

MANUAL DE ORIENTAÇÕES AO AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL PARA O PERÍODO ELEITORAL DE 2012

MANUAL DE ORIENTAÇÕES AO AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL PARA O PERÍODO ELEITORAL DE 2012



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO





Apresentação

É oportuno registrar que, por ocasião do certame eleitoral ocorrido nos anos de 2008 e 2010, visando à escolha dos mandatários municipais e estaduais, respectivamente, e dos representantes populares na seara do Poder Legislativo, a Procuradoria-Geral do Município confeccionou manual de orientação, no qual foram compiladas as regras de comportamento a serem observadas pelos agentes públicos municipais, servidores ou não, durante o dito período eleitoral.

A cada dois anos são disputadas eleições em nosso país, em distintas circunscrições eleitorais. E, no corrente ano (2012), ocorrerá mais um certame eleitoral, no qual serão escolhidos o futuro Prefeito e os Vereadores. Tratando-se, destarte, de ano eleitoral, a atuação encampada pelos agentes públicos, especialmente aquela desempenhada por força do exercício de função administrativa, deverá pautar-se rigorosamente pelos ditames da legislação eleitoral que proíbem a prática ou efetivação de condutas que podem distorcer a legítima vontade popular.

Sublinhe-se ser ingente preocupação de nosso sistema jurídico a realização de eleições em um ambiente notadamente marcado pela igualdade de oportunidades entre os candidatos ou postulantes a cargos eletivos. Como é cediço, ingerências abusivas, pautadas pelo abuso do poder político e/ou econômico, podem conduzir ao surgimento de um cenário de desigualdades, em que alguns candidatos, praticando condutas ou adotando comportamentos ao arrepio da legislação pertinente, tendem a se sobressair frente aos seus concorrentes. Assim, com o fito de evitar a concretização de tal realidade, marcada pela desigualdade no que tange às diversas candidaturas submetidas ao sufrágio popular, o legislador pátrio buscou coibir práticas abusivas que deslegitimassem a escolha popular soberana. Imbuído de tal espírito, foram definidas regras que, direcionadas aos agentes públicos, prescrevem condutas proibidas durante o período eleitoral.

Impende ressaltar que o agente público, independentemente da posição por ele ocupada na estrutura hierárquica do órgão ou entidade municipal, deverá, assim que tiver conhecimento da prática de irregularidades à legislação eleitoral em seu ambiente de trabalho, adotar as providências cabíveis para coibir a ação irregular, contribuindo, assim, para que a chefia da unidade administrativa a que vinculado formalize as medidas adequadas à cessão da imediata da conduta proibida. Não lhe é permitido ser conivente com irregularidades ou ilícitos eleitorais.

Frente ao que se sucedera preteritamente, e com o escopo de facilitar a compreensão das regras fixadas para o vindouro prélio eleitoral, as condutas vedadas pelo ordenamento jurídico pátrio foram identificadas e agrupadas de acordo com o assunto disciplinado nas citadas legislações. Destarte, adotando-se como parâmetro os critérios de classificação escolhidos na edição anterior do vertente manual de orientação, estão identificadas as vedações relacionadas com:

- 1- Recursos Humanos;
- 2- Uso dos Bens, Materiais e Serviços;
- 3- Publicidade e Propaganda;
- 4- Recursos Orçamentários;
- 5- Uso da Frota de Veículos dos Órgãos Públicos;
- 6- Crimes Eleitorais.

Em grau de arremate, saliente-se que foram inseridas, nessa nova versão do presente manual de orientação, mudanças produzidas na legislação eleitoral com a superveniência de novos atos legislativos. Buscou-se, outrossim, mencionar, ainda que en passant, o entendimento conferido pelo Tribunal Superior Eleitoral nos temas mais polêmicos, ou seja, naqueles que suscitavam maiores dúvidas interpretativas entre os estudiosos do Direito Eleitoral.

- e) Difamar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação (Código Eleitoral, art. 325);
- f) Inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado. (Código Eleitoral, art.331);
- g) Impedir o exercício de propaganda (Código Eleitoral, art. 332);
- h) Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores (Código Eleitoral, art. 334);
- i) Fazer propaganda, qualquer que seja a forma, em língua estrangeira (Código Eleitoral, art. 335).

Índice

Da definição de agente público:	7
Das condutas vedadas pela legislação pátria:	9
I - Quanto aos recursos humanos:	9
II – Quanto ao uso dos bens, materiais e serviços:	12
III - No que pertine à publicidade e à propaganda no período eleitoral:	14
IV - Quanto aos recursos orçamentários e financeiros:	16
V - No tocante ao uso da Frota de Veículos:	18
VI - Constituem crimes eleitorais:	19



servidores a execução de atividades relacionadas com a campanha (a teor do disposto no art. 73, inciso VIII, § 2.º da Lei 9.504/97)

VI - Constituem crimes eleitorais:

- a) **No dia da eleição**, o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreatas e a distribuição de material de propaganda política, inclusive volantes e outros impressos, ou a prática de aliciamento, coação ou manifestação tendentes a influir na vontade do eleitor;

Observação: não caracteriza este crime a entrega ou a distribuição de material de propaganda eleitoral no interior das sedes dos partidos políticos e comitês eleitorais, a quem o solicite (Resolução – TSE 21.235, de 05.10.2002);

- b) O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista. (Lei 9.504/97, art. 40);
- c) Divulgar, na propaganda, fatos que se sabem inverídicos, em relação a partidos ou a candidatos, capazes de exercerem influência perante o eleitorado. (Código Eleitoral, art. 323);
- d) Caluniar alguém, na propaganda eleitoral ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime (Código Eleitoral, art. 324), ou quem, sabendo falsa a imputação, a propala ou a divulga (Código Eleitoral, art. 324, § 1.º);

V - No tocante ao uso da Frota de Veículos:

- a) É vedada a utilização de veículos da frota para transporte de materiais de publicidade eleitoral;
- b) É vedada a afixação de material de publicidade de candidatos (bandeiras, banners, adesivos, etc.) nos veículos da frota do Município de Teresina;
- c) É terminantemente vedado o transporte de eleitores nos veículos da frota municipal, exceto naqueles requisitados pelo Tribunal Regional Eleitoral, na forma da Lei Federal n. 6.091/1974;
- d) É proibido o abastecimento, lavagem, troca de óleo, manutenção e outras atividades correlatas dos veículos da frota que contenham material de publicidade eleitoral;
- e) É vedada a condução de veículos oficiais por condutores que utilizem qualquer tipo de identificação com candidatos e partidos;
- f) É vedada a utilização de veículos da frota por servidores ou passageiros que estejam usando vestes ou acessórios ostentando propaganda eleitoral de candidatos, partidos ou coligações, como bonés, camisetas, chapéus, lenços, pulseiras, etc.
- g) É proibida a utilização de veículos da frota para participação em comícios, reuniões, carreatas ou qualquer outro evento de política partidária;
- h) É permitido o uso de transporte oficial por servidores indispensáveis à segurança e atendimento pessoal do Prefeito e Vice-Prefeito, quando os acompanharem para a realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público, sendo vedada a estes

Da definição de agente público:

Conforme salientado alhures, existem regras que prescrevem proibições direcionadas aos agentes públicos no período eleitoral. Portanto, é de capital importância definir o que se deve entender por agentes públicos, sendo o mais recomendável, nessa importante tarefa, socorrer-se do comando normativo encartado no art. 73, inciso VIII, § 1.º, da Lei 9.504/97, dispositivo de cujo teor se extrai a seguinte dicção:

“Reputa-se agente público, 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.”(art. 73, inciso VIII, § 1.º, da Lei 9.504/97)

Trata-se, pois, de um conceito relativamente extenso, abrangendo inclusive aqueles que não sejam servidores públicos, ou seja, que não mantenham vínculos funcionais de caráter permanente com órgãos ou entidades do Poder Público Municipal.

de impostos de competência de outros organismos políticos federados) por força da Constituição da República ou de outros diplomas legislativos

Avulta observar que se o convênio tiver sido celebrado antes dos três meses que antecedem o pleito, e se houver previsão de um cronograma de desembolso de recursos, em contrapartida à realização de uma obra ou à prestação de um serviço pela entidade beneficiária, então os recursos relativos a esse convênio podem ser repassados, mesmo que esse repasse já ocorra dentro dos três meses imediatamente anteriores à eleição. Cuida-se de entendimento prestigiado na esfera jurisprudencial e que desfruta do beneplácito de significativa corrente doutrinária¹.

- b) É vedado ao agente público praticar ato de que resulte aumento de despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo poder ou órgão (parágrafo único, art. 21, Lei Complementar 101, de 2000);
- c) É vedado ao titular do Executivo, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. (Art. 42, Lei Complementar 101/2000);
- d) É proibida a operação de crédito por antecipação de receita no **último ano de mandato** do Prefeito Municipal.

¹ Confira-se, por exemplo, a abalizada opinião manifestada pelo membro do Ministério Público do Estado de Santa Catarina Pedro Roberto Decamin, em alentado estudo sobre as condutas vedadas em período eleitoral. O Artigo em questão denomina-se "Condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral" e está integralmente disponibilizado no endereço eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral daquele Estado da Federação: www.tre-sc.jus.br

postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados;

IV - Quanto aos recursos orçamentários e financeiros:

- a) É vedado ao agente público, **nos três meses que antecedem o prélio eleitoral**, 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 (Art. 73, inciso VI, alínea "a" da Lei 9.504, de 1997);

A teor do disposto no artigo 25 da Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), deve-se entender por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente integrante da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Vê-se, pois, que a legislação eleitoral, em face do que determina o comando normativo em destaque, não coíbe a realização de transferências obrigatórias (por exemplo, a participação do Município nas receitas obtidas a partir da cobrança

Das condutas vedadas pela legislação pátria:

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

I - Quanto aos recursos humanos:

- a) Ceder servidor público ou empregado da Administração Direta ou Indireta do Município, 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. (art. 73, inciso III da Lei 9.504/97);

*Sublinhe-se que a proibição acima destacada deve ser observada **permanentemente** pelos agentes públicos, não estando circunscrita aos períodos eleitorais.*

Anote-se, por seu turno, que não se ajusta à proibição descrita na legislação de regência acima especificada a cessão de servidores que se encontrem devidamente licenciados (licença concedida de acordo com as regras insertas no regime jurídico a que vinculados), estiverem fora do horário de expediente (ocasião em que lhes será lícito manifestar a sua predileção por determinada candidatura) ou no gozo regular de férias (consoante entendimento sufragado pelo TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL no RESPE 27.927, de 21.08.2008 – rel.Min.Arnaldo Versiani)

Durante o seu horário de expediente, o servidor público não poderá participar, por força de expressa proibição legal, de qualquer atividade político-partidária, sendo-lhe, pois, vedado, por exemplo, comparecer a comícios ou comitês de propaganda eleitoral.

- b) 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** (Art. 73, inciso V, da Lei 9.504/97);

Ressalvadas:

- 1) A nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança. (alínea "a", inciso V, art. 73, Lei 9.504, de 1997)
- 2) A nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo (três meses que antecedem o pleito). (alínea c, inciso V, art. 73, Lei 9.504, de 1997);
- 3) 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. (alínea "d", inciso V, art. 73, Lei 9.504, de 1997);

Excetua-se, ainda, das vedações:

- 4) A contratação temporária, quando objetivar o atendimento de situação de excepcional interesse público, prevista no art. 37,

Indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito (2009, 2010 e 2011) ou do último ano imediatamente anterior à eleição (2011), prevalecendo o que for menor (inciso VII, art. 73, Lei 9.504, de 1997);

- 4) É vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos na realização de inaugurações **nos três meses que antecedem as eleições**. (art. 75, Lei 9.504, de 1997) Caso reste configurado o descumprimento do disposto no referido artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.
- 5) Caracteriza propaganda extemporânea a manutenção de página na Internet em que haja pedido de votos, menção ao número do candidato ou ao de seu partido ou qualquer outra referência à eleição. Ressalvas e exceções: a manutenção de página na Internet sem essa menção é permitida;
- 6) A propaganda não poderá ser feita em idioma que não seja o nacional e não deve empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais (Código Eleitoral, art. 242, caput).
- 7) Ao postulante à candidatura a cargo eletivo não será permitido o uso de rádio, televisão, outdoor e Internet na realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido político, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome (Lei 9.504/97, art. 36, §1.º);

Ressalvas e exceções: Podem ser afixadas faixas e cartazes em locais próximos àquele onde será realizada a convenção, com mensagem direcionada aos convenccionais.

- 8) Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive

- c) Utilização de duplicadores, off-set, mimeógrafos, máquinas copadoras para reproduzir material de publicidade eleitoral;
- d) Transmissão de mensagens eletrônicas com conteúdo eleitoral;
- e) Fixação de material de campanha eleitoral em espaços dos órgãos e entidades públicos, como murais, quadros, portarias, janelas, muros, cercas, recepções, etc.;
- f) Utilização das áreas dos órgãos e entidades públicos para manifestações partidárias;

III - No que pertine à publicidade e à propaganda no período eleitoral:

- 1) Autorizar, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, ou das respectivas entidades da Administração Indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral-**proibição aplicável nos três meses que antecedem o pleito**; (alínea “b”, inciso VI, art. 73, Lei 9.504, de 1997)
- 2) Fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, se tratar de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo-**proibição aplicável nos três meses que antecedem o pleito** (alínea “c”, inciso VI, art. 73, Lei 9.504, de 1997);
- 3) É proibido realizar, em ano de eleição, **antes dos três meses que antecedem o pleito**, despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da Administração

IX, da Constituição, podendo ser autorizada nos termos da legislação específica, mediante expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.

- 5) Os atos que permitam a efetivação das contratações já autorizadas poderão ocorrer, mesmo no período de cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Prefeito, desde que as despesas delas decorrentes já estejam previstas na Lei Orçamentária Anual, com a prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo, nos termos da alínea “d”, inciso V, art. 73, Lei 9.504, de 1997.

Também não se coadunam com os ditames da legislação eleitoral aplicável à espécie as condutas adiante elencadas:

- c) 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 de 180 dias antes da eleição e até a posse dos eleitos** (inciso VIII, art. 73, Lei 9.504);

“No que pertine à regra ora perscrutada, merece destaque decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, segundo a qual é possível a aprovação de projeto legislativo que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela legislação eleitoral, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral (cf. Consulta 782. Resolução n.º 21.296, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves)

- d) Será vedada, **durante todo o dia da votação e em qualquer local público ou aberto ao público**, a aglomeração de pessoas portando os instrumentos de propaganda referidos na legislação eleitoral pertinente, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem a utilização de veículos;
- e) Constitui captação ilegal de sufrágio a doação, o oferecimento, a promessa, ou a entrega, pelo candidato, ao eleitor, com o fim

de obter-lhe o voto, de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, **desde o registro da candidatura até o dia da eleição;**

II – Quanto ao uso dos bens, materiais e serviços:

- a) **A partir de 1.º de janeiro de 2012**, 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 (Lei 9.504/97, art. 73, § 10);
- b) Por força de inovação legislativa ocasionada em razão do advento da Lei 12.034, de 2009, os programas sociais de que trata o § 10 do artigo 73 da Lei 9.504/97 não poderão ser executados, nos anos eleitorais, por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Lei 9.504/97, art. 73, § 11).
- c) Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta do Município- **proibição a ser observada permanentemente, não estando circunscrita aos períodos eleitorais;** (Art. 73, inciso I, da Lei 9.504/97)
- d) Utilizar para beneficiar partido ou organização de caráter político, o serviço de qualquer repartição municipal ou de entidade mantida ou subvencionada pelo Poder Público Municipal, ou que realize contrato com este, inclusive o respectivo prédio e suas dependências; (art. 377, Lei 4.737, de 1965);

- e) Usar materiais ou serviços, custeados pelo governo municipal, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram- **proibição a ser observada permanentemente, não estando circunscrita aos períodos eleitorais;** (inciso II, art. 73, Lei 9.504, de 1997);
- f) 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 Municipal- **proibição a ser observada permanentemente, não estando circunscrita aos períodos eleitorais** (inciso IV, art. 73, Lei 9.504)

“O Tribunal Superior Eleitoral, por ocasião do julgamento do RES-PE 25.890 (Rel.Min. José Delgado), reconheceu configurar violação ao disposto no preceito normativo em apreço o **uso de programa habitacional do poder público, por agente público, em período eleitoral**, com distribuição gratuita de lotes com claro intuito de beneficiar candidato que se está apoiando”.

- g) É vedada a pichação, a inscrição a tinta e a veiculação de propaganda nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público Municipal, nos bens tombados do patrimônio histórico, artístico ou paisagístico ou que a ele pertençam, e nos de uso comum.

Enquadram-se, ainda, na legislação citada e, portanto, são proibidas as seguintes situações:

- a) Utilização do Sistema de Malote Oficial para remessa de qualquer tipo de publicidade vinculada a candidatos, inclusive de jornais, semanários, revistas, cartilhas, etc.;
- b) Utilização de contratos postais para remessa de correspondências, telegramas, documentos, panfletos, etc., com conteúdo eleitoral;