Código eleitoral brasileiro**: Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965: Supervisão editorial Jair Lot Vieira. 13. ed., rev., ampl. e atual. Bauru: Edipro, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal. In: Vade Mecum. 10º ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. **Lei n. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: TSE. Disponível em <http://intranet.tse.gov.br/jurisprudencia/codigo_eleitoral/lei_eleicoes.html>; Acesso em 7 mar. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 7.182 – DF**. Rel. Dias Toffoli. Acórdão de 17 dez. 2022.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgInst. nº 49730**. Rel. Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. DJE 03 out. 2017.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe n. 142184**. DJE - Diário de Justiça Eletrônico, de 09 out. 2015.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe nº 1260-25/SE**, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5.9.2016;
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-REspe nº 473-71/PB**, Rel. Min. Laurita Vaz, DJe de 27.10.2014.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgR-RO nº 137994**. Acórdão de 28 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agr.Inst. nº 4.246**. Acórdão de 24 maio 2005. Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **AgRgRp nº 1252**. Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito. Acórdão de 27 set. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **CTA nº 1096**. Rel. Min. Luiz Carlos Madeira. Acórdão de 1 jul. 2004.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso em Representação nº 56**. Publicado em Sessão 12 ago. 1998. Rel. Min. Fernando Neves

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 1527171/SP**. Rel. Min. João Otávio De Noronha. DJE 02 out. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 119653**. Acórdão, Relatora Min. Luciana Lóssio. DJE - Diário de justiça eletrônico, de 12 set. 2016. p. 31.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **REspe n. 26.054**. Ac. de 8.8.2006. Rel. Min. Cesar Asfor Rocha.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **RO nº 1984-03/ES**, Rel. Mm. Luciana Lóssio, DJe de 12.9.2016;

COSTA, Júlia Reghin Gomes da; GUERRA, Arthur Magno e Silva. **Cassação de Mandato de Prefeito e o Devido Processo Legal: Considerações Preliminares sobre a Defesa dos Agentes Políticos**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. N. 22. Disponível em <<http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/D22-09.pdf>>; Acesso em 25 fev. 2023.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. **Regras e princípios: por uma distinção normoteórica**. In Revista da Faculdade De Direito Universidade Federal do Paraná. Curitiba. v. 45. n. 0. 2006. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/direito/issue/view/623>>. Acesso em 14 abr 2023.

ELY, John Hart. **Democracy and distrust: a theory of judicial review**. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

GARCIA, Miguel Angelo Aranega. **A administração pública no período eleitoral e as condutas vedadas de seus agentes**. In MILANEZ, Carlos José Cogo; PIEROBON, Flávio; et al. Fundamentos do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. pp. 61-93.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16ª ed. Atlas: 2020.

GUERRA, Arthur Magno e Silva; FARIA, Layne Barbosa de. **A Ação Popular como Instrumento de Combate à Corrupção no Estado Democrático de Direito**. In Revista Justiça Eleitoral em Debate. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Eleitoral. v. 9. n. 2. 2020. pp. 94-107. Disponível em < http://www.tre-rj.jus.br/eje/gecoi_arquivos/arq_154270.pdf>. Acesso em 25 mar 2023.

GUERRA, Arthur Magno e Silva; LOPES, Julia Helena Duque Estrada. **A infecção das Eleições 2020 pela Covid-19: efeitos da pandemia sobre o Princípio da lisura eleitoral**. In CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho. A pandemia e seus reflexos jurídicos. Belo Horizonte: ARRAES, 2020. pp. 101-118.

GUERRA, Arthur Magno e Silva. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: JusPodivm, 2020 (no prelo).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas. 2016.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A construção de uma democracia dialógica no Brasil a experiência do orçamento participativo**. In Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. n. 06. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva, 2004. Disponível em <

<http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/PDF-D6-13.pdf>; Acesso em 29 mar 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral: Aspectos teóricos e práticos**. Ed. Chiado, 2016.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ROLLEMBERG, Gabriela; PEDREIRA, Rodrigo. Aspectos polêmicos e atuais das condutas vedadas. In GUERRA, Arthur Magno e Silva Guerra *et al.* **Direito Eleitoral: 30 anos de Democracia**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018. pp. 291-335

ROLLO, Alberto. **Os limites impostos pela legislação eleitoral à propaganda institucional e a atuação dos tribunais de contas**. São Paulo: Síntese, 2011.

ROLLO, Alberto. **Eleições no Direito Brasileiro**. Editora Atlas, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree, **Os Princípios Constitucionais Eleitorais como Critérios de Fundamentação e Aplicação das Regras Eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral, estudos eleitorais. Vol. 6, 2011.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral**. Universidade Federal do Paraná – Programa de Pós-Graduação em Direito – Doutorado. Curitiba, 2010.

STRAPAZZON, Carlos Luiz e INOMATA, Adriana. **Restrições, Privações e Violações de Direitos Constitucionais Fundamentais**. Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva. N. 32 (Maio – Agosto, 2017) Disponível em > <http://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2020/05/N.32-06.pdf>; Acesso em 14 mar 2023.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Tradução: Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
