

Condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral

Samuel Miranda Colares *

1. Introdução

O presente trabalho visa pesquisar acerca das CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA ELEITORAL, instituto inserto na Lei 9.504/97, a Lei das Eleições. Referido instituto é de pouco conhecimento da comunidade jurídica, assim como o próprio Direito Eleitoral, ramo ainda sem raízes tão profundas quanto as do Direito Civil ou Penal, por exemplo.

Esse obscurantismo do Direito Eleitoral deve-se principalmente ao fato de ser este ramo do direito uma invenção genuinamente brasileira. Durante a República Velha (1889-1930), o Brasil deixou de ser governado por um Imperador, passando a ter no Presidente da República, eleito periodicamente, o seu Chefe de Estado e de Governo. Do mesmo modo, os Estados-membros da Federação (não mais províncias do Império) passaram a ter governantes eleitos.

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

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

Com a Constituição Federal de 1988, o Direito Eleitoral retomou seu desenvolvimento, tendo papel decisivo na escolha de governantes democraticamente eleitos. Desde então, o Direito Eleitoral passou a ter maior destaque no cenário jurídico brasileiro. Durante o regime militar (1964-85) houve um retrocesso, causado não pela volta às fraudes comuns do século XIX, mas pela escassez de eleições. Naquele período, não houve uma única eleição direta para Presidente da República, além da gradativa supressão de direitos políticos, como o advento dos Prefeitos, Governadores e Senadores “biônicos” (escolhidos sem participação popular).

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

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

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

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

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

Em sintonia com a Emenda Constitucional da reeleição, a Lei 9.504/97 introduziu o instituto do qual trataremos neste trabalho: as condutas vedadas a agentes públicos em campanha eleitoral.

2. As condutas vedadas como freios à reeleição

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

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

Encerrando a digressão, voltemos ao tema.

A Emenda Constitucional n. 16 introduziu um monstro na Constituição. Pairou a seguinte dúvida: como garantir a igualdade de oportunidades entre candidatos a um cargo sabendo que um dos pretendentes já o ocupa?

A Lei das Eleições trouxe, no art. 73, algumas limitações ao administrador público em épocas de campanha eleitoral, de maneira a impedir abusos que viciassem a eleição. Óbvio que essa posição é uma considerável vantagem. Primeiramente porque a exposição do administrador na mídia é quase que diária, durante todo o seu mandato. Assim, enquanto os demais concorrentes precisam esperar a campanha eleitoral para se fazer conhecer pelos eleitores, o Prefeito, Governador ou Presidente que busca a reeleição já é conhecido de todos, antes mesmo da disputa.

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

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

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

Vejamos o teor do dispositivo legal:

Art. 73. São proibidas aos agentes público, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

A seguir, o art. 73 enumera as condutas que efetivamente são consideradas vedadas, as quais transcrevemos apenas a título de ilustração, uma vez que nosso trabalho não versa sobre as condutas específicas, mas sim sobre o instituto em geral:

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.

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.

Note-se que o extenso elenco de condutas consideradas como vedadas é composto pelas práticas que mais afrontam a igualdade entre candidatos. Assim, vê-se que a finalidade da norma é justamente impedir que gestores ímprobos se locupletem do cargo, fraudando as eleições com manobras ilícitas.

Isso de fato foi um fator positivo da Lei das Eleições, uma vez que as condutas vedadas não encontram correspondentes nas leis que anteriormente regiam o processo eleitoral.

3. A APLICABILIDADE DA CONDUTA VEDADA A TODOS OS AGENTES PÚBLICOS

Embora a intenção do legislador, ao criar a figura das condutas vedadas, tenha claramente apontado para os Prefeitos, Governadores e o Presidente da República que porventura quisessem se aproveitar da reeleição, a incidência da norma recai sobre todo e qualquer agente público.

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

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

Art. 73 (...)

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

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

* Estudante de Direito

Disponível em:< <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/21/68/2168/> > Acesso em.: 14 jun. 2007.