

ORIENTAÇÕES SOBRE AS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS

PERÍODO ELEITORAL DE 2020

MARÇO 2020

PARANÁ



GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA-GERAL

1. INTRODUÇÃO

O presente “manual” tem por objetivo apresentar, de modo bastante conciso, as **condutas vedadas aos gestores públicos estaduais no período eleitoral próximo (2020)**, tendo como base as disposições da Lei Federal nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral - TSE e a Jurisprudência dos Tribunais Eleitorais.

O “manual”, que não tem a pretensão de esgotar o tema, busca **fornecer informações básicas sobre as restrições impostas pela legislação eleitoral aos agentes públicos estaduais, servindo como instrumento para consultas rápidas e eficientes**, de modo que as suas ações não sejam questionadas pelos Órgãos de Controle Externo, notadamente no âmbito eleitoral.

Dentre os dispositivos da Lei de Eleições, cujo âmbito de observância é de natureza nacional, destaca-se o art. 73, da Lei Federal nº 9.504/1997, que contém relação de condutas de agentes públicos “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. Referida Lei Eleitoral, não custa salientar, define agente público como toda pessoa física “que 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, § 1º, da Lei Federal nº 9.504/1997).

1. INTRODUÇÃO

A exposição das condutas vedadas será realizada através de tópicos, de acordo com a similitude dos temas; são eles:

**A) PROIBIÇÕES NA ÁREA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL;
B) PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS; E
C) PROIBIÇÕES NA ÁREA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/
FINANCEIROS.**

Na parte final do documento, como forma de facilitar a fixação do conteúdo, apresentam-se, na forma de **“perguntas e respostas”**, **tópicos contendo uma síntese das orientações exaradas pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná para as questões mais frequentes do cotidiano da Administração Pública Estadual.**

Enfatiza-se, por fim, que situações específicas, não contempladas neste “manual”, dependerão de análise pontual, de modo que, **diante de casos concretos que gerem dúvidas, DEVE o agente público estadual se abster de praticá-los, por cautela, comunicando tal fato ao titular do órgão ou entidade, que avaliará a necessidade de formular consulta específica à Procuradoria-Geral do Estado, a qual, por sua vez, auxiliará o Chefe da Pasta no encaminhamento da consulta à apreciação da Justiça Eleitoral.**

2 . PROIBIÇÕES NA ÁREA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos DEVERÁ TER caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (CF, Art. 37, §1º). **(ver: (Lei n. 9.504/97, art. 74; LC n. 64/90, art. 22)**

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 31/12/2020

EXCEÇÕES

Não há.

OBSERVAÇÃO

“1. A ação de investigação judicial eleitoral para apuração do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, por violação ao princípio da impessoalidade (...) pode ser ajuizada em momento anterior ao registro de candidatura, haja vista, na hipótese de eventual procedência, as sanções atingirem tanto candidatos quanto não candidatos. 2. O abuso do poder de autoridade pode se configurar, inclusive, a partir de fatos ocorridos em momento anterior ao registro de candidatura ou ao início da campanha eleitoral. Precedentes.” (Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5032, Acórdão de 30/09/2014, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

2 . PROIBIÇÕES NA ÁREA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Realizar despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das entidades da administração indireta, **que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito** (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73, VII, com redação da Lei Federal nº 13.165/15).

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 30/06/2020

EXCEÇÕES

Não há.

OBSERVAÇÃO

No **cálculo para verificação ou não de aumento de despesas** com publicidade deve ser considerado o **gasto global**, que abranja a publicidade da **Administração Pública direta e indireta** (Ver: TSE, Petição nº 1.880, de 29/06/2006, Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto).

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

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** (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73, IV).

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 31/12/2020

EXCEÇÕES

Não há.

OBSERVAÇÃO

“**Não se exige a interrupção de programas** nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação. (...)” (TSE, EREspe nº 21.320, Acórdão de 09.11.2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira)

2 . PROIBIÇÕES NA ÁREA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Em inaugurações de obras públicas, proíbem-se:

- a) A contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos (Lei Federal nº 9.504/97, art. 75);
- b) A participação de qualquer candidato (Lei Federal nº 9.504/97, art. 77).

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

04/07/2020 até a homologação do resultado das eleições

EXCEÇÕES

Não há.

OBSERVAÇÃO

“A condição de candidato somente é obtida a partir da **solicitação do registro de candidatura**. Assim sendo, como ainda não existia pedido de registro de candidatura à época do comparecimento à inauguração da obra pública, o art. 77 da Lei nº 9.504/97 não incide...” (TSE, AAG nº 5.134, Acórdão de 11/11/2004, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos).

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, entendeu que a participação de candidato em inauguração de obra de instituição privada não caracteriza a conduta vedada prevista no art. 77 da Lei nº 9.504/1997, ainda que a obra tenha sido subsidiada com dinheiro público. (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 18-212, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 3.10.2017).

3 . PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta do Estado (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73, I e § 2º).

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 31/12/2020

EXCEÇÕES

Ressalvada a realização de convenção partidária.

OBSERVAÇÃO

“A hipótese de incidência do inciso I do referido art. 73 é direcionada às candidaturas postas, não sendo possível cogitar sua aplicação antes de formalizado o registro de candidatura”. (Representação ne 14562, Relator(a) Min. Admar Gonzaga Neto, DJE 27/08/2014).

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73, II).

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 31/12/2020

EXCEÇÕES

Não há.

3 . PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Realização de eventos (reuniões) de natureza eleitoral em repartições públicas estaduais.

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 31/12/2020

EXCEÇÕES

Não há.

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73, § 10)

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

01/01/2020 à 31/12/2020

EXCEÇÕES

- a) Nos casos de calamidade pública ou de estado de emergência;
- b) Nos casos de atendimento 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.

OBSERVAÇÃO

Nos anos eleitorais, os programas sociais não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. (Lei n. 9504/97, art. 73, § 11).

4 . PROIBIÇÕES NA ÁREA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/FINANCEIROS

DESCRIÇÃO DA CONDUTA

Realizar transferência voluntária de recursos aos municípios (Lei Federal nº 9.504/97, art. 73, IV, a)

DURAÇÃO DO IMPEDIMENTO

A partir de 04 de julho de 2020 até a homologação do resultado.

EXCEÇÕES

- a) Repasses de recursos destinados a cumprir **obrigação formal preexistente** para execução de obra ou serviço **em andamento, ou seja, já iniciado**, e com cronograma prefixado;
- b) Repasses de recursos destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

OBSERVAÇÃO

“[a]s transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias.” (Boletim de Jurisprudência 114/TCU, Acórdão 287/2016 Plenário).

PERGUNTAS E RESPOSTAS

1) O servidor estadual em férias ou em licença pode participar de eventos políticos (de campanha)?

Sim. A vedação existe apenas em relação aos servidores estaduais que estão em atividade, impedidos de fazer campanha **no horário do expediente**.

2) A partir de 04 de julho de 2020 está proibida a realização de concursos públicos estaduais, publicação de editais e/ou homologações?

Não. A vedação atinge apenas o ato de admissão de pessoal (nomeação ou contratação) praticado **a partir da data de 04 de julho de 2020**. Vale ressaltar que é permitida, no 2º semestre, **observada a limitação prevista nos incisos I a V do parágrafo único do artigo 22, ambos da LRF**, a admissão de candidatos aprovados em concurso público **homologado anteriormente a data de 04 de julho de 2018**. **Vale lembrar que em 2020 serão realizadas eleições municipais. Portanto, como o caput do inc. V do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997 limita tal vedação à circunscrição do pleito, as vedações não se aplicam ao Estado.**

É bom ressaltar que as normas contidas no art. 22 da LRF se aplicam independentemente de se estar no período eleitoral.

3) É permitida a nomeação/exoneração de servidores estaduais ocupantes de cargo comissionado e/ou função gratificada no período eleitoral?

Sim. A vedação de nomeações e ou exonerações de servidores públicos não abrange os cargos comissionados e funções gratificadas, de livre nomeação e exoneração seja de que esfera de governo for.

4) Em quais situações podem os servidores públicos estaduais participar de eventos de natureza eleitoral?

É permitida aos servidores públicos estaduais a participação em eventos ou campanhas eleitorais de qualquer candidato – o que constitui direito de todo e qualquer cidadão – **desde que essa participação se dê fora do horário de trabalho e do ambiente funcional**, bem como sejam observadas as demais restrições legais abordadas nesta cartilha (ver o disposto no art. 73 e seguintes, Lei Federal nº 9.504, de 1997).

5) O servidor público estadual pode comparecer à repartição fazendo uso de vestimenta, adesivos ou broches que identifiquem candidatos ou possuam natureza eleitoral?

Não. É terminantemente proibido ao servidor público, inclusive ao estadual, o uso de materiais publicitários ou de natureza eleitoral que representem propaganda de candidato ou partido político **no âmbito das repartições públicas**. Tal vedação abrange o uso de adesivos, broches, bottons etc., inclusive em bens e materiais no recinto de trabalho.

6) A proibição de utilização de material político no âmbito da repartição pública estadual abrange o usuário dos serviços públicos?

Não. A vedação abrange **tão somente o servidor público estadual**, devendo ser coibida, inclusive, qualquer espécie de manifestação, no âmbito das repartições públicas estaduais, que possa ter conotação eleitoral.

7) É permitida a realização de licitações para a contratação de obras e serviços para o Estado durante o período eleitoral?

Sim. Não há qualquer restrição legal à realização, **pelo Estado**, de licitações para obras e serviços, para a Administração Pública Estadual, durante o período eleitoral (inclusive a assinatura de contratos).

8) Há alguma restrição para o uso de e-mails oficiais (“expresso”) pelos servidores públicos estaduais?

Sim. Esse veículo de comunicação deve ser utilizado apenas para fins institucionais, não devendo ser utilizado para divulgação de material de campanha eleitoral, ou para qualquer finalidade correlata.

9) É proibida a utilização de símbolos, marcas, imagens e expressões que identifiquem determinado governo nos três meses que antecedem o pleito?

O Tribunal Superior Eleitoral tem o entendimento de que em relação à vedação da propaganda institucional, o que se proibiu foi a utilização de slogans, símbolos ou logotipos pessoais que não sejam os definidos na Constituição do Estado.

10) Quem está abrangido pela proibição de inauguração de obras públicas em período eleitoral?

É proibido a qualquer candidato comparecer, a partir de 4 de julho de 2020, a inaugurações de obras públicas (Lei nº 9.504/1997, art. 77, caput). A condição de candidato somente é obtida a partir da solicitação do registro de candidatura. (TSE, AAG nº 5.134, Acórdão de 11/11/2004, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos).

11) A proibição de inauguração de obras públicas abrange o ato de visita a obras já inauguradas ou em execução?

Não, desde que a visita ou inspeção de obras **se dê em caráter administrativo**, pois segundo entendimento do TSE, o candidato a cargo do Poder Executivo que visita **obra já inaugurada** não ofende a proibição contida no artigo 77 da Lei Federal nº 9.504, de 1997. No mesmo sentido, podem-se citar os seguintes precedentes do TSE:

- Não configura situação jurídica enquadrável no art. 77 da Lei nº 9.504/97 o comparecimento de candidatos ao local **após a inauguração da obra** pública, quando já não mais estão presentes os candidatos em geral (Acórdão nº 24.852, de 27.9.2005).
- A participação em evento público, **no exercício da função administrativa**, por si só, não caracteriza inauguração de obra pública (Acórdão nº 608, de 25.5.2004).

12) Quais as restrições em relação à participação em programas e pronunciamentos em rádio e TV, por parte dos servidores públicos?

Os pronunciamentos dos servidores públicos, no exercício de suas atribuições institucionais, devem se restringir a questões de natureza administrativa, estando vedada qualquer espécie de menção a questões eleitorais. Ainda, o Governador do Estado está proibido de 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.

13) Nos três meses que antecedem as eleições estaduais, é vedada a celebração, pelo Estado, de convênios tendentes à transferência de recursos para os Municípios?

Sim, mas a vedação abrange tão somente a transferência voluntária de recursos, ou seja, quando existe a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde – SUS.

Os demais atos preparatórios de formalização do ajuste são permitidos, inclusive a assinatura de convênios e o empenho de valores, **desde que não haja abusos que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral**.

O TSE já expôs entendimento no sentido de admitir que a proibição prevista no artigo 73, inciso IV, letra “a”, da Lei nº 9.504, de 1997, não impede a prática dos atos iniciais de convênios, que não chegarão ao seu final (TSE, RRP nº 54, Acórdão de 06/08/1998, relator Ministro Fernando Neves da Silva). E o então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, na Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004, referendada pelos Ministros do TSE por meio da **Resolução nº 21.878, de 12/08/2004**, firmou entendimento que “a vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a **transferência efetiva de recursos**”.

Essa conduta fica proibida no período de 3 (três) meses que antecedem o pleito. Após a eleição não há mais sentido na continuidade dessa vedação. No entanto, havendo um segundo turno a proibição se estende até sua realização, pois somente neste momento termina de fato o período eleitoral.

14) A celebração de parcerias, pelo Estado, com entidades privadas, sem fins lucrativos, está abrangida pela vedação atinente às transferências voluntárias prevista na Lei Eleitoral?

Não, pois a transferência de recursos ao setor privado não é abrangida pela vedação para as transferências voluntárias de recursos, consoante esclarece o art. 26 da LRF (cf. Acórdão TSE nº 266, de 09/12/2004), devendo ser atendidas as exigências legais, com destaque para aquelas previstas na Lei n. 13.019/2014 (Lei de Parcerias), na Lei n. 4.320/64, na LC n. 101/2000 e nas demais leis orçamentárias.

É imperioso, ainda, que seja observada pelo administrador público a restrição imposta pelo inciso IV do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/972, ou seja, a transferência de recursos para as entidades sem fins lucrativos não poderá causar eventual violação a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de ser considerada ilegal.

15) A Administração Pública Estadual pode continuar a promover os seus programas, eventos, palestras, cursos e treinamentos, ou seja, eventos - de maneira geral - durante o período eleitoral?

Sim. Não há vedação expressa quanto à realização desses eventos, tendo em vista que se deve garantir a continuidade do serviço público, mesmo durante o período eleitoral, justamente para não causar prejuízos à população. No entanto, é de suma importância que esses eventos não tenham nenhuma conotação político-partidária, nem favoreçam esse ou aquele candidato participante do pleito eleitoral, sob pena de ser considerada ilegal. Recomenda-se, buscando dar transparência e demonstração de boa-fé, que seja oficiado ao Ministério Público Eleitoral dando-lhe conhecimento sobre a realização do evento a fim de que possa, em querendo, fiscalizá-lo.

16) É regular o início de obras estaduais em imóveis municipais, ainda que autorizados por lei estadual e por convênio realizado com as municipalidades depois de 04 de julho de 2020, mas sem repasse de recursos financeiros pelo Estado?

Não. Há vedação legal para esse tipo de conduta, consoante dispõe o artigo 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/97. Obra estadual em próprio municipal ainda que sem repasse de recursos financeiros à municipalidade pode ser entendida pela Justiça Eleitoral como distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios a terceiros, o que é proibido pela legislação regente.

17) Como se faz a prova de desincompatibilização para que o servidor estadual efetivo possa obter o Registro de sua candidatura?

Através de ofício do partido atestando ao TRE que o candidato (servidor) se desincompatibilizou. Com a CERTIDÃO DE REGISTRO de sua candidatura, o servidor estadual deverá apresentar ao GRHS requerimento para a concessão de “licença para concorrer a mandato eletivo”.

18) Quais as consequências decorrentes do descumprimento das vedações/impedimentos contidos na legislação eleitoral?

O desatendimento das normas eleitorais sujeita o agente público estadual a diversas penalidades, inclusive responsabilização criminal. Em alguns casos a punição limita-se à fixação de uma multa pecuniária, em valor correspondente à gravidade da infração, mas também pode resultar na cassação do registro ou diploma do candidato ou caracterizar, ainda, ato de improbidade administrativa, acarretando a aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 8.429/1992, além de possibilitar a sua demissão do serviço público estadual.

19) A Lei Estadual n. 19.206, de 31/10/2017, proíbe a assinatura de convênios nos 3 meses que antecedem o pleito eleitoral? Referida norma, ademais, autoriza a transferência efetiva de valores durante referido período, nos casos em que o convênio tenha sido assinado anteriormente?

Pelo que se percebe da justificativa contida no PL 376/2017, **o objetivo da Lei Estadual 19.206/2017 não é criar uma "antecipação fictícia da data em que se considera ocorrida a transferência efetiva de valores"**, mas apenas deixar claro que **o município só precisa demonstrar a "regularidade fiscal" uma vez**, qual seja, no momento da assinatura (ou na assinatura dos aditamentos de valor).

A **transferência efetiva de valores** (liberação financeira, após fases previstas na Lei n. 4320/64 - empenho, liquidação e pagamento), conforme visto na resposta ao item 15, **não pode ocorrer no período previsto na Lei n. 9504/97 (art. 73, VI, a), ainda que a assinatura do convênio e a demonstração de regularidade fiscal tenham ocorrido em momento anterior.**

Nada impede, porém, que o convênio seja assinado durante o período de vedação (já que isso não autoriza a transferência efetiva durante o período de vedação), desde que sejam **evitados abusos que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral.**

