



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 9 n. 2 2020

Pandemia Covid-19 e os efeitos colaterais causados nas eleições municipais de 2020 quanto às condutas vedadas em ano eleitoral

Brunna Helouise Marin

RESUMO

Em meio ao ano eleitoral no Brasil, a pandemia declarada pela Organização Mundial da Saúde ganha cada vez mais destaque não somente na área da saúde, mas também quanto às relações sociais, diante dos impactos severos do isolamento e distanciamento social, trazendo dúvidas quanto às condutas vedadas em ano eleitoral. Nesse viés, este artigo faz abordagens sobre as vedações eleitorais e as pontuais exceções previstas nos casos de calamidade pública ou estado de emergência, as quais não albergam a situação de emergência ora vivenciada, acabando por engessar os gestores públicos. Também, analisa-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, que já sinalizou que o estado gerado pelo Covid-19 representa uma condição superveniente e imprevisível com consequências graves, devendo ser ponderado com princípios fundamentais de proteção a vida e saúde.

Palavras-chave: pandemia; impacto eleitoral; condutas vedadas; calamidade pública.

ABSTRACT

Amidst the electoral year in Brazil, the pandemic declared by the World Health Organization is gaining more and more prominence not only in the health field, but also in terms of social relations, given the severe impact of isolation and social distance, raising doubts about the conduct prohibited during an election year. This article thus discusses the electoral restrictions and specific exceptions occurring in cases of public calamity or state of emergency, which do not accommodate for the current emergency situation, ending up plastering public managers. The stance of the Supreme Federal Court is also analyzed, as it has already signaled that the situation caused by Covid-19 represents a supervening and unpredictable

Sobre o autor

Brunna Helouise Marin é advogada, procuradora-geral do Município de Paranaguá. Pós-graduanda em Direito Administrativo no Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Centro Universitário Curitiba (Unicuriitiba). Pesquisadora do Núcleo de Investigações Constitucionais (UFPR). E-mail: bruhmarin@gmail.com

condition with serious consequences that must be weighed with fundamental principles of protection of life and health.

Keywords: pandemic; electoral impact; prohibited conduct; public calamity.

Artigo recebido em 4 de maio e aprovado pelo Conselho Editorial em 8 de maio de 2020.

Introdução

Em meio aos preparativos para as eleições municipais de 2020, veio à tona a pandemia causada pelo Covid-19, causando uma situação excepcional, conforme decretado pela Organização Mundial de Saúde, constituindo emergência em saúde pública de importância internacional, trazendo discussões quanto ao impacto desse vírus, além da saúde pública, nas relações sociais, sobretudo, econômicas e políticas.

No sistema eleitoral brasileiro o ano eleitoral já é atípico e traz consigo inúmeras normas eleitorais a serem observadas pelos gestores públicos a fim de garantir a normalidade e legitimidade das eleições, modificando a rotina dos administradores públicos, sobretudo, quanto às condutas vedadas previstas na legislação eleitoral.

A Lei Federal 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições, dispõe um rol de condutas vedadas aos agentes públicos no ano eleitoral, prevendo diferentes datas e regras a serem observadas. Referidas normas têm como função preservar a isonomia entre os candidatos e a lisura das eleições. O Tribunal Superior Eleitoral, através da Resolução 23.610/2019, já ratificou as condutas vedadas aplicáveis aos agentes públicos, dispondo sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral.

Cumprе salientar que as condutas vedadas, além da penalização através de multa, também podem ser consideradas como abuso de poder político, podendo ensejar a cassação do registro de candidatura ou diploma do candidato, bem como gerar inelegibilidade, considerando a gravidade do fato.

A título exemplificativo, nos termos do parágrafo 10º, do artigo 73, da Lei das Eleições, desde o primeiro dia de janeiro deste ano é proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados por lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Embora a lei preveja expressamente determinada exceção em alguns casos de calamidade pública ou estado de emergência, certo que até o presente momento nunca houve em meio ao ano eleitoral uma pandemia, a nível mundial, decretada, situação qual interfere em todos os municípios brasileiros e de forma muito mais agressiva e abrupta do que nos casos até então analisados pela Justiça Eleitoral como calamidade ou emergência em virtude da dengue ou desastres naturais, gerando incertezas em meio ao período eleitoral.

Diante da pandemia e situação excepcional vivida pelos gestores públicos, o Supremo Tribunal Federal (STF), através de medida cautelar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.357 pelo Ministro Alexandre de Moraes, já sinalizou que o estado gerado pelo Covid-19 representa uma condição superveniente e imprevisível com consequências graves, devendo ser ponderados os princípios fundamentais de proteção a vida e saúde, permitindo o afastamento da incidência de determinados artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) à Administração Pública durante a emergência em saúde pública.

Ademais, recentemente, o partido Avante ajuizou a ADI 6.374 perante o STF, pleiteando dada interpretação conforme a Constituição ao inciso VII, do artigo 73, da Lei Federal 9.504/97, considerando os limites impostos por esta norma quanto aos gastos com publicidade institucional no ano eleitoral em razão do estado de calamidade pública declarado pelo Congresso Nacional ocasionado pelo Covid-19. Porém, a medida cautelar ainda se encontra pendente de análise.

Assim, necessária se faz uma reflexão acerca da influência da pandemia Covid-19 no ano eleitoral, sobretudo quanto a sua interferência nas condutas vedadas aos agentes públicos, diante da situação excepcional gerada em todo território brasileiro, ocasionando gastos imprevisíveis, exigindo posturas enérgicas dos agentes públicos para lidar com essas circunstâncias anômalas, porém, sem deixar de observar as normas eleitorais – as quais foram editadas considerando o estado de normalidade (e não de uma epidemia em nível mundial).

Frise-se que é imperiosa a adoção de ações concretas para efetiva proteção da saúde pública, sendo que a incidência crua de algumas condutas vedadas, previstas na Lei das Eleições, sem considerar a excepcionalidade da situação atual, pode acabar por engessar ações voltadas para conscientização e prevenção no combate a propagação e disseminação do vírus, violando, por conseguinte, o direito a própria saúde e direitos congêneres.

Normalidade e legitimidade do pleito eleitoral e as condutas vedadas

A forma de democracia adotada pela Constituição Federal (CF) é aquela em que são eleitos cidadãos para representação da população por meio do voto, além de permitir que a sociedade civil tenha controle sobre a Administração Pública. Nesse viés, Gomes (2011, 33), citando Friedrich Muller, expõe que:

Frisa o eminente jurista que a democracia avançada vai muito além da estrutura de meros textos; significa antes “um nível de exigências, aquém do qual não se pode ficar – e isso tendo em consideração a maneira pela qual as pessoas devem ser genericamente tratadas nesse sistema de poder-violência [*Gewalt*] organizados (denominado ‘Estado’): não como subpessoas [*Unter-Menschen*], não como súditos [*Untertanen*], também não no caso de grupos isolados de pessoas, mas como membros do Soberano, do ‘povo’ que legitima no sentido mais profundo a totalidade desse Estado”.

Destaca-se, dentre os direitos políticos previstos na Lei Maior, o direito ao sufrágio¹, representado, sobretudo, pela capacidade eleitoral ativa e passiva que permite ao cidadão participar ativamente da escolha dos governantes, bem como do pleito eleitoral como candidato. Esse direito é universal, pois pode ser exercido por todos, exceto alguns casos previstos na própria Constituição².

O processo de escolha dos representantes da população é feito por meio do pleito eleitoral, que deve ocorrer de maneira íntegra. O legislador constituinte previu expressamente, no art. 14, § 9º, da Constituição, que devem ser protegidas “a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”.

O sistema eleitoral brasileiro impõe a observância de diversos princípios para assegurar a referida normalidade e legitimidade

-
1. Alexandre Moraes (2012, 241) explica que “por meio do sufrágio, o conjunto de cidadãos de determinado Estado escolherá as pessoas que irão exercer as funções estatais, mediante o sistema representativo”.
 2. Art. 14 da Constituição Federal de 1988.

do pleito eleitoral. Sobre as regras que regem este processo, cumpre destacar as palavras do professor Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2007, 226):

As normas (princípios e regras) que regem o processo eleitoral têm como finalidade (1) assegurar, de um lado, o exercício do direito do voto direto, secreto, com valor igual para todos, de forma livre por parte do cidadão e, de outro, o exercício do direito de ser eleito, com tratamento igual, através da liberdade de manifestação; (2) proteger a normalidade e legitimidade das eleições, contra as diferentes formas de fraude, corrupção e abusos, do poder econômico e do poder político; (3) alcançar a verdade eleitoral, no sentido de que os votos votados sejam os votos apurados e contabilizados e consagre os eleitos”.

Desse modo, em virtude das eleições municipais a serem realizadas neste ano, os agentes públicos devem observar inúmeras normas previstas na legislação eleitoral, considerando a concepção do Direito Público quanto a suposta premissa de que “detentor do poder tende a dele abusar” (Gomes, 2011, 216).

Os agentes públicos devem manter a conduta adequada – nos termos da legislação eleitoral –, evitando a incidência de penalidades e resguardar a igualdade entre os candidatos. Consoante Bandeira de Mello (2002, 219), os servidores são “os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente”.

O artigo 73, parágrafo 1º, da Lei das Eleições, para fim da incidência das condutas vedadas, define o conceito de agente público como:

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.

Certo que os agentes públicos devem se pautar no atendimento do interesse público, guardando obediência aos princípios constitucionais,

sobretudo, aos previstos no artigo 37 da CF³, dentre os quais, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

De acordo com José Jairo Gomes (2011, 220),

No Brasil, é público e notório que agentes públicos se vales de suas posições para beneficiar candidaturas. Desde sua fundação, sempre houve intenso uso da máquina administrativa estatal: ora são incessantes (e por vezes inúteis) propagandas institucionais (cujo real sentido é, quase sempre, promover o agente político), ora são as obras públicas sempre intensificadas em anos eleitorais e suas monótonas cerimônias de inauguração, ora são os acordos e as trocas de favores impublicáveis, mas sempre envolvendo o apoio da Administração Pública, ora é o aparelho do Estado desviado de sua finalidade precípua e posto a serviço de um fim pessoal, ora são oportunísticas transferências de recursos de um a outros entes federados.

Nesse viés, as normas eleitorais, além de preverem hipóteses de inelegibilidade (Lei Complementar 64/90), erigindo as situações nas quais, caso o candidato incida, terá restringido o seu direito de ser votado, previu inúmeras regras eleitorais, dentre elas, as condutas vedadas aos agentes públicos.

Ressalta-se que em 1994 foi promulgada a Emenda Constitucional de Revisão 4 que alterou a redação do § 9º do art. 14 da CF, assentando que, além de a lei resguardar a normalidade e legitimidade do pleito, também, protegeria “a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato”.

Note-se que a referida emenda constitucional, com o intuito de resguardar postulados constitucionais, como a probidade administrativa e a moralidade, reforçou a redação da aludida norma, evidenciando a preocupação de o legislador constituinte proteger a lisura das eleições, preservando, sobretudo, a honradez da representação popular.

Consoante José Augusto Delgado (2010, 27),

3. “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”

a inserção do princípio da moralidade, de modo explícito, na CF, como revelam os arts. 37, caput, § 4º, 5º, LXXIII, 14, § 9º, reabriu os debates referentes à repercussão da ética e da moral na prática das relações jurídicas, com destaque para as de natureza eleitoral. Em face desse novo panorama principiológico, a eficácia e a efetividade da moralidade estão sendo exigidas com o máximo de intensidade no âmbito dos fenômenos eleitorais, a começar com a postura a ser adotada pelos candidatos a cargos eletivos.

Nesse viés, a Lei Federal 9.504/97 prevê em seus artigos, do 73 ao 78, as condutas vedadas em ano eleitoral destinadas aos agentes públicos, visando coibir o uso da máquina pública em favor de determinadas candidaturas a fim de manter a isonomia entre os candidatos e a lisura do pleito eleitoral contra os abusos do poder político “na medida em que não autoriza que a Administração Pública possa servir aos interesses das campanhas eleitorais” (Ramayana, 2010, 491).

Ou seja, é vedada qualquer ação ou omissão pela Administração Pública que possa interferir indevidamente no pleito eleitoral ou no equilíbrio entre os candidatos, caracterizada como abuso de poder político, considerando o uso da máquina pública em favor (ou desfavor) de alguma candidatura. Aquele que detém o poder ou goza do “apoio daqueles que exercem esse poder, recebem o benefício direto de bens e serviços componentes do poder público, desviado do seu objetivo inicial de privilégio numa campanha” (Reis, 2012, 38).

Conforme será exposto, além de a legislação prever a aplicação de multa quando houver a prática de condutas vedadas, poderá ser configurado o abuso de poder político que, segundo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, “caracteriza-se quando determinado agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros” (Brasil, 2014a).

Assim, consoante Caramuru Afonso Francisco (2002, 83),

Vê-se, portanto, que o abuso do poder político é o exercício da autoridade fora dos limites traçados pela legislação eleitoral, limites esses que fazem exsurgir uma presunção *jure et de jure* de que o exercício do poder estará influenciando indevidamente o processo

eleitoral, estará fazendo com que a Administração Pública esteja sendo direcionada para o benefício de candidato ou partido político.

A Lei das Eleições prevê um rol taxativo quanto as condutas vedadas, erigidas pelo legislador como as principais ações tendentes a interferir no pleito eleitoral, porém, não vedando que a Justiça Eleitoral analise outras situações análogas como abuso de poder político ainda que não prevista pontualmente na legislação – mas sem enquadrar como conduta vedada – em observância ao artigo 22 da Lei Federal 64/90 (Lei das Inelegibilidades), além de improbidade administrativa.

E ainda, consonante o TSE, “Mesmo se tratando de condutas, em tese, passíveis de caracterizar improbidade administrativa, essa Justiça Especializada tem competência para julgar os feitos que visem à apuração de delitos eleitorais.” (Brasil, 2014b).

Segundo o artigo 73, caput, da referida lei “são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”, prevendo, logo em seguida, as práticas proibidas aos agentes públicos.

Porém, a legislação eleitoral foi editada em estado de normalidade, prevendo apenas pequena exceção nas condutas vedadas – o que será abordado mais especificamente no próximo tópico -, de acordo com Marcos Ramayana (2010, 492) “as regras eleitorais são compensatórias ou retificatórias, pois em sua gênese, preservam futuras tendências, ações e condutas que possam afetar a igualdade na competição eleitoral”.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral,

As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas. O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar 64/90. O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República. (Brasil, 2005)

Desse modo, a prática de condutas vedadas pela Lei das Eleições pode ser apurada em ação de investigação judicial eleitoral e ensejar a aplicação do disposto no art. 22 da Lei das Inelegibilidades, que trata do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, da utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político (Brasil, 2004).

Ainda, por fim, também cabe ressaltar a previsão do inciso XVI ao art. 22 da Lei das Inelegibilidades, incluída pela Lei Complementar 135/10, o qual expõe que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Necessidade de decretação de situação de calamidade pública ou estado de emergência

Os Municípios – como Estados e União – se encontram em situação excepcional diante da pandemia da Covid-19, conforme decretado pela Organização Mundial de Saúde, constituindo emergência em saúde pública de importância internacional nos termos da Portaria 188/2020 do Ministério da Saúde.

Posteriormente, sobreveio a Lei Federal 13.979/2020, vigente enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do referido vírus, dispondo sobre medidas para seu enfrentamento pela Administração Pública.

Ainda, diante dos severos impactos das medidas na contenção do vírus quanto ao inevitável aumento de gastos públicos, diminuição da arrecadação dos cofres públicos, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública, a pedido do Governo Federal, através do Decreto Legislativo 6/2020.

Nesse mesmo viés, Estados e Municípios, diante da realidade local⁴, editaram seus próprios atos normativos, declarando situação de emergência ou calamidade pública, prevendo medidas de prevenção e contingência quanto ao Covid-19, como suspensão de aulas nas escolas públicas e privadas, fechamento do comércio não

4. O ministro Alexandre Moraes, do STF, concedeu parcialmente pedido de cautelar pleiteado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na

essencial, toque de recolher, barreiras sanitárias e demais medidas de isolamento e distanciamento social.

Não obstante, diante disso, os Municípios, sobretudo, os menores, que já tem o orçamento comprometido, sobretudo, diante das previsões da Lei Orçamentária Anual⁵, se encontram com dificuldades para remanejar os gastos diante da situação excepcional sem prejudicar outras ações municipais já programadas.

ADPF 672 em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública, alegando o conselho que a atuação de Estados e Municípios torna-se ainda mais crucial porque são as autoridades locais e regionais que têm condições de fazer um diagnóstico em torno do avanço da doença e da capacidade de operação do sistema de saúde em cada localidade. A decisão assegurou aos governos estaduais, distrital e municipal, no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus territórios, competência para a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19, tais como a imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas, entre outras.

5. “Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos”.

Evidente que é gravíssima a emergência causada pela pandemia do Covid-19, transcendendo as exceções previstas na lei eleitoral, estando a Administração Pública, e conseqüentemente, os agentes públicos em situação excepcional quanto à adoção de políticas públicas para evitar a disseminação do vírus, e, ao mesmo tempo, o ano eleitoral impõe inúmeras restrições ao Poder Executivo como exposto.

A própria Lei das Eleições prevê apenas pontuais exceções nos casos de emergência e calamidade pública, sendo que todo restante das condutas vedadas não dispõe de exceções, engessando os gestores públicos num momento de pandemia:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

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

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

[...]

§ 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. (Grifou nosso)

Cabe analisar o conceito de estado de emergência e de calamidade pública. Segundo a Instrução Normativa 02/2016, do

antigo Ministério da Integração Nacional (atual Ministério do Desenvolvimento Regional), situação anormal é a situação de emergência ou o estado de calamidade pública decretado em razão de desastre cujos danos e prejuízos tenham comprometido a capacidade de resposta do poder público, havendo três níveis de desastre que definem qual a sua conceituação.

Os níveis de pequena e média densidade são considerados como emergência pública, incluindo danos humanos consideráveis, porém, suportáveis e superáveis pela Administração Pública com ou sem aporte de recursos de outros entes públicos, já o nível de grande intensidade caracteriza a situação de calamidade pública, que são os que causam prejuízos e danos que ultrapassam a possibilidade de resposta do Poder Público, caracterizados pela concomitância na existência de óbitos, isolamento de população, interrupção de serviços essenciais, dentre outras situações.

O Decreto Federal 7257/2010 prevê os requisitos para que o Poder Executivo Federal reconheça formalmente essas situações excepcionais, e ainda define os conceitos de situação de emergência e estado de calamidade em seu artigo 2º:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

III – situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV – estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná (TRE/PR):

Os estados de calamidade pública e de emergência devem estar formalizados e existentes de fato para se enquadrarem na exceção legal §10 do art. 73, da Lei das Eleições, não bastando mera alegação de que tais bens estariam acumulando água e poderiam abrigar focos de proliferação do mosquito da dengue. (Paraná, 2017, Grifo nosso)

Desse modo, conforme o entendimento do TRE/PR, para caracterização da exceção prevista na norma eleitoral é necessário que a situação de calamidade pública ou estado de emergência esteja formalmente declarada com a devida situação fática existente.

Quanto à publicidade institucional nos três meses que antecedem ao pleito, conduta vedada prevista no artigo 73, inciso VI, b, da Lei das Eleições, o Tribunal Regional de Alagoas já analisou situação urgente de necessidade pública, reiterando o exposto pelo TRE/PR quanto à formalização da emergência, bem como analisando o caso concreto, razoabilidade e proporcionalidade das condutas adotadas pelo agente público, destaca-se:

1. Questão de ordem decidida no sentido de que cabe em sede de AIJE o conhecimento de imputação relativa às modalidades de abuso previstas no art. 22, da Lei Complementar nº 64/90, inclusive com relação à acusação de cometimento de conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 e a possibilidade de aplicação de multa.

2. A divulgação de propaganda institucional é vedada nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, salvo quando presente grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral.

[...]

4. Alegada a exceção da grave e urgente necessidade pública para veiculação das propagandas institucionais, destaco que o controle prévio foi efetuado pelo Presidente do TRE em decisão proferida no dia 09/07/2010 que deferiu a publicação. Posteriormente, em relação às propagandas analisadas diretamente no caso em julgamento e que constituem sequência das primeiras divulgadas, a posição do Presidente foi alterada, com sustentáculo em parecer do MPE, para entender pelo não conhecimento da solicitação. A ausência de recurso não permitiu a manifestação do Plenário do TRE.

5. Denegado o controle prévio das propagandas sucessivas, cabe ao tribunal efetivar o controle repressivo e posterior à divulgação das propagandas, como de fato o fez o Relator, em face da provocação originada pela presente AIJE que classifica as propagandas como veiculadas em período vedado. Compete ao tribunal, portanto, aferir se existiu “grave e urgente necessidade pública” para a publicação das propagandas e “se houve excessos a significar uma propaganda política” em favor do candidato à reeleição ao cargo de governador.

6. É relevante enfatizar que a declaração de necessidade pública é ato que compete por essência ao Chefe do Poder Executivo e reside no âmbito da discricionariedade administrativa. Por tal motivo é que alguns autores defendem a inconstitucionalidade da consulta à Justiça Eleitoral imposta no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97. Não se encampa a inconstitucionalidade nesse voto, mas que a intervenção do Justiça Eleitoral deve ser operada com cautela para não imprimir restrições desproporcionais ao Poder Executivo no exercício de suas funções típicas [sic].

7. Fundamental para o exame da causa é que a declaração de “estado de calamidade pública” nos diversos municípios atingidos pelas enchentes no Estado de Alagoas foi promovida por ato do Governador do Estado por meio dos Decretos nº 6.592, de 19/06/2010; Decreto nº 6.593, de 20/06/2010 e Decreto nº 6.594, de 20/06/2010. O prazo de vigência estipulado foi de 90 (noventa) dias da publicação. Eles foram publicados em 21/06/2010 e republicados em 24/06/2010, exceto o Decreto nº 6.954/2010, exclusivo para o município de Ibateguara. Posteriormente, pela edição dos Decretos nºs. 7.879, 7.880 e 7.881, todos de 06/09/2010, o prazo de vigência do estado de calamidade foi prorrogado por mais 90 (noventa dias) dias.

8. Para fins da propaganda institucional questionada nesta AIJE, é de se constatar que a necessidade pública já estava declarada em ato do Poder Executivo e com vigência em período que envolve as suas publicações. Não obstante isso e no plano da Justiça Eleitoral, a invocação preliminar de “grave e urgente necessidade pública” para publicação das propagandas institucionais ocorreu em 09/07/2010, como já destacado, por requerimento feito pelo Secretário de Estado da Comunicação endereçado ao Presidente do TRE, pedindo a autorização da Justiça Eleitoral para a veiculação. Em resposta ao pedido, no Procedimento Administrativo nº 7.344/2010, o Presidente do TRE, por meio de despacho datado de 09/07/2010, reconheceu a existência da excepcionalidade

9. Adota-se a inteligência do Presidente do TRE, na primeira decisão, e o parecer do Procurador Regional Eleitoral nesta AIJE para entender que as propagandas institucionais foram veiculadas em estado de “grave e urgente necessidade pública”. Acrescenta-se que a decretação da necessidade pública já existia antes da veiculação das propagandas por ato do Poder Executivo e que ainda constitui fato público e notório. De qualquer forma, atentando-se à produção probatória

dos autos, os depoimentos de fls. 309/319 e as reportagens juntadas demonstram a existência da necessidade pública e a repercussão na mídia nacional das enchentes em Alagoas. Reconhecimento de que a conduta se enquadra na excepcionalidade prevista no art. 73, VI, b, parte final, da Lei nº 9.504/97.

10. Da análise do conteúdo dos informes de utilidade pública, prova documental e em mídia, constata-se que nas propagandas institucionais questionadas não há nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, descaracterizando eventual promoção pessoal e também inexistente menção a número de candidato, pedido de votos e nem referência a partido político ou outra forma de identificação, o que afasta a conotação eleitoral. Mesmo que não se exija uma menção direta desses requisitos teria que estar caracterizada à referência de forma subliminar, o que também não se identifica. É preciso cautela nessa aferição, pois se levado ao extremo todos os atos de governo seriam imputados ao governante. A questão central aqui é que a legislação admite a candidatura à reeleição sem o afastamento do cargo, descabendo à Justiça Eleitoral impor restrições genéricas que não estão previstas em fontes normativas.

11. Dentre as hipóteses previstas no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, as propagandas institucionais tiveram por finalidade a “informação à sociedade” sobre as medidas do Governo do Estado no enfrentamento da calamidade pública originada das enchentes. Adverte-se que se cuida de análise sobre norma de conteúdo indeterminado que impõe a interpretação do que significa publicidade de caráter informativo para identificar eventual excesso da propaganda institucional. É importante acentuar que a diretriz teleológica dessa norma não é evitar a divulgação de atos do governo que tragam esclarecimento à população, mas evitar a promoção pessoal.

12. É preciso deixar registrado, mais uma vez, as peculiaridades da intervenção do judiciário nessa temática que está na seara própria dos atos discricionários cujo controle pelo judiciário é de cunho excepcional e somente possível quando presente ilegalidade ou inconstitucionalidade que se afira num juízo de proporcionalidade. Nesse campo, não cabe substituir a vontade do administrador pela do juiz sem uma menção precisa de ofensa a preceito do sistema normativo.

13. Constata-se a inexistência de excesso nas propagandas institucionais, sendo importante frisar que embora não tenha sido feito o controle prévio pela Justiça Eleitoral, como deveria, o teor de todas

as propagandas foi submetido anteriormente ao judiciário. Também é relevante destacar que não é comum submeter-se ao judiciário, previamente, propaganda com excesso. No mínimo aqui houve boa-fé na conduta.

14. Rechaçada a prática de conduta vedada também não se mostra presente abuso de poder político ou econômico ou ainda uso indevido de meios de comunicação. Inexistência de prova nos autos de ter havido uma verdadeira avalanche de publicidade institucional desvirtuada, não se desincumbindo os Representantes de demonstrar que o aparato estatal esteve voltado a desenvolver maciça publicidade em favor do Governador Teotônio Vilela e de seu Vice, Thomaz Nonô.

15. Improcedência da AIJE. (Alagoas, 2010)

No mesmo viés, o Tribunal Superior Eleitoral ratificou este entendimento em recurso especial:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE IMPUGNAÇÃO DE MANDATO ELETIVO. ABUSO DE PODER POLÍTICO. ART. 22 DA LC 64/90. CONDOTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. CALAMIDADE PÚBLICA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. DESPROVIMENTO.

1. Inexiste, no caso, afronta ao art. 275 do Código Eleitoral, porquanto a Corte Regional manifestou-se sobre a tempestividade do recurso eleitoral interposto pelos agravados.

2. O TRE/PA, em análise do conjunto fático-probatório, entendeu que o programa assistencialista temporário criado durante as cheias do Rio Xingu, no Pará, em 2012, impunha-se diante de estado de necessidade e calamidade pública, afastando, dessa forma, conduta vedada a agente público (art. 73, § 10, da Lei 9.504/97) e abuso de poder político (art. 22 da LC 64/90). Para modificar essa conclusão, é imperioso, como regra, reexame de fatos e provas, vedado na via extraordinária, nos termos da Súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental não provido. (Brasil, 2016)

Assim, quanto às exceções previstas pela Lei das Eleições que permitem a adoção de condutas consideradas vedadas, é necessária, além da existência da situação fática, a decretação formal via ato do chefe do Poder Executivo, concomitante às medidas tomadas,

para que a Justiça Eleitoral considere a exceção a norma e não incidência das penalidades eleitorais.

E, ainda, também, consoante os julgados analisados, os julgadores vão além da simples caracterização da exceção da norma, mas analisam todo o conjunto da prática da conduta, verificando a participação do agente público – caso seja candidato –, bem como a proporcionalidade e razoabilidade das medidas adotadas.

Destarte, considerando a decretação a nível federal de calamidade pública, replicado pelos Estados e Municípios, diante da pandemia do Covid-19, em princípio caracterizar-se-ia a exceção à norma eleitoral nas hipóteses expressamente previstas, não afastando a análise das especificidades dos casos concretos.

Entretanto, certo que inúmeras condutas vedadas não preveem essa exceção, causando incerteza aos gestores públicos, cabendo ao STF, através de ações diretas de inconstitucionalidade, se provocado, conceder interpretação conforme a CF a tais normas a fim de conciliá-las com a atual situação excepcional de emergência pública a nível mundial e os preceitos constitucionais referentes ao direito a vida e saúde. Ou cabendo ao Poder Legislativo definir mais hipóteses de exceção a lei eleitoral nos casos de emergência ou calamidade pública.

Posicionamento (prévio) do Supremo Tribunal Federal e necessidade de observância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Conforme exposto, enquanto o legislador não rever as normas eleitorais, considerando a nova situação enfrentada pela Administração Pública em geral, que se vê engessada para prática de diversos atos que poderiam auxiliar no combate ao Covid-19 diante das condutas vedadas em ano eleitoral, alguns partidos e autoridades públicas recorreram ao STF para direcionar as ações tomadas pelo Poder Público sem que haja penalização dos agentes públicos.

Com base no princípio da supremacia da Constituição, “todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal”, segundo leciona José Afonso da Silva (2010, 46), tendo em vista, sobretudo, sua superioridade hierárquica.

Assim, faz-se necessário o controle de constitucionalidade das leis infraconstitucionais para verificação de sua compatibilidade com a Lei Maior, sendo que as leis que contrastarem com esta deverão ser retiradas do mundo jurídico. De acordo com Luís Roberto Barroso (2012, 24),

Um dos fundamentos do controle de constitucionalidade é a proteção dos direitos fundamentais, inclusive e sobretudo os das minorias, em face de maiorias parlamentares eventuais. Seu pressuposto é a existência de valores materiais compartilhados pela sociedade que devem ser preservados das injunções estritamente políticas.

Reconhecida a inconstitucionalidade do ato normativo, a decisão terá eficácia *erga omnes*, ou seja, valerá para toda coletividade, e *ex tunc*, retroagindo como se a lei nunca tivesse existido. Todavia, em razão da preservação da segurança jurídica, poderá o STF, por maioria de dois terços de seus membros, modular os efeitos da decisão, fixando uma data a partir da qual esta terá eficácia, consoante preceitua o art. 27 da Lei 9.868/1999.

Antes de adentrar na ação específica quanto à conduta vedada prevista no artigo 73, inciso VII, da Lei Federal 9.504/97, cumpre destacar a ADI 6357 ajuizada pelo Presidente da República, representado pela Advocacia-Geral da União, questionando normas da LRF e Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 diante da decretação da pandemia.

Defende-se na ADI que a necessidade de adoção de várias medidas para contenção da proliferação do Covid-19 pela Administração Pública, que impacta diretamente nas finanças pública e, ainda, na arrecadação, há necessidade de redirecionamento dos gastos públicos para as áreas da saúde e de assistência social, sendo que as incertezas fiscais diante do cenário orçamentário rígido podem interferir de forma maléfica no combate ao vírus.

Também expõe que o artigo 65 da LRF prevê um regime emergencial para os casos de calamidade pública e que já reconhecimento desse estado no Decreto Legislativo 6/2020, destaca-se trecho da petição inicial:

Como se verá adiante, essa declaração dispensa a recondução de limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal, o que

evita o contingenciamento de recursos para observância de tal meta. Ademais, tal norma afasta a imposição de sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do funcionalismo público.

Entretanto, tal dispositivo não é capaz de suspender outras exigências fiscais, cujo cumprimento torna-se extremamente difícil nos casos de calamidades públicas extremas e de âmbito nacional e internacional, que se vivencia nesse momento. Um dos problemas fiscais mais prementes no contexto de rigidez orçamentária da União é a obrigatoriedade de indicação de formas de compensação nos casos de aumento de despesas, conforme previsto no artigo 114, caput e § 14 da Lei de Diretrizes Orçamentárias¹ (Lei nº 13.898/2020) e nos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse contexto de excepcionalidade sanitária, econômica e fiscal, a presente ação direta de inconstitucionalidade pretende seja conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos mencionados, com o propósito de afastar a adequação orçamentária exigida nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante à exigência de medidas de compensação quanto às políticas públicas destinadas aos programas de prevenção da disseminação do coronavírus e de proteção da população vulnerável atingida por referida pandemia. (Brasil, 2020b)

Após juízo de cognição sumária, em 29 de março deste ano, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu a medida cautelar (Brasil, 2020b) pleiteada para conceder interpretação conforme a Constituição dos dispositivos acima mencionados, durante a situação de emergência, afastando a “exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de Covid-19” (Brasil, 2020a).

O ministro ponderou sobre a necessidade de resguardar os princípios fundamentais de proteção a vida, saúde e, ainda, à própria subsistência da população, em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, ainda, frisou o seguinte:

O surgimento da pandemia de Covid representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada

de todos as autoridades, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade. (Brasil, 2020a)

Desta forma, inicialmente, o STF, através de decisão cautelar ainda a ser referendada pelo plenário⁶, já sinalizou que reconhece a pandemia como situação excepcional e superveniente sendo possível a concessão de “nova” interpretação de atos normativos no presente momento para salvaguardar, sobretudo, o direito à saúde.

Especificamente quanto às condutas vedadas, o Partido Avante ajuizou a ADI 6.374, pleiteando a suspensão da hipótese prevista no artigo 73, inciso VII, da Lei Federal 9.504/97 que prevê o seguinte:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VII – realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

Neste mesmo sentido, o artigo 83, inciso VII, da Resolução 23.610/2020 do Tribunal Superior Eleitoral, determinou que são expressamente proibidas despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

Referido partido aduz que o contexto de calamidade pública decorrente de pandemia ocasionada pelo cenário inédito do Covid-19 caracterizaria a publicidade institucional como instrumento de se assegurar o direito à vida, o direito a saúde, reiterando que o Congresso Nacional já reconheceu o estado de calamidade pública. Ressalta-se parte da ADI:

6. Artigo 10, Lei Federal 9.868/99.

31. Assim, o quadro fático atual recomenda que sejam efetivados todos os esforços necessários para se preservar o direito à vida, à saúde, à segurança e à informação (arts. 5º, caput, XIV e XXXIII; arts. 6º e 196, CF), contexto que necessariamente demanda atos e campanhas publicitárias dos órgãos públicos, na forma determinada pelo § 1º do art. 37 da CRFB/1988.

32. Portanto, conclui-se que diante da atual conjuntura fática mundial, a efetivação da preservação do direito à vida, à saúde, à segurança e à informação (arts. 5º, caput, XIV e XXXIII; arts. 6º e 196, CF), necessariamente demanda gastos extraordinários com atos e campanhas publicitárias dos órgãos públicos. (Brasil, 2020b)

Em relação ao pedido cautelar, justificou o órgão partidário que há necessidade de se conferir segurança jurídica aos gestores públicos municipais que não podem encontrar óbices “de caráter objetivo disposto na norma ora impugnada, especialmente quando faz-se demasiadamente necessária a publicidade institucional como meio de efetivar o próprio direito à vida, o direito a saúde” (Brasil, 2020a).

Destaca-se que ainda se encontra pendente de análise a decisão cautelar da ADI 6.374, distribuída ao ministro Ricardo Lewandowski, concluso ao mesmo desde o dia 30 de abril de 2020.

Conforme defendido pelo partido Avante, evidente a necessidade de adoção de ações concretas para efetiva proteção da saúde pública e população, sendo que a incidência crua do artigo 73, inciso VII, da Lei das Eleições, sem considerar a excepcionalidade da situação atual, pode acabar por engessar ações voltadas para conscientização e prevenção no combate a propagação e disseminação do vírus, violando, por conseguinte, o direito a própria saúde e direitos congêneres (art. 1º, III, artigos 6º, caput, e 196, CF).

Considerando a letra fria da lei, sobretudo em relação às condutas vedadas que não prevêm exceção quanto a sua incidência, correto o entendimento do ministro Alexandre Moraes na cautelar da ADI 6.357, sopesando os direitos fundamentais, dando destaque aos que chamam mais atenção em meio a pandemia, como o direito à vida e a saúde, necessitando de proteção especial.

Para Pontes de Miranda (1974, 53) “a incidência da lei, pois que se passa no mundo dos pensamentos e nele tem de ser atendida, opera-se no lugar, tempo e outros ‘pontos’ do mundo, em que tenha de ocorrer, segundo as regras jurídicas”, sendo que a Lei das

Eleições, no estado de normalidade, não previu a atual situação como previsível diante do momento de sua edição.

Destaca-se o ensinamento de Adriano Soares da Costa (2013, 24),

Por incidência da norma jurídica se tem entendido o seu efeito de transformar em fato jurídico o suporte fático que o Direito considerou relevante para ingressar no mundo jurídico o suporte fático que o Direito considerou relevante para ingressar no mundo jurídico. Sendo a norma jurídica formada logicamente por uma proposição descritiva ligada à outra prescritiva pelo conectivo dever-ser, toda vez que ocorrem no mundo os fatos previstos em seu descritor, ela incide, qualificando-os de jurídicos: criam-se assim os fatos jurídicos.

Evidente que as normas jurídicas não podem prever todas as situações possíveis e passíveis de ocorrer, cabendo ao julgador efetuar a subsunção do fato à norma. Porém, como visto, a aplicação isolada das condutas vedadas no momento excepcional vivenciado diante do Covid-19 acaba por violar diversos direitos assegurados constitucionalmente, posto que coíbe a adoção de algumas medidas de prevenção e combate ao vírus pelos gestores públicos diante do ano eleitoral.

Segundo Motta e Nohara (2019, 23),

o “diagnóstico” de uma Administração Pública do medo no Brasil revelada que muitas autoridades, com receio do excesso e da sobreposição dos órgão de controle, em razão da instabilidade da interpretação do direito público, tanto pelos órgão de controle interno como pelos de controle externo, acabam ficando paralisadas diante das possibilidades de responsabilização, mesmo que em condutas que são, por dever de ofício, obrigadas a ter, bem como a realidade se apresente repleta de obstáculos, dificuldades materiais e humanas, e o controle *a posteriori* nem sempre ponderava tais circunstâncias.

Consoante o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, destarte, como ponderou o min. Alexandre de Moraes,

em virtude de situação superveniente e absolutamente imprevisível, é possível interpretar a LRF conforme a CF.

Cumpra salientar também o artigo 22 da LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

A norma prevê que as dificuldades dos gestores devem ser observadas, demonstrando mais um parâmetro para integração das condutas vedadas à CF – considerando a pandemia e eventual ADI.

Deve ser observada a realidade, nos termos do artigo 22 da LINDB, combatendo-se “aplicações jurídicas excessivas, descontextualizadas, injustas, em que haja sanções impostas aos gestores de forma arbitrária, sem considerar que eles tinham dificuldades e obstáculos diante da exigência de políticas públicas que lhes incumbia cumprir” (Motta e Nohara, 2019, 61)

Não existem dúvidas de que a situação de emergência vivida atualmente no país almeja posturas enérgicas e imediatas da Administração Pública, sobretudo, nas áreas de saúde pública e economia.

Todavia, a legislação, majoritariamente, não prevê as situações excepcionais, esperando-se que o STF, nas ações ajuizadas, leve em conta essas dificuldades enfrentadas pelos agentes públicos, sendo que quanto às condutas vedadas, imiscuem-se as regras relativas a orçamento, gastos com publicidade, publicidade institucional, distribuição gratuita de bens e serviços, transferências voluntárias etc.

Importe referido dispositivo, porquanto a jurisprudência eleitoral é no sentido de que as condutas vedadas têm caráter objetivo, sem espaço para subjetividades, para o Tribunal Superior Eleitoral “a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas” (Brasil, 2014c).

No mesmo sentido, ressalta-se o seguinte julgado:

O chefe do Poder Executivo, na condição de titular do órgão em que veiculada a publicidade institucional em período vedado, é por ela responsável, haja vista que era sua atribuição zelar pelo conteúdo divulgado na página eletrônica oficial do Governo do Estado. Precedentes: AgR-REspe 500-33/SP, rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 23.9.2014; AgR-REspe 355-90/SP, rel. Min. ARNALDO VERSIANI, DJe 24.5.2010. (Brasil, 2018)

Desta forma, considerando a medida cautelar proferida na ADI nº 6.357, aguarda-se o pronunciamento do STF quanto à interpretação das condutas vedadas diante da pandemia do Covid-19, sobretudo em relação aos gastos com publicidade no ano eleitoral, como parâmetro para atuação dos gestores públicos, sendo certo até o momento a total aplicabilidade das vedações eleitorais, reprimindo, muitas vezes, a atuação da Administração Pública em um ano eleitoral atípico.

Considerações finais

Diante do exposto, tem-se necessário aguardar o entendimento a ser adotado pelo STF nas ADI em análise, quanto à interpretação das normas eleitorais e a necessidade de adoção de medidas visando combater a disseminação do vírus Covid-19, diante da situação excepcional e superveniente de pandemia, a fim de conceder as mesmas em consonância com a CF.

A Lei das Eleições ao prever as condutas vedadas tem como intuito resguardar a normalidade e legitimidades do pleito eleitoral, além de assegurar a isonomia entre os candidatos e impedir a prática de posturas que atentem contra os princípios da administração pública contidos na Lei Maior.

Porém, o legislador previu pontuais exceções nos casos de calamidade pública ou estado de emergência, engessando os gestores públicos no ano eleitoral atípico vivenciado atualmente diante da pandemia, restando incertezas quanto às normas eleitorais não excepcionadas, sendo que a jurisprudência eleitoral aplica o critério objetivo, bastando a mera prática da conduta para aplicação de penalidade.

Assim, para além da legislação eleitoral aplicável aos agentes públicos, o vírus também causou dúvidas quanto à aplicabilidade da LRF, gerando ações diretas de inconstitucionalidade perante o STF, o qual já sinalizou que há realmente uma situação excepcional e imprevisível, não albergada pela legislação brasileira, havendo necessidade de conciliação desta a princípios e normas constitucionais ligadas a vida e saúde.

Ressalta-se a necessidade de observância da LINDB, que traz dispositivos que dão primazia à realidade da gestão pública (no caso, a pandemia), demonstrando que se deve analisar as dificuldades e obstáculos passados pelo administrador público (necessidade de realocação de recursos, revisão de publicidade institucional, dentre outras).

Sobressai com nitidez, a incerteza do gestor público no ano de 2020 que fica “entre a cruz e a espada”, por um lado a preocupação quanto ao direito à saúde e consecução de políticas públicas para sua proteção, além de políticas econômicas, por outro o engessamento da Administração Pública na tentativa da norma eleitoral de resguardar o processo eleitoral e a isonomia entre os candidatos, objetivando preservar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência e o abuso do poder político.

Referências

- ALAGOAS. (2010). Tribunal Regional de Alagoas. Representação nº 168.011, de 15 dez. 2010. Relator: Desembargador Raimundo Alves de Campos Júnior. *Diário de Justiça*, Maceió. Disponível em: <https://bit.ly/3jwSA1Z>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- BARROSO, L. R. (2012). *Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2SZE4HJ>. Acesso em: 14 maio 2020.
- _____. (1997). Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2LrDC0D>. Acesso em: 14 maio 2020.

- _____. (2004). Tribunal Superior Eleitoral. AG n° 4.511, de 23 mar. 2020. Relator: Ministro Fernando Neves da Silva. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3juqnMI>. Acesso em: 29 abril 2020.
- _____. (2005). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário n° 718, de 24 maio 2005. Relator: Ministro Luiz Carlos Madeira. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2T2fnuk>. Acesso em: 14 maio 2020.
- _____. (2014a). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo no Recurso Especial n° 83.302, de 19 ago. 2014. Relator: Ministro João Otávio de Noronha. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/30GigDS>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- _____. (2014b). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n° 31.284, de 8 abr. 2014. Relatora: Ministra Laurita Vaz. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2WvH5S7>. Acesso em: 14 maio 2020.
- _____. (2014c). Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n° 51.527, de 25 nov. 2014. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2ZObsF3>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- _____. (2016). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n° 79.973, de 25 maio 2016. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/2ZOvdfG>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- _____. (2018). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário n° 113.148, de 14 mar. 2018. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3bySzIV>. Acesso em: 14 maio 2020.
- _____. (2020a). Supremo Tribunal Federal. Processo de Petição Inicial: Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.357. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3dK9MAv>. Acesso em: 1° maio 2020.
- _____. (2020b). Supremo Tribunal Federal. Processo de Petição Inicial: **Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.374**. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3fQRWO4>. Acesso em: 1° maio 2020.
- _____. (2020c). Supremo Tribunal Federal. Decisão Cautelar: Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.357. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: <https://bit.ly/3byCuTq>. Acesso em: 1° maio 2020.
- COSTA, A. S. (2013). *Instituições de direito eleitoral*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum.
- DELGADO, J. A. (2010). Reflexões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o art. 41 da Lei n° 9.504/97. In: COELHO, M. V. F.; AGRA, W. M. (coords.). *Direito eleitoral e democracia: desafios e perspectivas*. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB.
- FRANCISCO, C. A. (2002). *Dos abusos nas eleições: a tutela jurídica da legitimidade e normalidade do processo eleitoral*. São Paulo: Juarez de Oliveira.
- GOMES, J. J. (2011). *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- MELLO, C. A. B. (2002). *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

-
- MORAES, A. (2012). *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.
- MOTTA, F.; NHARA, I. P. (2019). *LIDB no direito público*: Lei 13.655/2018. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- PARANÁ. (2017). Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Recurso Eleitoral nº 52.893, de 4 abr. 2017. Relator: Desembargador Josafá Antônio Lemes. *Diário de Justiça*, Curitiba. Disponível em: <https://bit.ly/3eRHTqu>. Acesso em: 29 abr. 2020.
- PONTES DE MIRANDA, F. C. (1984) *Tratado de direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- RAMAYANA, M. (2010). *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus.
- REIS, M. (2012). *Direito eleitoral brasileiro*. Brasília: Alumnus.
- SANSEVERINO, F. A. V. (2007). *Compra de votos*: análise à luz dos princípios democráticos. Porto Alegre: Verbo Jurídico.
- SILVA, J. A. (2010). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros.