

2019

Revisado 2020
LCP nº 173/2020
EC nº 107/2020

Limitações e Restrições em Período Eleitoral e Último Ano de Mandato



JUIZ DE FORA
PREFEITURA

Secretaria
da Fazenda

Apresentação

A aproximação das Eleições 2020 torna necessário um planejamento adequado das ações governamentais em razão das condutas vedadas pela legislação eleitoral, a fim de evitar que os agentes públicos incorram em alguma das vedações legais para esse período. Isso porque, a lei eleitoral reprime atos que possam vir a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, sendo de extrema relevância a observação das orientações contidas nesse documento.

O presente documento tem por escopo a sintetização das principais normas que devem orientar o comportamento dos agentes públicos municipais durante o ano eleitoral. Nesse sentido, procurou-se abordar o tema das vedações legais e recomendações de maneira simples e objetiva, possibilitando aos agentes públicos do Município de Juiz de Fora agirem com maior segurança e dentro da legalidade no período próximo às eleições.

Este trabalho baseia-se, sobretudo, na disciplina legal contida nos artigos 73 a 78 da Lei das Eleições (Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997); no Código Eleitoral (Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965); na Lei Federal nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Reforma Política); em estudos desenvolvidos por especialistas no assunto; nas resoluções sobre a matéria, expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE); no arcabouço jurisprudencial do referido Tribunal e do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG); e, ainda, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, e pela Emenda Constitucional nº 107, de 02 de julho de 2020.

Sumário

P ublicidade.....	4
U so de Bens e Recursos Públicos.....	11
P essoal.....	18

Para o Tribunal Superior Eleitoral, entende-se como ato de propaganda eleitoral:

Aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública. (Recurso Especial Eleitoral nº 15.732, de 15.04.1999, rel. Min. Eduardo Alckmin).

No intuito de garantir a igualdade de condições entre os candidatos já em exercício no governo e aqueles que postulam um cargo nas eleições, a legislação eleitoral, especialmente a Lei Federal nº 9.504/97 e suas alterações posteriores, estabelece restrições à publicidade governamental durante o período eleitoral.

De acordo com a Instrução Normativa da Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República nº 02, de 20 de abril de 2018, definem-se como tipos de publicidade:

a) Publicidade de Utilidade Pública: destina-se a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos;

b) Publicidade Institucional: destina-se a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

c) Publicidade Mercadológica: destina-se a alavancar vendas ou promover produtos e serviços no mercado – *Inexistente no Município*;

d) Publicidade Legal: destina-se à divulgação de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

A proibição de, nos três meses que antecedem o pleito, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos ou entidades públicas, e fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, aplica-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (art.73, VI, "b" e "c", da Lei Federal nº 9.504/97).

Os quadros a seguir destacam as principais condutas vedadas aos gestores públicos quanto à publicidade governamental, qual período em que tal vedação tem vigência, as consequências do descumprimento das normas e a respectiva base legal.

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	<p>Autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas da Administração Direta e Indireta do Município, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, salvo em caso de:</p> <p>✓ grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; ou</p> <p>✓ publicidade destinada ao enfrentamento da COVID-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia.</p>	<p>Nos três meses que antecedem o pleito – a partir de 15 de agosto de 2020.</p>	<p>Suspensão imediata da conduta e sujeição dos responsáveis a multa, apenas quanto aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.</p>	<p>Alínea b, do inciso VI, c/c § 4º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97;</p> <p>Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019.</p> <p>Inciso VIII, do §3º, do art. 1º, da Emenda Constitucional nº 107/2020</p> <p>Art. 22, da Lei Complementar nº 64/1990</p>
<p>1</p>	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> Só serão permitidas as publicidades de cunho legal (ex.: atos do governo) e mercadológico de produtos que tenham concorrência no mercado, embora a última seja inexistente no Município. A publicidade institucional e de utilidade pública só poderá ser veiculada mediante autorização da Justiça Eleitoral, desde que comprovada a grave e urgente necessidade pública no ato de sua solicitação. Não há abuso de poder no fato de o candidato à reeleição apresentar, em sua propaganda eleitoral, as realizações de seu governo, já que esta ferramenta é inerente ao próprio debate desenvolvido na referida propaganda. <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> São vedadas: a distribuição de jornais e revistas sobre programas e projetos, a veiculação de propaganda institucional na TV e rádio, jornais impressos, portais de internet, a manutenção de placas de obras públicas quando delas constar expressões que possam identificar a Administração, que esteja em disputa na campanha, dentre outras medidas. A publicidade institucional na distribuição de calendários, por exemplo, com destaque para obras e realizações da administração municipal, caracteriza evidente promoção pessoal do prefeito candidato à reeleição, com conotação eleitoreira, configurando abuso de poder punível nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90. É vedada a publicidade que possua nítido caráter eleitoral de promoção da imagem do candidato titular do mesmo cargo público, como seria o caso das veiculações com slogans de campanhas. Exemplo: "<i>Governo mais perto de você</i>". 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
2	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.	Nos três meses que antecedem o pleito – a partir de 15 de agosto de 2020 .	Suspensão imediata da conduta e sujeição dos responsáveis a multa, apenas quanto aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.	Alínea c, do inciso VI, c/c § 4º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97; Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019. Emenda Constitucional nº 107/2020
2	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> O TSE entende que: <p>Não configura conduta vedada entrevista concedida para informação jornalística. Não configura propaganda institucional irregular entrevista que, no caso, inseriu-se dentro dos limites da informação jornalística, apenas dando a conhecer ao público determinada atividade do governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais. (Recurso Especial Eleitoral nº 234314, rel. Min. Joelson Dias, de 07.10.2010)</p> Reprime-se o uso indevido dos meios de comunicação social e abuso de poder quando o candidato manifesta-se sobre sua candidatura reiteradas vezes em entrevistas concedidas na condição de agente público. 			
3	Contratação, com recursos públicos, de shows artísticos para inauguração de obras ou serviços públicos, caracteriza abuso do poder econômico.	Nos três meses anteriores à eleição - a partir de 15 de agosto de 2020 .	Inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição, seja o infrator candidato ou não, e cassação do registro de candidatura ou perda do diploma, se já estiver eleito.	Art. 75, da Lei nº 9.504/97; Art. 22, da LC nº 64/1990; § 10, do art. 14, da CF/88; Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019. Emenda Constitucional nº 107/2020
3	<p>Observação:</p> <ul style="list-style-type: none"> Não se proíbe a realização de inaugurações no período eleitoral. O que se veda é que tais eventos sejam realizados com a apresentação de shows artísticos pagos com recursos públicos, sem prejuízo do atendimento das demais vedações. É vedado a qualquer candidato comparecer a inaugurações de obras públicas. 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.	Durante todo o mandato	Inelegibilidade para as eleições na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, seja o infrator candidato ou não; Cancelamento do registro de candidatura ou, se eleito, a perda do diploma.	§1º, do art. 37, da CF; Art. 74, da Lei nº 9.504/97; § 10, do art. 14, da CF/88; e inciso XIV, do art. 22, da Lei Complementar nº 64/1990.
4	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não há óbice quanto à inclusão dos símbolos oficiais do Município (bandeira, hino e brasão) nos documentos oficiais. O que é vedado é a adoção da marca da atual administração nos atos e documentos oficiais. • A publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, editais, entre outros, não configura publicidade institucional, mas sim publicidade legal (Ac. TSE de 7.121.2006, Respe n. 25.748). • Este dispositivo deve ser constantemente observado pelos agentes públicos, sob pena de ferir o princípio da impessoalidade, podendo acarretar a apuração de responsabilidade. • A publicidade institucional pode ser indevida, mesmo que não possua elementos que identifiquem pessoa ou partido político, pois outros aspectos (slogans, símbolos, etc.) podem favorecer o ocupante de cargo político. • É dispensável a divulgação do nome do beneficiário na propaganda institucional para a configuração da conduta vedada (Ac. TSE n. Agravo 999897881, de 31.3.2011). • Admite-se a permanência de placas de obras públicas desde que não contenham expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral (Ac. TSE de 14.4.2009, no Respe n. 26.448). 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	Participação de candidatos em inaugurações de obras públicas.	Nos três meses anteriores à eleição – a partir de 15 de agosto de 2020.	Cassação do registro de candidatura ou do diploma do eleito; e, no caso de configurado abuso de autoridade , seja o infrator candidato ou não, inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta vedada.	Art. 77, da Lei nº 9.504/97; Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019; §10, do art. 14, da CF/88; Inciso XIV, do art. 22, da LC nº 64/1990. Emenda Constitucional nº 107/2020
5	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Participação de candidato como agente público:</u> a vedação passa a incidir somente após a solicitação do registro de candidatura. • <u>Participação de candidato como espectador:</u> o simples fato do candidato comparecer como mero espectador já é vedado, bastando que sua presença seja notada na solenidade e associada à inauguração em questão. • Não obstante a regra se referir à obras, a vedação se estende quaisquer eventos oficiais realizados pela Administração Pública. • O ato de proferir aula magna não caracteriza inauguração de obra pública, podendo o candidato, por exemplo, ministrar aula inaugural no dia seguinte da inauguração de uma escola. • A vedação é aplicável aos candidatos a qualquer cargo e, não somente, aos cargos para o Poder Executivo. • Caso ainda não exista pedido de registro de candidatura à época da inauguração de obra pública (ou evento oficial), não incide tal vedação (Ac. TSE n. 22.059/2004 e 5.134/2004). 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
6	Realizar, no primeiro semestre do ano da eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da Administração Indireta, que excedam a média de gastos no primeiro semestre dos últimos três anos que antecedem o pleito.	1º de janeiro a 30 de junho do ano eleitoral	Suspensão imediata da conduta vedada e sujeição dos responsáveis à multa.	Inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97; c/c § 4º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97
	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Aumento de despesa em face de necessidade pública</u>: segundo entendimento da AGU, nos casos de grave e urgente necessidade pública, é necessária consulta ao TSE para aumento dos gastos com publicidade institucional em campanhas de interesse da população. 			
7	É proibida a veiculação de propaganda eleitoral nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos.	Durante todo o mandato	Sujeição do responsável a multa, caso não cumpra a ordem de restauração do bem no prazo estabelecido.	Art. 37, da Lei nº 9.504/97.
	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reputam-se, também, como bens públicos todo e qualquer móvel ou imóvel pertencente à Administração Pública Direta e Indireta, tais como: computadores, sites oficiais, serviço de correio eletrônico, aparelhos telefônicos, material de consumo, dentre outros. • A respeito de veículos particulares plotados com adesivos de candidatos, partidos ou coligações, recomenda-se que os agentes se abstenham de estacioná-los em prédios públicos municipais de uso exclusivo. Não se enquadram nesta regra os estacionamentos públicos de uso irrestrito, tais como parques, praças e hospitais. • É proibida a veiculação de propaganda eleitoral mediante distribuição de panfletos, santinhos, dentre outros, nas dependências internas dos órgãos e repartições públicas. 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
8	<p>Na internet, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga, excetuando o impulsionamento de conteúdos contratado, exclusivamente, por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.</p> <p>O impulsionamento não pode ser feito com uso dos chamados "robôs", que distorcem o número de visualizações de conteúdo.</p> <p>É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios</p> <ul style="list-style-type: none"> i. de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; ii. oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da Administração Pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. <p>É vedada a veiculação ou o impulsionamento de conteúdos com a intenção de falsear identidade ou alterar o teor de propaganda, tanto própria quanto de terceiros.</p> <p>É proibida a compra e venda de cadastros de endereços eletrônicos bem como o recebimento destes, mesmo que gratuitamente, pelos órgãos e entidades previstas no art. 24, da Lei Federal nº 9.504/1997.</p>	<p>Em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral.</p>	<p>Sujeição à multa do responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, também do beneficiário.</p>	<p>Arts. 57-B e 57-C, da Lei nº 9.504/1997; e</p> <p>Anexo III, item 5.4, da Resolução TSE nº 23.606/2019.</p>
	<p>É vedada a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B, da Lei nº 9.504/97, podendo ser mantidos em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente.</p>	<p>No dia da eleição</p>	<p>Detenção de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa.</p>	<p>§5º, do art. 39, da Lei nº 9.504/97.</p>

Observações:

- A aplicação da sanção prevista no §2º, do art. 57-C, da Lei nº 9.504/97 ao beneficiário da propaganda eleitoral irregular pressupõe o seu prévio conhecimento.
- Para o TSE **“a utilização de página mantida por órgão da administração pública do município, como meio de acesso, por intermédio de link, a sítio que promove candidato, configura violação ao art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9.504/97. O fato de constar da página oficial somente o link do sítio pessoal do candidato, e não a propaganda em si, não afasta o caráter ilícito de sua conduta**, uma vez que a página oficial foi utilizada como meio facilitador de divulgação de propaganda eleitoral em favor do representado” (AgR-Respe nº 838.119, de 21.06.2011, rel. Min. Arnaldo Versini).
- O que é **impulsionamento de conteúdo?**

É quando o candidato para que sua mensagem tenha uma visibilidade maior nas redes sociais.

Exemplos:

- a) Investir dinheiro em palavras chaves que ficarão nas primeiras posições dos sites de buscas.
- b) Pagar para propaganda eleitoral aparecer no topo dos resultados de procuras no site.
- c) Pagar para ter mais visualizações das postagens em redes sociais.

Quanto às mensagens eletrônicas para endereços cadastrados gratuitamente, deve dispor de mecanismos de descadastramento pelo destinatário, obrigando o remetente a providenciá-lo no prazo de 48 horas.

U SO DE BENS E RECURSOS PÚBLICOS

O Município não pode permitir o uso de materiais e serviços públicos a bem de candidatos, partidos ou coligações. A proibição visa resguardar o respeito, pelos agentes públicos, às regras próprias dos órgãos em que atuam, no que tange à utilização de materiais ou serviços custeados pelo dinheiro público.

Desse modo, não pode o agente público valer-se das verbas destinadas ao custeio de bens ou serviços postos à sua disposição a fim de que bem exerça sua função, para fazer promoção pessoal do próprio agente público ou de candidato por ele apoiado, e por consequência, propaganda eleitoral.

Na mesma direção, os convênios de repasse de verbas para o Município devem atender às condições previstas na Lei Eleitoral até os três meses que antecedem as eleições. Porém, importa enfatizar que estão fora da vedação legal às transferências efetuadas com base nas normas constitucionais, que disciplinam a repartição de receitas tributárias e os recursos destinados à seguridade social, inclusive os destinados ao SUS.

O quadro a seguir destaca as principais condutas vedadas aos gestores públicos quanto ao uso de bens e recursos, qual seu período de aplicação, as consequências do descumprimento das normas e a base legal.

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
1	Usar materiais ou serviços, custeados pelos órgãos públicos, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.	Em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral	Suspensão imediata da conduta, sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.	Inciso II, §§ 4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.
	Exemplos: <ul style="list-style-type: none">• Uso de materiais ou serviços custeados pelo dinheiro público para, por exemplo, imprimir panfletos, livretos, calendários ou quaisquer outros documentos, com o objetivo de fazer promoção pessoal do próprio agente público ou de candidato por ele apoiado.• Uso de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral, uso de gráfica oficial, remessa de correspondência com conotação de propaganda eleitoral etc.			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	<p>Fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens, valores, benefícios e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público (inciso IV).</p> <p>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 (§10).</p>	<p>A conduta inicialmente descrita é vedada sempre, sobretudo no ano das eleições – 1º de janeiro de 2020.</p>	<p>Suspensão imediata da conduta vedada, sujeitando os responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.</p>	<p>Inciso IV, §§ 4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97;</p> <p>Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019.</p>
2	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município, bem como o encaminhamento de projeto de lei à Câmara dos Vereadores com previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes, salvo os já previstos em lei cuja publicação tenha ocorrido antes de 01 de janeiro do ano eleitoral. • Concessão de benefícios tributários que impliquem dispensa, por mera liberalidade do poder público, de pagamento do crédito tributário, esteja ele tecnicamente constituído pelo lançamento ou não. • É proibida a doação de bens no ano em que se realizarem as eleições, mesmo que ocorra entre órgãos da Administração Pública. No entanto, quando as doações forem efetuadas com encargos por parte de recebedor, não se caracterizarão como gratuitas, não se configurando, assim, como conduta vedada. • É proibida a doação de bens no ano em que se realizarem as eleições, mesmo que sejam argumentadas a origem e a natureza perecível dos bens para excepcionar-se à regra proibitiva (Res. nº 23.291, de 1.7.2010, rel. Min. Marco Aurélio). • Em tese, é vedada a utilização de informações de banco de dados de acesso restrito da Administração Pública (Ac.TSE, RO n. 481.883). • Bem de natureza cultural, posto à disposição de toda a coletividade, não se enquadra neste dispositivo (Ac. TSE n. 24.795/2004). 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	O Município não poderá receber recursos advindos de transferência voluntária do Estado e da União.	Nos três meses que antecederem o pleito – a partir de 15 de agosto de 2020	Suspensão imediata da conduta vedada. Sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não. Nulidade de pleno direito do ato.	Alínea "a", inciso VI, do art. 73, da Lei nº 9.504/97; §§4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97; e Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019. Emenda Constitucional nº 107/2020
3	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferências Voluntárias¹: estão fora do alcance da vedação as transferências constitucionais relativas à repartição do produto da arrecadação tributária, assim como os recursos destinados à seguridade social, inclusive os destinados ao SUS. • Para a AGU, conforme o Parecer nº AC-12, aprovado pelo Presidente da República, em regra, não há impedimento na Lei Eleitoral com relação às práticas de atos preparatórios necessários para a celebração de contratos, convênios ou outros atos assemelhados no período de três meses que antecedem as eleições, desde que suas cláusulas determinem a transferência voluntária de recursos após o período pré-eleitoral previsto no art. 73, inciso VI, da Lei nº 9.504, de 1997, sendo, também, este o entendimento do TSE². • O Parecer nº 03/2008/MP/CGU/AGU concluiu que "<i>impedimento não há à prática de atos preparatórios às transferências voluntárias, tal como enunciado no Parecer n. AGU/LA-02/98, antes citado, ainda que deva o Administrador tomar as cautelas necessárias</i>". <p>Embora inseridos no conceito de transferências voluntárias, a vedação contida nesse preceito fica ressaltada nos casos seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Havendo obrigação formal preexistente para a execução de "<i>obra ou serviço em andamento</i>" com cronograma prefixado. Por "<i>obra ou serviço em andamento</i>" entende-se aqueles que já foram fisicamente iniciados (Resolução TSE nº 21.878/2004). • Situações de emergência e calamidade pública, transferências constitucionais relativas às receitas tributárias e os recursos destinados à seguridade social, inclusive os destinados ao SUS. • Transferências de recursos a Instituições Públicas ou Privadas com vistas ao fomento da cultura, do esporte e do turismo, especialmente quando há formalização de contratos que preveem contrapartidas por parte dos proponentes, podendo ser financeiras, na forma de serviço próprio ou sociais. • Mesmo que previstos em lei orçamentária, programas sociais não autorizados por lei não atendem à ressalva dessa vedação (Ac. TSE de 30.6.2011, no Agravo n. 116967). • A Lei Eleitoral não proíbe a prestação de serviço social custeado ou subvencionado pelo poder público nos três meses que antecedem a eleição, mas sim o seu uso para fins promocionais de candidato, partido ou coligação (Ac. TSE n. 5.283/2004). 			

¹ Conceitua-se como transferência voluntária 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 os destinados ao Sistema Único de Saúde (cf. art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

² RESPE nº 19.469, de 01.02.2002, rei. Min. Jacy Garcia Vieira, e no Acórdão nº 54, de 06.08.1998, rel. Min. Fernando Neves.

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	<p>Executar programas sociais por intermédio de entidade nominalmente vinculada a candidato ou por este mantida, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior.</p>	<p>Durante todo o ano de eleição</p>	<p>Suspensão imediata da conduta, sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.</p>	<p>§§ 10 e 11, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, c/c §§ 4º, 5º e 8º, do mesmo dispositivo legal; e Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019.</p>
<p>4</p>	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Município não pode executar programa social vinculado a candidato, em nenhuma hipótese. • A continuidade de programa social iniciado no governo anterior não encontra óbice na legislação eleitoral, entre eles, a continuidade dos programas de assentamento ou suporte em favor de famílias de baixa renda. • Não há vedação relacionada à majoração do repasse dos valores às entidades, que ao longo de exercícios anteriores já recebiam auxílios pecuniários, desde que haja justificativa fundamentada e observância do princípio da razoabilidade. Dá-se como exemplo, o acréscimo do repasse de subvenção social a uma entidade, caso seja comprovado o aumento dos beneficiários por ela abrangidos. 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
5	Proibição de realizar Operação de Crédito por Antecipação de Receita	Durante o último ano de mandato	<p>As infrações às disposições da LRF são punidas segundo:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); b. a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade); c. o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (Lei de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores); d. a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e e. demais normas da legislação pertinente. 	Alínea "b", do inciso IV, do art. 38 e art. 73, da Lei Complementar nº 101/ 2000 - LRF

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
6	<p>Ceder, permitir ou usar, em benefício de candidato, partido ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Direta ou Indireta do Município.</p>	<p>Em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral</p>	<p>Suspensão imediata da conduta, sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.</p>	<p>Inciso I, §§ 4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.</p>
	<p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização de comício em bem imóvel do Município, utilização de veículo oficial para transportar material de campanha eleitoral ou cessão de repartição pública para atividade de campanha eleitoral, etc. • A mera cessão, permissão ou uso de bens, por si só, não caracteriza a conduta vedada. O que a legislação veda é que a ação seja desenvolvida em benefício de candidato, partido ou coligação. • Nos processos administrativos atinentes à cessão ou permissão de uso deve ser demonstrada evidente contrapartida à Municipalidade, de maneira e não dar margem a configuração de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios vedada pelo § 10, art. 73, Lei 9.504/97. • Programa de empréstimo de animais, para fins de utilização e reprodução, em ano eleitoral, caracteriza a conduta vedada neste parágrafo (Ac. TSE de 13.12.2011, na RO n. 149655). <p>Exceções:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização de convenção partidária, conforme calendário eleitoral. • Bens públicos de uso comum do povo (bens que podem ser utilizados livremente por qualquer pessoa, tais como: rios, estradas, ruas, avenidas, praças, bancos de praças, parques, etc.). • Autorizações de uso precárias para manifestações culturais e artísticas, desde que a ação a ser desenvolvida não acarrete benefício a candidato, partido ou coligação. 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
7	É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação 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.	Últimos dois quadrimestres do respectivo mandato, ou seja, a partir de maio de 2020 até o final do ano.	Conforme o art. 73 da Lei Complementar nº 101, de 2000, as infrações dos dispositivos nela previstos serão punidos segundo: (a) o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); (b) a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade); (c) o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (Lei de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores); (d) a Lei nº 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa); e (e) demais normas da legislação pertinente. Sujeição do responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, também o beneficiário à multa.	Art. 42 da Lei Complementar nº 101/ 2000 - LRF

Observações³:

- O art. 42 da LRF veda ao titular de órgão ou Poder assumir obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, **que não possa ser cumprida integralmente dentro dele**. Havendo despesas a serem pagas no exercício seguinte, deve haver também recursos suficientes em caixa, no final do exercício, para cobri-las. Vê-se, portanto, que a LRF obriga o titular do Poder ou órgão a **garantir cobertura financeira das obrigações de despesa contraídas depois de 1º de maio do último ano de seu mandato. Se essas não forem pagas até 31 de dezembro, sua inscrição em Restos a Pagar deve contar com a existência dos equivalentes recursos em caixa. O objetivo é evitar que os atuais governos deixem dívidas para seus sucessores.**
 - Alguns tribunais de contas entendem que os contratos de serviços de natureza contínua (por exemplo, luz, água, telefone, correios etc.) e outros essenciais **para a não interrupção dos serviços públicos não se incluem na literalidade da vedação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Da mesma forma, têm permitido, no final de mandato, o empenho de despesa com recursos financeiros previstos para o exercício seguinte, desde que sejam decorrentes de convênio ou de contrato de operação de crédito assinados antes de 1º de maio. Caso contrário, empreendimentos de longo prazo ficariam inviabilizados, pois geralmente contam com o repasse de parcelas em períodos plurianuais.
- (continua...)**
- Não havendo a devida disponibilidade e ocorrendo a anulação de empenho por insuficiência de recursos, **o direito do credor pode não se extinguir**. Há possibilidades de a despesa constar do elemento despesas de exercícios anteriores.

³ Textos extraídos do artigo publicado na **Revista do TCEMG – Edição Especial – Ano XXIX – pp. 51/75 - “Fim de mandato e eleições: exigências fiscais”** - Vander Gontijo e Eugênio Greggiani

A LRF não proíbe, portanto, passar débitos para a futura gestão. Ela determina, contudo, que haja disponibilidade financeira (recurso em caixa) para o devido suporte, quando tais despesas forem contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato. No entanto, é importante observar que o art. 42, *in extenso*, não autoriza a inscrição em Restos a Pagar de despesas contraídas antes do início dos dois quadrimestres do término do mandato sem a correspondente disponibilidade financeira; caso contrário, haveria agressão ao exigido no art. 55, III, b, da LRF.

- A proibição do art. 42 da LRF foi a que gerou maior debate e controvérsia, pelo seu grande potencial de mudança na cultura fiscal. **As obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres não podem onerar os cofres públicos além da disponibilidade de caixa.** Os recursos consideram-se disponíveis, como esclarece o parágrafo, quando já deduzidos os demais compromissos e encargos do ente. O volume de restos a pagar, no final de mandato, deve ter cobertura no saldo de caixa. Ainda que vetado o art. 41 da LRF que disciplinava os restos a pagar, manteve-se no inciso III do art. 55, que trata dos demonstrativos a serem apresentados no último quadrimestre do exercício, quando da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, a necessidade de se explicitar: a) o montante das disponibilidades de caixa em 31 de dezembro; b) a inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41 (vetado); 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados. Pelo veto ao item 2 da alínea b do art. 55, concluiu-se que despesas empenhadas e não liquidadas, ainda que decorrentes de contratos e convênios, não podem mais serem inscritas em Restos a Pagar, caso não haja disponibilidade de caixa. Mas, havendo caixa, e até o limite do saldo, a inscrição é possível, conforme item 3. A punição de condutas e procedimentos relacionados à inscrição de Restos a Pagar demonstra o cuidado e o juízo de reprovação do legislador ao tratar do tema.

No ano eleitoral, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, fica proibido aumentar as despesas com pessoal e exceder o limite estabelecido para essas despesas. Já a Lei nº 9.504/97 veda alguns tipos de nomeações, contratações ou movimentações funcionais. No entanto, não é vedada a recomposição inflacionária da remuneração dos servidores públicos através de revisão geral anual.

Observa-se, também, que a lei eleitoral não proíbe a realização de concurso público, mas sim o ato de nomeação no período de três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos. Ainda, segundo a lei eleitoral, continuam sendo permitidas as concessões de vantagens aos servidores públicos no prazo vedado, tais como: adicionais por tempo de serviço e por função; gratificações e indenizações (ajuda de custo, diárias e transporte).

Sobre isso, ressalta-se que a norma não impede a concessão das referidas vantagens no período glosado. No tocante aos estagiários, a doutrina majoritária aponta no sentido de não haver irregularidade na contratação remunerada de estagiário acadêmico no período vedado, desde que o ato não seja desvirtuado, assumindo, pelas proporções e circunstâncias, caráter eleitoreiro.

Importante aqui ressaltar que para fins eleitorais, **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**.

O quadro a seguir destaca as principais condutas vedadas aos gestores públicos quanto a gestão de pessoal, qual seu período de aplicação, as consequências do descumprimento das normas e a base legal.

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
1	Ceder servidor público ou empregado da Administração Direta ou Indireta 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.	Durante todo o ano de eleição	Suspensão imediata da conduta, sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.	Inciso III, §§ 4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.
Exceção: <ul style="list-style-type: none">Quando o servidor ou empregado estiver em gozo de férias, licença-maternidade, licença-paternidade, ou qualquer outra licença remunerada ou não, bem como fora do horário de expediente normal, ou seja, dia de repouso semanal remunerado, horário de almoço, após a jornada diária de trabalho, etc. Contudo, nesses casos, o servidor ou empregado não deve portar nenhum sinal que o identifique como parte da Administração.				

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
2	Exceder o limite legal de despesa total com pessoal	No primeiro quadrimestre do último ano de mandato	Aplicação imediata das seguintes proibições: receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta, de outro ente; e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal	Art. 20 e §4º, do art. 23, da LRF.
	Observações: <ul style="list-style-type: none"> A correção do índice deverá ocorrer no quadrimestre imediatamente seguinte àquele em que ocorrer extrapolação dos limites. 			
3	Aumentar despesa com pessoal	180 dias anteriores ao final do mandato ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato	Nulidade de pleno direito do ato	Incisos II e III, do art. 21, da LRF, alterada pela Lei Complementar nº 173/20).
	Observações: <ul style="list-style-type: none"> Aplica-se, inclusive, durante o período de recondução ou reeleição para o cargo. (Inciso I, do §1º, do art. 21, da LRF, alterada pela Lei Complementar nº 173/20. Serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público: (§2º, do art. 21, da LRF) <ul style="list-style-type: none"> √ a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título; (§1º, do art. 169, da Constituição Federal de 1988) √ aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. Considerando a mencionada disposição da Lei de Responsabilidade Fiscal, de proibição de aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, é de se concluir que, ainda que o art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 permita a recomposição dos vencimentos que não exceda o índice correspondente à perda de seu poder aquisitivo, tal medida somente poderá ser adotada até o prazo limite definido na LRF, ou seja, antes dos 180 dias anteriores ao final do mandato. Entretanto, mesmo que todo esse ritual seja cumprido, a LRF determina que o ato que resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão será nulo, in <i>litteris</i>: “Art. 21. É nulo de pleno direito: (...) II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; III – ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão referido no art. 20; (...)”. 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	<p>Em primeiro lugar, atente-se que a proibição não é direcionada diretamente ao fato do aumento de despesa, mas à prática de ato de que resulte tal aumento, ou seja, o legislador elegeu como momento e objeto de controle o que chamamos de ato de geração, cujo teor e significado devem ser deduzidos da análise conjunta dos princípios que compõe a LRF, com destaque para a ação fiscal planejada e o controle da geração da despesa. Se a proibição fosse direta ao aumento da despesa, não seria possível, por exemplo, aumentá-la no período defenso, mesmo que resultasse de ato emanado antes do citado período⁴. (g.n.)</p>			
	<p>Aprovar, editar ou sancionar norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público que resultem em aumento de despesa com pessoal.</p>	<p>180 dias anteriores ao final do mandato ou que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato</p>	<p>Nulidade de pleno direito do ato.</p>	<p>Inciso IV, do art. 21, da LRF, alterada pela Lei Complementar nº 173/20.</p>
<p>4</p>	<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aplica-se, inclusive, durante o período de recondução ou reeleição para o cargo. (Inciso I, do §1º, do art. 21, da LRF, alterada pela Lei Complementar nº 173/20). • Serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público: (§2º, do art. 21, da LRF) <ul style="list-style-type: none"> √ a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título; (§1º, do art. 169, da Constituição Federal de 1988) √ aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. 			

⁴ Texto extraído de artigo publicado na Revista do TCEMG – Edição Especial – Ano XXIX – pp. 51/75 - “Fim de mandato e eleições: exigências fiscais” - Vander Gontijo e Eugênio Greggianin.

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
	<p>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.</p> <p>Remover, transferir ou exonerar servidor público, de ofício, na circunscrição do pleito.</p> <p>Estão ressalvadas as hipóteses descritas nas alíneas "a" a "e" do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97.</p>	<p>Nos três meses que antecederem o pleito até a posse dos eleitos – a partir de 15 de agosto de 2020.</p>	<p>Suspensão imediata da conduta e sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma de eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.</p> <p>Nulidade de pleno direito do ato.</p>	<p>Inciso V, e §§ 4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97; e</p> <p>Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019.</p> <p>Emenda Constitucional nº 107/20.</p>
5	<p>Exceções:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança. • Nomeação dos aprovados em concursos homologados até três meses antes do pleito (15 de agosto de 2020, conforme Emenda Constitucional nº 107/2020) • Nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Prefeito. <p>Assim, pode-se concluir que a lei eleitoral não proíbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realização de concurso público, mas sim o ato de nomeação nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos. • Concessão de vantagens aos servidores públicos no período glosado, tais como: adicionais por tempo de serviço e por função, gratificações e indenizações (custeio de despesas com viagens e hospedagens de servidores públicos para cursos, treinamentos e demais viagens de natureza administrativa). • Contratação remunerada de estagiário acadêmico no período vedado, desde que o ato não seja desvirtuado, assumindo, pelas proporções e circunstâncias, caráter eleitoral. • O mesmo pode ser afirmado em relação a terceirizados, sendo possível a contratação, desde que não configurado o abuso de poder político – ilegalidade da conduta do agente, somada à intenção deliberada de que tal conduta venha a beneficiar o candidato, partido ou coligação (Acórdão nº 45.451, de 05.12.2012 - TSE) <p>Observação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contratação e demissão de temporários: O TSE firmou ainda o entendimento de que as contratações e demissões de servidores temporários também são vedadas pela lei no prazo de restrição. (Acórdão nº 21.167, de 21.08.2003, rel. Min. Fernando Neves). 			

Nº	CONDUTA VEDADA	PERÍODO	CONSEQUÊNCIA	BASE LEGAL
5	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.	180 dias antes das eleições até a posse dos eleitos - a partir de 07 de abril de 2020 , conforme Resolução nº 23.606 - TSE.	Suspensão imediata da conduta, sujeição dos responsáveis a multa e cassação do registro do candidato ou perda do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.	Inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97, a partir do prazo estabelecido no art. 7º, §1º, desta mesma Lei; §§ 4º, 5º e 8º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97; Anexo I, da Resolução TSE nº 23.606/2019.

Observações:

- O referido inciso veda, em síntese, qualquer recomposição que **exceda** o repique inflacionário, seja qual for a denominação dada àquele acréscimo financeiro. Assim, fica mantida, ao longo do ano de eleição, a possibilidade de reajustes meramente inflacionários, para reposição de perda do poder aquisitivo.
- O TSE já entendeu que a aprovação pela via legislativa de proposta de reestruturação de carreira de servidores de carreira não se confunde com revisão geral de remuneração.
- O termo inicial do prazo é o que consta no art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97, qual seja, 180 dias antes da eleição, o termo final é a posse dos eleitos (Rse. TSE n. 22.252/2006).