



CONDUTAS VEDADAS

Contextualização histórica e comparada



- ***Electoral Management Body (EMB)***
 - **Modelo governamental: democracias consolidadas**
 - **Modelo independente: democracias emergentes**
 - **Modelo misto**
- **Poder Judiciário e Justiça Eleitoral**
- **Modelo brasileiro**
 - **Do Brasil Império à Constituição Cidadã**

Conduitas Vedadas: Em busca da liberdade de voto

- Do coronelismo ao clientelismo (abuso do poder político)
- Dever de Proibição Administrativa (direito fundamental difuso)
- Isonomia entre candidatos (princípio de proibição de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades)
- Democracia deliberativa



Art. 73, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997: Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que Capítulo 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.”

- Agentes políticos
- Servidores públicos da administração direta e indireta (efetivos, comissionados, contratados e eletivos)
- Pessoas em exercício de funções públicas (conselheiros, estagiários, pessoas requisitadas)
- Os que se vinculam contratualmente com o Poder Público (prestadores terceirizados, concessionários ou permissionários)



Condutas vedadas: Destinatários

Condutas vedadas: Princípios Gerais

- **Abuso de poder ou de autoridade (desvio de finalidade do ato administrativo)**
- **Potencialidade lesiva (presunção absoluta ou relativa?)**
- **Responsabilidade objetiva**
- **Dispensabilidade da condição de pré-candidato ou candidato**

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA. PREFEITO. INTERESSE DE AGIR. RESPONSABILIZAÇÃO QUE NÃO REQUER A CONDIÇÃO DE CANDIDATO. DECADÊNCIA. AUSÊNCIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. INEXIGÊNCIA DE POTENCIALIDADE LESIVA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A responsabilização pela prática das condutas descritas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 prescinde da condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público. (...) 4. **As condutas vedadas são causas de responsabilidade objetiva, dispensando a análise de sua potencialidade lesiva.** (...) (TSE - AI: 00000574720166130273 TRÊS PONTAS - MG 5747, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 12/11/2019, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 27)

Conduitas vedadas x abuso de poder de político x improbidade administrativa

- As condutas vedadas são espécie do gênero abuso do poder político
- A prática por si só de conduta vedada não é suficiente para caracterizar o abuso do poder político
- Há necessidade de se comprovar a gravidade e não a potencialidade lesiva
- O abuso do poder político deve ser apurado em investigação judicial eleitoral, enquanto a conduta vedada em representação eleitoral

“para configurar a prática de abuso de poder é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos. [...]”(REspe nº 114, Relator Ministro Admar Gonzaga, julgado em 05/02/2019).

Condutas vedadas em espécie

• Proibições atemporais

- **Ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, salvo para convenção partidária (art. 73, I)**

A utilização de bens públicos como cenário para propaganda eleitoral é lícita, desde que presentes os seguintes requisitos: (I) o local das filmagens seja de livre acesso a qualquer pessoa; (II) o serviço não seja interrompido em razão das filmagens; (III) o uso das dependências seja franqueado a todos os demais candidatos [...]; (iv) a utilização se restrinja à captação de imagens, sem encenação [...] (Ac. de 12.8.2021 no AgR-REspEI nº 060316840, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

“Somente é lícito à pessoa ocupante de cargos de Prefeito, Governador e Presidente da República fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar e transmitir live eleitoral, se: a) tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao Poder Público ou ao cargo ocupado; b) a participação for restrita à pessoa detentora do cargo; c) o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura; d) não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos, nem aproveitados servidoras, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta e indireta; e) houver devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e das doações estimáveis relativas à live eleitoral, inclusive relativos a recursos e serviços de acessibilidade.” [...]” (Ac. de 19.10.2023 na AIJE nº 060121232, rel. Min. Benedito Gonçalves; no mesmo sentido o Ac. de 19.10.2023 na AIJE nº 060166527, rel. Min. Benedito Gonçalves.)

• Proibições atemporais

- Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelo Poder Público (art. 73, IV)
- Violação ao Princípio da Impessoalidade (art. 37, § 1º, CR/88)
 - **O art. 74 da Lei 9.504/97:** Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.
 - **Ação eleitoral cabível:** investigação judicial eleitoral, que pode ser proposta mesmo antes do registro da candidatura, mas a conduta vedada pode ser objeto de representação eleitoral

- **Proibições a partir de 1º de janeiro de 2024**
 - **Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública, exceto em casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior (art. 73, § 10)**
 - O ilícito pressupõe três requisitos cumulativos:
 - (a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista, diretamente à população;
 - (b) gratuidade, sem contrapartidas;
 - (c) caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas. (Ac. de 8.2.2024 no REspEI nº 060010570, rel. Min. Benedito Gonçalves, red. para acórdão Min. Cármen Lúcia.)

- **Proibições a partir de 1º de janeiro de 2024**

- **Empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos, da Administração Direta ou Indireta, que excedam a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três últimos anos que antecedem o pleito (art. 73, VII)**
- Para fins da caracterização do excesso de gastos com publicidade institucional no ano da eleição, ilícito tipificado no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, o TSE já assentou **não ser necessário que haja o pagamento da despesa, bastando o reconhecimento oficial de que os serviços foram efetivamente prestados, o que ocorre já nas fases de liquidação e empenho.** (Ac. de 18.6.2020 no AgR-REspe nº 60949, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

- **Proibições a partir de 09 de abril de 2024 até a posse dos eleitos**

- **Fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (art. 73, VIII)**
- não há ilegalidade na **revisão salarial de categorias específicas**, a qual não se confunde com revisão geral da remuneração, esta, sim, vedada pela legislação eleitoral quando concedida nos 180 dias anteriores ao pleito e em excesso à recomposição do poder aquisitivo



- **Proibições a partir de 06 de julho de 2024 até as eleições (incluindo o segundo turno)**

- **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, sob pena de nulidade de pleno direito. (art. 73, V)**

Ressalva-se dessa vedação:

- 1) **a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;**
- 2) **a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;**
- 3) **a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;**
- 4) **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;**
- 5) **a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários (art. 73, V);**

- **Proibições a partir de 06 de julho de 2024 até as eleições (incluindo o segundo turno)**

- Realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito (art. 73, VI)

Ressalva-se dessa vedação:

- 1) 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

- **Proibições a partir de 06 de julho de 2024 até as eleições (incluindo o segundo turno)**
 - **Autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos, exceto em caso de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral e a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado; (art. 73, VI)**
 - **Conceito de publicidade institucional:** aquela destinada a informar à sociedade a realização de atos, programas, obras e serviços de caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social.
 - **Difere do uso promocional previsto no art. 74, Lei 9.504/97**
 - **Não inclui a publicação de atos oficiais ou meramente administrativos**
 - **Vedado o uso de símbolos, marcas, slogans etc... que possam remeter o eleitor à autoridade em campanha ou à administração (exceto foto do Presidente da República com a faixa presidencial, segundo a AGU)**

- **Ainda sobre a publicidade institucional**
- “2. A norma do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 veda toda e qualquer publicidade institucional nos três meses anteriores à eleição, ainda que realizada de forma indireta, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral, o que visa evitar sejam favorecidas aquelas autoridades ou servidores públicos que estejam em campanha eleitoral, provocando uma injustificada desigualdade entre os candidatos e comprometeria a lisura do pleito.
3. A mencionada regra proibitiva não admite publicidade institucional, ainda que realizada sem ofensa ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, ou seja, mesmo que tenha exclusivo caráter educativo, informativo ou de orientação social.” (RESPE nº 21.171, Relator Ministro Fernando Neves, julgado em 17/06/2004).

RECOMENDAÇÃO MPMG:

Que, a partir de 6-julho-2024 (art. 73, VI, “b”, da Lei das Eleições), não autorize e nem permita a veiculação de qualquer publicidade institucional, qualquer que seja o seu conteúdo, salvo em casos de grave e urgente necessidade pública, neste caso pleiteando prévia autorização da Justiça Eleitoral;

- **Proibições a partir de 06 de julho de 2024 até as eleições (incluindo o segundo turno)**
 - **Contratar shows artísticos, na realização de inaugurações, pagos com recursos públicos (art. 75)**
 - **Para a AGU, encontros científicos, festividades de caráter cívico, histórico e cultural previsto em lei não estão inseridos na proibição. Para o TSE, deve-se analisar caso a caso, “se houve a) para fins de abuso, desvirtuamento do evento comemorativo, visando à obtenção de dividendos eleitorais espúrios, mediante emprego desproporcional de recursos de conteúdo econômico e/ou utilização indevida da máquina pública; b) para fins de conduta vedada, infração objetiva ao comando legal, mediante a prática do ato no período crítico; c) em ambos, presença de circunstâncias que denotem gravidade (na quadra do abuso para a caracterização da ilegalidade e, no da conduta vedada, para ajuste da sanção). [...]” (REspe nº 57611, Relator Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 19/03/2019).**
-

- **Proibições a partir de 06 de julho de 2024 até as eleições (incluindo o segundo turno)**
 - **Comparecimento de candidato em inaugurações de obras públicas (cf. art. 77 da Lei nº 9.504/1997).**
 - **Condição material de candidato:** Incidência do art. 77, da Lei nº 9.504/1997, ao gestor que não ostenta a qualificação formal de candidato na época do comparecimento à inauguração da obra pública, mas que demonstra a condição material de candidato. (AgR-REspe nº 29409, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 05/02/2019).
 - **Produção de vídeo sobre obras concluídas:** o TSE já decidiu que a mera gravação de vídeo amador informando a conclusão de pavimentação e recapeamento asfáltico de rua, sem aglutinação de eleitores ou cabos eleitorais, sem propaganda de cunho institucional e sem a realização de cerimônia não configura a conduta vedada prevista neste inciso. (Recurso Especial Eleitoral nº 060048206, decisão monocrática, rel. Min. Raul Araujo Filho, julgado em 30/11/2022).
-



Obrigado

Fábio Reis de Nazareth

31 3398-5410

31 99969-1003

fabionazareth@mpmg.mp.br