RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 9/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, caput, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que é atribuição do Ministério Público o acompanhamento de todas as fases do processo eleitoral, conforme disposições do art. 67, III, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99[1], c/c art. 72 da Lei Complementar 75/93[2];

---

[1]Art. 67. Ao Promotor de Justiça incumbe exercer:
III - as atribuições do Ministério Público Eleitoral previstas na Lei Orgânica do Ministério Público da União que forem pertinentes, além de outras estabelecidas na legislação eleitoral e partidária, quando designado para oficiar perante a Justiça Eleitoral;

[2]Art. 72. Compete ao Ministério Público Federal exercer, no que couber, junto à Justiça Eleitoral, as funções do Ministério Público, atuando em todas as fases e instâncias do processo eleitoral.
Parágrafo único. O Ministério Público Federal tem legitimação para propor, perante o juízo competente, as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública, infringentes de vedações legais destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo.

CONSIDERANDO o disposto na "Carta de Brasília"[3], no sentido de que *"que se faz necessária uma revisitação da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a* ***proatividade e a resolutividade da Instituição*** *e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada",* enfatizando-se para tanto que ***"os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos"***;

CONSIDERANDO que a atuação preventiva é de fundamental importância para a efetiva salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas jurídicas, sobretudo no campo eleitoral;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que a democracia pressupõe liberdade e autonomia do eleitor na escolha de seus candidatos, o que é comprometido em situações de abuso do poder econômico e do poder político, em que atenta-se contra a isonomia de oportunidades dos candidatos e contra a liberdade de escolha dos eleitores, afetando a normalidade e a legitimidade das eleições, conforme preconizado no art. 14, §9º, da Constituição Federal[4];

CONSIDERANDO que a Lei das Eleições elenca as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais (arts. 73/78 da Lei 9.504/97);

---

[3] Aprovada em sessão pública no dia 22.09.2016 pela Corregedoria Nacional e Corregedorias Gerais dos Estados e da União no 7º Congresso de Gestão do CNMP (http://www.cnmp.mp.br/portal_2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf), acessado em 05/02/2020).

[4] § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e **a 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.** (grifado)

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[5];

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[6];

---

[5] Como exemplos de tais condutas, já reconhecidos pelos Tribunais Eleitorais brasileiros, temos a utilização de veículo oficial para transportar material de campanha eleitoral, para locomoção a evento eleitoral ou ainda para fins assistencialistas e de captação de sufrágio; cessão de repartição pública para a realização de comício ou qualquer outra atividade de campanha eleitoral ou reunião partidária (com exceção da realização de convenção partidária); utilização de bens da repartição, tais como impressoras, papel para impressão, celulares e computadores para fazer propaganda eleitoral de candidato; e remessa de correspondência com conotação de propaganda eleitoral; sem prejuízo de tantas outras situações permeadas pelo caráter eleitoreiro da conduta.

[6] Como já assentado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a violação a tais proibições e o consequente abuso de poder político ocorrem não apenas quando a 'máquina pública' (estrutura da administração pública) é utilizada em benefício de determinada candidatura (pré-candidato, candidato, partido ou coligação), mas também como forma de prejudicar a campanha de eventuais adversários, incluindo neste conceito quando a própria relação de hierarquia na estrutura da administração pública é colocada como forma de coagir servidores a aderir a esta ou aquela candidatura (Ac de 5.4.2017 no RO 265041, rel. Min. Gilmar Mendes).
Há que se atentar que, não obstante a lei excetuar os servidores ou empregados licenciados, mesmo fora do expediente não podem se identificar como agentes públicos. Além disso, servidores efetivos ou comissionados que recebam GTIDE, ou então secretários municipais ou equivalentes, cujos cargos possuem natureza política e não se sujeitam a carga horária, não poderão trabalhar na campanha, ainda que fora do horário de expediente normal da Prefeitura/Câmara de Vereadores, porquanto à disposição do cargo público em tempo integral e com dedicação exclusiva.

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[7];

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[8];

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[9];

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

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

---

[7] Como exemplos de tais condutas, já reconhecidos pelos Tribunais brasileiros, temos a uso de programa habitacional do poder público, por agente público, em período eleitoral, com distribuição gratuita de lotes com claro intuito de beneficiar candidato; doação indiscriminada de cestas básicas; doação de materiais de construção; fornecimento de cascalho para reparo de estradas rurais e serviços de máquinas com a mesma finalidade; etc.

[8] Quanto à possibilidade de realização de concurso público, o TSE entende que o disposto no art. 73, inciso V, da Lei no 9.504, de 1997, não proíbe a realização de concursos públicos (Resolução TSE no 21.806, de 08/06/2004, relator Ministro Fernando Neves da Silva). Porém, caso o concurso público não seja homologado até 04.07.2020, a nomeação e posse dos aprovados só poderá ocorrer após a posse dos eleitos. Se homologado o concurso até 04.07.2020, é possível que ocorra em qualquer tempo a nomeação dos aprovados, porém ainda precisa ser levada em consideração a lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar no 101, de 2000), que em seu art. 21, parágrafo único, veda que nos 180 (cento e oitenta) dias finais do último ano do respectivo mandato, ou seja, a partir de 04 de julho de 2020, se pratique ato administrativo que resulte aumento da despesa com pessoal.

[9] O TSE firmou o entendimento de que as contratações e demissões de servidores temporários também são vedadas pela lei eleitoral no prazo de restrição acima indicado (EREspe n° 21.167, Acórdão de 21/08/2003, relator Ministro Fernando Neves da Silva).

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, 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 a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

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

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

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

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

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

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

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

§ 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.

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

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

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

(...)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

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

CONSIDERANDO que as condutas vedadas aos agentes públicos pela Lei de Eleições constituem abuso de poder, na medida em que atentam contra os ideais democráticos norteadores da República, privilegiando os agentes públicos ligados à Administração e seus apoiadores. Deste modo, é evidente que não se tratam de meras infrações eleitorais, repercutindo também no campo da improbidade administrativa, conforme ensinamento doutrinário[10]:

> Em outras palavras, passou-se a admitir a reeleição, inclusive com a manutenção do candidato à reeleição no poder, sem este precisar se afastar do cargo. No entanto, criou-se uma série de proibições, visando exatamente impedir que os atos praticados no mandato pudessem desequilibrar a balança eleitoral, fazendo-a pender em direção à reeleição. Enfim, tem-se nas condutas vedadas uma série de situações que marcam o abuso de poder político, o ferimento à moralidade administrativa e típicos casos de improbidade administrativa. Assim, não apenas no campo eleitoral poderão desaguar as práticas de condutas vedadas pelos agentes públicos, já que destes atos poderão resultar em ação penal, em decoro parlamentar para cassação do mandato, ação de improbidade administrativa etc.
>
> As condutas vedadas também podem ser vistas sob a ótica do art. 37 da CF/1988 que exige e impõe a moralidade e a impessoalidade daquele que ocupa o cargo público, e, sob este viés, pode-se afirmar categoricamente que aquele que usa do cargo para obter, no processo eleitoral, vantagens eleitorais está, não somente desequilibrando a disputa e ferindo de morte o sufrágio popular, mas também desbordando de forma irremissível do papel de moralidade que deve vestir-se sempre, e, em especial quando ocupa um cargo público. A não observância por qualquer candidato (o § 1.º do art. 73 da Lei 9.504/1997, fala em agente público dando amplitude

[10]RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Eleitoral.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

necessária ao artigo) ao disposto no art. 73 e respectivos parágrafos da Lei 9.504/1997 implica em abuso de poder com as consequências legais impostas pelo legislador.

CONSIDERANDO o Princípio Constitucional da Publicidade (artigo 37, caput c/c §1º), o qual impõe aos governantes o dever de transparência quanto à atuação administrativa, de modo que "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";

CONSIDERANDO que a referida norma constitucional tem por objetivo preservar o direito fundamental do cidadão à informação, conjugando-o com a proibição de práticas eleitoreiras de promoção pessoal direcionada para enaltecer os gestores de plantão e seus apaniguados políticos, instrumento de desequilíbrio em qualquer pleito;

CONSIDERANDO que "a caracterização do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei nº 9.504/97 requer seja demonstrada, de forma objetiva, afronta ao disposto no art. 37, § 1º, da CF, ou seja, que haja ruptura do princípio da impessoalidade com a menção na publicidade institucional a nomes, símbolos ou imagens, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos" (Recurso Especial Eleitoral nº 44530, Acórdão de 03/12/2013, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 32, Data 14/02/2014, Página 97), bem como "pressupõe que a publicidade seja paga com recursos públicos e autorizada por agente público." (Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 44024, Acórdão de 05/03/2015, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 29/04/2015);

CONSIDERANDO que a obediência ao regramento imposto pelo artigo 37, §1°, da Constituição Federal deve ocorrer durante todo o ano eleitoral, ainda quando autorizada a veiculação de publicidade institucional em período vedado e que, exatamente por isso, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já decidiu que "a ação de investigação judicial eleitoral para apuração do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, por violação ao princípio da impessoalidade (Constituição, art. 37, § 1º), pode ser ajuizada em momento anterior ao registro de candidatura, haja vista, na hipótese de eventual procedência, as sanções atingirem tanto candidatos quanto não candidatos." (Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5032, Acórdão de 30/09/2014, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 204, Data 29/10/2014, Página 243);

CONSIDERANDO que os chefes do Poder Executivo e do Legislativo são responsáveis pela divulgação da publicidade institucional, independentemente de delegação administrativa, de modo que devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítios institucionais, ainda que tenham proibido a veiculação de publicidade por meio de ofícios a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal (AgR-REspe nº 35.590, Acórdão de 29/04/2010, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares);

CONSIDERANDO que é comum a conduta ilícita de servidores públicos que, em abuso ao direito garantido pelo art. 1º, II, "l", da Lei Complementar nº 64/90[11], lançam candidaturas fictícias, com o propósito único de usufruir de licença remunerada, conduta que pode configurar ato de improbidade administrativa e justificar representações eleitorais;

[11] l) 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;

CONSIDERANDO, por fim, que a forma mais eficiente de se fazer cumprir as leis e os princípios do Estado Democrático de Direito é a conjugação de esforços por parte das instituições, para que todas, respeitados os limites constitucionais, atuem no âmbito de sua competência para a consecução do objetivo comum de tutela do patrimônio público e da democracia representativa;

Expede-se a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA ao Município de Capitão Leônidas Marques,** representado pelo Prefeito **Claudiomiro Quadri**, e à **Câmara Municipal de Capitão Leônidas Marques**, representada pelo Presidente **Luís Carlos Vieira**, a fim de que:

a) ABSTENHA-SE de qualquer comportamento positivo ou omissivo, no exercício do cargo ou em função dele, que implique em descumprimento efetivo e/ou conivência com o desrespeito às disposições legais contidas na Lei 9.784/97, bem como, expeça ofício circular a todos os agentes públicos do ente municipal, com o objetivo de dar-lhes ciência das proibições legais em referência, podendo, para tanto, remeter cópia da presente recomendação;

b) ABSTENHA-SE de realizar qualquer tipo de publicidade institucional que implique em promoção pessoal de agentes públicos, sendo vedada a exposição de NOMES, IMAGENS ou VOZ de quaisquer pessoas, através de faixas, cartazes, fotografias, vídeos, gravações, enfim, quaisquer meios de divulgação, o que deve ser intensificado no ano eleitoral, evitando ao máximo que a imagem do Prefeito, dos Vereadores e das demais autoridades públicas municipais sejam veiculadas em qualquer meio de comunicação;

c) FISCALIZE a conduta de servidores públicos que tenham se licenciado para concorrer a cargo eletivo, especialmente após o resultado, devendo aferir se há indícios de que a candidatura foi meramente fictícia (mediante verificação do número de votos recebidos e se o candidato fez campanha própria ou para terceiros), encaminhando as informações ao Ministério Público caso sejam constatados indícios da conduta fraudulenta, sem prejuízo de responsabilização disciplinar/administrativa;

d) promova a devida publicidade desta recomendação, em seu *website* oficial e internamente.

Fica estabelecido **o prazo de 15 (quinze) dias, contados do recebimento desta,** para que o Município de Capitão Leônidas Marques e a Câmara Municipal de Capitão Leônidas Marques **manifestem o acatamento à presente recomendação,** advertidos de que a **inobservância** de seus termos implicará a possibilidade de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, de proposição de representação eleitoral para imposição de multa e a cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado (art. 73, §§ 4º e 5º, da Lei n. 9.504/97), além de ação de investigação judicial para apurar o abuso de poder político e decretar a consequente inelegibilidade (art. 1º, I, da LC n. 64/90), sem prejuízo das repercussões criminais pertinentes ao caso.

Capitão Leônidas Marques, 19 de fevereiro de 2020.

FRANCISCO DÁVI FERNANDES PEIXOTO
Promotor de Justiça