

CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA ELEITORAL

Dr. Marcos Regenold Fernandes

Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual de Mato Grosso

Cuida-se de instituto de pouco conhecimento da comunidade jurídica, assim como o próprio Direito Eleitoral, ramo ainda sem raízes tão profundas quanto as do Direito Civil ou Penal, por exemplo.

Esse obscurantismo do Direito Eleitoral deve-se principalmente ao fato de ser este ramo do direito uma invenção genuinamente brasileira.

Durante a República Velha (1889-1930), o Brasil deixou de ser governado por um Imperador, passando a ter no Presidente da República, eleito periodicamente, o seu Chefe de Estado e de Governo. Do mesmo modo, os Estados-membros da Federação (não mais províncias do Império) passaram a ter governantes eleitos.

Ocorre que na então jovem República brasileira, eram bastante comuns as fraudes às eleições, pois a Comissão de Verificação, órgão que fiscalizava as eleições à época, supostamente com o intuito de evitar fraudes, era a própria fraudadora. No Ceará, por exemplo, chegou-se ao absurdo de todos os deputados e todos os seus suplentes serem do mesmo grupo político (o do Governador Nogueira Accioly), uma vez que todos os demais candidatos foram alijados da disputa.

Em 1930, após o golpe que levou Getúlio Vargas à Presidência da República, o rumo começou a mudar. Foi no Governo Vargas que se criou a Justiça Eleitoral, em 1932. A partir dali, o Brasil passou a ter um ramo do Poder Judiciário exclusivamente para resolver as questões eleitorais, o que se configurou numa grande novidade. Aliás, até hoje são pouquíssimos os países que adotam tal sistema, uma vez que na maior parte do mundo quem coordena e fiscaliza as eleições é um órgão administrativo – que no Brasil seria semelhante ao IBGE, por exemplo.

Desde então, o Direito Eleitoral passou a ter maior destaque no cenário jurídico brasileiro. Durante o regime militar (1964-85) houve um retrocesso, causado não pela volta às fraudes comuns do século XIX, mas pela escassez de eleições. Naquele período, não houve uma única eleição direta para Presidente da República, além da gradativa supressão de direitos políticos, como o advento dos Prefeitos, Governadores e Senadores “biônicos” (escolhidos sem participação popular).

Com a Constituição Federal de 1988, o Direito Eleitoral retomou seu desenvolvimento, tendo papel decisivo na escolha de governantes democraticamente eleitos e, talvez mais que isso, na defenestração de alguns dos políticos ímparobos que insistem em proliferar na cena política.

Na esteira da Constituição cidadã, veio a Lei Complementar 64, de 1990, a Lei das Inelegibilidades. Além dela, o outro diploma legal que norteava as eleições era uma lei com prazo determinado, que a cada biênio regulava o processo eleitoral. Até que, em 1995, Fernando Henrique Cardoso tomou posse como Presidente da República.

Segundo a crônica política dos primeiros anos do Governo FHC, o Presidente tinha um plano ambicioso: tornar-se o primeiro ocupante do cargo a se reeleger.

Esse desejo do Presidente esbarrava na Constituição Federal, que vedava a possibilidade de FHC ser reconduzido. Todavia, com a ampla maioria parlamentar que conseguira no Congresso Nacional, Fernando Henrique conseguiu que fosse aprovada, em março de 1997, a Emenda Constitucional n. 16, que permitia a reeleição dos chefes de Poder Executivo (Prefeitos, Governadores e o Presidente da República).

Como de costume, uma lei deveria ser promulgada em 1997, para regular o processo eleitoral do ano seguinte. Em setembro, veio a Lei 9.504, que ao contrário das anteriores, virou uma lei permanente, sem prazo de validade. Até hoje é a Lei das Eleições.

Em sintonia com a Emenda Constitucional da reeleição, a Lei 9.504/97 introduziu o instituto do qual trataremos hoje: as condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral, que se consolidou como verdadeiro freio à reeleição.

Veja-se que o instituto da reeleição é absolutamente alheio às tradições da República brasileira, que, ainda que por vias tortas, sempre conservou a alternância de poder como princípio. Nem mesmo no final do século XIX, época do coronelismo, das eleições viciadas e dos votos de cabresto, o Brasil permitiu que um governante do Poder Executivo permanecesse mais de um mandato seguido em seu cargo.

A reeleição veio atender ao desejo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, sob o argumento de que em países desenvolvidos (França, Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra) isso era possível. Tratava-se apenas de uma justificativa que se encaixava perfeitamente para avalizar a reeleição. Esse instituto não veio como consequência de debate político, como uma conclusão dos fóruns oficiais (Câmara dos Deputados e Senado), mas sim como um meio de permitir mais um mandato a FHC.

Com efeito, a Emenda Constitucional n. 16 introduziu a reeleição para os chefes do Poder Executivo na Constituição. Pairou a seguinte dúvida: como garantir a igualdade de oportunidades entre candidatos a um cargo sabendo que um dos pretendentes já o ocupa?

Óbvio que essa posição é uma considerável vantagem. Primeiramente porque a exposição do administrador na mídia é quase que diária, durante todo o seu mandato. Assim, enquanto os demais concorrentes precisam esperar a campanha eleitoral para se fazer conhecer pelos eleitores, o Prefeito, Governador ou Presidente que busca a reeleição já é conhecido de todos, antes mesmo da disputa.

Outro aspecto que não se deve ignorar é o “poder da caneta”. O Chefe do Executivo tem diversos poderes, que podem ser usados em benefício de sua campanha à reeleição. Uma nomeação ou exoneração em cargos de confiança estratégicos pode fazer a diferença na hora de conquistar o eleitorado.

Essas são algumas das maneiras lícitas que o Chefe do Executivo tem de interferir no processo eleitoral. A Lei das Eleições trouxe, no art. 73, algumas limitações ao administrador público em épocas de campanha eleitoral, de maneira a impedir abusos que viciassem a eleição. Nasceram, então, as condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral.

As condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral chegaram no ordenamento pátrio como forma de tentar barrar esse efeito nocivo da reeleição. Tanto é assim que o art. 73 da Lei das Eleições não exige a afetação da igualdade entre candidatos para a incidência da norma. Basta que haja tendência nesse sentido.

Embora a legislação eleitoral cuide de enumerar e definir os comportamentos proibitivos, não se pode olvidar que o tema, em sentido amplo, encontra raízes também a partir da inclusão, no art. 37 da Constituição Federal, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a administração pública direta e indireta, bem assim do que prevê o art. 22 da Lei Complementar n. 64/90, ao determinar a abertura de investigação judicial eleitoral para apurar uso indevido, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade com a finalidade de cominar pena de inelegibilidade e cassação do registro do candidato beneficiado e, se for o caso, remeter peças ao Ministério Público para fins de responsabilidade criminal.

A APLICABILIDADE DA CONDUTA VEDADA A TODOS OS AGENTES PÚBLICOS

Embora a intenção do legislador, ao criar a figura das condutas vedadas, tenha claramente apontado para os Prefeitos, Governadores e o Presidente da

República que porventura quisessem se aproveitar da reeleição, a incidência da norma recai sobre todo e qualquer agente público.

O Direito Administrativo já traz a expressão “agente público” como a mais genérica entre aquelas usadas para designar pessoas que têm ligação com a Administração Pública. O “agente público” é mais genérico que o “servidor público” e que o “funcionário público”, englobando essas duas categorias, além das demais (agente político, empregado público etc.).

E, para deixar ainda mais explícito que a conduta vedada pode ser cometida por qualquer pessoa ligada à Administração, o parágrafo primeiro do art. 73 comina o seguinte:

Art. 73 (...) § 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.

Nota-se, portanto, que o legislador incluiu como passíveis de infração toda e qualquer pessoa que tenha vínculo com a Administração Pública, sem distinção. Essa também é medida salutar e democrática, uma vez que se apenas e tão-somente o Chefe do Executivo fosse impedido de cometer essas condutas haveria uma desmoralização da norma. Bastaria que o Prefeito, por exemplo, nomeasse um preposto seu para efetuar as infrações, escapando à omissão da lei. Da forma como está, a redação deixa claro que quaisquer agentes públicos, no sentido mais lato da expressão, são proibidos de cometer as condutas vedadas.

DAS CONDUTAS EM ESPÉCIE:

Questão polêmica na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, diz respeito à necessidade ou não da prova de potencialidade para caracterização das condutas vedadas. Há precedentes nos dois sentidos. Durante anos, o TSE sustentou o entendimento de que, para a configuração das hipóteses enumeradas no citado art. 73 não se cogitaria da potencialidade da conduta para influir no pleito. A mera prática dos atos proibidos estabeleceria presunção objetiva da desigualdade na disputa, sendo suficiente para atrair as sanções da lei.

Em 2009, contudo, a questão voltou a ser debatida pelo TSE. A jurisprudência ora se inclinava pela exigência da prova de potencialidade para a caracterização da conduta vedada, ora afastava o requisito, afirmando que bastava a simples conduta. Todavia, mesmo diante da prescindibilidade do exame da potencialidade ofensiva, passou a prevalecer o entendimento de que, na aplicação da sanção, deve ser levado em conta o princípio da proporcionalidade.

Em outros termos, é preciso distinguir potencialidade de proporcionalidade: quando se fala de potencialidade, há que se demonstrar que a conduta influiria, em tese, no resultado da eleição; já a aplicação da proporcionalidade significa dispensar, na aplicação da norma, a prova da potencialidade, mas na fixação da multa, ou mesmo para as penas de cassação de registro e diploma, deve ser levada em conta a gravidade da conduta. Desta forma, pode se deixar de aplicar a pena mais grave, quando se verificar que a multa é suficiente para reprimir ou para punir aquela conduta.

Parece-nos que a Corte Superior Eleitoral continuará enveredando por este caminho de interpretação: adota-se o juízo de proporcionalidade, no que tange à imposição das respectivas penalidades, porquanto, caso exigível apenas a potencialidade para todas as proibições descritas na norma, poderiam ocorrer situações em que, diante de um fato de somenos importância, não se poderia sequer aplicar uma multa, de modo a punir o ilícito averiguado.

Desta forma, as condutas elencadas no art. 73 são sempre "tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais", não sendo necessário demonstrar a potencialidade de a conduta influenciar o pleito, mas deve, isso sim, ser aplicado o princípio da proporcionalidade, no momento da aplicação da pena, no caso concreto. Conforme a gravidade do fato, pode-se optar pela aplicação das penas de cassação do registro ou do diploma e/ou multa.

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;

Os bens móveis e imóveis, pertencentes aos referidos entes estatais, que não podem ser cedidos ou usados, para beneficiar candidato, partidos ou coligação de partidos, na interpretação do dispositivo comentado, são os de natureza material ou imaterial, compreendendo todas as coisas providas de valor econômico que, desviadas de sua utilização legal para o serviço público, possam ser encaminhados como vantagem para os beneficiados, provocando uma disputa eleitoral desigual.

Nesse aspecto, o TSE considerou que a referida proibição não se limita com as coisas móveis ou imóveis, a exemplo de veículos, casas e repartições públicas. A vedação é bem mais ampla e está relacionada ao uso e à cessão de todos os bens patrimoniais indisponíveis ou disponíveis da administração, os quais, pela natureza da dominialidade pública, estão submetidos à relação de administração direta e indireta, da União, Estados, Distrito Federal, territórios e municípios. Dessa

forma, para evitar a desigualdade entre os postulantes nas eleições, veda-se a cessão e o uso dos bens do patrimônio público, cuja finalidade de utilização, por sua natureza, é dada pela impessoalidade.

Todavia, a vedação não abrange bem público de uso comum, por não implicar desequilíbrio do pleito. Colacionando a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, recolhem-se exemplos de condutas que não representaram violação ao art. 73, I, da Lei Eleitoral:

1. utilização de Clube Recreativo Municipal para festa de lançamento de candidatura: o fato de o clube ser aberto ao público, por meio de solicitação formal e pagamento de taxa, afasta a presunção de que sua utilização traz desequilíbrio entre candidatos (AG n. 5.135, de 2-10-2004, rel. Min. Peçanha Martins)
2. utilização de símbolos de administração de candidato em período não imediatamente anterior ao pleito (REspe n. 19.538, de 27-11-2001, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).
3. utilização de bem público administrado pelo Exército para a realização de comício: não se considerou que a cessão tenha constituído privilégio e desequilíbrio de forças entre os partícipes do certame eleitoral se se trata de local de uso compartilhado com a comunidade, que poderia ser utilizado por qualquer candidato; (REspe, de 9-11-2004, rel. Min. Caputo Bastos.)
4. utilização de estádio de futebol, pelas mesmas razões. (REspe n. 25.377, de 1º-8-2006, rel. Min. Cesar Peluso)

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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

Neste dispositivo o legislador, além dos bens materiais já incorporados na definição do inciso anterior, incluiu a utilização dos serviços públicos, custeados pelos governos, entre as vedações, desde que excedam as normas que os disciplinam, isto é, se houver desrespeito à legalidade. Ampliou também para o Poder Legislativo, nas três esferas (Federal, Estadual e Municipal), a responsabilidade pela iniciativa dessa proibição, uma vez que existe a possibilidade desses organismos, na

administração autônoma dos orçamentos que lhes são destinados, custearem atividades daquela natureza. Os serviços passíveis de enquadramento na proibição, como se extrai da exegese da norma, devem ser aqueles que funcionam sob o custo da administração pública.

Verifica-se que a proibição encontra seus limites nas prerrogativas consignadas nos regimentos e regulamentos internos, os quais devem ser observados quando da apreciação de casos concretos. Assim, é permitido, por exemplo, o fornecimento de trabalhos gráficos aos Deputados, em ano eleitoral, desde que relativos à atividade parlamentar e com obediência às normas estabelecidas em ato da Mesa, vedada sempre qualquer mensagem que tenha conotação de propaganda eleitoral. (RESPE n. 16.067, de 29-8-2000, reI. Min. Maurício Corrêa e Resolução n. 20.217, de 2-6-1998, reI. Min. Eduardo Ribeiro)

Como exemplo de proibição, está o uso de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral, uso de gráfica oficial, remessa de correspondência com conotação de propaganda eleitoral etc.

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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;

O sentido de tal dispositivo é proibir que o agente público, na qualidade de superior hierárquico, quebre a igualdade de oportunidades que deve existir entre os candidatos nas eleições, e ceda servidor público ou empregado subalterno da administração pública direta ou indireta, ou, ainda, utilize os seus serviços, durante o expediente normal de trabalho que é obrigado a frequentar no órgão a que serve, para executar tarefas que pode ser intelectual ou braçal, em comitês de campanha eleitoral de qualquer candidato, inclusive o próprio agente, ou em benefício de partido político.

A proibição em exame não alcança, todavia, o servidor ou empregado que estiver fora do expediente normal de trabalho, ou afastado do mesmo temporariamente, a exemplo de: gozo de férias, licença. Nessa linha, o TSE, apreciando a Consulta n. 1.096, de 01.07.2004, que deu origem à Resolução n.

21.854, decidiu que podem os servidores públicos, em férias remuneradas, trabalhar em comitês eleitorais, sem que isso caracterize ofensa ao comentado inciso da lei.

No entanto, visando aplicar a norma, extraímos do Acórdão n. 1.773/2005 que aquela Corte de Justiça considerou caracterizada a conduta vedada, após análise feita pelo Ministério Público Eleitoral, impondo multa e cassação do registro da candidatura, sob a alegação de cessão de servidor da administração municipal, em horário de expediente, para a realização de atividade típica de comitê de campanha eleitoral consubstanciada na prática de pegar material de propaganda eleitoral usado em benefício de candidato.

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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;

Na conduta em análise, o elemento é o agente público fazer (pessoalmente) ou permitir que se faça (terceiro) uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços para o candidato, isto é, faz-se necessário que se utilize determinado programa social, que envolva bens ou serviços, custeados ou subvencionados pelo Poder Público.

Ao negar conhecimento ao Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 20.353, julgado em 28.08.2003, oriundo do TRE do Rio Grande do Sul, por exemplo, o TSE considerou que o prefeito e o vice-prefeito do município de Itaqui, candidatos à reeleição no ano de 2000, violaram a proibição desta conduta ao responsabilizá-los pela distribuição, por meio de ampla divulgação, de impressos que anuciavam o funcionamento de um novo plantão médico, gratuito, sem cheque prédatado e sem promissória, utilizado como slogan da campanha, vinculado ao nome do Centro de Saúde local, serviço de cunho social custeado pela Prefeitura Municipal. No julgamento, mesmo sem considerar que as despesas com os tais panfletos não tivessem origem dos cofres públicos, os infratores foram condenados ao pagamento de multa, no valor de seis mil UFIR's, além da cassação dos diplomas, na forma prevista no art. 73, § 5º, da Lei 9.504/97, uma vez que o Tribunal de origem caracterizou a violação como um “[...] legítimo artifício, ou seja, passando-se ao partido a divulgação e o chamamento do eleitorado para o ato, quando, em verdade, se confundiam os administradores e os candidatos beneficiados, os quais buscavam e conseguiram a reeleição.”

Outro Exemplo: “*uso de programa habitacional do poder público, por agente público, em período eleitoral, com distribuição gratuita de lotes com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando*” (RESPE nº 25.890, de 29.06.2006, rel. Min. José Delgado).

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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, ressalvados:

A regra é ampla, abrangendo todo e qualquer servidor, inclusive os servidores temporários, a fim de evitar perseguições ou a manipulação de eleitores.

Vale notar que a redistribuição - deslocamento de cargos de provimento efetivo para outro órgão ou entidade do mesmo Poder, desde que na mesma circunscrição, não se confunde com a transferência ou a remoção e, por isso, ainda que realizada *ex officio*, não é proibida pelo art. 73 da Lei Eleitoral. A remoção a pedido é lícita.

Essa norma não proíbe a realização de concurso público. Todavia, para o direito financeiro, -temos uma pequena limitação para a realização do concurso público: a lei de responsabilidade fiscal, em seu art. 21, proíbe qualquer ato que provoque o aumento da despesa com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder. O Código Penal, por seu turno, tipifica como crime o aumento de despesa total com pessoal no último semestre do mandato ou legislatura no seu art. 359-G, que afirma: “*ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura. Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos*”. Assim, a melhor interpretação que se retira do ordenamento é de que o concurso público é possível no último ano do mandato, mas não pode acarretar aumento de despesa total com pessoal nos seus seis últimos meses.

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa, no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. §

4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

A respeito da interpretação deste dispositivo, muito se questionou, por exemplo, sobre a contratação e demissão de servidores temporários. O TSE vem entendendo que essa conduta embora, em regra, constitua ato lícito permitido ao administrador público, a Lei Eleitoral a torna proibida, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores, além de que essa contratação não pode se confundir com a nomeação ou exoneração de cargos em comissão, pois possui regime próprio previsto no art. 37, IX, da Constituição Federal, não estando inserida, portanto, nas ressalvas da alínea a do art.73, V, da Lei no 9.504/97.

No que se refere à ressalva quanto à nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança, é necessário aferir a existência de desvio de finalidade. Desta forma, a criação de cargos e funções cujas atribuições não tinham a natureza de direção, chefia e assessoramento, bem assim o volume de nomeações e exonerações realizadas nos três meses que antecederam o pleito, aliados ao fato de que tais práticas foram objeto de publicidade, com nítido caráter eleitoral de promoção da imagem dos candidatos, restou caracterizada pelo Tribunal Superior Eleitoral como conduta vedada e, ainda, abuso de poder.

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;

No tema referente a esta alínea, por exemplo, não se permitiu, no período vedado, a contratação, pela administração pública, de professores e profissionais da área administrativa da educação: motoristas, faxineiros e merendeiras. A contratação desse pessoal não foi considerada necessária ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais. No entendimento do TSE, somente os serviços públicos emergenciais, numa visão estrita da essencialidade, a exemplo de segurança e

saúde, estão fora da proibição (RESPE n. 27.563).

e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

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;

Para configurar a ressalva contida nesta alínea, não é suficiente a mera celebração do convênio ou a formalização dos procedimentos preliminares referentes ao mesmo; é imprescindível a sua efetiva realização física antes do início do período de três meses da vedação. No tocante a essa vedação, o TSE considerou que o convênio celebrado por município com o governo do Estado para a pavimentação de ruas e construção de casas populares, em curso o processo das eleições municipais, é ilegal, ainda que resultantes de convênio ou outra obrigação preexistente, quando não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados fisicamente (RESPE n. 25.324).

Note-se que a vedação diz respeito às transferências voluntárias, não sofrendo abalo as transferências decorrentes de imposição legal e constitucional. O legislador, todavia, precisa alargar o aspecto de proibição, porque a nefasta prática de transferência de recursos, ou de início de obras, às vésperas das eleições continua, só que agora de forma mascarada e permitida por lei. É que se passou a entender que a vedação do art. 73, VI, a, se resume às transferências de recursos, não abrangendo atos preparatórios e a assinatura dos contratos ou convênios, o que gera no eleitorado a mesma expectativa da obra iniciada às vésperas da eleição. De outro lado, a vedação é quanto à transferência entre entes federados. Assim, necessitando de recursos para iniciar a obra às vésperas da eleição, o Estado assina, não com a prefeitura, mas com uma entidade privada controlada pelo prefeito ou seus aliados o aludido convênio ...

Penalidades: suspensão immediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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;

A hipótese enunciada visa impedir que o agente público autorize ou execute a conhecida publicidade institucional referente à realização ou andamento de atividades, obras e serviços da administração direta ou indireta. O principal alvo da proibição é a propaganda massificada nos veículos de comunicação que atinge milhões de pessoas e tem influência direta para sugerir a opinião pública e a dos eleitores, o que, certamente, desequilibra a igualdade de oportunidades entre os candidatos apoiados pelo agente responsável pela conduta e os adversários.

Em qualquer caso, a vedação se refere apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. Nas eleições presidenciais, a vedação alcança a União; nas eleições federais e estaduais ou distritais, os estados e o Distrito Federal; nas eleições municipais, alcança os Municípios.

Contudo, a limitação não é absoluta e admite duas exceções.

Na primeira, permite-se a veiculação de publicidade que envolva produtos e serviços da atividade estatal que concorram no ambiente econômico dos negócios e das transações financeiras com a iniciativa privada, segundo a lei da oferta e da procura.

Na segunda, a permissão se verifica na constatação de grave e urgente necessidade pública, isto é, fenômenos que envolvam situações extremamente sérias, preocupantes e que possam produzir efeitos negativos junto à população, levando-a a precisar imediatamente de orientação no sentido de enfrentar o estado de adversidade em que se encontra. Entretanto, a decisão de autorizar a propaganda governamental não está no livre arbítrio do agente público, passa, antes, pelo reconhecimento prévio da Justiça Eleitoral, que avalia a solicitação feita por aquele.

Outrossim, para a caracterização da publicidade institucional, deve ser ela paga com recursos públicos e não por recursos privados. Distribuição de panfletos ou "folders" em que são destacadas obras e serviços associados a uma candidatura, se não custeados pelo erário, implica em propaganda eleitoral, mas não em publicidade institucional. Assim, a propaganda institucional vedada deve ser entendida como aquela que divulga atos, programas, obras e campanhas de governo, devidamente autorizada por agente público e paga pelos cofres públicos.

O TSE entende que a permanência de placas identificadoras de obras públicas é permitida mesmo no período de vedação da publicidade institucional, desde que delas não constem expressões que possam identificar administradores que

estejam em campanha eleitoral.

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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;

A vedação aqui imposta é destinada ao agente público que, em pronunciamento por intermédio de rádio e televisão, faça propaganda institucional com o intuito de tirar proveito eleitoral para si ou para terceiro candidato, exceto em se cuidando de comunicação a caso relevante e urgente inerente à atividade governamental, desde que autorizado pela Justiça Eleitoral, a exemplo de fenômenos extraordinários que possam resultar em grave ameaça ou dano à integridade física da população ou parte dela.

(...) Propaganda institucional. Alegação de violação ao art. 73, VI,c, da Lei nº 9.504/97. Não configurada. (...) NE: Condenação por propaganda antecipada de prefeito que realizou pronunciamento em rádio, com destaque para as suas obras e para a atuação funcional, fazendo menção à responsabilidade do eleitor no dia da eleição, bem como exaltando a sua preparação para continuar a administrar o município. (Ac. n. 19.283, de 8.5.2001, reI. Min. Costa Porto.)

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Mais uma vez o legislador se preocupou com a utilização da propaganda institucional. Dessa feita com os gastos de sua realização em ano eleitoral, na tentativa de evitar um maior volume de sua exposição, considerando como marco a

média dos três últimos anos de gestão do chefe do Executivo anteriores à realização das eleições.

O que o inciso busca, portanto, é estabelecer um limite de gastos com a publicidade institucional no período em que ela é permitida: de janeiro a junho do ano da eleição. A redação do dispositivo é de péssima técnica, por fazer referência a duas medidas: a dos três últimos anos que antecedem o pleito e a do último ano imediatamente anterior à eleição. O TSE vem entendendo em suas resoluções que deve prevalecer a menor média, a dos últimos três anos ou a do ano anterior à eleição, o que, aliás, repetido na Resolução 23.191/2010.

Essa média é aritmética, ou seja, somam-se os meses e se divide o total pelo número de meses, seja qual for a média que se quer apurar. Essa operação para apurar a média deverá englobar todo o município ou Estado, devendo abranger a administração direta e indireta, pouco importando que algum ente jurídico que a integre tenha receita própria para publicidade, como por exemplo, as autarquias. É irrelevante, também, que na publicidade não se tenha feito promoção pessoal, pois, se isso ocorrer, serão duas as infrações e não uma só. Do mesmo modo, é irrelevante se a publicidade levada a termo foi, ou não, útil para os interesses do ente público de que se cogita, não se podendo alegar, como desculpa para afastar a punição, que a publicidade ajudou a aumentar a arrecadação ou que propiciou investimento externo. Sendo publicidade e estando acima da menor média, é o bastante para configurar a infração.

A jurisprudência do TSE, tem se firmado no seguinte sentido:

“a restrição... é a de que o cálculo das despesas com publicidade dos órgãos públicos ou das respectivas entidades da administração indireta não excedam, no ano do pleito eleitoral, a média dos gastos nos três últimos anos que o antecedem ou do último ano imediatamente anterior a ele, prevalecerá o que for menor” (nesse sentido, o inciso VII do art. 42 da Resolução TSE nº 22.718, de 28.02.2008, rel. Min. Ari Pargendler); (b) *“levando-se em consideração de que a média da qual nos fala a lei é a global, para efeito desse limite deve-se observar, de um lado, o somatório dos gastos despendidos pelos órgãos da Administração Pública Direta, e de outro, o montante referente às entidades da Administração Pública Indireta”* (Nota nº AGU/LS-01/2001).

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

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.

Como última vedação do art. 73, proíbe-se 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. 72 da lei e até a posse dos eleitos.

A vedação alcança os chamados "aumentos reais" de remuneração, não incidindo sobre o "realinhamento" ou reajuste inflacionário da remuneração dos servidores ao longo do ano da eleição. Note-se que ao falar em circunscrição do pleito, a vedação se aplica a cada eleição em disputa. Se presidencial, vedação à revisão dos servidores da União; se municipal, vedação à revisão da remuneração dos servidores municipais e assim sucessivamente.

O mero envio do projeto de lei com a mensagem de aumento da remuneração acima do valor da inflação caracteriza a presente conduta, devendo ser de pronto combatida, antes que o ilícito produza resultados.

Antes da lei n. 12.034/09, a sanção não chegava ao ponto de cassar o registro do candidato, mas impunha-lhe multa e a suspensão imediata do ato. Atualmente, pode levar à cassação do registro e do diploma. Importante ressaltar que proposta de reestruturação de carreira de servidores não se confunde com revisão geral de remuneração, sendo lícita em ano de eleição.

O maior questionamento na interpretação desta conduta diz respeito ao prazo a que se refere o art. 72 da lei das eleições destacado no inciso. Mais uma vez a redação foi infeliz, mas se consagrou o entendimento que o prazo da proibição é de cento e oitenta dias antes da eleição (§12 do art. 72) até a posse dos eleitos.

Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de 05 a 100 mil UFIR, aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. § 4º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, 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.

Já visto acima.

§ 2º A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do

Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

O presente parágrafo permite o uso de transporte oficial para atos de campanha frequentado pelo Presidente da República e candidato à reeleição, devendo os valores gastos serem resarcidos nos dez dias úteis posteriores à realização do primeiro ou do segundo turno, se houver, do pleito, sob pena de aplicação aos infratores de multa correspondente ao dobro do valor das despesas, nos termos dos arts. 73, § 2º, e 76, caput, §§ 2º e 4º, da Lei das Eleições.

Também é permitido aos chefes dos Executivos, nas três esferas, utilizar residência oficial para a realização de reuniões pertinentes à própria eleição, desde que não fique caracterizada como ato público a participação de milhares de eleitores.

§ 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Na redação anterior, só se previa a cassação do registro da candidatura. Assim, se o infrator já estivesse diplomado, não perderia o mandato.

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

Só se cogitará de reincidência se o agente cometer uma segunda infração, após o trânsito em julgado da condenação pela infração anterior (regra de direito penal). Considerando o curto espaço de tempo em que ocorre o processo eleitoral, dificilmente haverá reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário ([Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995](#)) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

Cuida-se de mais uma penalidade, além das já estipuladas no § 4º.

§ 10º 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. ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

Para o programa social autorizado em lei já estar em execução orçamentária no exercício anterior ao ano da eleição, ele terá que ter sido aprovado no exercício anterior ao da sua execução, posto que é um ano antes que se aprova a dotação orçamentária para o exercício seguinte, obedecendo o plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Aqui estão referidos todos os programas sociais realizados pela administração pública federal, estadual ou municipal, de caráter eventual ou de duração continuada (CF, art. 165, § 1º), compreendendo os planos e programas regionais, estaduais ou setoriais da União, dos Estados e dos Municípios, quer tenham caráter de investimento, quer tenham natureza de desenvolvimento ou assistencial.

Concluindo: a distribuição de bens, valores ou benefícios, por parte da administração pública direta ou indireta, no ano da eleição, está plenamente vedada, a qualquer título. Serão lícitas, entretanto, mesmo em ano de eleição, a distribuição desses bens, valores ou benefícios que se destinarem a utilização em situações de calamidade pública e, que forem empregados em auxílio ou reparação a necessidades decorrentes de estado de emergência ou já estiverem sendo executados no ano anterior ao da eleição e, por conseguinte, tenham sido aprovadas no ano anterior ao ano de sua execução, ou seja, dois anos antes do ano da eleição. Tanto o estado de calamidade pública como o estado de emergência só se caracterizam se houver lei ou decreto declarando essas respectivas situações, que são excepcionais.

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 13. O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Art. 74. 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. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

O art. 22, da LC nº 64/90 indica o procedimento para apuração do uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meio de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político.

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito ...

O § 1º, do art. 37 da CF, dispõe: “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.”

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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Em suas resoluções, contudo, o TSE vinha entendendo que a inobservância da presente vedação caracteriza abuso do poder econômico, que deveria ser combatido por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral, de rito muito mais vagaroso que a representação do art. 96 da lei das eleições, utilizada para as demais condutas vedadas.

Isso mudou com a lei 12.034/09. Agora, 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.

Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo Presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Anteriormente, a proibição era dirigida apenas aos candidatos a cargos do Poder Executivo e seu descumprimento ensejava tão somente a cassação do registro, mas a Lei n. 12.034, de 2009, ampliou a vedação de forma a atingir todos os candidatos e incluiu, na punição, a cassação do diploma do eleito ou suplente.

Primeiramente, de se notar que o art. 77 veda a participação de **candidato** em inauguração de obra pública, sendo irrelevante se ele é detentor de mandato eletivo ou não. Todos os candidatos estão proibidos de participar de inauguração de obra pública, assim entendidos os que, pelo menos, pleitearam o registro de sua candidatura à Justiça Eleitoral. Portanto, se o comparecimento à inauguração de obra pública ocorrer antes do ingresso do pedido de registro na Justiça Eleitoral, não há falar em incidência do dispositivo.

A inauguração de obras públicas nesse período não está vedada, o que é vedado é a participação do candidato nesses eventos.

Outrossim, o dispositivo legal foi modificado para fazer constar que a conduta vedada é o mero comparecimento, e não mais participação, à inauguração da obra.

Assim, é irrelevante, para a caracterização da conduta, se o candidato compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade.

Discussões que deverão ser retomadas são as que dizem respeito à potencialidade da conduta - comparecimento - para desequilibrar a disputa eleitoral e/ou à incidência do juízo de proporcionalidade no momento da fixação da sanção pela prática da conduta vedada.

Tal proibição tem por fim impedir que eventos patrocinados pelos cofres públicos sejam desvirtuados e utilizados em prol das campanhas eleitorais, isto é, que a máquina administrativa seja empregada em favor de determinada candidatura e em detrimento da lisura do pleito.

A lei de licitações n. 8.666/93 nos traz o conceito de OBRA PÚBLICA:

Art. 6º. obra é toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta.

Em certos casos, não se reconheceu a infração:

Representação. Art. 77 da Lei nº 9.504/97. Evento. Descerramento. Placa. Praça. Participação. Candidato. Prefeito. Inauguração. Obra pública. Não-configuração. Atribuições. Cargo. Administrador público. 1. **O descerramento de placa de novo nome de praça já existente não configura inauguração de obra pública a que se refere o art. 77 da Lei nº 9.504/97**, sendo tal conduta inerente às atribuições do cargo do administrador público. Precedente: Acórdão nº 608. (...) (Ac. nº 5.291, de 10.2.2005, rel. Min. Caputo Bastos.)

Solenidade de sorteio de casas populares não se enquadra no conceito de inauguração de obra pública.

Interpretação restritiva do art. 77 da Lei nº 9.504/97.11 - Em tempos de campanha eleitoral, a presença dos mais altos dignitários, nas mais variadas espécies de eventos ligados às eleições, não caracteriza um escândalo, desde que não descambe para o pleno abuso. (...) (Ac. nº 24.790, de 2.12.2004, rel. Min. Gilmar Mendes.)

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.