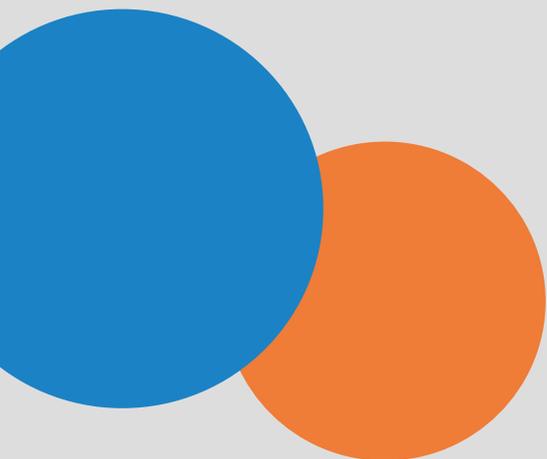




CADERNO 7

SELEÇÃO DE PARECERES JURÍDICOS

COVID-19: Eleições Municipais





CADERNO 7

SELEÇÃO DE PARECERES JURÍDICOS COVID-19: Eleições Municipais

**Trabalho elaborado pela equipe da
Consultoria Jurídica do IBAM**

Supervisão:

Marcus Alonso Ribeiro Neves

Coordenação:

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Consultores Jurídicos:

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna

Fabienne Oberlaender Gonini Novais

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos

Júlia Alexim Nunes da Silva

Maria Victória Sá e Guimarães Barroso Magno

Priscila Oquioni Souto

Rafael Pereira de Sousa

Equipe de apoio:

Ewerton Antunes

Maria Victória da Conceição Lobato

Gustavo Neffa Gobbi

Sumário

APRESENTAÇÃO	5
Parecer IBAM nº 0619/2020	
EL – Eleição. Publicidade institucional. Ano eleitoral e coronavírus.	6
Parecer IBAM nº 0677/2020	
EL – Eleição. Gasto com publicidade institucional em ano eleitoral. Pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde. Coronavírus (Covid-19). Considerações.....	9
Parecer IBAM nº 0696/2020	
EL – Eleição. Revisão Geral Anual x Aumento Real. Ano Eleitoral. Vedações e prazo. Coronavírus (Covid-19). Considerações.	16
Parecer IBAM nº 0760/2020	
EL – Eleição. Programa social. Incremento de cestas básicas. Covid-19. ESPIN. Ano eleitoral. Considerações.....	20
Parecer IBAM nº 0837/2020	
AM – Ação Municipal, EL – Eleição. Publicidade institucional com fins educativos e de informação social. Estratégia de marketing que envolve a divulgação em sacos de pão, para fins de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19). Distribuição gratuita de bens vedada em ano eleitoral. Exceções da lei e parâmetros a serem seguidos que confirmam maior segurança jurídica. Comentários.	27
Parecer IBAM nº 0996/2020	
EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde. Coronavírus (Covid-19). Pronunciamento no rádio e na televisão. Comentários.....	35
Parecer IBAM nº 1561/2020	
EL – Eleição. Prazo de desincompatibilização. Emenda Constitucional que altera as datas da eleição municipal. Comentários.....	38
Parecer IBAM nº 1575/2020	
EL – Eleição. Publicidade institucional. Vedações da lei eleitoral. Considerações.....	40
Parecer IBAM nº 1584/2020	
EL – Eleição. Ano de eleições municipais. Repasse de recursos para entidade filantrópica. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Inteligência do Parecer/IBAM nº 1552/2020. Considerações.	44
Parecer IBAM nº 1597/2020	
EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73, inc. VI, da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional que altera as datas da eleição municipal. Comentários.	49

Parecer IBAM nº 1599/2020	
EL – Eleição. Covid-19. Emenda Constitucional nº 107/2020. Prazo para desincompatibilização. Considerações.....	53
Parecer IBAM nº 1600/2020	
EL – Eleição. Divulgação de obras realizadas no município. Servidores Públicos. Ano eleitoral. Alerta à propaganda extemporânea. Comentários.....	58
Parecer IBAM nº 1644/2020	
EL – Eleição. Publicidade institucional em ano eleitoral. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.....	66
Parecer IBAM nº 1779/2020	
EL – Eleição. Transmissão de sessões legislativas via internet. Ano eleitoral. Possibilidade. Comentários.....	71
Parecer IBAM nº 1808/2020	
EL – Eleição. Fixação dos subsídios para a próxima legislatura. Anterioridade. Concessão de décimo terceiro e férias remuneradas aos Secretários. LC nº 173/2020. Vedações. Considerações.....	75
Parecer IBAM nº 1944/2020	
EL – Eleição. Transmissão ao vivo de sessões legislativas. Uso da palavra em Tema Livre. Ano eleitoral. Possibilidade. Publicidade institucional. Despesas. Comentários.....	81
Parecer IBAM nº 2004/2020	
EL – Eleição. Manual de Orientação. Proibições constantes da legislação eleitoral. Arts. 73 ao 78 da Lei nº 9.504/1997. Comentários.....	87
Parecer IBAM nº 2080/2020	
EL – Eleição. Publicidade institucional em ano eleitoral. Site e Facebook. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.....	93
Parecer IBAM nº 2092/2020	
EL – Eleição. Ato da Presidência. Regulamentação de propaganda eleitoral na Câmara Municipal. Ato da Mesa Diretora é o meio adequado. Publicidade institucional em ano eleitoral. Rádio e internet. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.....	96
Parecer IBAM nº 2093/2020	
EL – Eleição. Publicidade institucional. Transmissão ao vivo dos trabalhos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito. Ano eleitoral. Possibilidade. Comentários.....	105
Parecer IBAM nº 2145/2020	
EL – Eleição. Despesas com publicidade em ano eleitoral. Limites.....	110

Parecer IBAM nº 2157/2020	
EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Concessão de honoraria. Abstenção de voto. Observância ao Regimento Interno. Comentários.....	114
Parecer IBAM nº 2197/2020	
EL – Eleição. Desincompatibilização. Cargo comissionado. Retorno. Nomeação e Exoneração. LC nº 173/2020. Lei Eleitoral. Considerações.	122
Parecer IBAM nº 2262/2020	
EL – Eleição. Gestor. Prefeito. Rejeição das contas pelo Tribunal de Contas. Possível configuração de inelegibilidade. Comentários.....	127
Parecer IBAM nº 2286/2020	
EL – Eleição. Publicidade institucional em ano eleitoral. Site e redes sociais. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.	132
Parecer IBAM nº 2287/2020	
CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal. Transferências de Emendas Parlamentares Individuais, destinadas a área de assistência social, creditadas diretamente no Fundo Municipal de Assistência Social. Implementação de programas e utilização dos recursos. Ano de eleições municipais. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Considerações.	136
Parecer IBAM nº 2306/2020	
AP – Agente Político. Fixação de subsídios. Princípio da Anterioridade. LC nº 173/2020. Omissão. Considerações.....	140
Parecer IBAM nº 2372/2020	
EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Possibilidade de realizar sessões solenes no ano de pleito eleitoral em âmbito municipal. Concessão de honraria. Comentários.....	145
Parecer IBAM nº 2441/2020	
EL – Eleição. Condutas vedadas em período eleitoral. Vereadores. Manifestação em plenário. Expedição de ofícios de cumprimento aos munícipes. Comentários.	152

APRESENTAÇÃO

Encerrando a coletânea de pareceres relacionados às providências para enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) pelos municípios, apresentamos o sétimo e último caderno que versa sobre os impactos da pandemia nas Eleições Municipais de 2020.

Os cadernos podem ser consultados através do link abaixo:

- [Caderno 1: Conceitos básicos e normas aplicáveis](#)
- [Caderno 2: Situação de emergência e direitos fundamentais](#)
- [Caderno 3: Servidores públicos e organização administrativa](#)
- [Caderno 4: Licitações e contratos públicos](#)
- [Caderno 5: Serviços públicos](#)
- [Caderno 6: Tributação e Orçamento](#)
- [Caderno 7: Eleições Municipais.](#)

Mais uma vez, esclarecemos que o IBAM se coloca à disposição para atender todos os Municípios brasileiros a fim de dirimir dúvidas dos gestores locais no enfrentamento dos problemas relacionados à Pandemia. Orientações a respeito podem ser obtidas por meio de um de nossos canais de comunicação: E-mail: associado@ibam.org.br e WhatsApp: (21) 97584-7223.

Parecer IBAM nº 0619/2020

EL – Eleição. Publicidade institucional. Ano eleitoral e coronavírus.

CONSULTA:

Indaga uma Prefeitura como fica a publicidade institucional no caso de decreto de emergência em saúde pública, como a questão do coronavírus. Foi decretada a emergência Municipal. Para decretar a emergência municipal há algum impedimento, uma vez que o Estado também decretou?

RESPOSTA:

Diz a Lei 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: (...)

VI - nos três meses que antecedem o leito:

(...)

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;

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito". (Redação dada pela Lei nº

13.165, de 2015).

Nos três meses que antecedem as eleições, a publicidade é totalmente proibida para órgãos e entidades da Administração direta e indireta, exceto: a) a obrigatória; b) a propaganda de produtos e serviços de entidades da Administração indireta dedicadas à exploração de atividade econômica em regime de competição com a iniciativa privada; e c) a decorrente de necessidade pública grave e urgente, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. Todavia, as exceções devem ser cuidadosamente observadas dentro dos seus limites e conforme a sua finalidade.

Propaganda institucional é aquela que divulga ato, programa, obra, serviço e campanhas do governo ou órgão público, autorizada por agente público e paga pelos cofres públicos.

Decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

"EMENTA - REPRESENTAÇÃO. EVENTO. MUNICÍPIO. CONVITES. MENÇÃO. APOIO. GOVERNO ESTADUAL. CONTRAPARTIDA. SHOW ARTÍSTICO. CONTRATAÇÃO. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL INDIRETA. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/97. INFRINGÊNCIA. MULTA. DISSENSO JURISPRUDENCIAL. NÃO-CONFIGURAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. 1. A exceção estabelecida no art. 73, § 3º, da Lei nº 9.504/97 expressamente preceitua que as condutas explicitadas se aplicam aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa. 2. A norma do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 veda toda e qualquer publicidade institucional nos três meses anteriores à eleição, ainda que realizada de forma indireta, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral, o que visa evitar sejam favorecidas aquelas autoridades ou servidores públicos que estejam em campanha eleitoral, provocando uma injustificada desigualdade entre os candidatos e comprometeria a lisura do pleito. 3. A mencionada regra proibitiva não admite publicidade institucional, ainda que realizada sem ofensa ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, ou seja, mesmo que tenha exclusivo caráter educativo, informativo ou de orientação social. Recurso especial parcialmente conhecido, mas improvido." (TSE - RESPE nº 21171 - Goiânia/GO).

Quanto aos gastos, matéria do inciso VII do art. 73, a regra diz que não é possível realizar, no primeiro semestre do ano eleitoral, despesas que excedam a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

A limitação dirige-se aos gastos no primeiro semestre. No segundo semestre, a publicidade institucional é proibida até as eleições. Depois de realizadas as eleições, não existem limites determinados pela legislação eleitoral, mesmo porque fora do seu alcance.

O que é obrigatório publicar são as leis, decretos, editais, contratos e demais atos que visam orientar os cidadãos ou dar conhecimento público das atividades da administração que interferem na vida comunitária ou aqueles que dão conta da gestão do patrimônio e dos recursos públicos. Com relação a alguns atos, só é necessário publicar extratos ou resumos, como no caso dos contratos.

A publicidade citada é a oficial, obrigatória. Tudo o que extrapolar tais limites constitui publicidade institucional.

No caso presente, ainda não nos encontramos no período de três meses anteriores às eleições, apesar de a matéria relativa ao chamado coronavírus ser de grave e urgente necessidade pública.

Quanto aos gastos, ainda estamos no primeiro semestre e não se sabe o que ocorrerá no futuro próximo.

Quanto à decretação de emergência municipal, não ocorrem impedimentos.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0677/2020

EL – Eleição. Gasto com publicidade institucional em ano eleitoral. Pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde. Coronavírus (Covid-19). Considerações.

CONSULTA:

A consulente, Prefeitura, faz as seguintes indagações a respeito de gasto com publicidade no ano eleitoral:

1) Diante do estado de emergência internacional pelo coronavírus, regulado pela Lei Federal nº 13.979/2020 e Decreto Municipal nº 5.293/2020, a publicidade com campanhas de orientação à população, sem vínculo político, entraria na computação da média dos gastos estabelecidos pelo inciso VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97?

2) Existe a possibilidade de se utilizar a exceção do inciso VI, alínea "b", na aplicação dos gastos com publicidade inseridos no inciso VII, todos do art. 73 da Lei nº 9.504/97?

3) O atestado de emergência internacional pelo coronavírus enquadra na exceção citada no inciso VI, alínea "b", do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que a propaganda institucional é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos, bem como de mantê-los informados sobre temas de suma importância para a coletividade. Assim, seu escopo precípua é o de divulgar as realizações do Poder Público e orientar a população sobre assuntos de seu interesse.

Em atendimento a uma das vertentes do princípio da impessoalidade, aquela descrita no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades 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.

Portanto, a propaganda institucional, no âmbito do Município, possui cunho informativo, educativo ou de orientação da população local.

Em cotejo, tendo em vista as eleições municipais que se realizarão no corrente ano, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 estabelece uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta o inciso VI, alínea "b" e o inciso VII, do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito." (Grifos nossos).

Pois bem. Consoante se depreende da simples leitura do inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97 acima transcrito, não é possível realizar, no primeiro semestre do ano eleitoral, despesas que excedam a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito.

O limite do gasto com publicidade será, então, o resultado da soma dos valores dispendidos com publicidade nos primeiros seis meses dos três anos anteriores ao pleito, dividido por três, independentemente do valor efetivamente dispendido em cada um dos semestres, que poderá ser até igual a zero na hipótese da inexistência de gasto com publicidade em determinado período, bem como independentemente da empresa contratada e do início do prazo de vigência do contrato vigente de publicidade.

Acerca do tema, vale a transcrição de apontamentos feitos em cartilha publicada pela AGU - Advocacia Geral da União, intitulada "Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições", 2018, 6º edição, revista, ampliada e atualizada:

"(...) Quanto ao aumento de gastos com publicidade de órgãos ou entidades públicas (realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito,. art. 73, inciso VII, da Lei n.º 9.504, de 1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015):

Período - no primeiro semestre do ano da eleição. Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem 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 e 8º 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 respeito:

"(...). 5. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90. 6. A utilização de dinheiro

público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal em período pré-eleitoral, que serve precipuamente para a autopromoção do governante, tem gravidade suficiente para atrair a sanção de inelegibilidade. (...)" (Recurso Ordinário nº 138069, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Acórdão de 07/03/2017.)

Cálculo das despesas com publicidade: no cálculo para verificação ou não de aumento de despesas com publicidade deve ser considerado o gasto global, que abranja a publicidade da Administração Pública direta e indireta (nesse sentido: Petição nº 1.880, de 29/06/2006, Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto; Nota nº AGU/LS-02/2002 e Nota Técnica nº 14/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República)." (Grifos nossos).

Assim, temos que o valor a ser considerado para fins dos limites do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 deve conglobar a Administração Direta e Indireta do Município, sendo certo que aquela se refere a ambos os poderes municipais.

Pertinente é a seguinte decisão prolatada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR:

"A dúvida da Câmara de Apucarana reside na questão relativa a órgãos que não tenham realizado despesas com publicidade nos três anos anteriores à eleição, de modo que não existe média a ser calculada, e tenha de efetuar gastos de tal espécie nos três meses que antecedem o pleito.

A resolução da questão resta dificultada pela má redação do dispositivo legal (veja-se, por exemplo, que a própria média dos valores que poderão ser empregados não é clara - havendo sido necessária a intervenção do TSE sobre o tema, conforme nota de rodapé '1'), mas tem solução simples, consoante bem indicado pela Diretoria Jurídica, fundamentada na doutrina pátria: A operação para se 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.

Desta feita, estando os gastos municipais dentro da média em exame, havendo dotação orçamentária e desde que se observe ao disposto no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal, entendo que não existe óbice à realização da publicidade. Insta salientar, porém, que mesmo que as despesas efetivamente tenham sido realizadas em prol do interesse público, sem caráter eleitoreiro, caso extrapole à média do inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 ele será irregular.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade:

Responder à consulta no sentido de que para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndios com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecederam ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie; "(TCE/PR. Pleno. Consulta. Acórdão nº 1334/08. Proc. nº 25083-5/08.Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães. Publicação: AOTC Nº 169 de 03/10/2008). (Grifos nossos).

Outrossim, o Tribunal Superior Eleitoral possui decisão no sentido de que a realização de gastos superiores da permitida na lei eleitoral com propaganda institucional gera responsabilização do gestor público:

"Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei no 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. 1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo. 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido." (Ac. no 21307, de 14.10.2003, rel. Min. Fernando Neves.)

Feito este apanhado geral sobre o tema, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

1) Como vem sendo amplamente noticiado, o novo coronavírus (Covid-19) vem se espalhando com muita facilidade por todo o mundo, inclusive no Brasil.

Devido a isso, a Organização Mundial de Saúde, em 11/03/2020, decretou a pandemia desse novo coronavírus. Objetiva-se, com essa medida, emitir um alerta para que todos os países, sem exceção, adotem ações de modo a conter a disseminação do vírus e para cuidar dos pacientes adequadamente.

Isso não faz com que o cálculo do limite de gastos com publicidade em 2020 seja alterado, sendo certo que este deve ser aferido pelo resultado da soma dos valores dispendidos com publicidade nos primeiros seis meses dos três anos anteriores ao pleito, dividido por três.

Contudo, diante da suma importância dos informes públicos para a conscientização e informação da população, feito por todos os Entes da Federação, a respeito da prevenção, como proceder em determinadas situações, onde encontrar atendimento especializado e etc., e com mais razoabilidade que a questão epidemiológica merece ser tratada, entendemos ser possível que o gasto com publicidade, tão somente para este fim, seja superior ao resultado do cálculo dito acima. Para tanto, entendemos que se deve buscar junto a Justiça Eleitoral uma prévia autorização porque não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação pelo Direito Eleitoral, pois o bem jurídico protegido pela Lei eleitoral encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º) e mormente na situação de emergência na saúde que se encontra o país e o mundo, sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

2) A exceção contida no inciso VI, alínea "b", não foi replicada para os gastos com publicidade inseridos no inciso VII, do art. 73 da Lei nº 9.504/97, razão pela qual entendemos não ser possível a aplicação por analogia.

Como exposto na resposta anterior, e fundamentando-se, ainda, nos direitos fundamentais à vida, à segurança e à saúde (art. 5º e 6º da CRFB/88), sem excluir outros direitos, é razoável que a Justiça Eleitoral excepcione, pontualmente, devido à gravidade do vírus em destaque, e permita um gasto superior de publicidade institucional para tal finalidade.

Cabe dizer, que segundo o cronograma eleitoral previsto na Resolução TSE nº 23.606/2019, somente a partir de 4 de julho de 2020 as proibições constantes no art. 73, inc. VI, da Lei 9.504/97 passam a valer.

3) Diante da situação que se apresenta no Brasil e no mundo, bem como os inúmeros atos legislativos/normativos expedidos pelo Poder Executivo e o Legislativo Federal (cf. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-covid-19>), pode-se entender que a contenção do novo Coronavírus se enquadra na exceção citada no inciso VI, alínea "b", do art. 73 da Lei nº 9.504/97.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0696/2020

EL – Eleição. Revisão Geral Anual x Aumento Real. Ano Eleitoral. Vedação e prazo. Coronavírus (Covid-19). Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga o seguinte, in verbis:

"Considerando o disposto no artigo 73, VIII da Lei das eleições (Lei 9.504/97) e na Resolução 23.606/2019 do TSE, que estabelecem o prazo de 7 de abril para o Poder Público realizar revisão geral anual e reajuste em vencimentos de servidores públicos, e, ainda, quanto aos decretos que declararam emergência em saúde e calamidade pública em razão da pandemia pela doença COVID-19, indaga a Câmara de Vereadores se houve alteração legislativa com relação à eventuais reajustes e revisão geral anual de vencimentos de servidores públicos no ano eleitoral".

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre destacar que, a revisão geral anual (RGA) não se confunde com o aumento remuneratório concedido isoladamente às categorias de agentes públicos. Sobre o tema, é pertinente a lição de Hely Lopes Meirelles:

"Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e, outra, específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao decréscimo do poder aquisitivo". (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo

Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 452)

Não é diferente o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que distinguiu os institutos do reajuste e do aumento remuneratório, a saber:

"Se de um lado é possível ao Estado conceder aumentos setorizados, de outro conflita com a Carta a outorga de reajuste que não alcance todo o quadro funcional. Sendo o Direito uma ciência, os institutos, expressões e vocábulos possuem sentido próprio, descabendo confundi-los. O aumento atrai, necessariamente, um plus, enquanto o reajuste visa tão-somente à reposição do poder aquisitivo". (RE nº 192.277-0. Rel.: Min. Marco Aurélio. In: DJ, 17-04-98)

A revisão geral anual, portanto, se destina, apenas, a repor as perdas inflacionárias que atingem indistintamente os agentes políticos do Executivo e do Legislativo (a partir do segundo ano do mandato) e os servidores públicos de ambos os Poderes, efetivos ou em comissão e não se confunde com aumento remuneratório.

Nesse passo, cabe ressaltar que, diante do ano eleitoral, a Lei nº 9.504/1997, que disciplina as Eleições, estabelece em seu art. 73 que são proibidas aos agentes políticos condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades dos candidatos nos certames eleitorais, entre as quais 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 (inciso VIII), a partir dos seis meses anteriores da data do pleito, segundo prazo estabelecido no art. 7º da mesma norma. No ano eleitoral em curso, o prazo em questão se iniciará em 07 de abril (Lei nº 9.504/1997, art. 73, inciso VIII, e Resolução TSE nº 23.606).

Antes desse período, é legal a concessão de aumento salarial no ano eleitoral. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso:

"Pessoal. Remuneração. Agente Público. Aumento Salarial. Ano Eleitoral. É vedada, a partir dos 180 dias que precedem a eleição, a concessão de reajuste salarial, reestruturação na carreira ou qualquer forma de aumento remuneratório que exceda a recomposição do poder aquisitivo ao longo do ano eletivo, devendo ser demonstrado o índice utilizado a fim de descaracterizar o

impedimento legal". (TCE-MT. Resolução de Consulta nº 33/2008. DOE de 31/07/2008)

Em prosseguimento, diante das indagações realizadas acerca dos efeitos da pandemia sobre as eleições municipais, a Presidente do TSE, Ministra Rosa Weber, assim se pronunciou:

"A evolução diária do quadro fático está a exigir permanente reavaliação das providências.

Também submeti à apreciação do tribunal na última sessão plenária (19/3) pedido de parlamentar no sentido de prorrogação do prazo de filiação partidária fixado na Lei Eleitoral (lei 9.504/1997). O colegiado deliberou unanimemente pelo indeferimento em se tratando de prazos previstos na legislação vigente, o que serve de norte para temas correlatos.

Quanto ao adiamento das eleições municipais 2020, entendo cuidar-se de debate precoce, não sendo demais repisar que tem como objeto matéria prevista expressamente no texto constitucional e na legislação infraconstitucional". (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/manifestacao-da-presidente-do-tse-ministra-rosa-weber-quanto-as-indagacoes-formuladas-pela-imprensa> acesso em 25.03.2020)

Com relação ao questionamento enviado à Presidência do TSE via ofício por deputado federal,

"(...) o Plenário da Corte afirmou que não é possível modificar a data-limite para filiação a um partido político com vistas às Eleições Municipais de 2020, por se tratar de prazo previsto em legislação federal, necessitando, portanto, de alteração da norma legal. (...) Tal prazo, segundo afirmou, "é insuscetível de ser afastado pelo Colegiado", uma vez que necessitaria de alteração da norma legal. A ministra indicou que os próprios partidos podem adotar meios alternativos que assegurem a filiação partidária dentro do prazo, como o recebimento de documentos on-line, por exemplo. A decisão foi unânime". (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Marco/prazo-de-filiacao-para-se-candidatar-em-2020-e-mantido-no-dia-4-de-abril>. Acesso em 25.03.2020)



Em suma, não existem restrições de ordem eleitoral para concessão de aumento real de vencimentos antes de 07/04/2020 (180 dias antes do pleito), e, a princípio, não há nenhuma alteração legislativa de ordem eleitoral em decorrência do coronavírus, sendo mantido o calendário das eleições municipais, razão pela qual, após esta data eventual aumento é medida que viola a legislação eleitoral.

Por tudo que precede, concluímos o parecer na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de março de 2020.

Parecer IBAM nº 0760/2020

EL – Eleição. Programa social.
Incremento de cestas básicas.
Covid-19. ESPIN. Ano eleitoral.
Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Prefeitura, solicita parecer jurídico acerca do seguinte:

Temos uma lei da assistência social que prevê uma cesta básica muito carente de alimentos e quantidade, considerando o ano eleitoral e o estado de emergência, existe possibilidade de alterar a Lei?

RESPOSTA:

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, no dia 30 de janeiro de 2020, que o surto viral causado pelo novo coronavírus (Covid-19) constitui emergência de saúde pública internacional. Na mesma data, foi promulgado em nosso país, pelo Decreto nº 10.212/2020, o Regulamento Sanitário Internacional aprovado pela OMS em 2005, recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 395/2009, que definiu Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) como o evento extraordinário que constitui risco para a saúde pública de outros Estados devido à propagação internacional de doença, e que exige resposta internacional coordenada.

Nesta esteira, em 3 de fevereiro o Ministério da Saúde criou o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) por meio da Portaria MS nº 188/2020, mecanismo nacional de atuação coordenada da resposta à emergência e unidade federal responsável pela articulação com os gestores estaduais e municipais no dia 16 de março de 2020, foi criado pelo Decreto nº 10.277/2020 o Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, e, no dia 24 de março de 2020, no âmbito do referido Comitê, foi criado mais um Centro de

Coordenação de Operações pelo Decreto nº 10.289/2020, unidades administrativas corresponsáveis pela articulação da ação governamental para enfrentamento da pandemia.

À vista disso, imposta está a tarefa de prestar serviços de atendimento à saúde da população atribuída aos Municípios pela Constituição Federal (art. 30, VII, da CF).

Assim, em relação à proteção à saúde e à vigilância sanitária, o Município deve observar a sua competência administrativa exarada na Lei nº 8.080/1990 e atuar em consonância com o Estado-membro e a União, conforme as diretrizes dos arts. 196 e ss. da Constituição, notadamente seus arts. 6º, § 1º e os arts. 15 a 18.

Nesse passo, é de se observar que a ação interfederativa da União, Estados e Municípios deve ter em vista o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispôs a respeito das medidas para enfrentamento do coronavírus, dentre as quais as medidas de quarentena e isolamento (art. 3º, I e II) definidas em seu art. 2º que, nos termos do §7º do art. 3º, são de competência do Ministério da Saúde e dos próprios gestores locais.

Deste modo, considerando o atual momento de exceção provocado pela pandemia do novo coronavírus (Covid-19), os Municípios brasileiros, atendendo ao exposto acima, vêm adotando, como medida de contenção da transmissão comunitária do vírus, o distanciamento social (por quarentena ou isolamento) como o "remédio" mais eficaz para o achatamento da curva ascendente de contágio, que se não for controlada levará ao colapso do já sobrecarregado sistema de saúde, especialmente porque os pacientes mais graves necessitam de respiradores, os quais não são amplamente oferecidos nas unidades de saúde tanto pública, como privada.

Contudo, o distanciamento social, como todo remédio, apresenta efeitos colaterais, pois com a redução da circulação de pessoas e a paralisação de vários serviços, traz como consequências demissões em massa de muitos trabalhadores e retração da economia pela diminuição da circulação do dinheiro, sentida especialmente por aqueles que vivem do trabalho informal.

Diante deste difícil cenário, já é de se esperar o aumento na procura por ações de assistência social, como, por exemplo, a requisição de

cestas básicas. Estas, contudo, deverão necessariamente passar por incremento não só de quantidade e qualidade de alimentos como deverão incluir entre seus itens indispensáveis o material de higienização básico das mãos como sabão e/ou álcool em gel 70%, já que restou comprovado cientificamente que a capa lipídica, que protege o vírus, é removida por esses itens, evitando, assim, a sua transmissão (Conferir: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/33852/271858/nota%20t%C3%A9cnica/an04.-2020GViMs-GGtes-anVisa/ab598660-3de4-4f14-8e6f-b9341c196b28>. Acesso em 03/04/2020).

O incremento desse tipo de programa social, contudo, poderia esbarrar em vedação eleitoral, uma vez que o calendário das eleições municipais de 2020 ainda está sendo mantido pelo TSE.

Sobre este aspecto, segundo a Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) são vedadas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Neste toar, vejamos o teor do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997:

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: (...)

§ 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. (grifos nossos)

Ao interpretar a vedação em comento, o Tribunal Superior Eleitoral assim se pronunciou.

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. AIME. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. PROGRAMA SOCIAL. CESTAS BÁSICAS. AUTORIZAÇÃO EM LEI E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO EXERCÍCIO ANTERIOR. AUMENTO DO BENEFÍCIO. CONDOTA VEDADA NÃO CONFIGURADA. 1. A continuação de programa social instituído e executado no ano anterior ao eleitoral não

constitui conduta vedada, de acordo com a ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Consta do v. acórdão recorrido que o "Programa de Reforço Alimentar à Família Carente" foi instituído e implementado no Município de Santa Cecília/SC em 2007, por meio da Lei Municipal nº 1.446, de 15 de março de 2007, de acordo com previsão em lei orçamentária de 2006. Em 19 de dezembro de 2007, a Lei Municipal nº 1.487 ampliou o referido programa social, aumentando o número de cestas básicas distribuídas de 500 (quinhentas) para 761 (setecentas e sessenta e uma). 3. No caso, a distribuição de cestas básicas em 2008 representou apenas a continuidade de política pública que já vinha sendo executada pelo município desde 2007. Além disso, o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 4. Agravo regimental desprovido. (Recurso Especial Eleitoral nº 999874789, Acórdão, Relator(a) Min. Aldir Passarinho Junior, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 55, Data 22/03/2011, Página 43. Confirmado no Recurso Especial Eleitoral nº 15297, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 07/10/2016, Página 61-62) (grifos nossos)

Conforme se observa dos julgados acima, não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

O que se quer dizer é que a Lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados.

Assim se pronunciou o Ministro Caputo Bastos a respeito da necessidade de cautela na aplicação das condutas vedadas:

Conforme venho defendendo nesta Corte Superior, afirmo que a intervenção da Justiça Eleitoral há que se fazer com o devido cuidado no que concerne ao tema das condutas vedadas, a fim de não se impor, sem prudencial critério, severas restrições ao administrador público no exercício de suas funções. (TSE, Acórdão nº 24.989, rel. Min. Caputo Bastos, julgado em 31/05/2005)

Como se pode observar, o aumento dos valores repassados ou a realização de subvenções outras - que visam suplementar a ação do Poder Público nas áreas da assistência social, da saúde e da educação - só podem se submeter às proibições da legislação eleitoral se forem capazes de afetar a disputa entre candidatos. Devem, assim, ser apreciadas caso a caso.

O mesmo Tribunal decidiu, contudo:

(...). 3. Quanto à aventada violação ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, reconsidero a decisão monocrática apenas para conhecer do recurso especial no ponto. Contudo, para afastar, no caso concreto, a conclusão do e. Tribunal a quo no que se refere à configuração da conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, seria necessário o reexame de fatos e provas, o que encontra óbice nas Súmulas nos 7/STJ e 279/STF. Na espécie, o Regional verificou a "exata subsunção" (fl. 303) do fato à norma. Isso significa que, na ótica do e. TRE/PI, houve o uso promocional do programa social de distribuição gratuita de carteiras de motoristas em favor do Governador, candidato à reeleição. A partir da moldura fática do v. acórdão recorrido não há elementos suficientes para se chegar à conclusão diversa, sem que se esbarre no óbice da Súmula nº 7/STJ e Súmula nº 279/STF. 4. Desde o pleito de 2006, o comando do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, introduzido pela Lei nº 11.300/2006, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, no ano em que se realizar eleição. Uma das exceções é o caso de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Na hipótese dos autos, o programa social, embora autorizado em lei, não estava em execução orçamentária desde ano anterior (2005). A suspensão de sua execução deveria ser imediata, a partir da introdução do

mencionado § 10 da Lei nº 9.504/97, o que não ocorreu na espécie. Precedente: RCED nº 698/TO, de minha relatoria, DJe de 12.8.2009. (...). (TSE - Recurso Especial Eleitoral nº 28.433, de 15.10.2009, Rel. Min. Felix Fischer) (grifos nossos)

De qualquer modo, a conduta vedada é aquela passível de interferir na disputa eleitoral. A respeito:

Recurso Especial. Conduta vedada (art. 73, IV, da Lei n.º 9.504/97). Não-caracterizada. Reexame. Impossibilidade. Verbetes n.ºs 279 e 7 das Súmulas do STF e STJ, respectivamente. Divergência jurisprudencial que não se evidencia. Para a configuração do inc. IV do art. 73 da Lei n.º 9.504/97, a conduta deve corresponder ao tipo definido previamente. O elemento é fazer ou permitir uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços para o candidato, quer dizer, é necessário que se utilize o programa social - bens ou serviços - para dele fazer promoção. Agravo Regimental conhecido, mas desprovido. (TSE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 25.130, de 18.8.2005, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

Desta feita, em princípio, o incremento do programa de assistência social de distribuição de cestas básicas para pessoas carentes não será alcançado pela proibição do §10, art. 73 da Lei Eleitoral, mesmo porque estamos atravessando uma situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em que todos os esforços devem estar concentrados para o combate da epidemia do coronavírus e seus efeitos diretos e indiretos, todavia, é de todo recomendável que se dê ciência ao Ministério Público para fins de acompanhamento de sua execução orçamentária e financeira (parte final do § 10 do art. 73 da Lei Eleitoral).

De qualquer sorte, cabe dizer que a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade. Nesse sentido, todo ato é passível de apreciação judicial, recebendo a decisão cabível em face das circunstâncias específicas em que foi praticado.

Assim, ainda que o programa de cestas básicas da Lei (M) nº 636/2004 não esteja em execução em ano anterior, o incremento da cesta básica é de todo viável em virtude da ESPIN.



Por fim, lembramos que o IBAM elaborou e disponibilizou para *download* a Nota Explicativa "Coronavírus: Orientações para enfrentamento da pandemia pelos municípios", disponível em: <http://www.ibam.org.br/noticia/699> (última atualização em 26/03/2020).

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0837/2020

AM – Ação Municipal, EL – Eleição. Publicidade institucional com fins educativos e de informação social. Estratégia de marketing que envolve a divulgação em sacos de pão, para fins de enfrentamento ao novo coronavírus (COVID-19). Distribuição gratuita de bens vedada em ano eleitoral. Exceções da lei e parâmetros a serem seguidos que confirmam maior segurança jurídica. Comentários.

CONSULTA:

A Prefeitura Municipal informa que o Município tem uma proposta de divulgação das medidas sanitárias de combate ao novo coronavírus (COVID-19) à população. Relata que a divulgação dar-se-ia por meio do anúncio em sacos de pão, bem como das ações que estão sendo realizadas pelo Município para o combate ao coronavírus.

Sustenta o consulente que a medida de informar à população os modos de prevenção podem ser menos onerosos aos cofres públicos, e que a divulgação em sacos de pão é uma forma criativa de entrar na casa do munícipe. Informa que os sacos são biodegradáveis, não poluem o meio ambiente como a panfletagem, e são vistos por toda família. Essa estratégia é inovadora e impactante, tendo em vista que as embalagens são usadas como veículo de comunicação.

Informa que, em média, cada exemplar gera 4 visualizações, ou seja, a expectativa é que sejam geradas ao menos 40 mil visualizações. Informa-se que, no primeiro momento, pretende-se produzir entre 10 e 30 mil unidades, que serão distribuídas em supermercados, padarias, entre outros estabelecimentos comerciais que vendam pães e derivados. Informa que a ação terá custo entre R\$ 8 mil e R\$ 12 mil, dependendo do número de sacos produzidos. A empresa que produz também é responsável pela entrega dos sacos nos "*estabelecimentos parceiros*" e o monitoramento

da campanha.

Em vista do exposto, indaga se, em ano eleitoral, o Poder Executivo pode realizar este tipo de ação, considerando que os estabelecimentos cadastrados para distribuírem os sacos não irão pagar pelas embalagens.

A consulta não vem documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, há que se esclarecer que os pareceres são documentos jurídicos de caráter opinativo, que não vinculam a decisão da autoridade destinatária, e menos ainda os órgãos de controle. O papel dessa consultoria, portanto, é o de traçar um panorama técnico a respeito dos temas objeto de consulta, apontando, se for o caso, os riscos e modos de mitigá-los, munindo, assim, os associados de subsídios para tomada de decisões informadas e conscientes.

Apontar esse caráter opinativo dos pareceres mostra-se especialmente pertinente quando é o caso de se analisar soluções criativas propostas ante situações inéditas. É justamente o que aqui ocorre, quando se pretende utilizar de mecanismos de publicidade inabituais para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Nesse passo, é imperioso distinguir os conceitos de publicidade e marketing. O marketing é muito mais abrangente que publicidade. É a estratégia geral, que abrange todo o processo de venda e a relação entre o consumidor e a empresa ou entidade, desde os produtos, os serviços, sua adequação ao mercado, a comunicação do negócio, etc. O marketing é pura estratégia, é responsável por desenvolver ações para se chegar até os clientes, entender e satisfazer as suas necessidades.

Já a publicidade é a difusão de ideias, é tornar algo público, ou seja, é a divulgação dos produtos, serviços e ideias, seja na televisão, nos jornais, na internet ou outros meios. Pode referir-se à propaganda comercial, são os anúncios das empresas e marcas destinados ao comércio; e pode, também, se referir à publicidade institucional, que nos termos do art. 37, § 10, tem para os atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos exclusivo caráter educativo, informativo ou de orientação social.

Portanto, a publicidade faz parte do marketing, é uma de suas ferramentas. Pois, o profissional de marketing cria as estratégias para fazer chegar ao público-alvo produtos, serviços e ideias com eficácia. Para isso, realiza as pesquisas de mercado, os estudos sobre o público alvo, e formas adequadas de divulgação da empresa, de seus produtos, ou no caso de publicidade institucional, de ideias educativas, informativas ou de orientação. É essa divulgação a função da publicidade, que tem como objetivo convencer o público-alvo de como um produto poderá beneficiá-lo, ou de como uma conduta é a mais adequada a ser tomada.

A Lei nº 12.232/2010 estabelece as regras gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade. Trata-se, portanto, de norma nacional, aplicável a todos os entes da federação, como determina seu art. 1º, tendo sido editada no âmbito da competência constitucional da União (art. 22, XXVII da Constituição Federal), e que define esses serviços no seu art. 2º da seguinte forma: "*considera-se serviços de publicidade o conjunto de atividades realizadas integralmente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.*"

A iniciativa da Prefeitura Municipal de promover campanha educativa para prevenção da proliferação da infecção viral causada pelo novo coronavírus mediante impressão e distribuição de informes em sacos de pão a serem utilizados no comércio local se situa, portanto, no campo da publicidade de programas nos termos do art. 37, § 10, da CRFB, e se trata de estratégia de marketing para acessar determinado público-alvo. A publicidade pode se dar pelo rádio, pela televisão, por jornais, por telas de LED em elevadores, e no caso da consulta, pretende-se que seja feita por meio de sacos de pão, com intermediação de empresa que imprimirá e realizará o monitoramento da ação de publicidade.

Ocorre que, como se sabe, em ano eleitoral existem diversos limites à conduta de agentes públicos que visam à manutenção do equilíbrio do pleito, nomeadamente as previstas na Lei nº 9.504/1997. Como a ação de publicidade almejada envolve a distribuição gratuita de sacos de pão que serão utilizados no comércio, pode esbarrar na vedação eleitoral prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que assim dispõe:

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: (...)

§ 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. (grifos nossos)

No entanto, como se pode observar, o próprio dispositivo faz menção à possibilidade de que, na vigência de estado de calamidade pública, seja realizada a distribuição gratuita de bens. Para ilidir a vedação, portanto, é imprescindível, primeiramente, que i) seja declarado estado de calamidade pública ou de emergência nos termos do art. 8º, inciso VI da Lei nº 12.608/2009; ii) que a adequação e necessidade da medida sejam devidamente justificadas e comprovadas por critérios técnicos, isto é, que a eficácia da estratégia de publicidade seja comprovada pelos meios hábeis da ciência do marketing.

Mas não é só. É comum, contudo, que, para fugir das limitações temporais e formais da propaganda eleitoral, seja esta camuflada em meio à publicidade institucional. Aliás, é muito comum que os casos nos quais são estipuladas sanções pela Justiça Eleitoral por propaganda eleitoral extemporânea ou que desatenda as formalidades exigidas ocorram, justamente, quando esta se apresenta de forma dissimulada. Portanto, o conteúdo da publicidade não pode conter tom ufanista ou auto-promocional de autoridades ou do governo, devendo ater-se à função informativa a que se destina. Desse modo, não se recomenda que se utilizem sacos de pão para divulgar ações que estão sendo empreendidas pelo poder público, a não ser que a informação tenha alguma utilidade de prevenção, como dizer lugares onde o munícipe pode se dirigir caso tenha sintomas, ou telefones de contato, etc.

Outro ponto importante é notar que em vista das eleições municipais que se realizarão no corrente ano, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 estabelece no seu inciso VII limites de gastos com publicidade, senão vejamos:

"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:

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito." (Grifos nossos).

Pois bem. Consoante se depreende da simples leitura do inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97 acima transcrito, não é possível realizar, no primeiro semestre do ano eleitoral, despesas que excedam a média dos gastos realizados no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito. O limite do gasto com publicidade será, então, o resultado da soma dos valores dispendidos com publicidade nos primeiros seis meses dos três anos anteriores ao pleito, dividido por três, independentemente do valor efetivamente dispendido em cada um dos semestres, que poderá ser até igual a zero na hipótese da inexistência de gasto com publicidade em determinado período, bem como independentemente da empresa contratada e do início do prazo de vigência do contrato de publicidade.

Acerca do tema, vale a transcrição de apontamentos feitos em cartilha publicada pela AGU - Advocacia Geral da União, intitulada "Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições", 2018, 6º edição, revista, ampliada e atualizada:

"(...) Quanto ao aumento de gastos com publicidade de órgãos ou entidades públicas (realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito,. art. 73, inciso VII, da Lei n.º 9.504, de 1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015):

Período - no primeiro semestre do ano da eleição.
Penalidades: suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem 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 e 8º 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 respeito:

"(...). 5. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90. 6. A utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal em período pré-eleitoral, que serve precipuamente para a autopromoção do governante, tem gravidade suficiente para atrair a sanção de inelegibilidade. (...)" (Recurso Ordinário nº 138069, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Acórdão de 07/03/2017.)

Cálculo das despesas com publicidade: no cálculo para verificação ou não de aumento de despesas com publicidade deve ser considerado o gasto global, que abranja a publicidade da Administração Pública direta e indireta (nesse sentido: Petição nº 1.880, de 29/06/2006, Relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto; Nota nº AGU/LS-02/2002 e Nota Técnica nº 14/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República)."

Assim, temos que o valor a ser considerado para fins dos limites do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 deve conglobar a Administração Direta e Indireta do Município, sendo certo que aquela se refere a ambos os poderes municipais. Pertinente é a seguinte decisão prolatada no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR:

"A dúvida da Câmara de Apucarana reside na questão relativa a órgãos que não tenham realizado despesas com publicidade nos três anos anteriores à eleição, de modo que não existe média a ser calculada, e tenha de efetuar gastos de tal espécie nos três meses

que antecedem o pleito.

A resolução da questão resta dificultada pela má redação do dispositivo legal (veja-se, por exemplo, que a própria média dos valores que poderão ser empregados não é clara - havendo sido necessária a intervenção do TSE sobre o tema, conforme nota de rodapé '1'), mas tem solução simples, consoante bem indicado pela Diretoria Jurídica, fundamentada na doutrina pátria: A operação para se 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.

Desta feita, estando os gastos municipais dentro da média em exame, havendo dotação orçamentária e desde que se observe ao disposto no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal, entendo que não existe óbice à realização da publicidade. Insta salientar, porém, que mesmo que as despesas efetivamente tenham sido realizadas em prol do interesse público, sem caráter eleitoreiro, caso extrapole à média do inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 ele será irregular.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade:

Responder à consulta no sentido de que para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do artigo 73 da Lei 9.504/1.997 deverá ser considerado o Município como um todo, e não a Câmara Municipal isoladamente, de modo que a ausência de dispêndios com publicidade por parte do Legislativo Municipal nos três anos que antecederam ao pleito não impedirá a realização de gastos de tal espécie; "(TCE/PR. Pleno. Consulta. Acórdão nº 1334/08. Proc. nº 25083-5/08.Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães. Publicação: AOTC Nº 169 de 03/10/2008).

Outrossim, o Tribunal Superior Eleitoral possui decisão no sentido de que a realização de gastos superiores da permitida na lei eleitoral com propaganda institucional gera responsabilização do gestor público:

"Propaganda institucional estadual. Governador. Responsabilidade. Ano eleitoral. Média dos últimos três anos. Gastos

superiores. Conduta vedada. Agente público. Art. 73, VII, da Lei no 9.504/97. Prévio conhecimento. Comprovação. Desnecessidade. 1. É automática a responsabilidade do governador pelo excesso de despesa com a propaganda institucional do estado, uma vez que a estratégia dessa espécie de propaganda cabe sempre ao chefe do Executivo, mesmo que este possa delegar os atos de sua execução a determinado órgão de seu governo. 2. Também é automático o benefício de governador, candidato à reeleição, pela veiculação da propaganda institucional do estado, em ano eleitoral, feita com gastos além da média dos últimos três anos. Recurso conhecido e provido." (Ac. no 21307, de 14.10.2003, rel. Min. Fernando Neves.)

Observa-se que não há exceção a esses limites de gastos na vigência de calamidade pública ou emergência, não existindo nem mesmo na Lei nº 13.979/2020, que trata das medidas emergenciais de enfrentamento à pandemia, qualquer menção a isso. Assim, não há segurança jurídica para ultrapassar o limite previsto na Lei nº 9.504/1996, art. 73, VII, mesmo em virtude do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (COVID-19).

Em vista do exposto, conclui-se que a medida de publicidade mostra-se viável, desde que se encontre dentro dos limites de gastos permitidos com publicidade em ano eleitoral, não se configure propaganda eleitoral camuflada, que seja decretado estado de calamidade e que esteja a medida amplamente motivada em parâmetros técnicos que demonstrem sua adequação e necessidade.

É o parecer, s.m.j.

Gustavo da Costa Ferreira M. dos Santos
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 20 de abril de 2020.

Parecer IBAM nº 0996/2020

EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde. Coronavírus (Covid-19). Pronunciamento no rádio e na televisão. Comentários.

CONSULTA:

Aduz a Prefeitura, ora consulente, que em decorrência do período eleitoral há limitações quanto a programas de rádio para o Sr. Prefeito falar sobre os atos da prefeitura.

Indaga-se, devido à pandemia, se essas falas poderiam continuar a acontecer na rádio de caráter informativo, como uso obrigatório de máscaras, vacinação e outros atos voltados ao combate da pandemia.

RESPOSTA:

Este Instituto, por meio do Parecer nº 0513/2020, enviado à consulente em 11/03/2020, teceu diversos comentários acerca da possibilidade de a Prefeitura realizar ampla divulgação de campanha de vacinação, por exemplo, em rádio, neste ano em que ocorrem as eleições municipais. Para não sermos repetitivos, traremos abaixo os principais trechos desse pronunciamento:

A respeito da possibilidade de realizar publicidade para campanha de vacinação, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entendeu que esta conduta não é vedada pela legislação eleitoral, como se pode ler abaixo de texto extraído do sítio eletrônico do TSE:

Os ministros Luiz Fux e Rosa Weber, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), concederam pedidos feitos pela Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR) e permitiram a veiculação de campanhas institucionais sobre vacinação,

aleitamento materno e Semana da Pátria nos próximos meses. Algumas campanhas serão exibidas durante o período eleitoral, e todas deverão ser divulgadas sem referência ao Governo Federal, conforme determina a Constituição (parágrafo 1º do artigo 37).

Os pedidos foram feitos porque a Lei das Eleições (artigo 73, inciso VI, alínea 'b', da Lei 9.504/1997) proíbe que agentes públicos, nos três meses que antecedem o pleito, façam publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Ao entender que a ressalva prevista na Lei das Eleições se aplica aos pedidos da Secom, o presidente do TSE permitiu a veiculação de campanhas de vacinação contra HPV e meningite, entre os dias 1º de setembro e 31 de outubro, e contra poliomielite e sarampo, que será realizada entre 1º de agosto e 31 de outubro. Ele também liberou a realização da Campanha da Semana Mundial de Aleitamento Materno, entre o dia 1º e 7 de agosto. (<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Julho/liberada-veiculacao-de-campanhas-institucionais-do-governo-federal>. Acessado em 26/02/2019) (grifamos)

Portanto, o TSE, órgão do Poder Judiciário máximo em matéria eleitoral, permite que o governo efetue publicidade para a campanha de vacinação, mormente quando os municípios estão em alerta sobre risco de epidemia, desde que tal situação seja reconhecida pela Justiça Eleitoral. (...)

Conclui-se pela possibilidade de se realizar a publicidade da campanha de vacinação, inclusive em rádios, ainda que esse seja ano eleitoral na municipalidade. Quanto à publicidade de outros atos que necessitam de ampla divulgação, estes estão proibidos a partir dos três meses que antecedem o pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Salienta-se que a Organização Mundial de Saúde, em 11/03/2020, decretou a pandemia desse novo coronavírus (Covid-19). Objetiva-se, com essa medida, emitir um alerta para que todos os países, sem exceção,

adotem ações, de modo a conter a disseminação do vírus e para cuidar dos pacientes adequadamente.

Soma-se a isto, as inúmeras reportagens em diversas mídias (televisão, rádio e internet) que vem divulgando a todo momento atualização da situação do alastramento do Covid-19 no Brasil.

Dessa forma, é razoável entender que diante da situação que o Brasil - e o mundo - está vivendo, é inequívoco que todos os órgãos municipais devem se esforçar para conscientizar a população sobre os cuidados que devem tomar no combate ao novo coronavírus.

Contudo, como dito no trecho destacado acima, a situação deve ser reconhecida pela Justiça Eleitoral, de modo a não incidir na vedação disposta no art. 73, inc. VI, "c", da Lei 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: (...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito: (...)

b) 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; (grifamos)

Logo, para o Prefeito realizar o desejado pronunciamento na rádio nos três meses que antecedem o pleito, deve solicitar autorização da Justiça Eleitoral.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 12 de maio de 2020.

Parecer IBAM nº 1561/2020

EL – Eleição. Prazo de desincompatibilização. Emenda Constitucional que altera as datas da eleição municipal. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Prefeitura, como ficarão os prazos de desincompatibilização com a promulgação da Emenda Constitucional que adia as eleições para novembro, haja vista que há previsão de exoneração ou afastamento de servidores a partir do dia 03 de julho.

RESPOSTA:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A respeito dos prazos de desincompatibilização, a Emenda estabelece, nas alíneas "a" e "b", inciso IV, § 3º, do art. 1º, distinção de tratamento entre os prazos "a vencer" e os "vencidos", tendo-se como referência a data de sua publicação, senão vejamos:

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver observado o disposto no § 4º deste artigo.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas

as seguintes disposições:

IV - os prazos para desincompatibilização que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, estiverem:

a) a vencer: serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020;

b) vencidos: serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura;" (grifamos)

Verifica-se que os prazos de desincompatibilização a vencer terão como novo marco a nova data do pleito eleitoral (15/11/2020). Por outro lado, não haverá modificação nos prazos de desincompatibilização que já estejam vencidos na data da promulgação da EC nº 107/2020 (02/07/2020).

Isto é, os casos que recaiam na necessidade de desincompatibilização de 3 (três) meses, cujo vencimento ocorreria em 03/07/2020, terão como novo marco a data de 15/11/2020. Quer dizer que o candidato à eleição que necessita se desincompatibilizar nos três meses antes do pleito, deverá se afastar do cargo até o dia 14/08/2020, eis que a data de 15/08/2020 corresponde a três meses antes do pleito.

Por outro prisma, os prazos de desincompatibilização de 4 (quatro) ou 6 (seis) meses antes do pleito, por estarem vencidos (vide alínea "b"), serão considerados preclusos e é vedada a sua reabertura.

Em suma, os servidores que estavam previstos para serem exonerados ou afastados a partir de 03/07/2020 em virtude da necessidade de desincompatibilização para participarem do pleito eleitoral que ocorrerá este ano em âmbito municipal, podem se afastar de suas funções até 14/08/2020.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1575/2020

EL – Eleição. Publicidade institucional. Vedações da lei eleitoral. Considerações.

CONSULTA:

Tendo em vista as vedações do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, indaga o consultante se a publicidade oficial efetivamente publicada em site oficial até três meses anteriores ao pleito deverá ser apagada, caso o agente público seja candidato a reeleição. E ainda, se a publicidade institucional pode continuar sendo realizada, desde que não utilizado o nome do prefeito nas publicações.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, vale registrar que a propaganda institucional é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos, bem como de mantê-los informados sobre temas de suma importância para a coletividade. Assim, seu escopo precípua é o de divulgar as realizações do Poder Público e orientar a população sobre assuntos de seu interesse.

Em atendimento a uma das vertentes do princípio da impessoalidade, aquela descrita no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades 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.

Portanto, a propaganda institucional, no âmbito do Município, possui cunho informativo, educativo ou de orientação da população local e, em sendo assim, independentemente das vedações da legislação eleitoral, a publicidade institucional do Município não deve conter o nome do Prefeito.

Assentado que a publicidade institucional, à luz do postulado da impessoalidade não deve conter o nome dos gestores públicos, tendo em vista as eleições municipais que se realizarão no corrente ano, bem como as implicações que pandemia da COVID-19 tem ensejado, achamos válido e pertinente tecer algumas considerações complementares que podem auxiliar o consulente.

O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 estabelece uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta o inciso VI, alínea "b" e o inciso VII, do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral." (Grifos nossos).

Assim, à luz da Resolução TSE nº 23.606/2019, a partir de 04 de julho de 2020, os sites oficiais do Município não poderão mais conter qualquer tipo de publicidade institucional, ressalvado grave e urgente caso de necessidade pública que tenha sido assim reconhecido pela Justiça Eleitoral.

Ocorre, contudo, que, em razão da necessidade de contenção da pandemia da COVID-19 e seus desdobramentos, hoje, 03 de julho de 2020, foi publicada a EC nº 107/2020, que adia as eleições municipais do corrente ano para 15 de novembro de 2020 (1º Turno) e 29 de novembro de 2020 (caso haja 2º Turno).

O §1º do art. 1º da EC nº 107/2020 altera expressamente alguns dos

prazos previstos no Calendário Eleitoral (Res TSE nº 23.606/2020). Já para aqueles prazos que não foram mencionados expressamente neste parágrafo, como é o caso do prazo estabelecido para a propaganda institucional, o § 2º deste dispositivo estabelece da seguinte forma:

"§ 2º Os demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020." (Grifos nossos).

Pois bem, como visto, o prazo estabelecido inicialmente na RES TSE nº 23.606/2020 para a publicidade institucional terminaria em 04 de julho de 2020, isto é, um dia após a publicação da EC nº 107/2020. Desta sorte, o novo parâmetro para a publicidade institucional passa a ser 15 de novembro, com o que a vedação do inciso VI do art. 73 começará a incidir a partir de 15 de agosto.

Por derradeiro, vale ainda registrar que o inciso VIII do § 3º do art. 1º da EC nº 107/2020 estabelece a possibilidade de publicidade institucional relacionadas ao enfrentamento da pandemia da COVID-19 no segundo semestre. Vejamos:

"art. 1º: (...)

§ 3º: (...)

VII - em relação à conduta vedada prevista no inciso VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados

pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (Grifos nossos).

Neste ponto, vale explicitar que este § 3º do art. 1º, que restringe a publicidade institucional no segundo semestre de 2020 às medidas de enfrentamento da pandemia da COVID-19 aparentemente conflita com o §2º deste mesmo dispositivo, o qual estabelece que os demais prazos previstos na Lei nº 9.504/1997 que não foram mencionados nos incisos do § 1º do art. 1º e ainda não tenham transcorrido até a data da entrada em vigor da EC nº 107/2020 tomarão como marco a data de 15 de novembro.

Aplicando-se uma interpretação sistemática que resguarde a harmonia dos dispositivos, mormente considerando o teor do inciso VII deste § 3º (que limita os gastos da publicidade institucional feita até 15 de agosto), entendemos que, apesar de apresentar uma redação confusa, o inciso VIII do § 3º do art. 1º da EC nº 107/2020 traz uma exceção especial aos incisos do § 1º, ensejando o seguinte quadro: *os prazos estabelecidos na lei nº 9.507/1997 não mencionados nos incisos do § 1º do art. 1º da EC nº 107/2020 tomam como marco a data de 15 de novembro de 2020, entretanto, especialmente com relação à publicidade institucional, esta não será mais admitida neste segundo semestre, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes.*

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 03 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1584/2020

EL – Eleição. Ano de eleições municipais. Repasse de recursos para entidade filantrópica. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Inteligência do Parecer/IBAM nº 1552/2020. Considerações.

CONSULTA:

No que tange à situação fática que deu origem à prolação do Parecer/IBAM nº 1552/2020, indaga o consulente:

"Reitero os termos da pergunta anterior, em relação qual instrumento poderá ser celebrado com a Instituição que foi nominalmente indicada na LOA para transferência de recurso.

E poderá o referido instrumento ser celebrado durante o período eleitoral? Caso positivo o recurso poderá também ser repassado?"

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, em que pese o consulente mencione que não foi este o objeto da consulta, não podemos deixar de reiterar o Parecer/IBAM nº 1552/2020 quando o mesmo assenta a inconstitucionalidade das emendas impositivas mencionadas, na medida em que as mesmas, a depender do caso concreto e de elementos subjetivos, podem ensejar responsabilização dos agentes públicos não apenas na seara da improbidade administrativa, mas também penal.

Em prosseguimento, não obstante a situação de calamidade pública advinda da pandemia da COVID-19, a EC nº 107/2020 mantém as eleições municipais no corrente ano, estabelecendo em seu art. 1º que eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de

novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver.

Neste contexto, a Lei nº 9.504/1997 assevera que são proibidas as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Ou seja, não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais. O que se quer dizer é que a Lei Eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados.

As normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não existem, em tese, matérias que não possam ser aprovadas pelo Legislativo em ano eleitoral. Algumas, porém, podem influenciar diretamente as eleições. Por isso, a lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade.

Pois bem, o art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/1997 dispõe da seguinte forma:

"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:

(...)

§ 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." (Grifos nossos).

Ao interpretar a vedação em comento, o Tribunal Superior Eleitoral assim se pronunciou.

"Eleições 2012. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito e vice-prefeito. Abuso de poder. Distribuição de benefícios assistenciais e de lotes aos munícipes. Desprovisionamento dos recursos. [...] 3. Mérito. Na perspectiva do Direito Eleitoral, a Constituição Federal é expressa ao afirmar a proteção à normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta' (art. 14, § 9º). No âmbito infraconstitucional, a Lei das Eleições, por meio de seu art. 73, protege o princípio da igualdade de chances ou paridade de armas entre os contendores candidatos, partidos políticos e coligações, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual fica comprometida a própria essência do processo democrático. 4. Concessão de benefícios assistenciais. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e abuso de poder. O acórdão regional expressamente consignou que: i) a concessão de benefícios assistenciais estavam amparados em lei e em execução orçamentária no ano anterior; ii) o aumento das concessões não ocorrera de forma abusiva; iii) existia critério na distribuição dos benefícios, padronizado desde 2009; iv) ausência de mínima prova indiciária acerca de conotação eleitoral, como pedido de votos, entre outras circunstâncias; v) o prefeito sequer participava da distribuição, mas apenas os servidores do município. Não há, pois, violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, valendo ressaltar o entendimento do TSE no sentido de que 'o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97' [...] 5. Concessão de direito real de uso Lotes. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e abuso de poder. O acórdão regional demonstrou que: i) a distribuição de terrenos se dera em continuidade

ao programa social estabelecido em lei e em execução orçamentária no ano anterior ao da eleição; ii) não há provas de desvio de finalidade do programa, a ensejar o reconhecimento de abuso de poder; iii) a simples leitura da Lei Municipal nº 740/2004 revela que há regramento específico a respeito da possibilidade de concessão de direito real de uso de modo oneroso, o que afasta de plano o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, que pressupõe distribuição gratuita. [...]" (Ac. de 20.9.2016 no REspe nº 15297, rel. Min. Gilmar Mendes, no mesmo sentido Ac de 1.3.2011 no AgR-REspe nº 997906551, rel. Min. Aldir Passarinho.)

Em outra assentada:

"Eleições 2016. Recursos especiais eleitorais com agravo. Direito eleitoral. Prefeito e vice-prefeito eleitos. Prática de conduta vedada e abuso do poder político. Preliminares rejeitadas. Parcial provimento. Cassação mantida. Ações cautelares prejudicadas. Novas eleições [...] Intensificação de programa de regularização fundiária. 12. O acórdão concluiu pela prática das condutas vedadas previstas no art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9.504/1997, ao verificar que houve a efetiva entrega gratuita dos títulos de direito real de uso durante o ano eleitoral e que, embora o programa de regularização fundiária estivesse autorizado em lei, não houve comprovação de dotação orçamentária específica relativa ao programa nos exercícios anteriores. A modificação dessas conclusões - para entender que o programa de regularização fundiária se enquadra na exceção 'de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior' - exigiria o reexame do conjunto fático- probatório, o que é vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/ TSE). 13. Deve ser mantido o valor da sanção pecuniária imposta com fundamento no art. 73, IV, na medida em que foi arbitrado em consonância com os limites previstos no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 e sua fixação foi devidamente fundamentada pelo Tribunal de origem [...]". (Ac. de 23.4.2019 no AI nº 28353, rel. Luís Roberto Barroso.)

Desta sorte, não se tratando de repasse de recursos para fazer frente à situação de calamidade ensejada pela pandemia da COVID-19 (ou outra calamidade pública) e não se tratando de programa de governo ou mesmo convênio autorizado orçamentariamente em 2019 e já em execução desde aquele ano, à luz do § 10 do art. 73 da Lei nº 9504/1997, não se revela

factível a transferência dos valores neste ano, seja por que instrumento for.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1597/2020

EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73, inc. VI, da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional que altera as datas da eleição municipal. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Prefeitura, como fica a aplicação do inciso VI, do artigo 73, da Lei 9504/97, com a promulgação da EC nº 107/2020.

RESPOSTA:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

Antes de adentrarmos no mérito da consulta, trazemos abaixo o art. 73, inc. VI, da Lei 9504/97:

"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:

(...)

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;

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;

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;"

Este dispositivo elenca três casos proibitivos de serem realizados pelos agentes públicos nos três meses que antecedem ao pleito, o qual passamos a analisá-los sob a ótica da EC nº 107/2020.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o § 2º e o inciso VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 2º Os demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020.

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

O inciso VIII, § 3º, do art. 1º da EC nº 107/2020, diz respeito à publicidade institucional, que é regulamentado pela Lei 9.504/97, na alínea "b", inc. VI, art. 73.

Neste cenário, esclarecemos que os prazos estabelecidos na lei nº 9.507/1997 não mencionados nos incisos do § 1º do art. 1º da EC nº 107/2020 que não tenham transcorrido na data de publicação da Emenda 107 tomam como marco a data de 15 de novembro de 2020 (§2º do art. 1º), entretanto, especialmente com relação à publicidade institucional, esta não será mais admitida neste segundo semestre, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII do §3º do art. 1º).

Já quanto as alíneas "a" e "c" do inc. VI, art. 73, da Lei 9504/97, não tiveram regulamentação específica pela Emenda Constitucional, o que fez incidir sobre estes o § 2º, art. 1º, da EC. Isto é, como os prazos das alíneas "a" e "c" não transcorreram, o que apenas aconteceria a partir do dia 04/07/2020 - e a data da publicação da EC nº 107/2020 ocorreu em 02/07/2020 - tais proibições terão como novo marco a data de 15/11/2020. Quer dizer que (alínea "a") a realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, e (alínea "c") o pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, poderão ser feitos até o dia 14/08/2020, eis que a data de 15/08/2020 corresponde a três meses antes do pleito.

Face ao exposto, a publicidade institucional do município, de forma geral, somente pôde ser realizada até a data de publicação da Emenda 107, eis que o prazo anterior era 04/07/2020 e interpretando o inciso VIII do § 3º



do art. 1º da Emenda, neste segundo semestre de 2020 somente resta autorizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Por fim, a realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, e o pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, poderão ser feitos até o dia 14/08/2020.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1599/2020

EL – Eleição. Covid-19. Emenda Constitucional nº 107/2020. Prazo para desincompatibilização. Considerações.

CONSULTA:

Tendo em vista as disposições da Lei Complementar Federal nº 64/90 e a Emenda Constitucional nº 107/2020, que, em razão da pandemia de Covid-19, adiou as eleições municipais de 2020 e os prazos respectivos, indaga-se:

1- A partir de que dia o servidor poderá se afastar do serviço público sem prejuízo dos seus vencimentos?

2- O servidor terá direito ao afastamento apenas durante os últimos 3 meses ou ele pode optar para afastar-se por mais de três meses?

3- Caso o servidor possa afastar-se por mais de três meses, ele também terá direito à remuneração por todo o período de afastamento ou apenas nos últimos três meses?

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão suscitada, vale assentar que a Constituição Federal impõe condições de elegibilidade (art. 14, § 3º), assim como estabelece as causas de inelegibilidade, as quais podem ser: constitucionais (art. 14, § § 4º, 5º, 6º e 7º) e infraconstitucionais (art. 14, § 9º da CF c/c LC nº 64/90).

As inelegibilidades designam impedimento ao exercício da cidadania, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Trata-se de uma restrição à capacidade política passiva. Dentro das inelegibilidades encontram-se as incompatibilidades que se caracterizam em impedimento à candidatura decorrente do exercício de cargo, emprego ou função públicos.

Neste contexto, cumpre deixar consignado que a desincompatibilização é o abandono definitivo do cargo ou o afastamento temporário do exercício do cargo ou da função, mediante renúncia ou licenciamento, em determinados prazos, antecedentes ao pleito que se tem em vista. Trata-se não de uma faculdade ou de um direito, mas de uma obrigação, de um dever daquele que pretende concorrer a algum cargo eletivo para afastar situação que, nos termos da lei, enseje situação de inelegibilidade.

A desincompatibilização possui por desiderato maior a salvaguarda da lisura do pleito e o equilíbrio entre os postulantes a cargos eletivos. Corroborando a presente ilação transcrevemos trecho do Acórdão TSE nº 20.060/2003:

"A necessidade de desincompatibilização é uma forma de preservar a lisura do pleito e o equilíbrio entre os postulantes a cargos eletivos. Com efeito, a legislação complementar torna inelegível o candidato a deputado estadual que, nos seis meses anteriores ao pleito, não deixar suas funções mencionadas no art. 1º, II. "I" c/c VI, LC nº 64/90."

Os ocupantes de cargos públicos ou funções públicas devem desincompatibilizar-se de suas atividades para concorrer a mandatos eletivos, nos prazos que aquela lei estabelece que podem ser de seis meses, quatro meses e três meses, conforme artigo 1º, incisos II a VII, da Lei Complementar Federal nº 64/90.

Vejamos trechos das referidas disposições legais:

"Art. 1º: São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

(...)

d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;

(...)

I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;

(...)

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;

b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;

c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito (...)" (Grifos nossos.)

Na forma da Resolução TSE nº 23.606/2019 (Calendário Eleitoral), a partir de 04 de julho de 2020, os servidores públicos que pretendam se candidatar a cargo eletivo no mesmo Município com o qual possuem vínculo devem se afastar do exercício de suas atribuições.

Pois bem. Em razão da necessidade de contenção da pandemia da COVID-19 e seus desdobramentos, em 03 de julho de 2020, foi publicada a EC nº 107/2020, que adia as eleições municipais do corrente ano para 15 de novembro de 2020 (1º Turno) e 29 de novembro de 2020 (caso haja 2º Turno).

Especificamente com relação aos prazos de desincompatibilização, o inciso IV do § 3º do art. 1º da EC nº 107/2020 dispõe da seguinte forma:

"Art. 1º (...)

§ 3º: (...)

IV - os prazos para desincompatibilização que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, estiverem:

a) a vencer: serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020;

b) vencidos: serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura;"

Assim, tendo em vista que a EC nº 107/2020 entrou em vigor na data de 03 de julho de 2020, isto é, um dia antes de esgotado o prazo para o afastamento de servidores com pretensão de se candidatarem a cargo eletivo no Município no qual possuem vínculo, temos que a nova data limite é 15 de agosto.

Configuram exceção os servidores que exercem função de fiscal tributário que, na forma do artigo 1º, II, "d", devem se afastar de seus cargos seis meses antes das eleições. Esses servidores, para que possam concorrer nessas eleições, já tem que estar afastados desde 04 de abril de 2020, isto é, desde seis meses antes da data anteriormente definida para as eleições que aconteceriam em 04 de outubro.

Esses prazos já findos, com efeito, estão preclusos e não podem ser reabertos, na forma do artigo 1º, §3º, IV, "b", da Emenda Constitucional 107/2020, de modo que esses afastamentos, se já concedidos, devem ser mantidos e não devem acarretar em prejuízo para a remuneração do servidor.

O art. 1º, VI, "I", da LC nº 64/1990 estabelece a necessidade da desincompatibilização até 3 meses ou seis meses antes do pleito e não 3 meses antes do pleito, de modo que o servidor pode se afastar antes.

O afastamento mesmo antes do prazo mínimo estabelecido em lei deve ocorrer sem prejuízo da remuneração. Tendo em vista, contudo, que o afastamento se dá sem prejuízo de sua remuneração, a Administração Pública pode, mas, em princípio, não está obrigada a conceder o afastamento ao servidor antes dos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Não há, com efeito, direito subjetivo do servidor ao afastamento remunerado antes do prazo legal, salvo na hipótese de tal direito estar previsto em lei local.

Caso o afastamento de servidores já tenha sido concedido antes do advento da EC nº 107/2020 e, sendo esse afastamento remunerado, nada impede que a Administração Pública invoque a EC nº 107/2020 para rever tais atos e determinar que o afastamento do servidor deve se dar a partir de 15 de agosto de 2020.

Por todo o exposto, concluímos que o afastamento de servidor público para fins de desincompatibilização para concorrer no pleito eleitoral deve ocorrer até o dia 15 de agosto de 2020, tendo em vista as novas datas estabelecidas pela EC nº 107/2020. Exceção a esta regra são os servidores que exercem função de fiscais municipais que já devem estar afastados desde 04 de abril de 2020 e assim permanecer até a data do pleito sem prejuízo à remuneração.

O afastamento do servidor pode se dar, conforme o caso, até seis meses ou três meses antes das eleições. O servidor, portanto, pode afastar-se em data anterior àquela estabelecida em lei sem prejuízo de sua remuneração desde que exista previsão a respeito em lei local. Salvo disposição contrária em lei local, contudo, o servidor não têm direito subjetivo ao afastamento por prazo maior do que o estabelecido em lei e, como o afastamento ocorre sem prejuízo da remuneração, a Administração Pública não é obrigada a conceder ao servidor afastamento por período mais longo do que o prazo legal para a desincompatibilização, salvo na hipótese daqueles que exercem o cargo de fiscal tributário, que por força de mandamento da Emenda 107 devem permanecer afastados de 04 de abril de 2020 até a data do pleito.

É o parecer, s.m.j.

Júlia Alexim Nunes da Silva
Consultora Técnica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1600/2020

EL – Eleição. Divulgação de obras realizadas no município. Servidores Públicos. Ano eleitoral. Alerta à propaganda extemporânea. Comentários.

CONSULTA:

Relata a consulente, Câmara Municipal, que determinado vereador vem repetidamente fazendo queixas no sentido de que vários servidores comissionados da prefeitura (sabidamente "pré-candidatos" a vereador) têm-se utilizado das obras realizadas pelo município para sua promoção pessoal, como, por exemplo, fazendo vídeos e postando nas redes sociais – durante seus horários de expediente – e trazendo para si o mérito pela realização de diversas obras realizadas no município. Alguns desses servidores, inclusive, já pedem o "apoio" da população.

Diante dessa situação, a consulente faz os seguintes questionamentos:

1) A Justiça Eleitoral/Ministério Público Eleitoral já teria competência para receber denúncias nesse sentido ou se, do contrário, a Justiça Eleitoral poderá agir apenas quando esses servidores forem oficialmente escolhidos como candidatos pelas convenções partidárias.

2) Qual seria, então, o órgão competente para receber essas denúncias feitas pelo vereador?

3) A própria prefeitura deveria tomar alguma atitude para coibir esse tipo de "propaganda eleitoral antecipada"?

RESPOSTA:

A Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral), notadamente em seu art. 36, não proíbe a divulgação de atos públicos através de redes sociais particulares. O que se proíbe nos três meses antes do pleito é a publicidade institucional, que é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada

para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos.

Por seu turno, a Lei nº 9.504/1997 estabeleceu normas que regulam e limitam a propaganda eleitoral. Esta, por sua vez, não se confunde com mera promoção pessoal, desvinculada de interesse específico em cargo político e que pode ser feita por qualquer cidadão, no exercício de seu direito individual à liberdade de expressão (art. 5º, IV e IX da Constituição).

A finalidade maior da legislação eleitoral, ao dispor acerca da propaganda, é garantir a isonomia do pleito, de modo a evitar que pessoas que detenham maior poder econômico e influência política venham a obter vantagens sobre potenciais adversários. Visa, portanto, à efetividade do princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB/1988), a possibilitar que todos os cidadãos dotados de direitos políticos tenham a oportunidade de expor suas ideias, propostas e possam disputar os votos da população em condições isonômicas.

É comum que, para fugir das limitações temporais e formais da propaganda eleitoral, seja esta camuflada em meio à publicidade institucional, ou dentre atos e mensagens visando mera promoção pessoal. Aliás, é muito comum que os casos nos quais são estipuladas sanções pela Justiça Eleitoral por propaganda eleitoral extemporânea ou que desatendam às formalidades exigidas ocorram, justamente, quando esta se apresenta de forma dissimulada. Acerca da diferença entre propaganda eleitoral e promoção pessoal o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já se posicionou reiteradas vezes, como se pode constatar a seguir:

"(...) 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. Sem tais características, poderá haver mera promoção pessoal, apta, em determinadas circunstâncias a configurar abuso de poder econômico, mas não propaganda eleitoral. (...)"

No entanto, é preciso reconhecer que tênue e subjetivo é o limite que distingue a mera promoção pessoal da propaganda de conotação partidária com vistas à promoção do próprio agente público, de seu grupo político ou partido político.

A princípio, a publicação em rede social privada de obra realizada no município não ofende a regra do §1º do art. 37 da Constituição e pode ser realizada com temperamentos, sendo certo que seu conteúdo não deve ultrapassar os limites da divulgação das ações e dos atos praticados pelo agente político. Por outro lado, caso se verifique qualquer intenção eleitoral, configurar-se-á publicidade eleitoral extemporânea, o que é vedado pela legislação pátria.

Sobre o assunto, já se manifestou o TSE:

"Consulta. Parlamentar. Eleitores. Informações sobre exercício de mandato eletivo. Possibilidade. Precedentes. Limitações. Lei Eleitoral. Excessos. Caracterização. Abuso do poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social. Art. 22 da Lei Complementar no 64/90. Propaganda eleitoral antecipada. Art. 36 da Lei nº 9.504/97.1. O parlamentar que utilize horário pago em rede de rádio ou de televisão para prestar informações sobre seu mandato deverá, a partir de sua escolha em convenção partidária, interromper essa atividade para disputar cargo eletivo, após o que lhe será permitido tão-somente acesso à propaganda eleitoral gratuita, assegurado a todos os concorrentes no pleito. 2. Caso o parlamentar não concorra a nenhum cargo eletivo, não sofrerá as limitações impostas pela legislação eleitoral, podendo manter sua participação nas emissoras de comunicação social para dar conta de suas atividades à população. 3. Desvirtuamentos na prestação de informações aos eleitores podem vir a caracterizar abuso do poder econômico, uso indevido dos meios de comunicação social ou propaganda eleitoral antecipada, mesmo que em benefício de terceiro." (TSE: Consulta nº 987. Rel. Fernando Neves. Julg. em 18/12/2003. DJ3)

Do mesmo Tribunal colhe-se a seguinte decisão:

"RECURSO ORDINÁRIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO E USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. NÃO OCORRÊNCIA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E PUBLICIDADE NÃO INSTITUCIONAL. VEICULAÇÃO NA IMPRENSA ESCRITA. AUSÊNCIA DE PROVA DA EXTENSÃO DAS IRREGULARIDADES. FALTA DE POTENCIALIDADE PARA DESEQUILIBRAR A IGUALDADE DE FORÇAS NO PLEITO.

1. No presente caso, o cerne das alegações da coligação recorrente refere-se à crescente exposição do recorrido, então governador do Estado de Santa Catarina, na mídia, por dois principais meios, a saber, a realização de propaganda e a veiculação de encartes na imprensa escrita anteriormente ao período eleitoral propriamente dito.

2. A respeito do abuso de poder econômico, já tive a oportunidade de ponderar, nos autos do REspe 28.581/MG, que fica configurado na hipótese de o candidato despende de "(...) recursos patrimoniais, públicos ou privados, dos quais detém o controle ou a gestão em contexto revelador de desbordamento ou excesso no emprego desses recursos em seu favorecimento eleitoral".

3. Tem razão a recorrente no que diz respeito à aplicação do disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 64/1990 no rito da ação de investigação judicial eleitoral; no entanto, nenhum dos elementos trazidos aos autos permite a conclusão, nem sequer por meios indiciários, de que houve a cooptação dos meios de comunicação pelos gastos do Estado na propaganda institucional.

4. Em diversos julgados, esta Corte já entendeu que não ficam configurados o abuso de poder econômico e o abuso de poder político em não havendo comprovação de que dos fatos narrados resultou benefício à candidatura de determinado concorrente (RCED 630/PB, Rel. Min. José Delgado, DJ de 20.6.2007; RO 1.439/RS, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 25.3.2009). Portanto, *in casu*, não foi demonstrada a ocorrência de abuso de poder político e o abuso de poder econômico a ele relacionado.

5. Para que seja considerada antecipada a propaganda, ela deve levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política ou as razões que contribuam para inferir que o beneficiário é o mais apto para a função pública, ou seja, é preciso que, antes do período eleitoral, se inicie o trabalho de captação dos votos dos eleitores (AAG7.967/MS, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJ de 1º.9.2008; AREspe23.367/PI, de minha relatoria, DJ de 6.8.2008). 6. *In casu*, verificou-se que a propaganda institucional realmente se desnaturou, em algumas oportunidades, em promoção pessoal do detentor do cargo público, dada a existência de nítida veiculação do nome do governador, já então, àquele tempo,

notoriamente candidato. Ficou clara, também, a vinculação do nome do governador com o tipo de modelo de gestão denominado "descentralização", além de comparação de tal forma administrativa com os governos anteriores.

7. Do que foi trazido aos autos, vislumbra-se que as propagandas não institucionais veiculam, como alegado pela recorrente, um enaltecimento da pessoa do governador e suas realizações, o que implica dizer, não estão referidas manifestações incluídas no exercício estritamente jornalístico, que está assegurado pelo direito fundamental da liberdade de imprensa (REspe 26.893/MG, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJ de 3.6.2008).

8. O exame da potencialidade não se prende ao resultado das eleições. Importam os elementos que podem influir no transcurso normal e legítimo do processo eleitoral, sem necessária vinculação com resultado quantitativo (RO nº 781, Rel. Min. Peçanha Martins, DJ de 24.9.2004; RO 752/ES, Rel. Min. Fernando Neves, DJ de 6.8.2004).

9. A respeito da potencialidade da veiculação de publicidade ilegítima em mídia impressa, a jurisprudência desta Corte tem entendido que somente fica devidamente demonstrada no caso de ficar evidenciado que foi de grande monta, já que o acesso à mídia impressa depende do interesse do eleitor, diferentemente do que acontece com o rádio e a televisão (REspe19.438/MA, Rel. Min. Fernando Neves, Rel. designado Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 14.11.2002; RO 725/ GO, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, Rel. Designado Min. Caputo Bastos, DJ de 18.11.2005).

10. Relativamente à ausência de prova da repercussão de irregularidades veiculadas em imprensa escrita e, ainda, no que importa ao fato de que referido meio de comunicação social deve ter uma abordagem diferenciada quando se trata da prática de irregularidades eleitorais, verifico que, no caso concreto, é lícita a conclusão de que sendo controverso o alcance das notícias, (...), merece homenagem o entendimento de que matérias veiculadas na imprensa escrita têm relação estreita com o interesse do eleitor (leitor), ao contrário do que ocorre com mecanismos de comunicação direta e de fácil acesso, como rádio e televisão. Essa diferenciação confere status objetivo de menor alcance ao texto jornalístico e,

associada à circunstância processual de não ser identificável o número de exemplares veiculados, em cada edição, obsta que se afirme a potencialidade para comprometer a normalidade do pleito (RO 1.514/TO, de minha relatoria, DJ de 6.8.2008).

11. Recurso ordinário não provido." (TSE, RO - Recurso Ordinário nº 2.346 - Florianópolis/SC- Acórdão de 02/06/2009 - Relator Min. FELIX FISCHER, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 18/09/2009, Página 21/22).

Portanto, não há impedimento de servidores públicos prestarem contas à sociedade, com a divulgação de vídeos sobre as obras realizadas, em seu perfil pessoal, e, a princípio, a ação pode ser realizada desde que não reste configurada potencialidade capaz de comprometer a normalidade do próximo pleito eleitoral que se realizará neste ano de 2020.

Entretanto, uma vez que é tênue o limite entre a propaganda extemporânea, o abuso do poder econômico e a promoção pessoal permitida, no caso em tela, sabendo-se que o servidor público será candidato à eleição, é razoável inferir a existência de intenção eleitoreira na referida divulgação dos vídeos de obras públicas, o que poderá configurar publicidade eleitoral extemporânea, a ser possivelmente apreciado pela Justiça Eleitoral.

As normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. Não há restrição à divulgação de atos públicos através de redes sociais particulares em ano eleitoral. Entretanto, a Lei ou sua interpretação pelos tribunais não protege os que buscam violar os seus preceitos ou utilizar as decisões a favor de condutas contrárias à legalidade ou à moralidade. Desse modo, todo ato é passível de apreciação judicial, recebendo a decisão cabível em face das circunstâncias específicas em que foi praticado.

Por outro prisma, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

Antes de adentrarmos no mérito da consulta, trazemos abaixo o art. 36 e 57-A, da Lei 9.504/97:

"Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

Art. 57-A. É permitida a propaganda eleitoral na internet, nos termos desta Lei, após o dia 15 de agosto do ano da eleição."

Estes dispositivos dispõem que a propaganda eleitoral, inclusive na internet, somente é permitida após o dia 15/08/2020. Contudo, com a publicação da EC nº 107/2020, a propaganda eleitoral passou a ser permitida somente a partir de 27/09/2020, conforme dispõe o art. 1º, § 1º, inc. IV:

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

§ 1º Ficam estabelecidas, para as eleições de que trata o caput deste artigo, as seguintes datas:

(...)

IV - após 26 de setembro, para o início da propaganda eleitoral, inclusive na internet, conforme disposto nos arts. 36 e 57-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e no caput do art. 240 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965;"

Feito este intróito sobre o tema, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

1 e 2) Sim, o Ministério Público Eleitoral é o órgão competente para receber denúncias e, se for o caso, apresentar representação eleitoral por prática de propaganda eleitoral antecipada junto à Justiça Eleitoral.

3) À Prefeitura, entendemos que pode analisar o caso com base no

Estatuto do Servidor Público Municipal a fim de verificar se o servidor cometeu alguma irregularidade. No que diz respeito ao viés eleitoral, caberá, como dito acima, à Justiça Eleitoral se pronunciar uma vez instada a tanto.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 07 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1644/2020

EL – Eleição. Publicidade institucional em ano eleitoral. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.

CONSULTA:

A consulente, Câmara Municipal, traz-nos questionamentos em relação aos contratos de publicidade em ano eleitoral, que estão dispostos no parecer.

RESPOSTA:

A propaganda institucional é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos, bem como de mantê-los informados sobre temas de suma importância para a coletividade. Assim, seu escopo precípua é o de divulgar as realizações do Poder público e orientar a população sobre assuntos de seu interesse.

Em atendimento a uma das vertentes do princípio da impessoalidade, aquela descrita no art. 37, § 1º da Constituição, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades 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.

Portanto, a propaganda institucional, no âmbito do Município, é viável e possui cunho informativo, educativo ou de orientação da população local. Entretanto, há de se considerar que no ano de 2020 realizar-se-ão as eleições municipais.

Sabe-se que o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os

atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral." (grifamos)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume os incisos VII e VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º. (...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VII - em relação à conduta vedada prevista no art. 73, caput, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos

liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Já no que toca aos gastos com publicidade institucional, as que forem realizadas até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos anos que antecedem ao pleito. Ou seja, os gastos com publicidade institucional realizados neste ano, não poderão ultrapassar a média dos gastos realizados entre a janeiro a agosto, dos anos de 2017, 2018 e 2019.

Feito este introito sobre o tema, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

1)O contrato com empresa de divulgação virtual das atividades do poder legislativo na rede mundial de computadores e demais atividades cinematográficas deve ser suspenso a partir de 15 de agosto de 2020 (3 meses antes do pleito), considerando as novas datas conforme emenda constitucional 107/2020?

Neste segundo semestre de 2020 somente resta autorizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela

pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Frise-se que o prazo para a realização de publicidade institucional não foi estendido até 15/08/2020, sendo vedada em todo o segundo semestre de 2020, após a promulgação da EC nº 107/2020, com exceção ao enfrentamento da pandemia.

Quanto à suspensão do contrato com a empresa publicitária, não há uma obrigatoriedade para tanto, eis que, em tese, é possível realizar a publicidade institucional para o enfrentamento da pandemia.

2) Na vedação prevista no art. 73, VI, b, da Lei n. 9.504/97, entra também os contratos com emissora de rádio que transmite as sessões? E em relação à publicidade volante, na qual são divulgados dados acerca das sessões e demais atos da Câmara também? Isto é, todos os referidos contratos também devem ser suspensos por caracterizarem contrato de publicidade?

Não obstante a vedação constitucional de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, continua sendo permitida a transmissão via rádio, pela *internet* ou televisão, das sessões legislativas da Câmara, pois o melhor entendimento é no sentido de que para haver a violação à EC nº 107/2020, é necessário que esta transmissão seja capaz de beneficiar os postulantes aos cargos disputados.

Portanto, consideramos legal a continuidade da transmissão de sessões realizadas na Câmara Municipal, desde que os vereadores não façam de qualquer forma alusão à campanha eleitoral.

Por outro lado, a publicidade volante não possui o condão de divulgação dos atos oficiais da Casa Legislativa e, por esse motivo, deve ser interrompida até o término do pleito eleitoral no município.

3) Com relação aos gastos com publicidade até o dia 15/08, com a Emenda 107/2020, estes não podem exceder a média dos gastos dos dois

primeiros quadrimestres dos 3 últimos anos que antecedem o pleito, assim o cálculo deve considerar os gastos de janeiro a agosto de 2017, 2018 e 2019, devendo-se somar os 3 valores adquiridos, e após, dividir por 3? Por fim, deve-se considerar no cálculo também os contratos de publicidade volante e com emissora de rádio?

Sim, o cálculo deve considerar os gastos de janeiro a agosto dos anos de 2017, 2018 e 2019, somando-os por ano e dividindo-os por 3 (três). Para fins deste cálculo, deve-se levar em consideração todos os gastos com a publicidade institucional, o que inclui os gastos com publicidade volante e com emissora de rádio.

4)Em relação às indicações e requerimentos realizados durante as sessões legislativas, estes podem continuar a ser veiculados no site oficial da Câmara?

Sim, a publicidade das indicações e requerimentos não só podem, mas devem continuar a serem divulgados, uma vez que são atos oficiais da Casa Legislativa.

5)Em relação à publicidade institucional destinada ao enfrentamento do covid-19, a qual é permitida nos termos do inc. VIII, do art. 1º, da EC 107/20, caso seja realizada, como deve ser paga de forma legal?

A EC nº 107/2020 não trouxe inovação com relação a forma de como deve proceder o pagamento. Dessa forma, é razoável entender que o pagamento deve ser efetivado de forma comum, de acordo com o ordenamento jurídico já existente.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1779/2020

EL – Eleição. Transmissão de sessões legislativas via internet. Ano eleitoral. Possibilidade. Comentários.

CONSULTA:

A Câmara Municipal, ora consulente, aduz que possui um contrato com a empresa com o fito de passar ao vivo na internet (*Facebook*) as suas sessões ordinárias.

Diante disso, faz as seguintes indagações:

1) No período eleitoral, as sessões podem continuar sendo transmitidas ao vivo normalmente perante internet?

2) Tal situação não violaria o princípio da isonomia em relação aos demais candidatos que não são vereadores, já que os que são e que estão disputando a reeleição poderiam estar em vantagem por utilizar-se desse meio a fim de angariar votos?

3) Caso não seja recomendado passar as sessões, seria a partir de qual data? Poderia ser da data 27 de setembro, ocasião em que os candidatos já estão registrados e podem fazer campanha?

RESPOSTA:

A Administração Pública é direcionada por vários princípios constitucionais e infraconstitucionais, explícitos ou implícitos nas normas. Destacam-se, no caso em voga, os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da publicidade de seus atos.

O princípio da publicidade insculpido no § 1º do art. 37 da CF/88, transcrito abaixo, delimita o teor da publicidade, na medida em que deverá ser orientada pelo caráter educativo, informativo ou de orientação social do ato ou fato divulgado. Desse modo, afastado está seu uso a título de promoção pessoal do agente público.

"Art. 37, §1º, da CF/88: 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."

Cumprido salientar, nessa linha, que o art. 37, *caput* da Constituição consagra a publicidade como princípio norteador de toda a atuação da Administração Pública, o que vai além do aspecto da divulgação oficial de seus atos, mas de toda informação que vise conferir transparência sobre os assuntos públicos e o comportamento de seus agentes.

Contudo, de acordo com o que prevê o art. 73, VI, "b", da Lei nº. 9.504/1997, é vedado nos três meses que antecedem ao pleito "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".

Isto é, a partir de 4 de julho de 2020, conforme estabelece a Resolução nº 23.606 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Contudo, como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o inciso VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de

2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação legal de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, no caso em tela, que versa sobre a possibilidade de se transmitir via internet (*Facebook*) as sessões legislativas da Câmara, o melhor entendimento é no sentido de que para haver a violação prevista à supracitada norma legal, é necessário que esta transmissão seja capaz de beneficiar os postulantes aos cargos disputados.

Portanto, consideramos legal a continuidade da transmissão de sessões realizadas na Câmara Municipal, até porque não se trata de qualquer ato de publicidade específico realizado pelo Poder Legislativo, mesmo no ano em que se realiza eleições municipais, desde que os vereadores não façam de qualquer forma alusão à campanha eleitoral.



Assim sendo, não há óbice, em princípio, que as sessões legislativas sejam transmitidas via internet, conquanto não seja divulgado nestes meios de comunicação qualquer ação de conotação eleitoreira.

Em suma, (1) temos pela legalidade de continuar havendo a divulgação das Sessões Legislativas via internet, mesmo durante os 3 meses que antecedem as eleições. Todavia, os vereadores deverão ter uma atenção especial no uso de suas palavras, especialmente se as sessões legislativas forem transmitidas ao vivo, não podendo proferir palavras que caracterizem fins eleitoreiros, sob pena de ofensa à Lei nº. 9.504/1997 e consequente sujeição à multa e outras cominações legais, conforme o caso. Desta feita, os questionamentos (2) e (3) restam prejudicados.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 23 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1808/2020

EL – Eleição. Fixação dos subsídios para a próxima legislatura. Anterioridade. Concessão de décimo terceiro e férias remuneradas aos Secretários. LC nº 173/2020. Vedações. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga o seguinte, in verbis:

"1 - Deverá a Câmara editar nova legislação fixando subsídios dos agentes políticos para a legislatura 2021/2024, conforme prevê a Lei Orgânica?

2 - Os secretários municipais não recebem 13º salário e nem férias, seria possível, caso fosse editada nova legislação para a legislatura 2021/2024 incluir o referido benefício somente para os secretários municipais?"

RESPOSTA:

Preliminarmente, cumpre deixar consignado que o legislador constituinte conferiu aos agentes políticos disciplina específica e diferenciada quanto ao seu sistema remuneratório, que será fixado por subsídio, em parcela única, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Registre-se que cabe ao Poder Legislativo dar início ao processo legislativo para fixação dos subsídios dos Secretários, Prefeito, Vice- Prefeito Municipal e Vereadores, devendo ser observado o princípio da anterioridade quanto ao momento de sua fixação, conforme determinam os arts. 29, V e VI, da Constituição Federal, cujo teor transcrevemos a seguir:

"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em

dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;"

No que tange ao momento de fixação dos subsídios dos agentes políticos, o art. 29, VI, da Constituição Federal, endereçado aos Vereadores, consagra o princípio da anterioridade. No entanto, de acordo com Hely Lopes Meirelles, não basta que a fixação ocorra na legislatura anterior, ela deve ocorrer antes de serem conhecidos os novos eleitos, ou seja, antes da eleição que ocorre no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao da legislatura subsequente (in MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 443).

Nesse sentido, aliás, posiciona-se o Egrégio STF:

"SUBSÍDIOS - VEREADORES. Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo". (STF - 2ª Turma. RE nº 213524. DJ 11/02/2000. Rel. Min. MARCO AURÉLIO)

Vale destacar, à guisa de informação, que é comum que as leis

orgânicas municipais estabeleçam um prazo para a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais, o qual, desde que observe a regra da anterioridade anteriormente explicitada, deverá ser respeitado.

Tecidas estas considerações de ordem geral, resta claro que compete ao Poder Legislativo, mais especificamente à Mesa da Câmara Municipal, fixar o subsídio para os agentes políticos municipais de uma legislatura para outra, sendo certo que para os subsídios dos vereadores o instrumento a ser utilizado é a resolução e para os agentes do Executivo o instrumento é a lei.

Não obstante as considerações trazidas, a rápida expansão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19) impôs sérias restrições ao nosso modo de vida, sendo certo que as recomendações de distanciamento social e de quarentena geram uma redução substancial da circulação de pessoas, que levam, por sua vez, a impactos sensíveis nas mais diversas áreas da sociedade e, por conseguinte, a necessidade de organização da Administração Pública para atendimento das demandas e manutenção do bem comum.

Diante do acelerado avanço da doença no Brasil e dos múltiplos desdobramentos no campo da saúde e da economia, ao longo deste ano de 2020, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm adotado, proposto ou sugerido medidas, providências ou ordens, de conteúdos diversos, para instrumentalizar o Poder Público e a sociedade em geral com os meios que se reputam oportunos e necessários para enfrentamento da crise.

Neste contexto, em 28 de maio de 2020, entrou em vigor a LC nº 173/2020 que encarta o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, que estabelece medidas de socorro financeiro da União para os demais entes federativos mediante algumas contrapartidas negociadas pelo Executivo com o Senado Federal. A referida lei complementar também trouxe sensíveis modificações na LRF (LC nº 101/2000).

Dentre suas disposições transitórias, a LC nº 173/2020, mais precisamente em seu art. 8º, I, veda até 31 de dezembro de 2021 a concessão de qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação aos agentes políticos, excepcionando em sua parte final aquelas decorrentes de decisões judiciais que assim venham a determinar, bem como aquelas provenientes de determinação legal anterior à calamidade pública. Vejamos:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

(...)

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;"

Desta sorte, à luz dos incisos I e VI do art. 8º da LC nº 173/2020, bem como do princípio da razoabilidade, a fixação dos subsídios para a próxima legislatura não pode se dar em patamares superiores aos da presente legislatura. Ademais, qualquer aumento de remuneração, vencimento base ou vantagens lato sensu, somente pode ser admitido caso a lei correspectiva tenha entrado em vigor antes de 20/03/2020 (data da publicação do Decreto Lei nº 06/2020).

Dito isto, registramos que a criação do décimo terceiro subsídio e férias remuneradas para Secretários na lei que fixar os subsídios para a próxima legislatura esbarra da vedação expressa dos incisos I e IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 para a concessão de aumento, reajuste e readequação da remuneração e a criação ou aumento de vantagens, bônus ou benefícios de qualquer natureza que gerem aumento de despesa com pessoal.

Desta sorte, não se revela factível a concessão de novos benefícios aos Secretários Municipais, tal qual décimo terceiro e férias. De igual forma, quando da votação da lei/resolução que fixa os subsídios dos agentes políticos municipais para a próxima legislatura, os respectivos valores não poderão ultrapassar os patamares da legislatura atual.

Em prosseguimento, quanto à necessidade de edição de nova lei fixando os subsídios, temos que a manutenção dos valores dos subsídios dos agentes políticos municipais não significa que a Câmara encontra-se desobrigada de editar ato fixando-os para a próxima legislatura.

Para melhor compreensão do tema, transcrevemos trecho de trabalho exarado pela Dra. Rachel Farhi denominado "O Subsídio dos Vereadores", disponível para consulta no sítio eletrônico desta instituição:

"Todavia, é inviável a prorrogação da vigência ou reconstituição automática de ato normativo exaurido em 31/12 do exercício anterior, como é o caso daquele fixador dos subsídios dos vereadores, uma vez que os subsídios são fixados para o mandato que se seguir aquele dos vereadores que os fixaram".

Respondendo objetivamente ao indagado:

1 - Deverá a Câmara editar nova legislação fixando subsídios dos agentes políticos para a legislatura 2021/2024, conforme prevê a Lei Orgânica?

Ainda que não haja alteração nos valores dos subsídios dos agentes políticos municipais, caberá a edição de Resolução para os vereadores e Lei para os agentes políticos do Executivo para fixar os subsídios para a legislatura 2021/2024, aplicando-se os valores vigentes no último ano da atual legislatura (2020).

2 - Os secretários municipais não recebem 13º salário e nem férias, seria possível, caso fosse editada nova legislação para a legislatura 2021/2024 incluir o referido benefício somente para os secretários municipais?

Conforme explicitado, o artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 veda expressamente a concessão de aumento, reajuste e readequação dos subsídios e a criação ou aumento de vantagens, bônus



ou benefícios de qualquer natureza que gerem aumento de despesa com pessoal, ressalvados aqueles concedidos por decisão judicial ou resultantes de determinação legal anterior à calamidade.

Por tudo que precede, concluímos a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2020.

Parecer IBAM nº 1944/2020

EL – Eleição. Transmissão ao vivo de sessões legislativas. Uso da palavra em Tema Livre. Ano eleitoral. Possibilidade. Publicidade institucional. Despesas. Comentários.

CONSULTA:

Considerando ser este um ano eleitoral, a consulente, Câmara Municipal, faz os seguintes questionamentos:

1- É permitida a transmissões ao vivo das sessões realizadas pela Câmara por televisão, internet e canal do Youtube nos três meses que antecedem as eleições de 2020?

2- Por força de regimento interno, o Vereador pode usar da palavra por 10 minutos para falar em Tema Livre, e nesse momento de sua fala, ele pode tão somente se pronunciar acerca de assuntos relacionados com a função constitucional do cargo eletivo que ocupa?

3 – A Câmara divulga, por meio de contrato oneroso, em Rádio AM com ampla abrangência no município, as proposituras que serão discutidas e também todas as que foram aprovadas em sessão, por meio de seu programa diário “Conexão Câmara”, cujo teor tem tão somente o condão de dar transparência aos seus atos oficiais, essa programação deve ser interrompida em função de ser ano eleitoral?

4 – As despesas com a transmissão ao vivo das sessões, bem como com a divulgação das atividades parlamentares na rádio local são permitidas nesse período eleitoral?

RESPOSTA:

A Administração Pública é direcionada por vários princípios constitucionais e infraconstitucionais, explícitos ou implícitos nas normas.

Destacam-se, no caso em voga, os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da publicidade de seus atos.

O princípio da publicidade insculpido no §1º do art. 37 da CF/88, transcrito abaixo, delimita o teor da publicidade, na medida em que deverá ser orientada pelo caráter educativo, informativo ou de orientação social do ato ou fato divulgado. Desse modo, afastado está seu uso a título de promoção pessoal do agente público.

"Art. 37, §1º, da CF/88: 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."

Cumprе salientar, nessa linha, que o art. 37, *caput*, da Constituição, consagra a publicidade como princípio norteador de toda a atuação da Administração Pública, o que vai além do aspecto da divulgação oficial de seus atos, mas de toda informação que vise conferir transparência sobre os assuntos públicos e o comportamento de seus agentes.

Contudo, de acordo com o que prevê o art. 73, VI, "b", da Lei nº. 9.504/1997, é vedado nos três meses que antecedem ao pleito "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".

Isto é, a partir de 4 de julho de 2020, conforme estabelece a Resolução nº 23.606 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Contudo, como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, §3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo

turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o inciso VIII, §3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação legal de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, sobre a possibilidade de se transmitir via televisão, *internet* e canal do Youtube as sessões legislativas da Câmara, o melhor

entendimento é no sentido de que para haver a violação prevista à supracitada norma legal, é necessário que esta transmissão seja capaz de beneficiar os postulantes aos cargos disputados.

Portanto, consideramos legal a continuidade da transmissão de sessões realizadas na Câmara Municipal, até porque não se trata de qualquer ato de publicidade específico realizado pelo Poder Legislativo, mesmo no ano em que se realiza eleições municipais, desde que os vereadores não façam de qualquer forma alusão à campanha eleitoral.

Assim sendo, (1) não há óbice, em princípio, que as sessões legislativas sejam transmitidas em tempo real via televisão, *internet* e canal do Youtube, conquanto não seja divulgado nestes meios de comunicação qualquer ação de conotação eleitoreira.

No que diz respeito ao uso da palavra pelos vereadores em Tema Livre, insta salientar que no período que antecede as eleições deste ano, as próprias resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, a exemplo da Resolução nº 23.610/2019, norma que dispôs sobre a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2020, conferiram à Câmara Municipal, através da Mesa Diretora, regular a propaganda eleitoral em seu recinto, isto conforme o art. 19, §6º, *in verbis*:

"Art. 19. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados (Lei nº 9.504/97, art. 37, *caput*).

§ 6º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral ficará a critério da Mesa Diretora (Lei nº 9.504/97, art. 37, § 3º)." (grifo nosso)

Isto é, cabe à Mesa Diretora fixar as regras de propaganda eleitoral que acontece no interior da Casa Legislativa, notadamente nos corredores, nos gabinetes, nas salas de reuniões, bem como nas sessões legislativas que se realizam no plenário.

Como dito, a Mesa Diretora é o órgão competente do Poder Legislativo para estabelecer regras acerca da propaganda eleitoral no recinto da Câmara, oportunidade em que poderá se optar pela possibilidade de vereadores, no uso de suas palavras em Tema Livre, manifestarem-se com conotação eleitoral, ou até mesmo suspender o uso do Tema Livre nesse período eleitoral.

Logo, em princípio, (2) os Vereadores podem continuar usar da palavra para falar em Tema Livre, e nesse momento de sua fala, salvo edição de resolução contrária da Mesa Diretora, devem somente se pronunciar acerca de assuntos relacionados com a atividade legislativa.

Já quanto a (3) divulgação em Rádio com ampla abrangência no município das proposições que serão discutidas e também das que foram aprovadas em sessão, cujo teor tem apenas o condão de dar transparência aos seus atos oficiais, essa programação não só não precisa ser interrompida em função de ser ano eleitoral, como devem continuar a serem divulgados, uma vez que são atos oficiais da Casa Legislativa.

Por fim, a EC nº 107/2020 estabelece, também, norma sobre as despesas com publicidade institucional, notadamente no inciso VII, §3º, do art. 1º, senão vejamos:

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VII - em relação à conduta vedada prevista no art. 73, caput, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;". (grifamos)

Logo, os gastos com publicidade institucional que forem realizadas até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos dois primeiros quadrimestres dos três últimos anos que antecedem ao pleito.

Isto é, (4) os gastos com publicidade institucional realizados neste ano, não poderão ultrapassar a média dos gastos realizados entre a janeiro a agosto, dos anos de 2017, 2018 e 2019.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2004/2020

EL – Eleição. Manual de Orientação. Proibições constantes da legislação eleitoral. Arts. 73 ao 78 da Lei nº 9.504/1997. Comentários.

CONSULTA:

Aduz a consulente, Prefeitura, que em vista da proximidade das eleições municipais, algumas condutas são expressamente vedadas pela legislação eleitoral. Sendo assim, o Município elaborou um "Manual de Orientação" acerca das condutas vedadas aos agentes públicos.

Solicita-se análise jurídica do teor desse documento, sobretudo se eventualmente existe algum ponto a ser retificado ou alguma informação a ser acrescida.

RESPOSTA:

A Constituição da República de 1988, em seu art. 22, I, atribui à União competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral. Em respeito a este mandamento constitucional a União editou em 1997 a Lei nº. 9.504, que estabelece as normas gerais para as eleições.

A mencionada Lei visa a proteger e tornar concreto o respeito ao princípio da igualdade entre partidos e candidatos, resguardar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Com efeito, o art. 73 da Lei nº. 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no ano em que ocorre o pleito, senão vejamos:

"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;

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

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;

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;

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

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

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

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;

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;

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;

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.

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

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.

§ 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.

§ 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 à 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.

§ 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.

(...)

§ 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."

Inferre-se que a razão da existência deste dispositivo é evitar que em momento próximo às eleições os agentes públicos possuam qualquer tipo de vantagem política com o objetivo de angariar votos, ainda que não seja para si.

Vale registrar que as condutas vedadas constantes da lei eleitoral são apenas espécies do qual o abuso de autoridade é gênero, razão pela

qual, ainda que esta ou aquela conduta não se enquadre em uma daquelas expressamente vedadas pela lei eleitoral, pode, conforme as circunstâncias que envolverem o caso ser reputada como abuso do poder de autoridade, igualmente punível pela Lei Eleitoral.

Nesse sentido:

"[...] Representação eleitoral. [...] As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas. O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90. O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República. [...]" (Ac. no 718, de 24.5.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

Dito isso, a consulta trata de análise jurídica sobre o Manual de Orientação que traz as condutas vedadas aos agentes públicos da Administração Municipal Pública Direta e Indireta nas Eleições de 2020.

Verifica-se, após leitura acurada do documento em anexo, que o manual foi redigido fundamentando-se, principalmente, nos arts. 73 a 78 da Lei nº. 9.504/1997, que dispõem sobre as condutas vedadas aos agentes públicos, o que está condizente com o ordenamento jurídico pátrio.

Encontramos, todavia, no item 4.3.1 do manual um equívoco quanto à data das eleições:

"Conforme Emenda Constitucional 107/2020 que alterou as datas das eleições municipais de outubro de 2020 para 25 de novembro de 2020 e seus respectivos prazos, a partir da data de 15 de agosto de 2020 estão vedadas as transferências voluntárias de recursos entre os entes federados, ressalvadas as exceções legais."
(grifamos)

Como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, §3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o



adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Percebe-se, ainda, que no item "6 CALENDÁRIO ELEITORAL SIMPLIFICADO" constam as datas corretas das eleições (15/11/2020 - 1º turno e 29/11/2020 - 2º turno).

Em suma, temos que o Manual de Orientação submetido à análise está adequado ao fim pretendido, tendo, somente, que realizar a correção conforme descrito acima.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2080/2020

EL – Eleição. Publicidade institucional em ano eleitoral. Site e Facebook. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a legalidade da continuidade de publicação de notícias no site institucional e Facebook.

RESPOSTA:

A propaganda institucional é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos, bem como de mantê-los informados sobre temas de suma importância para a coletividade. Assim, seu escopo precípua é o de divulgar as realizações do Poder público e orientar a população sobre assuntos de seu interesse.

Em atendimento a uma das vertentes do princípio da impessoalidade, aquela descrita no art. 37, § 1º da Constituição, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades 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.

Portanto, a propaganda institucional, no âmbito do Município, é viável e possui cunho informativo, educativo ou de orientação da população local. Entretanto, há de se considerar que no ano de 2020 realizar-se-ão as eleições municipais.

Sabe-se que o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos

proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral." (grifamos)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume os incisos VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo: (...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a

publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, a título exemplificativo, continua sendo permitida a publicidades das normas regularmente editadas pelo município, os extratos dos contratos e demais termos celebrados, a transmissão ao vivo das sessões legislativas da Câmara, a pauta da ordem do dia, as indicações e requerimentos, isto é, a divulgação dos atos oficiais do Poder Legislativo.

Em suma, a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19, esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes. Já os atos oficiais não são considerados publicidade institucional e não só podem como devem continuar a ser regularmente publicados.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2092/2020

EL – Eleição. Ato da Presidência. Regulamentação de propaganda eleitoral na Câmara Municipal. Ato da Mesa Diretora é o meio adequado. Publicidade institucional em ano eleitoral. Rádio e internet. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a legalidade do Ato da Presidência que "dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas nas Eleições de 2020", e permite transmissões ao vivo das sessões ordinárias e extraordinárias através da Rádio e internet, bem como a veiculação de notícias sobre os trabalhos dos atuais vereadores no site institucional.

RESPOSTA:

Inicialmente, insta salientar que no período que antecede as eleições deste ano, as próprias resoluções editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, a exemplo da Resolução nº 23.610/2019, norma que dispôs sobre a propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas eleições de 2020, conferiram à Câmara Municipal, através da Mesa Diretora, regular a propaganda eleitoral em seu recinto, isto conforme o art. 19, §6º, *in verbis*:

"Art. 19. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de

placas, estandartes, faixas e assemelhados (Lei nº 9.504/97, art. 37, *caput*).

§ 6º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral ficará a critério da Mesa Diretora (Lei nº 9.504/97, art. 37, § 3º)." (grifo nosso)

Isto é, cabe à Mesa Diretora fixar as regras de propaganda eleitoral que acontece no interior da Casa Legislativa, notadamente nos corredores, nos gabinetes, nas salas de reuniões, bem como nas sessões legislativas que se realizam no plenário.

Desta forma, o meio adequado para tratar da propaganda eleitoral na Casa Legislativa é por ato da Mesa Diretora, e não por Ato da Presidência.

Quanto ao aspecto material, sabe-se que a Constituição da República de 1988, em seu art. 22, I, atribui à União competência privativa para legislar sobre Direito Eleitoral. Em respeito a este mandamento constitucional a União editou em 1997 a Lei nº. 9.504, que estabelece as normas gerais para as eleições.

A mencionada Lei visa a proteger e tornar concreto o respeito ao princípio da igualdade entre partidos e candidatos, resguardar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade das eleições.

Com efeito, o art. 73 da Lei nº. 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no ano em que ocorre o pleito, senão vejamos:

"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;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos

regimentos e normas dos órgãos que integram;

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;

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;

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

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

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

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;

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;

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;

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.

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

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.

§ 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.

§ 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 à 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.

§ 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.

(...)

§ 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."

Infere-se que a razão da existência deste dispositivo é evitar que em momento próximo às eleições os agentes públicos possuam qualquer tipo de vantagem política com o objetivo de angariar votos, ainda que não seja para si.

Vale registrar que as condutas vedadas constantes da lei eleitoral são apenas espécies do qual o abuso de autoridade é gênero, razão pela qual, ainda que esta ou aquela conduta não se enquadre em uma daquelas expressamente vedadas pela lei eleitoral, pode, conforme as circunstâncias que envolverem o caso ser reputada como abuso do poder de autoridade, igualmente punível pela Lei Eleitoral.

Nesse sentido:

"[...] Representação eleitoral. [...] As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas. O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90. O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República. [...]" (Ac. no 718, de 24.5.2005, rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

Dito isso, verifica-se que a propositura foi redigida fundamentando-se, principalmente, no art. 73 da Lei nº. 9.504/1997, que dispõe sobre as condutas vedadas aos agentes públicos, o que está condizente com o ordenamento jurídico pátrio.

Por fim, no que diz respeito ao art. 1º da propositura, tem-se que a propaganda institucional é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos, bem como de mantê-los informados sobre temas de suma importância para a coletividade. Assim, seu escopo precípua é o de divulgar as realizações do Poder público e orientar a população sobre assuntos de seu interesse.

Em atendimento a uma das vertentes do princípio da impessoalidade, aquela descrita no art. 37, § 1º da Constituição, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades 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.

Portanto, a propaganda institucional, no âmbito do Município, é viável e possui cunho informativo, educativo ou de orientação da população local. Entretanto, há de se considerar que no ano de 2020 realizar-se-ão as eleições municipais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo

coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume os incisos VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, o melhor entendimento é no sentido de que para haver

a violação prevista à supracitada norma legal, é necessário que esta transmissão seja capaz de beneficiar os postulantes aos cargos disputados.

Neste particular, a Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 008/2018 - SECOM, fez algumas recomendações no pleito que ocorreu em 2018, notadamente sobre as transmissões da TV legislativa, senão vejamos:

"3) (...) Já a veiculação de informações sobre as atividades legislativas e parlamentares é permitida a qualquer tempo, seja em entrevistas, programas, debates em plenário ou comissões.

No caso de sessões ao vivo do plenário e comissões, é permitida a transmissão de livre expressão dos parlamentares. Se houver pronunciamento com claro teor eleitoral, o parlamentar é considerado responsável pelo ato e arcará com suas consequências. A emissora não deve veicular matérias sobre tal pronunciamento e não recomendamos a reprise da sessão onde tenha ocorrido o fato, já que sua retransmissão trará para a emissora a responsabilidade sobre o direito eleitoral. Já houve decisão do TSE que multou emissora de TV legislativa por retransmitir sessão parlamentar em que houve conteúdo propagandístico." (grifamos) - acesso em 19/08/2020 em [https:// www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/eleicoes/eleicoes-2018/Ofcioorientaoeditorialeleies201855.pdf](https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/eleicoes/eleicoes-2018/Ofcioorientaoeditorialeleies201855.pdf)

Portanto, consideramos legal a continuidade da transmissão de sessões realizadas na Câmara Municipal, até porque não se trata de qualquer ato de publicidade específico realizado pelo Poder Legislativo, mesmo no ano em que se realiza eleições municipais, desde que os vereadores não façam de qualquer forma alusão à campanha eleitoral.

Assim sendo, não há óbice, em princípio, que as sessões legislativas sejam transmitidas ao vivo, conquanto não seja divulgado nestes meios de comunicação qualquer ação de conotação eleitoreira.

A título exemplificativo, continua sendo permitida a publicidades das normas regularmente editadas pelo município, os extratos dos contratos e demais termos celebrados, a transmissão ao vivo das sessões legislativas da Câmara, a pauta da ordem do dia, as indicações e requerimentos, isto é, a divulgação dos atos oficiais do Poder Legislativo. Por outro lado, não



recomendamos a veiculação de notícias sobre os trabalhos dos vereadores no site institucional que pode ser vista como publicidade institucional vedada no período.

Em suma, o meio adequado para tratar da propaganda eleitoral na Casa Legislativa é por ato da Mesa Diretora e a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19, esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes, sendo certo que somente os atos oficiais não são considerados publicidade institucional e não só podem como devem continuar a ser regularmente publicados.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2093/2020

EL – Eleição. Publicidade institucional. Transmissão ao vivo dos trabalhos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito. Ano eleitoral. Possibilidade. Comentários.

CONSULTA:

A presente consulta versa sobre as transmissões, ao vivo, durante o período eleitoral, dos trabalhos realizados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na Câmara Municipal, ora consulente.

Aduz a consulente que atualmente está em andamento uma CPI que investiga os investimentos realizados pela empresa concessionária de água e esgoto, e que esta foi criada no ano passado e deverá ser finalizada até novembro deste corrente ano.

Todas as audiências até então realizadas pela CPI, que efetuaram a oitiva de envolvidos em busca de maiores informações e provas, sempre foram transmitidas ao vivo pela TV Câmara, tanto pelo site próprio, como também através das plataformas do "YouTube" e "Instagram".

Deste modo, questiona-se se essas transmissões podem continuar ocorrendo durante o período eleitoral.

RESPOSTA:

A Administração Pública é direcionada por vários princípios constitucionais e infraconstitucionais, explícitos ou implícitos nas normas. Destacam-se, no caso em voga, os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da publicidade de seus atos.

O princípio da publicidade insculpido no § 1º do art. 37 da CF/88, transcrito abaixo, delimita o teor da publicidade, na medida em que deverá

ser orientada pelo caráter educativo, informativo ou de orientação social do ato ou fato divulgado. Desse modo, afastado está seu uso a título de promoção pessoal do agente público.

"Art. 37, §1º, da CF/88: 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."

Cumpre salientar, nessa linha, que o art. 37, *caput* da Constituição consagra a publicidade como princípio norteador de toda a atuação da Administração Pública, o que vai além do aspecto da divulgação oficial de seus atos, mas de toda informação que vise conferir transparência sobre os assuntos públicos e o comportamento de seus agentes.

Contudo, de acordo com o que prevê o art. 73, VI, "b", da Lei nº. 9.504/1997, é vedado nos três meses que antecedem ao pleito "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".

Isto é, a partir de 4 de julho de 2020, conforme estabelece a Resolução nº 23.606 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas

e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o inciso VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação legal de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, no caso em tela, que versa sobre a possibilidade de se transmitir ao vivo os trabalhos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito, o melhor entendimento é no sentido de que para haver a violação prevista à supracitada norma legal, é necessário que esta transmissão seja

capaz de beneficiar os postulantes aos cargos disputados.

Neste particular, a Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 008/2018 - SECOM, fez algumas recomendações no pleito que ocorreu em 2018, notadamente sobre as transmissões da TV legislativa, senão vejamos:

"3) (...) Já a veiculação de informações sobre as atividades legislativas e parlamentares é permitida a qualquer tempo, seja em entrevistas, programas, debates em plenário ou comissões.

No caso de sessões ao vivo do plenário e comissões, é permitida a transmissão de livre expressão dos parlamentares. Se houver pronunciamento com claro teor eleitoral, o parlamentar é considerado responsável pelo ato e arcará com suas consequências. A emissora não deve veicular matérias sobre tal pronunciamento e não recomendamos a reprise da sessão onde tenha ocorrido o fato, já que sua retransmissão trará para a emissora a responsabilidade sobre o direito eleitoral. Já houve decisão do TSE que multou emissora de TV legislativa por retransmitir sessão parlamentar em que houve conteúdo propagandístico." (grifamos) - acesso em 19/08/2020 em [https:// www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/eleicoes/eleicoes-2018/Ofcioorientao_editorialeleies201855.pdf](https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/eleicoes/eleicoes-2018/Ofcioorientao_editorialeleies201855.pdf)

Portanto, consideramos legal a continuidade da transmissão dos trabalhos realizados por CPI, até porque não se trata de qualquer ato de publicidade específico realizado pelo Poder Legislativo, mesmo no ano em que se realiza eleições municipais, desde que os vereadores não façam de qualquer forma alusão à campanha eleitoral.

Assim sendo, não há óbice, em princípio, que trabalhos realizados por uma Comissão Parlamentar de Inquérito sejam transmitidos ao vivo, conquanto não seja divulgado qualquer ação de conotação eleitoral.

Em suma, a Câmara Municipal pode continuar transmitindo ao vivo os trabalhos da CPI, mesmo durante os 3 meses que antecedem as eleições. Todavia, os membros da comissão deverão ter uma atenção especial no uso de suas palavras, especialmente por haver a

transmissão ao vivo de seus trabalhos, não podendo proferir palavras que caracterizem fins eleitoreiros, sob pena de ofensa à Lei nº. 9.504/1997 e consequente sujeição à multa e outras cominações legais, conforme o caso. Cabe ainda dizer que, se houver pronunciamento com conotação eleitoreira, esta parte dos trabalhos não pode ficar disponível aos munícipes (retransmissão), sob pena de multa aos responsáveis.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2145/2020

EL – Eleição. Despesas com publicidade em ano eleitoral. Limites.

CONSULTA:

Diz uma Prefeitura que neste ano está tendo despesas atípicas de publicidade e propaganda por conta da pandemia da Covid-19. Foram realizadas campanhas para informar a população sobre uso de máscaras, formas de prevenção da doença e etc. Por se tratar de questão de saúde e calamidade públicas, pode desconsiderar as despesas dessa natureza para apuração do gasto máximo com publicidade e propaganda?

Consulta ainda sobre despesas contabilizadas incorretamente nos anos de 2017 a 2019. Se o Município constatar que houve contabilizações indevidas no período de apuração do teto, puxando o limite de gasto para baixo, que postura deve tomar? O valor classificado erroneamente em outras contas pode ser usado para compor o limite máximo com publicidade e propaganda?

RESPOSTA:

A regra geral prevista no art. 73, VI, "b", da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) é a da proibição de veiculação de publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais nos 03 (três) meses que antecedem o pleito. Todavia, o próprio dispositivo traz como exceção a possibilidade de a Justiça Eleitoral reconhecer casos de grave e urgente necessidade pública que justifiquem essa divulgação como forma de melhor proteger o interesse público.

Assim diz a Lei Eleitoral:

"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:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...).

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;

(...).

§ 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."

A regra geral é proibir a veiculação de publicidade de atos governamentais no período. Alguns municípios recorreram ao Judiciário para obter licença para divulgação de atos relativos ao coronavírus, como Aracajú-SE, Andará-PR e Cotia-SP. Nesse último Município foi utilizado o argumento de que a epidemia do coronavírus constitui uma situação de grave e de urgente necessidade pública. A publicidade para evitar a propagação do vírus foi autorizada, mesmo no período de três meses anteriores às eleições, mas foi negado o pedido de exclusão das despesas do limite de gastos previsto na Lei das Eleições. Para o juiz, os gastos com publicidade para combater o coronavírus não podem ser descontados do limite porque a Lei das Eleições não estabeleceu que estado de calamidade pública é uma exceção ao teto.

Esse posicionamento já tinha sido adotado em casos anteriores, que não fizeram menção à alteração no limite de gastos:

"PETIÇÃO. DIVULGAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA). CAMPANHA NACIONAL, DE PREVENÇÃO E

CONTROLE DA GRIPE A (H1N1). DISTRIBUIÇÃO DE FOLHETOS. EXCEPCIONALIDADE. AUTORIZAÇÃO. 1. A distribuição de material informativo visando à conscientização da sociedade sobre a importância da adoção de medidas preventivas contra o vírus da Gripe A (H1N1) enquadra-se na ressalva contida na parte final do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97. 2. Pedido de autorização deferido, com a ressalva de ser observado o disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal." (TSE, Pet nº 202.191 (2021-91.2010.6.00.0000), rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 12/08/2010)

Em outra oportunidade, ao deferir o pedido de divulgação de publicidade institucional, ressaltou o Tribunal Superior Eleitoral que:

"Assim, reconhecida pela Justiça Eleitoral situação de excepcionalidade e não verificado qualquer cunho eleitoral na publicidade institucional, autoriza-se a veiculação dessas campanhas publicitárias no período vedado pelo art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97." (TSE, Pet nº 225743 (2257- 43.2010.6.00.0000), rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 25/08/2010)

Na presente oportunidade, o partido Avante (antigo PT do B) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6374 no Supremo Tribunal Federal contra normas que limitam gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano das eleições. Para o autor, o reconhecimento formal do estado de calamidade pública em razão da pandemia de Covid-19 demanda gastos extraordinários com atos e campanhas publicitárias dos órgãos públicos a fim de orientar a população na prevenção do contágio pelo novo coronavírus.

Não há decisão a respeito e o TSE, acionado sobre a mesma matéria, declinou da possibilidade de receber o pedido, já que a matéria foi submetida ao STF.

Em suma, não se mostra viável por ora, mesmo através de decisão judicial, o afastamento do limite de gastos em face da pandemia.

Sobre a revisão das contas públicas de 2017, 2018 e 2019 e a constatação de que houve contabilizações indevidas, de modo a alterar o teto de gastos para publicidade neste ano eleitoral, não parece viável, vez que as contas já foram prestadas e encontram-se sob análise do Tribunal

de Contas do Estado. Cabe notar que as despesas contabilizadas são as liquidadas, dificilmente ocorrendo contabilizações indevidas. De todo modo, cabe entender que eventuais alterações das contas devem contar com a concordância do TCE.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2157/2020

EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Concessão de honoraria. Abstenção de voto. Observância ao Regimento Interno. Comentários.

CONSULTA:

Relata a consulente, Câmara Municipal, que por ser um ano eleitoral, alguns vereadores têm levantado dúvidas com relação a homenagens, tais como Título de Cidadania e Diploma de Honra ao Mérito.

Afirma que não raras vezes homenageados referem-se a cidadãos que são pré-candidatos, fato público e notório, e isso não está deixando os vereadores confortáveis na votação de tais proposições.

Outra questão é a relativa à possibilidade de abstenção de voto, seja nas comissões, seja no plenário, esclarecendo que o Regimento Interno da Câmara assim estabelece com relação à abstenção:

"Art. 185. (*omissis*)

§ 8º. A abstenção de votação é garantida, apenas, nos seguintes casos (AC – parágrafo acrescentado pela Resolução n. 714, de 23/03/2006):

I- ao Presidente da Câmara ou àquele que estiver no exercício da Presidência, exceto nos casos das votações secretas e naquelas em que for exigido o quórum qualificado;

II- ao Vereador que tiver interesse pessoal na deliberação do Plenário, desde que devidamente reconhecido pela Presidência e nos casos previstos neste Regimento."

Existem situações em que não há interesse pessoal na aprovação, mas o vereador não se sente à vontade para votar, e pretende assim, abster-se.

Diante do exposto, consulta-se objetivamente:

1) Existe alguma vedação, seja na lei eleitoral, seja na lei de inelegibilidades, Lei Complementar n. 64, para a concessão de homenagens no período eleitoral?

2) No caso do homenageado ser pré-candidato ou candidato a qualquer cargo eletivo, existe vedação para a concessão da homenagem?

3) Pode o vereador abster-se da votação, ou os dispositivos do Regimento Interno são taxativos?

RESPOSTA:

A respeito da temática principal, cumpre consignar que, a prestação de homenagens e concessão de honrarias é prática corrente nos Municípios, justamente com o intuito de prestigiar pessoas e entidades que, por sua atividade, tenham contribuído de algum modo para o desenvolvimento local ou para o bem-estar coletivo. Assim, são homenageadas não só pessoas vivas, mas também pessoas já falecidas, estas últimas brindadas, muitas vezes, com o nome de ruas, edifícios e praças públicas.

Para tanto, via de regra, as Leis Orgânicas (LOM) determinam que a Câmara Municipal tem competência exclusiva para conceder títulos e honrarias, mediante Decreto Legislativo ou Resolução do Poder Legislativo, conforme dispuser o Regimento Interno.

Todavia, é relevante explicitar que, a concessão de honrarias pelo Legislativo deve se dar nos estritos limites da LOM e demais atos normativos que versem acerca do tema. Exigirá, ainda, a análise dos demais princípios reitores da atividade administrativa encartados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, mormente os da moralidade e impessoalidade.

Mais precisamente acerca do princípio da impessoalidade, vale destacar que este se apresenta sob dupla vertente. Na primeira delas relaciona-se com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade

administrativa, impedindo que a Administração Pública atue com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas. Na segunda, o princípio significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade e não ao sujeito que os praticou. É sob esta segunda vertente que o § 1º do art. 37 determina a impossibilidade de que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Sobre a aplicação dos princípios da moralidade e da impessoalidade em relação à concessão de honorarias, cabe transcrever o seguinte Acórdão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que qualifica conduta em desconformidade com esses princípios como improbidade administrativa. Vejamos:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EX-PREFEITO QUE, NO EXERCÍCIO DO MANDATO, APÓS RECUSA DO PROJETO DE LEI PELA CÂMARA DE VEREADORES, EXPEDIU DECRETO, CONFERINDO AO GINÁSIO DE ESPORTES DA CIDADE A DENOMINAÇÃO DE MANECÃO, EM HOMENAGEM AO SEU GENITOR. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. COMPETÊNCIA DO STF. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À EX- PREFEITO. QUESTÃO NÃO DECIDIDA PELO TRIBUNAL A QUO E NÃO SUSCITADA NAS RAZÕES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONDUTA DO RECORRENTE. CONFIGURAÇÃO DE ATO ATENTATÓRIO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART.11 DA LEI 8.429/92. (...) 5. É incontroverso que o recorrente, então Prefeito, mesmo ciente da necessidade de veiculação da matéria por lei e inobstante a desaprovação por parte da Câmara dos Vereadores, expediu decreto executivo, determinando a colocação do nome de seu próprio pai em obra pública. 6. Ainda que se admita, consoante asseverou o julgado a quo, não ter havido prejuízo ao erário e, portanto, configuração de ato administrativo previsto no artigo 10 da Lei 8.249/92 (o que não se questiona sob pena de reformatio in pejus), tal fato não impede seja a conduta enquadrada no disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92, uma vez que a configuração do ato de improbidade administrativa por lesão aos princípios da Administração Pública não exige prejuízo ao erário, nos

termos do art. 21 da Lei 8.429/92. Precedente. 7. Assim, não há como negar que a atribuição do nome do genitor do recorrente a prédio público, em evidente desobediência ao determinado pelo legislativo municipal, que havia anteriormente recusado projeto de lei com o mesmo conteúdo, fere princípios constitucionais da moralidade administrativa, impessoalidade e legalidade, o que se subsume ao disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92. 8. Demonstrado o indispensável elemento subjetivo, ou seja, a conduta dolosa do agente público de atentado aos princípios da Administração Pública, é de se concluir que a pretensão trazida no presente recurso especial, no sentido de que os fatos narrados pelo parquet não configuram ato de improbidade administrativa, não merece prosperar, devendo ser mantido o acórdão atacado. 9. Recurso especial não provido." (STJ - 1ª Turma. REsp 1146592 / RS. Julg. em 04/05/2010. Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES).

Quanto à concessão de honraria, de modo geral, em ano eleitoral, há que se esclarecer que a concessão de honrarias não é exatamente proibida em ano eleitoral, mas esbarra em algumas limitações. Do ponto de vista eleitoral, diz a Lei nº. 9.504/1997 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Dentro deste contexto, há que se esclarecer que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, §9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Desta forma, em tese, não há impedimento para que os parlamentares continuem a conceder, aprovar e a entregar homenagens em sessão solene, ainda que todos os vereadores sejam candidatos à reeleição e os agraciados sejam pré candidatos à eleição. Frise-se, por oportuno, que

a vedação legal se refere à publicidade do ato institucional e não à sua realização. Neste sentido, é possível destacar a jurisprudência do TSE:

"Recurso especial. Agravo de instrumento. Seguimento negado. Agravo regimental. Art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. Autorização e veiculação de propaganda institucional. Art. 74 da Lei no 9.504/97. Desrespeito ao princípio da impessoalidade. Basta a veiculação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta vedada no art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período. Precedentes. O desrespeito ao princípio da impessoalidade, na propaganda institucional, no período de três meses anteriores ao pleito, com reflexos na disputa, configura o abuso e a violação ao art. 74 da Lei no 9.504/97. Em recurso especial, é vedado o reexame de provas. Agravo regimental não provido." (Ac. nº 5.304, de 25.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

"(...) Conduta vedada. Prefeito. Publicidade institucional. Período proibido. Art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei no 9.504/97. Desnecessidade. Verificação. Potencialidade. Desequilíbrio. Pleito. (...) 2. Não é preciso aferir se a publicidade institucional teria potencial para afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, na medida em que as condutas descritas pelo legislador no art. 73 da Lei das Eleições necessariamente tendem a refletir na isonomia entre os candidatos." (Ac. nº 21.536, de 15.6.2004, rel. Min. Fernando Neves)

Por sua vez, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;". (grifamos)

Isto é, a partir de 4 de julho de 2020, conforme dispõe a Resolução nº 23.606/2019 do TSE, que define as datas do Calendário Eleitoral para as Eleições 2020, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o inciso VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros

temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

No que diz respeito à abstenção de voto, o Vereador tem o dever de atuar em prol do bem comum e segundo o interesse da coletividade. Ao assumir o cargo eletivo para o qual foi designado, são lhes conferidas prerrogativas exclusivas, dentre as quais a de participar de forma direta e ativa do processo de elaboração de leis, que são instrumentos essenciais do estado de Direito para a busca do aperfeiçoamento das instituições democráticas. É, pois, corolário dessas atribuições específicas do Vereador a obrigatoriedade do comparecimento às reuniões plenárias, bem como o exercício de seu direito/dever de voto.

Desta forma, entendemos que o vereador que está presente em plenário não pode se abster de votar, uma vez que não é atitude consentânea com o trabalho do parlamentar. Contudo, se o vereador não quiser votar determinada propositura, o que não é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro, cabe retirar-se do plenário no momento em que ocorrer tal deliberação. Isto é, se o edil estiver dentro do plenário, há a obrigatoriedade de votar. Todavia, se o vereador estiver ausente deste recinto, embora em qualquer outra dependência da Câmara Municipal, não será obrigado a votar.

No caso sob análise, o Regimento Interno possui procedimento que possibilita ao vereador se abster de votar (art. 185, §8º), (i) caso seja o presidente em exercício ou (ii) possua interesse pessoal na deliberação. Infere-se do dispositivo trazido à consulta que somente nessas duas hipóteses é permitida a abstenção de votar.

Feito este intróito sobre os temas, passa-se a responder as indagações de forma objetiva.

1 e 2) A Casa Legislativa pode realizar homenagens em ano eleitoral, com a apresentação de projetos e entrega das honrarias - ainda que o homenageado seja pré-candidato ou candidato a qualquer cargo eletivo, em sessão solene, desde que não afetem a igualdade de oportunidades entre



candidatos nos pleitos eleitorais e não realize divulgação das homenagens e respectivas sessões solenes neste segundo semestre de 2020.

3) O vereador que estiver presente no plenário durante sessão legislativa é obrigado a votar, salvo se incorrer em uma das hipóteses elencadas no art. 185, §8º do RI. Todavia, caso este não queira votar, deve se retirar do recinto do plenário no momento da votação, o que não há impedimento de ordem jurídica.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 28 de agosto de 2020.

Parecer IBAM nº 2197/2020

EL – Eleição.
Desincompatibilização. Cargo
comissionado. Retorno. Nomeação
e Exoneração. LC nº 173/2020. Lei
Eleitoral. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente indaga acerca da interpretação eleitoral sobre a retomada de Assessor Parlamentar que exonerou-se em 14 de Agosto de 2020, para concorrer a cargo eletivo nas Eleições 2020, bem como sobre as exonerações e nomeações no período anterior e subsequente as eleições.

RESPOSTA:

Inicialmente, vale assentar que a Constituição Federal impõe condições de elegibilidade (art. 14, § 3º), assim como estabelece as causas de inelegibilidade, as quais podem ser: constitucionais (art. 14, § 4º, 5º, 6º e 7º) e infraconstitucionais (art. 14, § 9º da CF c/c LC nº 64/90).

As inelegibilidades designam impedimento ao exercício da cidadania, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Trata-se de uma restrição à capacidade política passiva. Dentro das inelegibilidades encontram-se as incompatibilidades que se caracterizam em impedimento à candidatura decorrente do exercício de cargo, emprego ou função públicos.

Neste contexto, cumpre deixar consignado que a desincompatibilização é o abandono definitivo do cargo ou o afastamento temporário do exercício do cargo ou da função, mediante renúncia ou licenciamento, em determinados prazos, antecedentes ao pleito que se tem em vista. Trata-se não de uma faculdade ou de um direito, mas de uma obrigação, de um dever daquele que pretende concorrer a algum cargo eletivo para afastar situação que, nos termos da lei, enseje situação de inelegibilidade.

A desincompatibilização possui por desiderato maior a salvaguarda da lisura do pleito e o equilíbrio entre os postulantes a cargos eletivos. Corroborando a presente ilação transcrevemos os seguintes Acórdãos do Tribunal Superior Eleitoral:

A necessidade de desincompatibilização é uma forma de preservar a lisura do pleito e o equilíbrio entre os postulantes a cargos eletivos. Com efeito, a legislação complementar torna inelegível o candidato a deputado estadual que, nos seis meses anteriores ao pleito, não deixar suas funções mencionadas no art. 1º, II, "I" c/c VI, LC nº 64/90.

É que a *ratio essendi* desses institutos "reside na tentativa de coibir - ou, ao menos, amainar - que os pretensos candidatos valham-se da máquina administrativa em benefício próprio, circunstância que, simultaneamente, macularia os princípios da Administração Pública e vulneraria a igualdade de chances entre os players da competição eleitoral, bem como a higidez das eleições. [...] Daí por que, a meu sentir, o (correto) equacionamento de controvérsias envolvendo a desincompatibilização (ou não) de pretensos candidatos não pode ficar adstrito apenas a um exame meramente temporal (i.e., se foi, ou não, atendido o prazo exigido na Constituição ou na legislação infraconstitucional), mas também se o 10.6.1 pretense candidato praticou atos em dissonância com o telos subjacente ao instituto. [...]". (TSE - RO nº 26465/RN - PSS 1º-10-2014)

De acordo com o art. 1º, II a VII da Lei Complementar nº 64/90, os ocupantes de cargos públicos ou funções públicas devem desincompatibilizar-se de suas atividades para concorrer a mandatos eletivos, nos prazos que aquela lei estabelece. Neste ponto, transcrevemos especificamente o disposto na alínea "I" do inciso II do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90:

Art. 1º. (...)

II - (...)

I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à

percepção dos seus vencimentos integrais; (Grifos nossos).

Neste sentido, vejam-se as seguintes decisões do Tribunal Superior Eleitoral:

"1. Conforme jurisprudência predominante desta Casa, consubstanciada em diversas consultas respondidas pela Corte, em recentes decisões monocráticas e, 10.8 em especial, no que decidido no Acórdão no 22.733, Recurso Especial Eleitoral no 22.733, rel. Ministro Humberto Gomes de Barros, de 15-9-2004, é exigida a exoneração do candidato de cargo comissionado, e não apenas seu afastamento de fato". (TSE - AREspe no 24.285/MG - PSS 19-10-2004)

"O candidato que exerce cargo em comissão deve afastar-se dele de forma definitiva no prazo de três meses antes do pleito. Art. 1º, II, I, da Lei Complementar no 64/90. Agravo Regimental a que se nega provimento". (TSE - ARO no 822/ PA - PSS 11-10-2004)

Na forma da Resolução TSE nº 23.606/2019 (Calendário Eleitoral), a partir de 04 de julho de 2020, os servidores públicos que pretendam se candidatar a cargo eletivo no mesmo Município com o qual possuem vínculo devem se afastar do exercício de suas atribuições.

Pois bem. Em razão da necessidade de contenção da pandemia da COVID-19 e seus desdobramentos, em 03 de julho de 2020 foi publicada a EC nº 107/2020, que adia as eleições municipais do corrente ano para 15 de novembro de 2020 (1º Turno) e 29 de novembro de 2020 (caso haja 2º Turno).

Especificamente com relação aos prazos de desincompatibilização, o inciso IV do § 3º do art. 1º da EC nº 107/2020 dispõe da seguinte forma:

Art. 1º. (...)

§ 3º. (...)

IV - os prazos para desincompatibilização que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, estiverem:

- a) a vencer: serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020;
- b) vencidos: serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura;

Assim, tendo em vista que a EC nº 107/2020 entrou em vigor na data de 03 de julho de 2020, isto é, um dia antes de esgotado o prazo para o afastamento de servidores com pretensão de se candidatarem a cargo eletivo no Município no qual possuem vínculo, temos que a nova data limite é 15 de agosto.

Isto posto, no que se refere à possibilidade de retorno ao cargo comissionado ocupado antes da desincompatibilização, caso não seja eleito, lembramos que, ante a sua natureza *ad nutum*, de livre nomeação e exoneração, nada obsta que seja novamente nomeado para exercício do mesmo cargo em comissão a qualquer momento, se vago estiver.

Nesse sentido, com relação a possibilidade de nomeação e exoneração e cargos comissionados, recomendamos a leitura do Parecer IBAM nº 1467/2020, cujo teor entendemos por bem reproduzir:

"(...) o dispositivo do art. 8º, IV da LC nº 173/2020 diz que, como exceção, é admitida a nomeação de servidores para "reposição de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa". Assim, a reposição de cargos de direção, chefia e assessoramento condiciona-se ao não aumento de despesas. Portanto, a restrição que se aplicaria apenas a partir de 5 de julho de 2020 para essas nomeações já se encontra em vigor com a vigência da LC nº 173/2020 e vale até o dia 31 de dezembro de 2021.

A LC nº 173/2020, contudo, vai além, uma vez que além de não poder haver aumento de despesas de pessoal, a nomeação de cargos em comissão apenas se admite para fins de reposição, isto é, para preencher um cargo em comissão que tenha ficado vago anteriormente. Desse modo, até o dia 31 de dezembro de 2021, a nomeação de cargos em comissão apenas pode ocorrer caso o cargo tenha ficado vago anteriormente e se trate de uma mera reposição da vacância".



Em suma, até o dia 31 de dezembro de 2021, em vista do art. 8º, IV da LC nº 173/2020, as nomeações para cargos em comissão apenas são viáveis para reposição de vacâncias e desde que não gerem aumento de despesas com pessoal, não estando, entretanto, albergadas pela vedação do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Por tudo que precede, concluímos a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 01 de setembro de 2020.

Parecer IBAM nº 2262/2020

EL – Eleição. Gestor. Prefeito.
Rejeição das contas pelo Tribunal
de Contas. Possível configuração
de inelegibilidade. Comentários.

CONSULTA:

Relata a consulente, Câmara Municipal, que recebeu o parecer prévio das contas de dois Gestores Municipais e que deu andamento conforme preceitua o Regimento Interno.

O Tribunal de Contas Municipal (TCM) recomenda a votação dentro do prazo de 6 (seis) meses após o recebimento do parecer prévio, e após a referida votação recomenda também o prazo de 30 (trinta) dias para a comunicação ao TCM sobre a votação.

Analisando o caso concreto e tendo em vista que as eleições municipais, devido a pandemia do COVID-19, foram adiadas para 15/11/2020, questiona-se sobre a possibilidade de eventual rejeição de contas do gestor municipal impactar em sua candidatura nas próximas eleições.

RESPOSTA:

A Lei Complementar nº 64/1990 (com introdução pela LC nº 135/2010 - Lei da Ficha Limpa) estabelece a inelegibilidade por 8 anos daqueles que tiveram suas contas rejeitadas. Vejamos:

"Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que

configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;". (grifamos).

Dessa forma, o gestor público que tem suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas pode ter seu registro de candidatura indeferido pelo Tribunal Regional Eleitoral.

"Eleições 2016. Vereador. Recurso especial. Impugnação ao registro de candidatura. Inelegibilidade. Art. 1º, I, g, da LC nº 64/90. Registro indeferido. Presidente da câmara municipal. Contas rejeitadas. Tribunal de contas do estado. Contratação de escritório contábil. Valor do serviço contratado superior ao limite legal para autorizar a dispensa da licitação. Ausência do devido processo administrativo formal. Ato doloso de improbidade administrativa caracterizado. [...] 4. No que toca ao elemento subjetivo, exigido para a devida incidência da norma restritiva a elegibilidade, prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, basta para sua configuração a existência do dolo genérico ou eventual, o que se caracteriza quando o administrador deixa de observar os comandos constitucionais, legais ou contratuais que vinculam sua atuação. Precedentes. [...]" (Ac. de 7.12.2017 no REspe nº 9365, rel. Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto - grifamos)

Contudo, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não é qualquer rejeição de contas que acarretará a inelegibilidade do gestor, senão vejamos:

"[...] 3. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. [...]" (Ac. de 19.3.2015 no REspe nº 531807, rel. Min.

Gilmar Mendes - grifamos)

Verifica-se que para ensejar a inelegibilidade do gestor que teve suas contas reprovadas a (1) decisão deve ser proferida pelo órgão competente, (2) ser irrecurável no âmbito administrativo, (3) a desaprovação ser em virtude de irregularidade insanável; (4) deve configurar ato doloso de improbidade administrativa, (5) o prazo de oito anos contados da decisão não ter exaurido, bem como (6) a decisão não ter sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

Logo, a reprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Município pode gerar a inelegibilidade para o gestor, caso preencha os seis requisitos dispostos acima.

Não obstante, cabe destacar que a irrecurribilidade no âmbito administrativo se perfaz com a prolação do acórdão do Tribunal de Contas. A esse respeito, inclusive, a jurisprudência não considera o recurso de revisão e os embargos declaratórios aptos a afetarem o caráter definitivo da decisão.

"[...] Registro de candidatura. Vereador. Inelegibilidade por rejeição de contas. [...] 1. Incidente, na hipótese, a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, porquanto constatada, entre outras irregularidades, a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias. 2. É firme o entendimento desta Corte de que "O recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União e os embargos de declaração a ele relativos não afastam o caráter definitivo da decisão que rejeita as contas [...]" (Ac. de 1.8.2013 no AgR-REspe nº 37170, rel. Min. Laurita Vaz - grifamos)

Cabe ao Tribunal Regional Eleitoral verificar a existência de causa de inelegibilidade do candidato e se assim existir, indeferir sua candidatura. Nesse sentido, vejamos o seguinte julgado:

"Registro de candidatura. Art. 1º, I, g, da LC nº 64/90. Embargos declaratórios em processo de registro de candidatura que se julgam prejudicados pela perda de seu objeto, em virtude de não ter sido o candidato eleito". NE: Trecho do voto do relator: "Verifico, no entanto, que o TRE se limitou a indeferir o registro do candidato, uma vez constatada a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g,

da Lei Complementar nº 64/90. Não há uma declaração expressa de inelegibilidade. O processo de registro visa aferir se o candidato preenche os requisitos para se candidatar ou se incide em algum óbice a sua candidatura. A cada eleição há um novo processo. O objeto deste feito, especificamente, é o registro para as eleições de 2002, e não para qualquer outra eleição." (Ac. de 6.10.2005 nos ED-AgR-REspe nº 20091, rel. Min. Gilmar Mendes - grifamos)

Neste estudo, pretende-se examinar a competência para julgamento das contas de gestão prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo Municipal, ou seja, dos ocupantes do cargo de prefeito. Contudo, há de se fazer uma distinção no julgamento das contas do Prefeito - em relação aos demais gestores públicos -, eis que possui procedimento próprio, inclusive insculpido no art. 31, §2º, da CRFB/88:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal." (grifamos)

Infere-se que a competência para deliberar a respeito das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal é do Poder Legislativo, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio. Constata-se, portanto, que é imprescindível o julgamento expresso da Câmara Municipal a respeito das contas apresentadas pelo Prefeito.

Para incidir a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, o prefeito deve ter suas contas expressamente rejeitadas pela Câmara Municipal, não sendo suficiente a mera emissão de parecer técnico do Tribunal de Contas.

Nesse mister, o Supremo Tribunal Federal possui posicionamento sedimentado no sentido de que somente a Câmara Municipal pode tornar inelegível um prefeito que teve suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Para ficar impedido de disputar a eleição, os prefeitos terão que, além da desaprovação do tribunal que auxiliam o Legislativo na análise dos gastos,

serem julgados pelos vereadores.

Em suma, no caso dos Prefeitos, somente o julgamento de suas contas pela Câmara Municipal poderá impactar em sua candidatura nas próximas eleições, se forem rejeitadas, cumprindo ao Legislativo observar os ritos e prazos regimentais, bem como as recomendações da respectiva Corte de Contas.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 09 de setembro de 2020.

Parecer IBAM nº 2286/2020

EL – Eleição. Publicidade institucional em ano eleitoral. Site e redes sociais. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Emenda Constitucional nº 107/2020. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Prefeitura, se deve desativar redes sociais e site institucional no período que antecede as eleições municipais.

RESPOSTA:

A propaganda institucional é aquela feita pelo Poder Público, com verba pública devidamente destinada para este fim, com o intuito de prestar contas de suas atividades perante os cidadãos, bem como de mantê-los informados sobre temas de suma importância para a coletividade. Assim, seu escopo precípua é o de divulgar as realizações do Poder público e orientar a população sobre assuntos de seu interesse.

Em atendimento a uma das vertentes do princípio da impessoalidade, aquela descrita no art. 37, § 1º da Constituição, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos e entidades 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.

Portanto, a propaganda institucional, no âmbito do Município, é viável e possui cunho informativo, educativo ou de orientação da população local. Entretanto, há de se considerar que no ano de 2020 realizar-se-ão as eleições municipais.

Sabe-se que o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos

proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral." (grifamos)

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume os incisos VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Nessa esteira, no site institucional de uma Prefeitura provavelmente constam informações e funcionalidades outras que não a de divulgação dos atos sejam institucionais ou legais, como por exemplo o portal da transparência com informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação (LAI), canais de comunicação, denúncias, reclamações e inúmeros serviços postos à disposição da população como a emissão de guias de pagamento de tributo, obtenção de certidões, agendamentos diversos, licitações, concursos públicos, processos seletivos, dentre outros serviços.

Isto é, o sítio eletrônico institucional da Prefeitura não só pode, como deve, continuar em funcionamento, principalmente em tempos de distanciamento social em virtude da pandemia que assola o Brasil - e o mundo. Com efeito, o conteúdo e funcionalidades de um site institucional do Poder Executivo não se resume a publicidade, seja institucional ou legal, eis que dispõe à população vários serviços essenciais.

Do mesmo modo, a rede social institucional pode ser necessária para mobilizar a população para alguma ação de prevenção e combate à COVID, o que, igualmente, não sofre restrição sob a ótica eleitoral.



Face ao exposto, além de não ser necessário desativar redes sociais e site institucional do Município neste período que antecede as eleições municipais, temos que estes ambientes virtuais devem permanecer em pleno funcionamento, sob pena, inclusive, da conduta ser tipificada, conforme o caso, como ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92). O que deve ser feito é estabelecer rígido controle para que não seja veiculada publicidade institucional vedada por estes meios.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2020.

Parecer IBAM nº 2287/2020

CE – Função Fiscalizadora da Câmara Municipal. Transferências de Emendas Parlamentares Individuais, destinadas a área de assistência social, creditadas diretamente no Fundo Municipal de Assistência Social. Implementação de programas e utilização dos recursos. Ano de eleições municipais. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Considerações.

CONSULTA:

Relata o consulente que o Município recebeu no mês de junho do corrente ano transferências de Emendas Parlamentares Individuais, destinadas a área de assistência social, creditadas diretamente no Fundo Municipal de Assistência Social.

Tendo em vista que as indicações parlamentares determinam a destinação de recursos a diversas entidades filantrópicas do município voltadas para área social, bem como que não houve previsão orçamentária e nem programa específico destinado a essas entidades consignado no orçamento de 2020, indaga o consulente à luz da Lei nº 9.504/1997 e da Portaria nº 2601/2018 do Ministério de Desenvolvimento Social, sobre a possibilidade do repasse dos valores.

A consulta não veio documentada.

RESPOSTA:

Inicialmente, tendo em vista as eleições municipais que se realizarão no corrente ano, temos que a Lei nº 9.504/97 estabelece vedações.

Segundo a Lei nº. 9.504/1997 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Neste toar, vejamos o teor do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997:

"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:

(...)

§ 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." (Grifos nossos).

Ao interpretar a vedação em comento, o Tribunal Superior Eleitoral assim se pronunciou.

"Eleições 2012. Recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito e vice-prefeito. Abuso de poder. Distribuição de benefícios assistenciais e de lotes aos munícipes. Desprovisionamento dos recursos. [...] 3. Mérito. Na perspectiva do Direito Eleitoral, a Constituição Federal é expressa ao afirmar a proteção à 'normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta' (art. 14, § 9º). No âmbito infraconstitucional, a Lei das Eleições, por meio de seu art. 73, protege o princípio da igualdade de chances ou paridade de armas entre os contendores candidatos, partidos políticos e coligações, entendido assim como a necessária concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, sem o qual fica comprometida a própria essência do processo democrático. 4. Concessão de benefícios assistenciais. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e abuso de poder. O acórdão regional expressamente consignou que: i) a concessão de benefícios assistenciais estavam amparados em lei e em execução orçamentária no ano anterior; ii) o aumento das concessões não ocorrera de forma abusiva; iii) existia critério na distribuição dos benefícios, padronizado desde 2009; iv) ausência de mínima prova indiciária acerca de conotação eleitoral, como pedido de votos, entre outras circunstâncias; v) o prefeito sequer participava da distribuição, mas apenas os servidores do município. Não há, pois, violação ao art. 73,

Conforme se observa dos julgados acima, não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

O que se quer dizer é que a Lei eleitoral não pretende impedir o funcionamento normal e rotineiro da Administração. Entretanto, programas novos, a concessão de favores não utilizados e quaisquer outras medidas que possam ter conotação eleitoral ou possam ser utilizadas para beneficiar candidatos, encontram-se vedados.

Pois bem. Feitas estas considerações, uma vez que o consultante nos informa que não houve previsão orçamentária e nem programa específico destinado a essas entidades consignado no orçamento de 2020, salvo se os repasses se destinarem ao combate ou minimização da situação trazida pela pandemia da COVID-19, não poderão ser efetuados no corrente ano, devendo os valores permanecerem no Fundo Municipal de Assistência Social para utilização no próximo ano.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 10 de setembro de 2020.

Parecer IBAM nº 2306/2020

AP – Agente Político. Fixação de subsídios. Princípio da Anterioridade. LC nº 173/2020. Omissão. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, solicita parecer acerca do seguinte: Conforme o Artigo 31 da Lei Orgânica Municipal a Câmara Municipal fixará, até trinta (30) dias antes da eleição municipal, mediante Lei de iniciativa própria os subsídios do Prefeito, vice-prefeito, Vereadores e Secretários, para vigorar na Legislatura subsequente. Tendo em vista que as eleições foram remarcadas/adiadas, devido a pandemia do Covid-19, para o dia 15/11 o prazo está em aberto para Câmara Municipal de XXX.

Quais serão os efeitos se porventura a Câmara permanecer inerte quanto a fixação dos subsídios para os agentes políticos para a próxima legislatura? Serão mantidos os valores anteriores? A Câmara poderá ser penalizada? E no caso de apresentação de projeto de lei por parte do Poder Legislativo fixando os subsídios dos agentes políticos, os valores poderão ser modificados? Sendo modificados qual seria o teto e o piso? E os valores podem ser alterados através de emendas de vereadores?

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre deixar consignado que o legislador constituinte conferiu aos agentes políticos disciplina específica e diferenciada quanto ao seu sistema remuneratório, que será fixado por subsídio, em parcela única, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição.

Registre-se que cabe ao Poder Legislativo dar início ao processo legislativo para fixação dos subsídios dos Secretários, Prefeito, Vice- Prefeito Municipal e Vereadores, devendo ser observado o princípio da anterioridade quanto ao momento de sua fixação, conforme determinam os arts. 29, V e VI,

da Constituição Federal, cujo teor transcrevemos a seguir:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

(...)

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

No que tange ao momento de fixação dos subsídios dos agentes políticos, o art. 29, VI, da Constituição Federal, endereçado aos Vereadores, consagra o princípio da anterioridade. No entanto, de acordo com Hely Lopes Meirelles, não basta que a fixação ocorra na legislatura anterior, ela deve ocorrer antes de serem conhecidos os novos eleitos, ou seja, antes da eleição que ocorre no ano anterior ao da legislatura subsequente (In MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 443). Nesse sentido, aliás, posiciona-se o Egrégio STF:

SUBSÍDIOS - VEREADORES. Longe fica de conflitar com a Carta da República acórdão em que assentada a insubsistência de ato da Câmara Municipal, formalizado após a divulgação dos resultados da eleição, no sentido de redução substancial dos subsídios dos vereadores, afastando o patamar de vinte e cinco por cento do que percebido por deputado estadual e instituindo quantia igual a quinze vezes o valor do salário mínimo. (STF - 2ª Turma. RE nº 213524. DJ 11/02/2000. Rel. Min. MARCO

AURÉLIO)

Vale destacar, à guisa de informação, que é comum que as leis orgânicas municipais estabeleçam um prazo para a fixação dos subsídios dos agentes políticos locais (cf art. 31 da LOM), o qual, desde que observe a regra da anterioridade, deverá ser respeitado.

Cabe observar, ainda, que diante do quadro preocupante que se apresenta para as finanças públicas em razão da propagação da pandemia do Covid-19, foi editada a LC nº 173/2020, que veda qualquer aumento remuneratório a servidores, agentes públicos ou membros de poder, a qualquer título (art. 8º, I, da LC nº 173/2020). Portanto, deve ser verificado o subsídio atualmente fixado para os agentes políticos, de modo que não seja descumprida a referida vedação, uma vez que não poderá haver qualquer aumento em relação ao valor atualmente pago.

Além disso, embora haja possível interpretação em sentido contrário, o entendimento que confere maior segurança jurídica aos gestores é de que até o dia 31 de dezembro de 2021 não se viabilize qualquer reajustamento a título de revisão geral anual, uma vez que o aludido art. 8º, I, da LC nº 173/2020 veda qualquer aumento, reajuste ou adequação de remuneração até essa data, "a qualquer título". A revisão geral anual é uma forma de adequação ou reajuste, uma vez que altera o valor nominal da remuneração para adequar o seu valor de compra. No entender deste Instituto, a *mens legem* é de realmente congelar as remunerações de agentes públicos durante o período de crise.

Na hipótese de omissão na fixação dos subsídios dos agentes políticos municipais, cabe a edição de ato, no início da próxima legislatura, para revigorar os subsídios fixados para a legislatura 2017/2020, aplicando-se os valores vigentes no último ano da atual legislatura (2020) devidamente corrigidos, o que não significa que haverá revisão geral anual para tais agentes no primeiro ano do mandato.

Para melhor compreensão do tema, transcrevemos trecho de trabalho exarado pela Dra. Rachel Farhi denominado "O Subsídio dos Vereadores", disponível para consulta no sítio eletrônico desta instituição:

Todavia, é inviável a prorrogação da vigência ou reconstituição automática de ato normativo exaurido em 31/12 do

exercício anterior, como é o caso daquele fixador dos subsídios dos vereadores, uma vez que os subsídios são fixados para o mandato que se seguir aquele dos vereadores que os fixaram. Nesse caso, cremos que a solução será elaborar projeto de lei revigorando ou reprimando, expressamente, o ato normativo anterior sobre a matéria, o qual será recebido pelo sistema em vigor no que for com ele compatível e não ofenderá o princípio da anterioridade, porque cuidou apenas de dar cumprimento à Constituição, assegurando a remunerabilidade do exercício da vereança, sem todavia inovar, quanto aos valores previstos no último ato normativo regulador da matéria, devidamente atualizado em sua expressão monetária pelos índices oficiais da inflação. Essa solução a nosso ver afasta a possibilidade de gestão em causa própria que o princípio da anterioridade busca afastar. (...) Estabelecidos, assim, os subsídios, no valor vigente no último ano da legislatura, devidamente corrigidos, observados os limites constitucionais para a legislatura a iniciar-se, a respectiva revisão geral anual passa a ser devida, consoante o disposto no art. 37, X, da Constituição Federal, observados sempre os limites constitucionais aplicáveis à espécie.

Desta sorte, caso haja omissão na fixação, o ato revigorando os subsídios da legislatura anterior deverá tomar por base os subsídios vigentes em dezembro de 2020 devidamente corrigidos.

Assim, em respeito ao princípio da anterioridade, os subsídios devem ser fixados antes de serem conhecidos os novos eleitos. Ademais, reforçamos que à luz do inciso I do art. 8º da LC nº 173/2020 a fixação dos subsídios para a próxima legislatura não pode se dar em patamares superiores aos da presente legislatura.

Em suma:

1- Se a Câmara permanecer inerte quanto a fixação dos subsídios para os agentes políticos, no início da próxima legislatura deverá ser editado ato revigorando os subsídios da legislatura anterior tomando por base os subsídios vigentes em dezembro de 2020 devidamente corrigidos.

2- Não há penalidade para a Câmara caso se quede inerte em relação a fixação dos referidos subsídios.

3- Em caso de apresentação de projeto de lei por parte do Poder Legislativo fixando o subsídios dos agentes políticos, à luz do inciso I do art. 8º da LC nº 173/2020 a fixação dos subsídios para a próxima legislatura não pode se dar em patamares superiores aos da presente legislatura.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 2020.

Parecer IBAM nº 2372/2020

EL – Eleição. Proibições constantes da legislação eleitoral, especialmente as do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Possibilidade de realizar sessões solenes no ano de pleito eleitoral em âmbito municipal. Concessão de honraria. Comentários.

CONSULTA:

Relata a consulente, Câmara Municipal, que as Moções, nos termos do Regimento Interno, precisam ser discutidas e aprovadas em Sessão Ordinária pelo Plenário. Considerando as medidas de Enfrentamento ao Covid, as Sessões são restritas aos Agentes Políticos (Vereadores) e Servidores, sem a presença dos Municípes, bem como que não haverá Sessão Solene para a Entrega da Moção.

Indaga-se, considerando que as Sessões Ordinárias são transmitidas ao vivo e ficam disponíveis na Internet (Site da Câmara e *Youtube*), se isso caracterizaria publicidade institucional.

RESPOSTA:

A respeito da temática principal, cumpre consignar que, a prestação de homenagens e concessão de honrarias é prática corrente nos Municípios, justamente com o intuito de prestigiar pessoas e entidades que, por sua atividade, tenham contribuído de algum modo para o desenvolvimento local ou para o bem-estar coletivo. Assim, são homenageadas não só pessoas vivas, mas também pessoas já falecidas, estas últimas brindadas, muitas vezes, com o nome de ruas, edifícios e praças públicas.

Para tanto, via de regra, as Leis Orgânicas (LOM) determinam que a Câmara Municipal tem competência exclusiva para conceder títulos e honrarias, mediante Decreto Legislativo ou Resolução do Poder Legislativo,

conforme dispuser o Regimento Interno.

Todavia, é relevante explicitar que, a concessão de honorarias pelo Legislativo deve se dar nos estritos limites da LOM e demais atos normativos que versem acerca do tema. Exigirá, ainda, a análise dos demais princípios reitores da atividade administrativa encartados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, mormente os da moralidade e impessoalidade.

Mais precisamente acerca do princípio da impessoalidade, vale destacar que este se apresenta sob dupla vertente. Na primeira delas relaciona-se com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa, impedindo que a Administração Pública atue com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas. Na segunda, o princípio significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis ao órgão ou entidade e não ao sujeito que os praticou. É sob esta segunda vertente que o § 1º do art. 37 determina a impossibilidade de que conste nome, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

Sobre a aplicação dos princípios da moralidade e da impessoalidade em relação à concessão de honorarias, cabe transcrever o seguinte Acórdão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, que qualifica conduta em desconformidade com esses princípios como improbidade administrativa. Vejamos:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EX-PREFEITO QUE, NO EXERCÍCIO DO MANDATO, APÓS RECUSA DO PROJETO DE LEI PELA CÂMARA DE VEREADORES, EXPEDIU DECRETO, CONFERINDO AO GINÁSIO DE ESPORTES DA CIDADE A DENOMINAÇÃO DE MANECÃO, EM HOMENAGEM AO SEU GENITOR. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. COMPETÊNCIA DO STF. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À EX- PREFEITO. QUESTÃO NÃO DECIDIDA PELO TRIBUNAL A QUO E NÃO SUSCITADA NAS RAZÕES DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONDOTA DO RECORRENTE. CONFIGURAÇÃO DE ATO

ATENTATÓRIO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LEI 8.429/92. (...). 5. É incontroverso que o recorrente, então Prefeito, mesmo ciente da necessidade de veiculação da matéria por lei e inobstante a desaprovação por parte da Câmara dos Vereadores, expediu decreto executivo, determinando a colocação do nome de seu próprio pai em obra pública. 6. Ainda que se admita, consoante asseverou o julgado a quo, não ter havido prejuízo ao erário e, portanto, configuração de ato administrativo previsto no artigo 10 da Lei 8.249/92 (o que não se questiona sob pena de reformatio in pejus), tal fato não impede seja a conduta enquadrada no disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92, uma vez que a configuração do ato de improbidade administrativa por lesão aos princípios da Administração Pública não exige prejuízo ao erário, nos termos do art. 21 da Lei 8.429/92. Precedente. 7. Assim, não há como negar que a atribuição do nome do genitor do recorrente a prédio público, em evidente desobediência ao determinado pelo legislativo municipal, que havia anteriormente recusado projeto de lei com o mesmo conteúdo, fere princípios constitucionais da moralidade administrativa, impessoalidade e legalidade, o que se subsume ao disposto no artigo 11, caput, da Lei 8.429/92. 8. Demonstrado o indispensável elemento subjetivo, ou seja, a conduta dolosa do agente público de atentado aos princípios da Administração Pública, é de se concluir que a pretensão trazida no presente recurso especial, no sentido de que os fatos narrados pelo parquet não configuram ato de improbidade administrativa, não merece prosperar, devendo ser mantido o acórdão atacado. 9. Recurso especial não provido." (STJ - 1ª Turma. REsp 1146592 / RS. Julg. em 04/05/2010. Rel.Min. BENEDITO GONÇALVES).

Quanto à concessão de honoraria, de modo geral, em ano eleitoral, há que se esclarecer que a concessão de honorarias não é exatamente proibida em ano eleitoral, mas esbarra em algumas limitações. Do ponto de vista eleitoral, diz a Lei nº. 9.504/1997 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Dentro deste contexto, há que se esclarecer que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os

candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Desta forma, em tese, não há impedimento para que os parlamentares continuem a conceder, aprovar e a entregar homenagens em sessão solene. Frise-se, por oportuno, que a vedação legal se refere à publicidade do ato institucional e não à sua realização. Neste sentido, é possível destacar a jurisprudência do TSE:

"Recurso especial. Agravo de instrumento. Seguimento negado. Agravo regimental. Art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. Autorização e veiculação de propaganda institucional. Art. 74 da Lei no 9.504/97. Desrespeito ao princípio da impessoalidade. Basta a veiculação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta vedada no art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período. Precedentes. O desrespeito ao princípio da impessoalidade, na propaganda institucional, no período de três meses anteriores ao pleito, com reflexos na disputa, configura o abuso e a violação ao art. 74 da Lei no 9.504/97. Em recurso especial, é vedado o reexame de provas. Agravo regimental não provido." (Ac. nº 5.304, de 25.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

"(...) Conduta vedada. Prefeito. Publicidade institucional. Período proibido. Art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei no 9.504/97. Desnecessidade. Verificação. Potencialidade. Desequilíbrio. Pleito. (...) 2. Não é preciso aferir se a publicidade institucional teria potencial para afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, na medida em que as condutas descritas pelo legislador no art. 73 da Lei das Eleições necessariamente tendem a refletir na isonomia entre os candidatos." (Ac. nº 21.536, de 15.6.2004, rel. Min. Fernando Neves)

Por sua vez, o art. 73 da Lei nº 9.504/1997 elenca uma série de atos proibidos aos agentes públicos no período que antecede ao pleito. Dentre os atos proibidos, consta inciso VI, alínea "b", do referido dispositivo, o de realizar publicidade institucional dos atos:

"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:

V – nos três meses que antecedem o pleito:

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 ou das respectivas entidades da Administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;" (grifamos)

Isto é, a partir de 4 de julho de 2020, conforme dispõe a Resolução nº 23.606/2019 do TSE, que define as datas do Calendário Eleitoral para as Eleições 2020, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o inciso VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de

2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo: (...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Todavia, no caso sob análise, o parágrafo único do art. 117 do RI, que tratam da Moção, confere um caráter individual e personalíssimo, senão vejamos:

"Art. 117. Moção é a proposição em que é sugerida a manifestação da Câmara sobre determinado assunto, aplaudindo, hipotecando solidariedade ou apoio, apelando, protestando ou repudiando.

Parágrafo único. A moção de aplauso e parabenização à determinada pessoa deverá tratar necessariamente de um dos incisos que seguem:". (grifamos)

Dessa forma, entendemos que o vereador pode até homenagear um ou outro profissional da Educação e da Saúde que sejam queridos ou que tenham se destacado, mas não pode realizar uma sessão solene para congratular todos esses profissionais. Caso contrário, além de malferir



o disposto no parágrafo único do art. 117 do RI acima destacado, poderia ser configurado abuso de poder, capaz de influenciar o resultado do pleito.

Face ao exposto, como dito acima, o parágrafo único do art. 117 do RI não permite a congratulação com a entrega de moções de aplausos a um grupo indeterminado de pessoas. Além do mais, a pretensa homenagem pode configurar abuso de poder, por ser capaz de influenciar o resultado do pleito.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de setembro de 2020.

Parecer IBAM nº 2441/2020

EL – Eleição. Condutas vedadas em período eleitoral. Vereadores. Manifestação em plenário. Expedição de ofícios de cumprimento aos munícipes. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre as condutas vedadas no período eleitoral para os vereadores manifestar em plenário, inclusive requerimento de expedição de ofícios de cumprimentos aos munícipes pelos vereadores candidatos.

RESPOSTA:

A Administração Pública é direcionada por vários princípios constitucionais e infraconstitucionais, explícitos ou implícitos nas normas. Destacam-se, no caso em voga, os princípios da impessoalidade, da moralidade administrativa e da publicidade de seus atos.

O princípio da publicidade insculpido no § 1º do art. 37 da CF/88, transcrito abaixo, delimita o teor da publicidade, na medida em que deverá ser orientada pelo caráter educativo, informativo ou de orientação social do ato ou fato divulgado. Desse modo, afastado está seu uso a título de promoção pessoal do agente público.

"Art. 37, §1º, da CF/88: 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."

Cumprе salientar, nessa linha, que o art. 37, *caput* da Constituição consagra a publicidade como princípio norteador de toda a atuação da

Administração Pública, o que vai além do aspecto da divulgação oficial de seus atos, mas de toda informação que vise conferir transparência sobre os assuntos públicos e o comportamento de seus agentes.

Contudo, de acordo com o que prevê o art. 73, VI, "b", da Lei nº. 9.504/1997, é vedado nos três meses que antecedem ao pleito "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".

Isto é, a partir de 4 de julho de 2020, conforme estabelece a Resolução nº 23.606 do TSE, o Poder Legislativo municipal está impedido de promover, sob qualquer forma, publicidade de seus atos institucionais, salvo em hipóteses excepcionais acima salientadas.

Como se sabe, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (cf. art. 60, § 3º, da CRFB/88), em 02/07/2020, promulgaram a Emenda Constitucional nº 107/2020 (EC nº 107/2020), que determina o adiamento das Eleições Municipais deste ano em razão da pandemia provocada pelo novo coronavírus (Covid-19). As eleições serão realizadas no dia 15 de novembro (primeiro turno), e no dia 29 de novembro (segundo turno), onde houver.

Decerto, a EC nº 107/2020 estabelece, também, novas datas para outras etapas do processo eleitoral de 2020, como registro de candidaturas e início da propaganda eleitoral gratuita.

A esse respeito, vale a pena trazer a lume o inciso VIII, § 3º, do art. 1º da referida EC.

"Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto nos §§ 4º e 5º.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia do coronavírus (Covid-19) e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990." (grifamos)

Neste cenário, esclarecemos que a publicidade institucional não será mais admitida no segundo semestre de 2020, salvo para divulgação de medidas de combate à pandemia da COVID-19 e esclarecimento acerca dos serviços públicos pertinentes (inciso VIII, §3º, art. 1º).

Não obstante a vedação legal de publicidade institucional acima descrita, a norma deve ser interpretada com temperamentos, até porque a Administração Pública está lastreada nos princípios magnos da publicidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição Federal.

Assim sendo, no caso em tela, que versa sobre as condutas vedadas no período eleitoral para os vereadores manifestar em plenário, o melhor entendimento é no sentido de que para haver a violação prevista à supracitada norma legal, é necessário que durante a sessão plenária os vereadores queiram se beneficiar como postulantes aos cargos disputados, fazendo discurso com conotação eleitoreira.

Neste particular, a Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 008/2018 - SECOM, fez algumas recomendações no pleito que ocorreu em 2018, senão vejamos:

"3) (...) Já a veiculação de informações sobre as atividades legislativas e parlamentares é permitida a qualquer tempo, seja em entrevistas, programas, debates em plenário ou comissões.

No caso de sessões ao vivo do plenário e comissões, é permitida a transmissão de livre expressão dos parlamentares. Se houver pronunciamento com claro teor eleitoral, o parlamentar é considerado responsável pelo ato e arcará com suas consequências. A emissora não deve veicular matérias sobre tal pronunciamento e não recomendamos a reprise da sessão onde tenha ocorrido o fato, já que sua retransmissão trará para a emissora a responsabilidade sobre o direito eleitoral. Já houve decisão do TSE que multou emissora de TV legislativa por retransmitir sessão parlamentar em que houve conteúdo propagandístico." (grifamos) - acesso em 19/08/2020 em <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/rede-legislativa-radio-tv/arquivos/eleicoes/eleicoes-2018/Ofcioorientaoeditorialeies201855.pdf>

Portanto, se os vereadores fizerem discurso com alusão à campanha eleitoral, estes serão responsabilizados.

Quanto à concessão de honraria, de modo geral, em ano eleitoral, há que se esclarecer que a concessão de honrarias não é exatamente proibida em ano eleitoral, mas esbarra em algumas limitações. Do ponto de vista eleitoral, diz a Lei nº. 9.504/1997 que são proibidas condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Dentro deste contexto, há que se esclarecer que não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação, pois o bem jurídico protegido encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição Federal (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Desta forma, em tese, não há impedimento para que os

parlamentares continuem a conceder, aprovar e a entregar homenagens em sessão solene. Frise-se, por oportuno, que a vedação legal se refere à publicidade do ato institucional e não à sua realização. Neste sentido, é possível destacar a jurisprudência do TSE:

"Recurso especial. Agravo de instrumento. Seguimento negado. Agravo regimental. Art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97. Autorização e veiculação de propaganda institucional. Art. 74 da Lei no 9.504/97. Desrespeito ao princípio da impessoalidade. Basta a veiculação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta vedada no art. 73, VI, b, da Lei no 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período. Precedentes. O desrespeito ao princípio da impessoalidade, na propaganda institucional, no período de três meses anteriores ao pleito, com reflexos na disputa, configura o abuso e a violação ao art. 74 da Lei no 9.504/97. Em recurso especial, é vedado o reexame de provas. Agravo regimental não provido." (Ac. nº 5.304, de 25.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira)

"(...) Conduta vedada. Prefeito. Publicidade institucional. Período proibido. Art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei no 9.504/97. Desnecessidade. Verificação. Potencialidade. Desequilíbrio. Pleito. (...) 2. Não é preciso aferir se a publicidade institucional teria potencial para afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, na medida em que as condutas descritas pelo legislador no art. 73 da Lei das Eleições necessariamente tendem a refletir na isonomia entre os candidatos." (Ac. nº 21.536, de 15.6.2004, rel. Min. Fernando Neves)

Todavia, entendemos que o vereador pode até homenagear uma ou outra pessoa pelo notório trabalho desempenhado para a municipalidade, mas não pode distribuir honrarias (cumprimentos) a inúmeros munícipes, hipótese está capaz de configurar abuso de poder, o que é vedado pela legislação eleitoral.

Face ao exposto, os vereadores podem continuar utilizando de suas palavras em plenário, porém não devem fazer discurso com alusão à campanha eleitoral, sob pena de serem responsabilizados. Por fim, a Casa Legislativa pode realizar homenagens em ano eleitoral, desde que não

afetem a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais e não realize divulgação das homenagens e respectivas sessões solenes neste segundo semestre de 2020, como também não podem homenagear todos os munícipes com expedição de ofícios de cumprimentos, por caracterizar abuso de poder político igualmente punível pela lei eleitoral.

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de setembro de 2020.