

# Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais

**Carlos Frederico Gonçalves Moraes.** Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. Especialista em Direito Processual Civil/UFPE. Professor da Faculdade de Direito da Sopece. Corregedor do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Juiz de Direito da 4ª Vara Cível do Recife. Coordenador de Desenvolvimento do Patrimônio Científico e Cultural do Centro de Estudos Judiciários do TJPE.

**Sumário:** Introdução. 1 Generalidades sobre a origem das condutas vedadas. 2 Exame da legislação. 3 Conclusão. Referências.

## Introdução

O presente texto tem por objetivo, de forma simples, esclarecer a respeito de um dos temas que se apresenta com grande controvérsia no período em que se desenvolve o processo eleitoral para a escolha dos representantes do povo brasileiro: as Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais.

As normas proibitivas sobre o modo de agir, de se portar, durante aquele espaço de tempo, direcionadas exclusivamente aos agentes públicos, servidores ou não, que compõem a administração pública, direta, indireta ou fundacional, estão previstas em seis artigos (73 a 78), recheados de incisos e parágrafos, contidos na Lei n. 9.504/97, conhecida como a “Lei das Eleições”.

Na espécie, as condutas vedadas possuem natureza de uma obrigação de não fazer, isto é, proibições específicas, que estão intimamente ligadas, na sua origem, à Emenda Constitucional n. 16/97, que permite a reeleição dos Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos). De outra parte, também possuem vínculo com os princípios constitucionais consagrados no art. 37 da Carta Maior, que impõem responsabilidade no cumprimento de deveres dos servidores públicos.

As condutas vedadas visam, dessa forma, em seu núcleo, dois propósitos: proporcionar igualdade de tratamento a todos os candidatos concorrentes às eleições, bem como evitar o uso da máquina administrativa pública direta e indireta em benefício de candidatos, observando-se os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De modo que este trabalho tem por objetivo, apenas, contribuir para tornar o tema mais conhecido, dado que é pouco difundido entre os operadores do Direito.

Os recursos utilizados para o presente trabalho estão resumidos às pesquisas realizadas em textos legais e na jurisprudência.

## 1 Generalidades sobre a origem das condutas vedadas

A história das condutas vedadas em tempo de campanha eleitoral tem sua gênese, em sentido restrito, a partir da inclusão, no Texto Maior, do fenômeno que permite a reeleição aos Chefes dos Executivos nas três esferas de Poder, possibilitando um novo mandato consecutivo. A mudança constitucional que acrescentou o § 5º ao art. 14 da CF, através da EC n. 16/97 trouxe, todavia, diante das implicações políticas surgidas para a sua aprovação, uma série de restrições paralelas ao postulante que se acha nessa condição, no sentido de preservar um equilíbrio, uma igualdade de oportunidades, entre o atual detentor do mandato e os outros concorrentes na disputa pela chefia do Executivo almejada.

De fato, apesar de o ordenamento jurídico brasileiro constitucional e infraconstitucional não determinar a desincompatibilização de quem pretende se reeleger para um cargo executivo – entendimento respaldado pela mais alta Corte da Justiça Eleitoral<sup>1</sup> - ao menos, o legislador estabeleceu certas restrições para vedar o uso da máquina administrativa em favor daquele.

Embora a legislação eleitoral cuide de enumerar e definir os comportamentos proibitivos, não se pode olvidar que o tema, em sentido amplo, encontra raízes também a partir da inclusão, no art. 37 da Constituição Federal, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a administração pública direta e indireta, bem assim do que prevê o art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, ao determinar a abertura de investigação judicial eleitoral para apurar uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade com a finalidade de cominar pena de inelegibilidade e cassação do registro do candidato beneficiado e, se for o caso, remeter peças ao Ministério Público para fins de responsabilidade criminal.

## 2 Exame da legislação

Para um melhor entendimento a respeito do assunto vejamos, a seguir, os seus principais aspectos, de acordo com dispositivos da Lei n. 9.504/97<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta n. 327/DF. “Não se tratando, no § 5º do art. 14 da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional n. 16/1997, de caso de inelegibilidade, mas sim, de hipótese em que se garante a elegibilidade dos Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital e municipal e dos que os hajam sucedido ou substituído nos cursos dos mandatos, para o mesmo cargo, para um período subsequente, bem de entender é que não cabe exigir-lhe desincompatibilização para concorrer ao segundo mandato, assim constitucionalmente autorizado. Cuidando-se de caso de elegibilidade, somente a Constituição poderia, de expresso, estabelecer o afastamento no prazo por ela estipulado, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5º do art. 14 da Lei Magna na relação atual [...]. Consulta que se responde, negativamente, quanto à necessidade de desincompatibilização dos titulares dos Poderes Executivos federal, estadual, distrital ou municipal, para disputarem a reeleição, solução que se estendem aos Vice-presidente da República, Vice-governador de Estado e do Distrito Federal e Vice-prefeito.” Consultante: Antônio de Almeida Freitas Neto. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 21 de outubro de 1997. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT43925561&sectionServer=TSE&docIndexString=11>>. Acesso em: 02 maio 2008

<sup>2</sup> BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Publicado no Diário Oficial da União em 1º de setembro de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm)>. Acesso em: 02 maio 2008.

**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.**

A escolha pela expressão *agente público* como elemento humano ativo para apurar a responsabilidade sobre conduta vedada foi acertada, considerando que o seu significado é amplo, genérico, ou seja, abrange toda pessoa física que desempenha e representa um órgão público. Incluem-se nesse gênero: o Presidente da República, governadores, prefeitos, ministros, secretários de Estado e de Município, parlamentares, servidores da administração direta, indireta e fundacional, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função pública e os contratados para o serviço público.

Dispõe ainda o § 1º do citado dispositivo que, para os efeitos deste artigo, considera-se agente público aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, função nos citados órgãos públicos, seja por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo e emprego, isto é, não há necessidade do agente ser servidor público em sentido estrito.

**I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;**

Os bens móveis e imóveis, pertencentes aos referidos entes estatais, que não podem ser cedidos ou usados, para beneficiar candidato, partidos ou coligação de partidos, na interpretação do dispositivo comentado, são os de natureza material ou imaterial, compreendendo todas as coisas providas de valor econômico que, desviadas de sua utilização legal para o serviço público, possam ser encaminhadas como vantagem para os beneficiados, provocando uma disputa eleitoral desigual.

Nesse aspecto, o TSE considerou que a referida proibição não se limita com as coisas móveis ou imóveis, a exemplo de veículos, casas e repartições públicas. A vedação é bem mais ampla e está relacionada ao uso e à cessão de todos os bens patrimoniais indisponíveis ou disponíveis da administração, os quais, pela natureza da dominialidade pública, estão submetidos à relação de administração direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Dessa forma, para evitar a desigualdade entre os postulantes nas eleições, veda-se a cessão e o uso dos bens do patrimônio público, cuja finalidade de utilização, por sua natureza, é dada pela impessoalidade<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral n. 21.120. Recorrente: José Carlos Gratz. Recorrido: Procuradoria Regional Eleitoral do Espírito Santo. Relator: Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira. Brasília, DF, 20 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT45346463&sectionServer=TSE&docIndexString=5>>. Acesso em: 02 maio 2008.

**II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;**

Neste dispositivo o legislador, além dos bens materiais já incorporados na definição do inciso anterior, incluiu a utilização dos serviços públicos, custeados pelos governos, entre as vedações, desde que excedam as normas que os disciplinam, isto é, se houver desrespeito à legalidade. Ampliou também para o Poder Legislativo, nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), a responsabilidade pela iniciativa dessa proibição, uma vez que existe a possibilidade desses organismos, na administração autônoma dos orçamentos que lhes são destinados, custearem atividades daquela natureza. Os serviços passíveis de enquadramento na proibição, como se extrai da exegese da norma, devem ser aqueles que funcionam sob o custo da administração pública.

O TSE, por exemplo, no AAG - AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO, n. 6831, considerou que a sanção, promulgação e publicação de lei local apenas para regulamentar o disposto nos arts. 39 e 40 do Estatuto do Idoso (Lei Federal n.º 10.741/2003), que concede aos maiores de 65 (sessenta e cinco anos) a gratuidade dos transportes coletivos públicos urbanos e semi-urbanos, não configura, por si só, uso indevido de materiais e serviços custeados pelo Poder Público.

De outra parte, negando provimento a recurso, entendeu como compreendido na interpretação deste inciso “[...] a distribuição de material de construção de casas populares feita por candidatos”.<sup>4</sup>

**III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;**

O sentido de tal dispositivo é proibir que o agente público, na qualidade de superior hierárquico, quebre a igualdade de oportunidades que deve existir entre os candidatos nas eleições, e ceda servidor público ou empregado subalterno da administração pública direta ou indireta, ou, ainda, utilize os seus serviços, durante o expediente normal de trabalho que é obrigado a freqüentar no órgão a que serve, para executar tarefas que pode ser intelectual ou braçal, em comitês de campanha eleitoral de qualquer candidato, inclusive o próprio agente, ou em benefício de partido político. Perceba-se que a norma só atinge o elemento humano (pessoa natural), não cuidando das hipóteses de cessão ou utilização de bens móveis ou imóveis. É regra que se baseia na moralidade e impessoalidade do serviço público.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 16.120. Recorrente: Luiz José Bittencourt. Recorrido: Procuradoria Regional Eleitoral/Goiás. Relator: Ministro Costa Porto. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT44799257&sectionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 02 maio 2008.

A proibição em exame não alcança, todavia, o servidor ou empregado que estiver fora do expediente normal de trabalho, ou afastado do mesmo temporariamente, a exemplo de: gozo de férias, licença.

Nessa linha, o TSE, apreciando a Consulta n. 1.096, de 01.07.2004, que deu origem à Resolução n. 21.854, decidiu que podem os servidores públicos, em férias remuneradas, trabalhar em comitês eleitorais, sem que isso caracterize ofensa ao comentado inciso da lei.

No entanto, visando aplicar a norma, extraímos do Acórdão n. 1.773/2005 que aquela Corte de Justiça considerou caracterizada a conduta vedada, após análise feita pelo Ministério Público Eleitoral, impondo multa e cassação do registro da candidatura, sob a alegação de cessão de servidor da administração municipal, em horário de expediente, para a realização de atividade típica de comitê de campanha eleitoral consubstanciada na prática de pegar material de propaganda eleitoral usado em benefício de candidato.

**IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;**

Na conduta em análise, o elemento é o agente público fazer (pessoalmente) ou permitir que se faça (terceiro) uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços para o candidato, isto é, faz-se necessário que se utilize determinado programa social, que envolva bens ou serviços, custeados ou subvencionados pelo Poder Público.

Ao negar conhecimento ao Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 20.353, julgado em 28.08.2003, oriundo do TRE do Rio Grande do Sul, por exemplo, o TSE considerou que o prefeito e o vice-prefeito do município de Itaquí, candidatos à reeleição no ano de 2000, violaram a proibição desta conduta ao responsabilizá-los pela distribuição, por meio de ampla divulgação, de impressos que anunciavam o funcionamento de um novo plantão médico, gratuito, sem cheque pré-datado e sem promissória, utilizado como slogan da campanha, vinculado ao nome do Centro de Saúde local, serviço de cunho social custeado pela Prefeitura Municipal. No julgamento, mesmo sem considerar que as despesas com os tais panfletos não tivessem origem dos cofres públicos, os infratores foram condenados ao pagamento de multa, no valor de seis mil UFIR's, além da cassação dos diplomas, na forma prevista no art. 73, § 5º, da Lei 9.504/97, uma vez que o Tribunal de origem caracterizou a violação como um “[...] legítimo artifício, ou seja, passando-se ao partido a divulgação e o chamamento do eleitorado para o ato, quando, em verdade, se confundiam os administradores e os candidatos beneficiados, os quais buscavam e conseguiram a reeleição.”

**V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:**

Este dispositivo possui várias condutas vedadas, ligando-as ao exercício funcional do servidor público, no seu aspecto amplo. Aqui, o conceito de “servidor público” não deve se distanciar daquele adotado pelo legislador constituinte que o fez em sentido genérico, para alcançar todos aqueles que possuem vínculos de trabalho com os órgãos governamentais na administração direta ou indireta, da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações, vale dizer: os servidores investidos em cargos, que são os funcionários públicos; os investidos em empregos, que são os empregados públicos; os investidos em funções públicas, que são os que desempenham funções típicas em sentido estrito; e os contratados por tempo determinado, temporário. A expressão abrange tanto os servidores públicos civis como militares.

Os comportamentos proibidos são: nomear, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, dificultar ou impedir exercício funcional, remover, transferir e exonerar servidor público, na circunscrição da eleição, observado o prazo de três meses antes da sua realização até a posse dos eleitos.

As condutas ressalvadas e permitidas pela norma ora comentada são as seguintes:

**a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;**

A respeito da interpretação deste dispositivo, muito se questionou, por exemplo, sobre a contratação e demissão de servidores temporários. O TSE vem entendendo que essa conduta embora, em regra, constitua ato lícito permitido ao administrador público, a Lei Eleitoral a torna proibida, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores, além de que essa contratação não pode se confundir com a nomeação ou exoneração de cargos em comissão, pois possui regime próprio previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal, não estando inserida, portanto, nas ressalvas da alínea *a* do art. 73, V, da Lei no 9.504/97<sup>5</sup>:

**b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;**

**c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;**

**d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;**

---

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral n. 21.167. Recorrente: Sérgio Misse. Recorrido: Procuradoria Regional Eleitoral do Espírito Santo. Relator: Ministro Fernando Neves da Silva. Brasília, DF, 12 de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT36624146&sectionServer=TSE&docIndexString=6>>. Acesso em: 03 maio 2008.

No tema referente a esta alínea, por exemplo, não se permitiu, no período vedado, a contratação, pela administração pública, de professores e profissionais da área administrativa da educação: motoristas, faxineiros e merendeiras. A contratação desse pessoal não foi considerada necessária ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais. No entendimento do TSE, somente os serviços públicos emergenciais, numa visão estrita da essencialidade, a exemplo de segurança e saúde, estão fora da proibição (RESPE n. 27.563).

**e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;**

Por sua vez, o inciso VI, dispõe:

**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;**

Para configurar a ressalva contida nesta alínea, não é suficiente a mera celebração do convênio ou a formalização dos procedimentos preliminares referentes ao mesmo; é imprescindível a sua efetiva realização física antes do início do período de três meses da vedação.

No tocante a essa vedação, o TSE considerou que o convênio celebrado por município com o governo do Estado para a pavimentação de ruas e construção de casas populares, em curso o processo das eleições municipais, é ilegal, ainda que resultantes de convênio ou outra obrigação preexistente, quando não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados fisicamente (RESPE n. 25.324).

**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;**

A hipótese enunciada visa impedir que o agente público autorize ou execute a conhecida publicidade institucional referente à realização ou andamento de atividades, obras e serviços da administração direta ou indireta. O principal alvo da proibição é a propaganda massificada nos veículos de comunicação que atinge milhões de pessoas e tem influência direta para suggestionar a opinião pública e a dos eleitores, o que, certamente, desequilibra a igualdade de oportunidades entre os candidatos apoiados pelo agente responsável pela conduta e os adversários.

Com efeito, a propaganda institucional em emissora de televisão, por exemplo, é suficiente para proporcionar reflexos no convencimento dos eleitores. Isso porque atinge um número indeterminável de pessoas com importante e significativa

dimensão, causando falta de equilíbrio e isonomia entre os postulantes, o que afasta a moralidade e a legitimidade das eleições.

Contudo, a limitação não é absoluta e admite duas exceções.

Na primeira, permite-se a veiculação de publicidade que envolva produtos e serviços da atividade estatal que concorram no ambiente econômico dos negócios e das transações financeiras com a iniciativa privada, segundo a lei da oferta e da procura.

Na segunda, a permissão se verifica na constatação de grave e urgente necessidade pública, isto é, fenômenos que envolvam situações extremamente sérias, preocupantes e que possam produzir efeitos negativos junto à população, levando-a a precisar imediatamente de orientação no sentido de enfrentar o estado de adversidade em que se encontra. Entretanto, a decisão de autorizar a propaganda governamental não está no livre arbítrio do agente público, passa, antes, pelo reconhecimento prévio da Justiça Eleitoral, que avalia a solicitação feita por aquele.

Nessa trilha, o TSE, ao examinar o RESPE n. 25.745, manteve a decisão do tribunal de origem (TRE-SP) que aplicou multa e cassação dos diplomas do Prefeito e Vice-Prefeito de Bragança Paulista, com base no art. 73, VI, “b” e § 5º, Lei 9.504/97, considerando que a propaganda institucional autorizada pelo governo daquele Município e mostrada pela televisão local, referentes às ações da Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Finanças e Secretaria Municipal de Serviços Municipais, acarretou sério desequilíbrio aos opositores dos recorrentes beneficiados. Acentuou, ainda, no julgamento que a liberdade de votar do eleitor tem que ser respeitada, seja em momentos de normalidade do processo eleitoral, seja, principalmente, em situações de sérios desequilíbrios na igualdade entre os concorrentes.

Em outra oportunidade, no julgamento do Agravo Regimental na Petição n. 1.893, a Corte Superior Eleitoral, ao examinar pedido do governo Federal para liberar publicidade institucional referente ao Prêmio Professores Brasil, que importaria na distribuição de material para público restrito, composto por professores da educação infantil e do ensino fundamental, não reconheceu a grave e urgente necessidade pública da relevância da realização do evento, divulgado na data comemorativa do dia do professor.

**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;**

A vedação aqui imposta é destinada ao agente público que, em pronunciamento por intermédio de rádio e televisão, faça propaganda institucional com o intuito de tirar proveito eleitoral para si ou para terceiro candidato, exceto em se cuidando de comunicação a caso relevante e urgente inerente à atividade governamental, desde que autorizado pela Justiça Eleitoral, a exemplo de fenômenos extraordinários que possam resultar em grave ameaça ou dano à integridade física da população ou parte dela.

A propaganda institucional que causa violação a esta alínea, por exemplo, não pode ser utilizada por prefeito que em pronunciamento feito em rádio, passou a destacar a sua atuação funcional e as obras que realizou, fazendo menção à responsabilidade do eleitor no dia da eleição, além de exaltar a sua preparação para dar continuidade a sua administração<sup>6</sup>.

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

Mais uma vez o legislador se preocupou com a utilização da propaganda institucional. Dessa feita com os gastos de sua realização em ano eleitoral, na tentativa de evitar um maior volume de sua exposição, considerando como marco a média dos três últimos anos de gestão do chefe do Executivo anteriores à realização das eleições.

A hipótese mais freqüente de sua incidência tem sido com o excesso de gastos de propaganda institucional estadual para a eleição de governador. O TSE tem considerado que é automática a responsabilidade daquele agente público ao autorizar gastos superiores, acima da média permitida, para cobrir as despesas com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este último possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo<sup>7</sup>.

**VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.**

Sobre a aplicação deste inciso, cabe registrar o Recurso Especial Eleitoral n. 2.604, oriundo de Alagoas, analisado e improvido pelo TSE, a respeito da concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades da data das eleições municipais do ano de 2004, na cidade de Maceió, que caracterizou abuso do poder político com reflexos naquela circunscrição eleitoral, independentemente do fato de o candidato a prefeito beneficiado não ter sido eleito.

A conduta abusiva e vedada consistiu na concessão, pelo governador do Estado, de aumento salarial aos servidores do setor de saúde do Estado de Alagoas, no

---

<sup>6</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 19.283. Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral/RS. Recorrido: Urbano Knorst. Relator: Ministro Costa Porto. Brasília, DF, 08 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/index.htm>>. Acesso em: 03 maio 2008.

<sup>7</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 21.307. Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral de Goiás. Recorrido: Marconi Ferreira Perillo Júnior. Relator: Ministro Fernando Neves. Brasília, DF, 06 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT32161247&sectionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 03 maio 2008.

dia 1.10.2004, dois dias antes da votação em primeiro turno, bem como na concessão de benefícios aos integrantes do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar, menos de dez dias antes do pleito, com a clara intenção de beneficiar o seu candidato a prefeito, que acabou sendo derrotado.

O próprio governador, segundo consta de fita de vídeo anexada aos autos apreciados, ao participar de uma reunião com caráter eleitoral, no dia 15.10.2004, com a presença do candidato, chegou a confessar publicamente a natureza eleitoreira do aumento conferido aos servidores da área da saúde, e ainda antecipou que faria o mesmo com os professores da rede de ensino público.

Resultado: o juiz da 3ª Zona Eleitoral de Maceió julgou procedente o pedido para, com fundamento nos arts. 22, XIV, da LC n. 64/90, e 73, § 4º, da Lei n. 9.504/97, decretar a inelegibilidade dos investigados pelo prazo de três anos, contados da data da eleição e condená-los, ainda, ao pagamento individual de multa no valor, à época, de 80.000 UFIR's. Interposto recurso, o Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas negou-lhe provimento, mantidas ambas as decisões pelo TSE.

**§ 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.**

O presente parágrafo permite o uso de transporte oficial para atos de campanha freqüentado pelo Presidente da República e candidato à reeleição, devendo os valores gastos serem ressarcidos nos dez dias úteis posteriores à realização do primeiro ou do segundo turno, se houver, do pleito, sob pena de aplicação aos infratores de multa correspondente ao dobro do valor das despesas, nos termos dos arts. 73, § 2º, e 76, *caput*, §§ 2º e 4º, da Lei das Eleições.

Também é permitido aos chefes dos Executivos, nas três esferas, utilizar residência oficial para a realização de reuniões pertinentes à própria eleição, desde que não fique caracterizada como ato público a participação de milhares de eleitores<sup>8</sup>.

**§ 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.**

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação n. 1.033. Representante: Diretório Nacional do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e outra. Representado: Luiz Inácio Lula da Silva. Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Brasília, DF, 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/sadJudSjur/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT71262737&sectionServer=TSE&docIndexString=1>>. Acesso em: 03 maio 2008.

O descumprimento das regras ora examinadas acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis (agentes públicos, partidos políticos, coligações de partidos e candidatos que delas se beneficiarem) à multa no valor de cinco a cem mil UFIR's, sendo duplicada no caso de reincidência (Lei 9.504/97, art. 73, §§ 4º e 8º).

Além disso, as violações dessas condutas proibidas caracterizam atos de improbidade administrativa, nos termos da Constituição Federal<sup>9</sup> e da legislação que rege a matéria.

Como se sabe, constitui-se ato de improbidade administrativa, de uma maneira geral, qualquer ato que importe em procedimento de desonestidade e imoralidade na condução dos bens públicos.

Nesse aspecto, a Lei 8.429/92 define os atos de improbidade administrativa que correm com a prática, comissiva ou omissiva, de atos que ensejam enriquecimento ilícito e que propiciam danos ao erário público, violando os princípios da administração, definidos no artigo 37, entre os quais estão incluídos a moralidade, a legalidade, a impessoalidade e a publicidade, além de outros que, distribuídos por toda a Constituição Federal, também se aplicam à administração dos negócios públicos.

**Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.**

Neste dispositivo o legislador reforçou as sanções para a violação da lei, inclusive impondo inelegibilidade ao infrator.

O TSE, por exemplo, negou provimento a recurso que teve origem na representação oferecida pelo Ministério Público Eleitoral, tendo em vista o descumprimento das disposições normativas inseridas no artigo 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504/97, que consistiu no abuso do poder de autoridade, suficiente para desequilibrar o pleito eleitoral, afetando a legitimidade e normalidade das eleições, com a realização de propaganda política em bem público levada a efeito mediante a utilização de servidor público (custeado pelos cofres públicos), onde restou constatado uso das dependências da COMURG (repartição pública pertencente ao governo do Estado de Goiás), ocasião em que foram apreendidos 182 botons colantes e 65 adesivos, conforme prova obtida nos autos. O Tribunal Regional Eleitoral de Goiás julgou procedente a investigação, decretando a inelegibilidade do representado para as eleições de 1998, bem como para as que se realizassem nos três anos subsequentes<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 04 maio 2008: Art. 37, § 4º: os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

<sup>10</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 16.003. Recorrente: Jovair Oliveira Arantes. Recorrido: Procuradoria Regional Eleitoral/GO. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, DF, 22 de junho de 2001. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp>>. Acesso em: 19 maio 2008.

## **Conclusão**

Pelo visto, a preocupação maior do legislador, ao impor restrições às condutas dos agentes públicos durante o ano de eleições, foi o de principalmente prevenir o abuso de autoridade, do poder político e econômico, diante da permissão de reeleição do Presidente da República, dos governadores de Estado e do Distrito Federal, bem assim dos prefeitos, que não estão obrigados a se afastarem de seus cargos, mediante a desincompatibilização.

No entanto, as proibições não são dirigidas apenas aos chefes do Executivo. Foi imprescindível ampliar a sua incidência para abranger todos os agentes públicos, com a finalidade de evitar a utilização do aparelho estatal em benefício de determinados candidatos, o que desequilibra a igualdade de oportunidades entre os postulantes.

São medidas que se impõem, ainda, e sobretudo, para preservar os princípios consagradas na CF e referidos anteriormente, evitando que os bens e serviços públicos possam ser utilizados, com desvios, de forma ilícita.

É certo que, embora as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral, não sejam ainda suficientes para inibir os comportamentos ilícitos, diante da revelação dos precedentes aqui anotados, cada vez mais os casos denunciados e apurados com o devido rigor pela Justiça Eleitoral servem de orientação pedagógica contra aqueles que atentam e violam contra o princípio republicano e da legitimidade do poder político em consonância com o Estado Democrático de Direito.