Conceito

Trata-se de termo técnico utilizado pela legislação para se referir às condutas vedadas a agentes públicos, só podendo ser praticadas por estes, e são objetos de ação eleitoral denominada Representação.

As condutas vedadas são tratadas em espécie e taxativamente sob a hermenêutica da legalidade estrita, conforme apontado pelo TSE no julgamento do ED-REsp 30.204/PR. Isto é, elas são vistas como aparentes tipos penais, no que diz respeito a legalidade estrita, não comportando interpretações extensivas do que está escrito em lei.

A lógica é de que sejam consideradas sob a mesma dogmática do direito penal, aplicando-se princípios com o da presunção de inocência, insignificância, vedação da analogia in malam partem, etc.

É aplicada aos “agentes públicos” de maneira ampla, inclusive:

- Cargos comissionados;
- Servidores dos três Poderes;
- Cargos honoríficos (mesários, jurados, conselheiros);
- Estagiários, mesmo que não remunerados;
- Funcionários de empresas públicas;
- Funcionários de empresas contratadas em regime de licitação;
- Funcionários de fundações custeadas pelo Poder Público.

Hipóteses de Condutas Vedadas

As hipóteses de condutas vedadas estão previstas no artigo 71 da Lei Eleitoral. Vejamos o que diz o inciso I:

> **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:
>
> 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;

Existem algumas exceções ao disposto no dispositivo. São elas:

- Bens de uso comum do povo (ruas, praças, avenidas);
- Residências oficiais do Chefe Executivo para reuniões;
- Bens imóveis para convenção partidária, desde que ressarcidas as despesas;
- Transporte oficial do Presidente da República, desde que ressarcidas as despesas.

O inciso II do mesmo artigo traz mais hipóteses de condutas vedadas, quais sejam:

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

As condutas previstas no disposto consistem em casos de desvio de finalidade da Administração, incluindo:

- Verba de correspondência franqueada ao gabinete;
- Cotas de gastos com combustível;
- Serviços de telefonia.

O inciso III, por sua vez, prevê como conduta vedada:

> 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;

A doutrina admite ainda referida vedação a outros Poderes. Ademais, permite-se a participação em campanha fora do expediente e em férias.

É necessário atentar ao inciso IV, pois, apesar de semelhante com o anterior, prevê conduta ligeiramente diversa. Vejamos:

> 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;

Os serviços aqui descritos referem-se aos programas sociais e, nesse dispositivo, o legislador buscou evitar que políticas públicas tenham função desviada exclusivamente para captação de votos. Fica caracterizada a partir da promessa, mesmo que não concretizada.

Passando para o § 10, temos as condutas vedadas especificamente a partir do dia 1º de janeiro do ano eleitoral, deferentemente das anteriores que são vedadas a qualquer tempo. Ibis literis:

> § 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.

Quantos a incentivos fiscais, podem ser concedidos a título de atração para investimento, mas não podem ser concedidos a título de regularização de dívidas.

Condutas Vedadas 180 Dias Antes das Eleições

As condutas vedadas nos 180 dias que antecedem as eleições estão previstas no art. 73 da Lei Eleitoral. O inciso VII dispõe:

> VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

O inciso trata de uma espécie de propaganda lícita, não vinculada a figura do candidato, mas às suas realizações. A vedação nesse caso recai sobre o montante gasto em verbas destinadas à publicidade.

O inciso VIII traz mais uma hipótese de conduta vedada, qual seja:

> 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.

Esse dispositivo trata, em suma, da concessão de valores salariais em troca de votos dos servidores públicos. Em contraponto, é permitido o aumento salarial em virtude de lei federal de disputa municipal, e vice-versa.

Um ponto de atenção deste inciso é que, enquanto os incisos anteriores preveem condutas vedadas do marco inicial até a data do pleito, este prevê a vedação até a data da posse dos eleitos. Ou seja, se o candidato vencer a eleição e incidir nessa conduta antes da sua posse,

poderá enquadrado no inciso.

Condutas Vedadas 3 Meses Antes das Eleições

As condutas vedadas nos três meses anteriores ao pleito também estão previstas no artigo 73, 75 e 77 da Lei Eleitoral. O inciso V, do art. 73, dispõe:

> 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 (...)

Esse inciso busca vedar o favorecimento ou punição de agentes público, podendo a própria Justiça Eleitoral declarar a nulidade do ato e determinar a reintegração.

Todavia, permanece lícito realizar: concursos públicos; posses nos cargos públicos; entrar em exercício, se a nomeação foi anterior aos 3 meses previstos no dispositivo.

O inciso V traz ainda algumas ressalvas quanto ao disposto no caput. São elas:

> a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

Outras hipóteses de condutas vedadas nos três meses anteriores ao pleito estão previstas no inciso VI:

> 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;

A alínea ‘a’ trata especificamente de transferência de recursos entre estados, União e municípios e busca evitar o desequilíbrio pela demonstração de influência perante os entes centrais.

> 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;

O dispositivo acima, por sua vez, prevê o caso de abuso da chamada “publicidade institucional”, a propalação desenfreada de sucessos administrativos. Neste, não é preciso provar o intuito eleitoreiro.

> 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;

Na alínea ‘c’, o legislador buscou vedar uma vantagem indevida pelo uso dos meios oficiais de comunicação.

O artigo 75, por sua vez, traz como hipótese de conduta vedada nos três meses anteriores ao pleito:

> **Art. 75.** Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.
>
> Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Aqui, buscou-se a proibição de que fatos públicos, como a entrega de obras, se tornem espetáculos com fins eleitoreiros.

Nesse mesmo sentido, o artigo 77 prevê hipótese incidente para todos os candidatos, independentemente de terem contribuído, ainda que pleiteantes do Poder Legislativo, bastando seu simples comparecimento. Vejamos:

> **Art. 77.** É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Sanções

As sanções previstas para aqueles que incidem nas hipóteses de condutas vedadas são:

- Suspensão imediata da conduta vedada;
- Multa no valor de cinco a cem mil UFIR;
- Cassação do registro ou do diploma;

Aplica-se o princípio da proporcionalidade e razoabilidade, em razão da potencialidade lesiva ao bem jurídico tutelado.

- Pequeno dano ao bem jurídico: aplicação de multa;
- Grande dano ao bem jurídico: aplicação de multa somada à cassação do registro ou do diploma;

Com a decisão transitada em julgado ou preferida em órgão colegiado, há ainda ainda a pena reflexa de inelegibilidade por 8 anos, em razão do previsto Lei Completar Nº 64/1990 (Lei da Ficha Limpa).