

# **ORIENTAÇÕES AOS AGENTES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS NO ANO ELEITORAL 2016**



# Apresentação:

As Eleições Municipais ocorrerão no dia 02/10/2016, primeiro domingo do mês de outubro. Escolheremos o novo Prefeito e os Vereadores, para o mandato 2017/2020.

A Secretaria Municipal de Transparência e Controle de Florianópolis, Órgão Central do Sistema Municipal de Controle Interno elaborou estas orientações em consonância com os diplomas legais vigentes, visando informar e instruir os servidores e demais interessados sobre às normas vigentes e procedimentos a serem adotados durante o pleito eleitoral do ano de 2016.

As orientações de forma resumida, visam apresentar as principais normas que regem e orientam o comportamento dos gestores públicos municipais e todo o corpo de agentes públicos para as eleições de 2016, iniciando com conceitos e uma visão geral, que atende à compreensão que o agente público deve ter quanto a atos ilícitos ligados a abuso de poder, dispostos na Lei Ordinária nº 9.504/1997, demais atualizações e as Resoluções do TSE, as quais estabelecem normas para as eleições.

# Conceitos básicos:

## Agente Público:

Aquele 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, conforme dispõe o § 1º, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

## Administração Pública Direta:

Administração Pública centralizada ou direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios” inciso I, do art. 4º, do Decreto-Lei 200/1967 é exercida diretamente pela União, Estados e Municípios que, para tal fim, utiliza-se de ministérios, secretarias e outros órgãos, apresentando, assim, uma estrutura eminentemente piramidal. No Município de Florianópolis são órgãos da administração direta: Secretarias, Gabinete do Prefeito, Guarda Municipal, etc.

## Administração Pública Indireta:

Administração Pública descentralizada ou indireta “compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; e d) Fundações públicas,” inciso II, do art. 4º, do Decreto-Lei 200/1967, exercida por outras pessoas jurídicas que não se confundem com os entes federados, dotadas de personalidade jurídica própria e vinculadas ao órgão em cuja área de competência se enquadrar sua principal atividade, gozando, entretanto, de autonomia administrativa e financeira. No Município de Florianópolis são entidades da administração indireta: IPUF, IPREF, IGEOF, FUNDAÇÕES (Esportes, de Cultura e Meio Ambiente) e COMCAP.

# Visão geral do abuso de poder político e de autoridade

A disciplina legal contida nos arts. 73 a 78, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 - Lei das Eleições, e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 - Lei de Inelegibilidades, mormente em seu art. 22, visa impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública de qualquer esfera de poder, federal, estadual, distrital ou municipal em favor de candidatura, para, com isso, manter a igualdade de condições na disputa eleitoral.

Assim, os agentes públicos da Administração devem ter cautela para que seus atos não estejam de alguma forma interferindo na isonomia necessária entre os candidatos ou violando a moralidade e a legitimidade das eleições.

Deve-se alertar que, no Código Eleitoral Brasileiro, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, bem como na Lei Complementar nº 64, de 1990, há vedação de caráter amplo e genérico para a administração pública e seus gestores. Trata-se da responsabilização da autoridade e do candidato na hipótese de “uso indevido ou abuso do poder de autoridade”, em benefício de candidato ou partido político.

Isso implica que, além das hipóteses expressamente previstas na Lei das Eleições, que serão a frente visitadas, a Justiça Eleitoral também tem competência para analisar e punir casos que entender possa ter havido abuso do poder de autoridade. Dessa forma, atos de governo, em determinadas hipóteses e formas, também poderão, mesmo que legais, ser entendidos como abusivos se, de algum modo, puderem ser associados como benefício a certo candidato, partido político ou coligação.

Por exemplo, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), “a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais pode caracterizar abuso do poder político, desde que evidenciada, como na hipótese, a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores” (RESPE nº 26.054, de 08.08.2006, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha).

Ressalte-se que, do ponto de vista eleitoral, o ato do agente público é ilícito quando sua ação intervier no processo político-eleitoral, beneficiando partido, coligação ou candidato, de maneira a influenciar a consciência eleitoral do cidadão e, conseqüentemente, interferir no equilíbrio do pleito. No entanto, os atos que, mesmo não afetando a igualdade de oportunidades entre os candidatos, desviam da sua finalidade pública podem ser considerados atos de improbidade administrativa, implicando em punição aos agentes que os tenham praticado, bem como ao eventual candidato beneficiário da ação.

Nada obstante, não se deve olvidar o fato de que a participação em campanhas eleitorais é direito de todos os cidadãos, claro, com as ressalvas e limites legais. Portanto, não é vedado ao agente público participar, fora do horário de trabalho, de eventos de campanha eleitoral a partir de 02 de julho, quando por força do art. 36, da Lei nº 9.504, de 1997, é permitida a realização de propaganda eleitoral, devendo observar, no entanto, e como já dito, os limites impostos pela legislação e pelos princípios éticos que regem a Administração Pública.

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - REAJUSTES SALARIAIS USO ABUSIVO DA MÁQUINA ADMINISTRATIVA.

Tabelas com resumo da Cartilha publicada pelo Ministério Público Federal, POR DENTRO DAS ELEIÇÕES: calendário, regras e atuação do MPF, Maria Célia Néri de Oliveira, Brasília 2014,

[http://eleitoral.mpf.mp.br/campanha-mpf-por-uma-disputa-justa/cartilha-eleitoral/cartilha\\_eleicoes\\_2014\\_web.pdf](http://eleitoral.mpf.mp.br/campanha-mpf-por-uma-disputa-justa/cartilha-eleitoral/cartilha_eleicoes_2014_web.pdf)

**1º dia de  
JANEIRO/2016**



A partir dessa data, os governos estaduais, municipais e federal não podem mais distribuir benefícios avulsos, exceto em programas já existentes e em situação de calamidade.

A data também marca o início do registro dos institutos de pesquisas. Só os institutos registrados nos Tribunais Eleitorais podem realizar pesquisas eleitorais.

**180 dias antes da Eleição  
ABRIL/2016**



A partir dessa data, o governo não pode anunciar nenhum benefício novo a servidores públicos. É vedado aos agentes públicos fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda do seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

**A utilização da máquina administrativa ou de recursos públicos para beneficiar determinado candidato configura abuso do poder político. São inúmeras as situações em que o abuso do poder político ou de autoridade pode ocorrer, mas a lei reconheceu que algumas delas são mais graves e, por isso, fez constar expressamente da lei a sua proibição, arts. 73 a 78, da Lei nº 9.504/97, bem como as respectivas exceções.**

**Três meses antes da Eleição  
JULHO/2016**



Os governantes, a partir dessa data, não podem nomear ou demitir servidor sem justa causa e fazer propaganda de feitos institucionais.

O Governo Federal fica proibido de liberar recursos aos estados e municípios, exceto verba destinada a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou de serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

A partir dessa data, fica proibido a todos os candidatos participarem de inaugurações de obras públicas, Resolução nº 23.089/TSE ou contratarem shows artísticos, pagos com recursos públicos, para inaugurações, art. 75, da Lei nº 9.504/97.

Os agentes públicos cujos cargos estejam em disputa na eleição, Lei nº 9.504/97, art. 73, VI, b e c, e § 3º, ficam impedidos:

- a)** de autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;
- b)** fazer pronunciamento em cadeia de rádio e de 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.

**O abuso do poder político se diferencia do abuso do poder econômico, porque, neste, não há participação de servidores ou recursos públicos.**

## Condutas vedadas

A partir do mês de abril, prefeitos não podem conceder aumento salarial a servidores públicos municipais; os governadores, a servidores estaduais; e o Presidente da República aos servidores federais, se esses aumentos forem superiores à recomposição das perdas ocorridas durante o ano, inciso VIII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Ceder ou usar, em prol de candidato, bens móveis ou imóveis públicos empregados na realização ou prestação de serviço público, inclusive os pertencentes a concessionárias de serviço público, ainda que sejam empresas privadas.

Ex.: empresas de transporte coletivo, inciso I, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Utilizar bens ou serviços públicos em prol de determinada candidatura, inciso II, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Ceder ou utilizar servidor público para comitê de campanha eleitoral, inciso III, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios de caráter social para promover determinado candidato, inciso IV, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

## Exceções

São permitidos reajustes salariais para recomposição do poder aquisitivo e a reestruturação de carreiras.

Excluem-se da proibição:

- os bens de uso comum, como ruas, praças e parques.
- o uso de transporte oficial pelo presidente da República, governadores e prefeitos que disputam a reeleição. Nesse caso, entretanto, as despesas terão de ser ressarcidas aos cofres públicos pelo partido ou coligação.
- as residências oficiais desses agentes políticos, desde que não sirvam como comitês políticos.

O TSE decidiu que só é proibida a utilização que exceder a quota de material e serviços prevista nos regimentos internos dos órgãos e desde que esse material apenas divulgue a atividade parlamentar, sem fazer propaganda eleitoral.

O servidor pode trabalhar por vontade própria, fora do horário do expediente.

O servidor pode trabalhar no horário do expediente se estiver licenciado ou em férias.

A distribuição pode ser feita:

- quando for destinada a socorrer pessoas por calamidade pública ou estado de emergência, ou
- quando se tratar de programas sociais autorizados por lei e que já estavam sendo executados financeiramente desde o ano anterior.

## Condutas vedadas

Nomear, admitir, transferir ou dispensar servidor público nos três meses antes da eleição até a posse dos eleitos, inciso V, art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Transferir recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, inciso VI, art. 73, da Lei 9.504/97.

## Exceções

### É permitida:

- a nomeação ou exoneração de cargos em comissão ou designação ou a dispensa de funções de confiança;
- a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até essa data (três meses antes da eleição);
- a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais;
- a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

**Ex. officio** significa de ordem, determinada pela autoridade superior. É oposta à remoção a pedido.

### Também é permitido:

- realizar concurso público;
- tomar posse e entrar em exercício no cargo para o qual já tinha havido nomeação antes da data-limite (três meses antes da eleição).

Não se proíbe os repasses constitucionais, como os relativos aos Fundos de Participação ou os do SUS.

Também são permitidos os repasses de recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento e os destinados a atender situações de emergência e calamidade pública.

São permitidos os repasses a entidades privadas, como associações e fundações.



## Condutas vedadas

Realizar propaganda institucional, nos três meses que antecedem a eleição, de atos, programas, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos, letra b, do inciso VI, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, nos três meses que antecedem a eleição, letra c, do inciso VI, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Realizar, durante o período eleitoral, propaganda institucional com nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal, art. 74, da Lei nº 9.504/97.

Realizar propaganda institucional que exceda a média de gastos dos três últimos anos que antecedem a eleição ou do último ano imediatamente anterior, inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.

Contratar, nos três meses que antecedem as eleições, shows artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações, art. 75, da Lei nº 9.504/97.

Comparecer a inaugurações de obras públicas nos três meses que antecedem as eleições, art. 77, da Lei 9.504/97.

## Exceções

Quando se tratar de propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado.

O TSE já decidiu que, como a proibição diz respeito aos agentes que estejam disputando a eleição, prefeitos podem fazer propaganda em ano de eleições gerais; e presidentes e governadores podem fazê-lo em ano de eleições municipais.

O pronunciamento é permitido quando se tratar de matéria urgente e relevante e devidamente autorizado pela Justiça Eleitoral.

Não há exceções.

A propaganda poderá ser feita em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Não há exceções.

Não há exceções.

# Quanto aos programas sociais, subvenções, distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública e limitações a este conceito.

Prescreve os §§10 e 11, do art. 73, da Lei Ordinária nº 9.504/97:

**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:

§ 1º. ....

(...)

**§ 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.

**§ 11.** Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o §10, não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

I – Observando-se o §10, verifica-se que esta vedação não é absoluta, pois comporta algumas exceções:

**a)** casos de calamidade pública: situação de perigo grave, generalizada a uma região decorrentes de eventos da natureza Ex: inundação, epidemias...,

**b)** estado de emergência: caracterizam-se pela urgência de atendimento de situações **que** possam ocasionar prejuízos ou comprometer a incolumidade ou segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares, exigindo rápida providência da administração para debater melhorias ou minorar conseqüências lesivas à comunidade.

c) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior: são instrumentos de organização de ações governamentais desenvolvidas pelo Município que visam a efetivação dos direitos sociais constitucionais e/ou projetos.

**Ex.:** Programa Fome Zero, Programa Bolsa-Família, Bolsa Atleta, Dinheiro Direto na Escola.

“... quando a norma diz que “fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública...” delinea com exatidão o que pretende — não pode haver “distribuição gratuita” de bens, valores ou benefícios. E a quem está vedada tal distribuição? À Administração Pública, seja ela federal, estadual, municipal, direta ou indireta! Cabe-nos, pois, saber qual o conceito jurídico para a expressão em foco. A hermenêutica mais adequada para esse caso, a nosso ver, é interpretar a expressão “distribuição gratuita” de bens, valores ou benefícios a terceiros como doar algo grátis, sem ônus, como só ocorrer em subvenções sociais, doações realizadas sem encargo, contribuições a pessoas jurídicas sem fins lucrativos e outras. Só que esses casos, geralmente, não se enquadram no parágrafo citado por se tratar de programas sociais autorizados por lei. Constam das leis orçamentárias aprovadas pelo legislativo no ano antecedente à sua execução.”

Se as obras ou os serviços ainda não tiverem sido iniciados, não é possível nenhum tipo de repasse de recurso durante todo o período do ano pré-eleitoral.

**IMPORTANTE:** A mera previsão em lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas, não tem o condão de legitimar sua criação.

**CUIDADO:** A norma do §10, do artigo 73, da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes.

II - Considerando-se o §11, podemos depreender que: não será permitido, no ano eleitoral, o início ou a continuidade de programa social executado por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por este mantida. A vedação é ampla e atinge todos os programas, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior.

Eram estas as considerações que julgamos importantes e procedentes serem divulgadas a todos os gestores públicos e demais interessados.