

PARECER

Trata-se de parecer com opinião jurídica acerca das vedações gerais da lei eleitoral brasileira aplicáveis a entidades de classe do serviço público federal, aos seus filiados e aos respectivos dirigentes para as Eleições 2022.

I - Da proibição de financiamento eleitoral por pessoa jurídica

A Lei das Eleições (LE), Lei n. 9.504/97, prevê em seu art. 24, inciso VI, o seguinte:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (Vide ADPF Nº 548)

[...]

VI - entidade de classe ou sindical;

Além disso, como é de conhecimento público e notório, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.650/DF, no ano de 2015, declarou inconstitucionais dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições que autorizavam a arrecadação de recursos de campanha provenientes de pessoas jurídicas (PJs).

Em linha a este posicionamento, a Resolução n. 23.607, de 17 de dezembro de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições, prevê expressamente esta proibição. Confira-se:

Art. 31. É vedado a partido político e a candidata ou candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - pessoas jurídicas;

Portanto, o direito brasileiro proíbe o recebimento **direto ou indireto** de doação em dinheiro ou **estimável em dinheiro**, inclusive por meio de **publicidade de qualquer espécie**, procedente de entidades de classe e de pessoas jurídicas em geral. A violação desta proibição pode configurar **abuso do poder econômico** e, conseqüentemente, levar à declaração de inelegibilidade, tanto dos infratores, como dos beneficiários. Além disso, o candidato poderá ser punido com o cancelamento do registro da candidatura ou a cassação do diploma, se esse já houver sido outorgado.

A título ilustrativo do que seria o recebimento de financiamento indireto por PJ, traz-se o exemplo do RO 0605635-14, em que o TSE confirmou a inelegibilidade, por oito anos, de candidato ao Senado nas Eleições Gerais de 2018, e de uma empresária. Neste caso, a Corte apurou que houve a utilização de **recursos advindos de pessoa jurídica para a criação de um aplicativo, em benefício do candidato**, e para a contratação de influenciadores digitais. Veja-se:

RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. AIJE. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ADVINDOS DE PESSOA JURÍDICA. CRIAÇÃO DE APLICATIVO. EMPRESA DE PROPRIEDADE DOS INVESTIGADOS. VALOR EXPRESSIVO. GRAVIDADE. CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO-ELEITORAL. PROVIMENTO.

1. Os investigados utilizaram recursos financeiros advindos de pessoa jurídica da qual são sócios-proprietários, com o objetivo de alavancar a campanha de Miguel Correa ao cargo de Senador da República, por meio da contratação de aplicativo de internet, no elevado valor de R\$257.000,000 (duzentos e cinquenta e sete mil reais - valor correspondente à soma dos dois contratos com a empresa 2x3 Inteligência Digital Ltda). Além disso, os gastos não foram declarados em sua prestação de contas e representam mais de 20% do total declarado.

2. O alto valor despendido com a tecnologia, e, ainda, **por meio de pessoa jurídica (fonte vedada), aponta a gravidade das circunstâncias que caracterizam o ato abusivo**, circunstância essencial para o reconhecimento da prática do abuso do poder econômico, a teor do disposto no art. 22, XVI, da LC 64/90, e "se traduz em fato que altera a legitimidade do pleito ou lhe causa desequilíbrio" AgR -REspe 661-19(Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, DJe de 5/11/2015). 3. Verifica-se, na espécie, a adequada conformação material dos fatos imputados na inicial ao ilícito de abuso de poder econômico, **especialmente quanto à utilização de recursos financeiros de pessoa jurídica para a criação e o desenvolvimento de aplicativo de internet em benefício de candidato**, conduta carregada de gravidade suficiente a justificar a imposição da pena de inelegibilidade. 4. Recurso Ordinário Eleitoral provido. (RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL nº 060563514, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE Data 16/02/2022)

Para o relator, ministro Alexandre de Moraes, o candidato fez uso dissimulado da ferramenta (aplicativo), que tinha nítido viés eleitoral, e cujo gasto não foi declarado como custo nas contas de campanha (que representava 20% do total declarado), a caracterizar a prática de abuso do poder econômico, com o uso de recurso advindos de fonte vedada, qual seja, de pessoa jurídica.

Portanto, de antemão, de modo algum, poderão as entidades de classe realizar qualquer gasto eleitoral em favor de candidato, sob pena de configuração de ilícito eleitoral por abuso do poder econômico. Posto isso, é preciso verificar o que a lei entende por **gasto eleitoral**.

II - Gastos eleitorais

A Lei n. 9.504/97 dispõe o seguinte sobre os gastos eleitorais:

Art. 26. **São considerados gastos eleitorais**, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II - **propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;**

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX - **a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;** (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - (Revogado);

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XIII - (Revogado);

XIV - (revogado);

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País; (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

Veja-se que a lei eleitoral é **bastante ampla** ao discriminar o que são gastos eleitorais, de sorte que as entidades de classe devem se abster do custeio de quaisquer destas despesas eleitorais, ainda que de **modo indireto**.

Em especial, destaca-se a vedação do inciso II do art. 26, que trata da “**propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos**”. Este dispositivo será escrutinado adiante, dado que os conceitos nele expostos são indeterminados e, por isso, dependentes de interpretação da lei, da jurisprudência e da doutrina eleitoral.

III – Propaganda ou publicidade eleitoral, direta ou indireta

Para o doutrinador José Jairo Gomes¹, “[a] propaganda política caracteriza-se por veicular **concepções ideológicas** com vistas à **obtenção ou manutenção do poder estatal**”, e dividir-se-ia em 4 (quatro) espécies: partidária, intrapartidária, **eleitoral** e institucional. Para o tema objeto desta nota, somente a **propaganda eleitoral** será relevante.

Em síntese, poder-se-ia afirmar que a propaganda eleitoral é aquela intencionalmente “[...] preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e **conquista de votos**”. Posto isso, qualquer conduta praticada com essa finalidade, seja de modo direto ou indireto, pode vir a ser classificada como propaganda eleitoral.

Se realizada fora do período de campanha eleitoral – 15 de agosto até o dia do pleito (art. 36 da Lei n. 9.504/97) – ela é **antecipada ou extemporânea e, portanto, ilegal**. Consoante explica José Jairo Gomes, esse tipo se caracteriza “[...] pela atração ou captação antecipada de votos, o que pode ferir a igualdade de oportunidade ou a paridade de armas entre os candidatos”, princípios centrais do direito eleitoral.

Frisa-se que a propaganda eleitoral também pode ser ilegal se, mesmo que praticada dentro do período regular de propaganda, se utilizar de forma proscribida em lei. A exemplo, o uso de *outdoors* para campanha política é expressamente proibido mesmo depois do dia 15.08, tal qual a propaganda paga na internet, “excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes” (art. 57-C da Lei n. 9.504/97).

Para entender de modo mais concreto o que a lei e a jurisprudência entendem por propaganda eleitoral, vale observar os arts. 36-A e 36-B da Lei n. 9.504/97, que descrevem quais condutas **não configuram propaganda eleitoral antecipada**. Fora as vedações expressas, a leitura *a contrario sensu* dos dispositivos também auxilia nesta interpretação. Confira-se:

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não **envolvam pedido explícito de voto**, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que

¹ (GOMES, José Jairo. Direito eleitoral - 14. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018).

poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VI - a realização, **a expensas de partido político**, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei. (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do caput, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Art. 36-B. Será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

Parágrafo único. Nos casos permitidos de convocação das redes de radiodifusão, é vedada a utilização de símbolos ou imagens, exceto aqueles previstos no § 1o do art. 13 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)

Nota-se que, em geral, o núcleo da propaganda eleitoral antecipada é aquela em que, antes do dia 15.08.2022, há pedido explícito de voto ou, ainda, segundo a Resolução n. 23.610/2019 do TSE, mesmo que ausente esse requisito de pedido explícito, haja manifestação de cunho eleitoral mediante uso de formas que são proibidas no período de campanha ou que importem afronta à paridade de armas².

Disso se infere que não há dúvidas da ocorrência de propaganda eleitoral, **seja ela antecipada ou não**, quando contiver pedido explícito de votos, em que, consoante explica José Jairo:

[...] explícito, aqui, não se restringe ao pedido escrito, **podendo também ser compreendido como aquele evidenciado pela forma, características ou técnica empregada na comunicação**. Para ser explícito o pedido, não é preciso que se diga “peço o seu voto”, “quero o seu voto”, “vote em mim”, “vote em fulano”. Até porque, nem mesmo na propaganda eleitoral regular esses modos de comunicar são normalmente empregados. **Para ser explícito o pedido, basta que o propósito de pedir o voto ressaia** claramente da forma, da técnica de comunicação empregada, do conjunto da peça considerada e das circunstâncias em que o evento ocorre.

Nessa linha, a jurisprudência do TSE é clara de que “[...] o pedido explícito de votos pode ser identificado pelo uso de determinadas 'palavras mágicas', como, por exemplo, 'apoie' e 'elejam', que nos levem a concluir que o emissor está defendendo publicamente a sua vitória”. (AgR-AI 29- 31, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 3.12.2018)

Pode-se dizer, em síntese, que o pedido explícito ocorre não apenas quando se diz “quero o seu voto”, mas também de manifestações em que o propósito de pedir o voto ressaia, o que deve ser analisado juntamente “da forma, da técnica de comunicação empregada, do conjunto da peça considerada e das circunstâncias em que o evento ocorre”.

De outro lado, após alterações promovidas pela Lei n. 13.165/2015, uma série de condutas do candidato – mesmo que com viés claramente político-eleitoral, como “[...] menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos [...] que poderão ter

² Art. 3º-A. Considera-se propaganda antecipada passível de multa aquela divulgada extemporaneamente cuja mensagem contenha pedido explícito de voto, ou que veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha.

cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet”, não mais configuram propaganda eleitoral antecipada pela Lei das Eleições.

Por conta disso, para o referido doutrinador, “de tão extensas são as hipóteses permitidas arroladas no vertente artigo 36-A (especialmente as do caput, dos incisos I, V e VI e do § 2º), que praticamente resta esmaecido o rigor das restrições impostas pelo artigo 36 à propaganda extemporânea”. E, além disso, a redação causa sérias dúvidas, na medida em que:

Incoerentemente, ao mesmo tempo em que veda o “**pedido explícito de voto**” (caput), o dispositivo legal em apreço permite “o **pedido de apoio político**” (§ 2º). Ora, em que medida o “pedido de apoio político” não se confunde com o próprio “pedido de voto”, quer seja este explícito ou implícito, direto ou indireto? Em que se distinguem essas duas situações? Na prática linguística, pedir apoio político é o mesmo que pedir voto.

Ante essas dubiedades possíveis, fora as hipóteses inequívocas de pedido explícito de voto, a configuração da propaganda eleitoral dependerá, por vezes, da análise do caso concreto.

III – Condutas autorizadas pela lei eleitoral

Polêmicas à parte, conhecidas as condutas que, por lei e pelas normas do TSE, não configuram propaganda eleitoral, seja ela antecipada ou não, as entidades de classe, que **não** podem promover qualquer gasto eleitoral em favor de candidato, caso queiram participar do debate político-eleitoral sem o risco de violação à legislação, poderão promover estritamente as seguintes condutas previstas nos arts. 36-A e 36-B da Lei n. 9.504/97:

- 1) Convidar filiados a partidos políticos ou pré-candidatos para entrevistas, programas, encontros ou debates em seus canais de comunicação na internet, **inclusive em redes sociais**³;

³ Tendo em vista que, neste trecho específico sobre o tratamento isonômico, a lei só menciona “rádio e televisão”, pode-se inferir daí que é dispensada a necessidade de que o **programa da internet, desde que não pertença à emissora de rádio e de televisão, confira igual consideração entre os pré-candidatos**. Corroborar para esse entendimento o fato de que somente as emissoras de rádio e de TV, por seu amplo alcance de massas, têm a real capacidade de causar efetivo desequilíbrio entre as candidaturas, de sorte que não haveria real violação à paridade de armas se determinado programa na internet, voltado a público restrito, convidasse apenas um ou parte dos candidatos, e não todos.

- 2) Realizar reuniões com os pré-candidatos, por iniciativa da sociedade civil, **desde que a expensas de partido político**, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias;
- 3) Divulgar, a **título meramente informativo**⁴, atos parlamentares e debates legislativos, desde que não constem pedidos de votos, e de preferência apenas sobre

⁴ Frisa-se aqui a preponderância do caráter informativo, razão pela qual o Tribunal Superior Eleitoral já afastou a responsabilização de grupo jornalístico pela divulgação de matérias, ainda que em tom de louvor, da atuação de parlamentar, sob pena da imposição de censura, vedada pela Constituição. Ademais, segundo a Corte, “[...] os cidadãos devem ser informados da maior variedade de assuntos respeitantes a eventuais candidatos, bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo, sem que isso implique, *prima facie*, antecipação de campanha eleitoral, a ensejar propaganda extemporânea”. Confira-se: ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. SÍTIO ELETRÔNICO. CARGO. SENADOR. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA (LEI DAS ELEIÇÕES, ART. 36-A). SÍTIO ELETRÔNICO. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIVULGAÇÃO DE ATOS PARLAMENTARES. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DAS LIBERDADES JUSFUNDAMENTAIS DE INFORMAÇÃO E DE IMPRENSA. ULTRAJE À LEGISLAÇÃO ELEITORAL NÃO CONFIGURADO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA, QUANTO À QUESTÃO DE FUNDO, PROVER O RECURSO ESPECIAL. 1. A liberdade de expressão reclama proteção reforçada em um Estado Democrático de Direito “não porque ela é uma forma de auto-expressão, mas porque ele é essencial à autodeterminação coletiva” (FISS, Owen M. A Ironia da Liberdade de Expressão: Estado, Regulação e Diversidade na Esfera Pública. Trad. Gustavo Binbenbojm e Caio Mário da Silva Pereira Neto. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 30), motivo por que o direito de expressar-se - e suas exteriorizações (informação e de imprensa) - ostenta uma posição preferencial (preferred position) dentro do arquétipo constitucional das liberdades. 2. Conquanto inexista hierarquia formal entre normas constitucionais, é possível advogar que os cânones jusfundamentais **da liberdade de imprensa e de informação atuam como verdadeiros vetores interpretativos no deslinde de casos difíceis (hard cases)**. 3. **A veiculação de matérias, ainda que laudatórias, da atuação do parlamentar Recorrente afigura-se perfeitamente possível em razão da linha editorial do grupo jornalístico, a qual, em princípio, deve ser salvaguardada, sob pena de censura vedada peremptoriamente pela Lei Fundamental de 1988.** 4. A proeminência da liberdade de expressão deve ser trasladada para o processo político-eleitoral, uma vez que os cidadãos devem ser informados da maior variedade de assuntos respeitantes a eventuais candidatos, bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo, sem que isso implique, *prima facie*, antecipação de campanha eleitoral, a ensejar propaganda extemporânea. 5. A propaganda eleitoral extemporânea é afastada quando há a divulgação de atos parlamentares, desde que não se mencione a possível candidatura ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral. Precedentes: AgR-REspe nº 284-28/SP, Redator para o acórdão Min. João Otávio de Noronha, DJe de 14.2.2014; AgR-REspe nº 215-90/RJ, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe de 29.4.2013. 6. No caso sub examine, a) As notícias veiculadas no sítio eletrônico gazetaweb.com, a despeito de aludirem ao nome de um dos Recorrentes, não ensejaram propaganda eleitoral extemporânea com caráter subliminar, e, em consequência, vedada pela legislação de regência, como supõe o aresto vergastado. b) **Referidas mensagens revelam exercício legítimo de divulgação do periódico dos atos parlamentares e opiniões políticas** do Recorrente, então Senador da República, tais como elogios à trajetória do ex-Presidente Sul-africano Nelson Mandela, anúncio da pavimentação da BR-316, defesa da lei de repactuação das dívidas para os produtores rurais, emenda à projeto de lei de iniciativa do Senador, ora Recorrente etc. c) Consectariamente, as notícias divulgadas denotam posicionamentos políticos e ações parlamentares do Recorrente, então Senador da República, sem incorrer, com tais veiculações, em propaganda eleitoral antecipada. d) Além de o teor das notícias infirmar as conclusões de que se trata de propaganda em período vedado, a divulgação de mensagens pelo sítio eletrônico encontra eco em dois postulados fundamentais: **no princípio republicano, materializado, in casu, no dever de prestação de contas dos atos parlamentares à sociedade; e, no direito conferido ao eleitor de acompanhar, de forma abrangente, as ideias, convicções, opiniões e plataformas políticas dos titulares de cargo eletivo acerca dos mais variados assuntos debatidos na sociedade, de modo a permitir o controle desta atuação e, eventualmente, orientar a formação de um juízo mais consciente e responsável**, quando do exercício de seu *ius suffragii*. 7. Agravo regimental provido. (Recurso

temas cujo conhecimento é de interesse relevante para os integrantes da categoria e, que, por isso, seriam naturalmente divulgadas;

- 4) Divulgar o posicionamento pessoal de pré-candidatos sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais;

Repisa-se que tal orientação é válida desde que as entidades de classe **não** reproduzam e/ou divulguem manifestações de pré-candidatos/partidos que, **ainda que indiretamente, evidenciem o propósito de captação de votos.**

Tendo em vista que boa parte das práticas autorizadas por lei envolvem a divulgação na internet, é de se repisar que **o art. 57-C, caput, da LE, veda qualquer tipo de publicidade paga na rede mundial de computadores, salvo o impulsionamento que, como já visto, não pode ser financiado por pessoas jurídicas, com exceção dos partidos políticos.**

Em verdade, para PJs, **nem mesmo a divulgação gratuita de propaganda eleitoral na internet é permitida**, de sorte que as entidades de classe devem permanecer atentas ao divulgarem materiais em seus sites/redes sociais institucionais. Veja-se:

Art. 57-C. É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Ocorre que, consoante destaca José Jairo Gomes, deve-se “[...] ponderar que essas restrições apenas se aplicam à ‘propaganda eleitoral’, e não às hipóteses do presente artigo 36-A, as quais são formas lícitas de comunicação e por definição legal ‘não configuram propaganda eleitoral’. A propósito, veja-se o seguinte julgado:

1. Na espécie, a Corte Regional expressamente assentou a inexistência de pedido explícito de votos nos vídeos divulgados pela ora agravada, na rede social Facebook, em link patrocinado, antes de 16.8.2016. Ressalvou, ainda, que, ‘no

presente caso, o que demonstra a ilicitude da conduta não é o teor das postagens, que está amparado pela lei, e sim o meio utilizado para dar-lhes maior visibilidade' (fl. 143). 2. De acordo com a moderna interpretação jurisprudencial e doutrinária acerca do art. 36-A da Lei nº 9.504/97, a publicidade que não contenha expresse pedido de voto não configura propaganda eleitoral. Precedentes. 3. Por conseguinte, as postagens em exame não se subsumem ao previsto no art. 57-C, caput, da Lei nº 9.504/97, porquanto, não havendo propaganda eleitoral, inexistente publicidade paga na Internet. 4. Agravo regimental desprovido." (TSE – REspe nº 111.265/SP – unânime – DJe 5-10-2017).

Nota-se que, no caso acima, o TSE considerou que o conteúdo patrocinado por pessoa jurídica não configurou ilícito eleitoral porque **o próprio conteúdo da postagem não tinha caráter de propaganda eleitoral** e, portanto, não se subsumiu à vedação do art. 57-C, *caput*, da Lei n. 9.504/97. Tal entendimento de que é preciso, preliminarmente, avaliar se a mensagem tem de fato conteúdo eleitoral ou é um “indiferente eleitoral”, para então verificar se se trata de propaganda irregular, tem sido reiterado pela Corte em diversas ocasiões. Confira-se:

Na análise de casos de propaganda eleitoral antecipada, é necessário, em primeiro lugar, determinar se a mensagem veiculada tem conteúdo eleitoral, isto é, relacionado com a disputa. **Ausente o conteúdo eleitoral, as mensagens constituirão “indiferentes eleitorais”** estando fora do alcance da Justiça Eleitoral. (TSE, AI 0600805-86, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 10.5.2021).

Por isso, consoante explica o doutrinador José Jairo:

[...] se é certo que o artigo 57-C, § 1º, I, da LE veda a veiculação de propaganda eleitoral na Internet em sítio de pessoa jurídica, **não menos certo é o fato de que a matéria jornalística que aluda a candidato não constitui propriamente “propaganda eleitoral”, mas lídima manifestação dos direitos fundamentais de expressão do pensamento, crítica e informação.** [...]

[...] jornais e revistas virtuais – independentemente de possuírem versões impressas – **podem publicar em seus sítios matérias contendo opinião favorável e desfavorável a candidato ou partido, realizar entrevistas e debates, desde que essas ações tenham caráter exclusivamente informativo ou jornalístico, sem qualquer conotação propagandística, promoção de candidatura ou contraprestação pecuniária.**

Feitas essas explicações, conclui-se que as entidades de classe que, **por lei, não podem financiar campanhas eleitorais**, podem realizar tão somente as práticas taxativamente permitidas pelo art. 36-A da Lei n. 9.504/97.

Repisa-se apenas o alerta para que estas entidades permaneçam sempre muito atentas para que, quando da realização dos atos permitidos em lei, não acabem por divulgar, reproduzir, praticar ou financiar qualquer propaganda eleitoral, direta ou indireta, seja antes ou depois do dia 15.08.2022, bem como por não custear quaisquer gastos eleitorais (discriminados no art. 26 da LE).

IV - Condutas específicas vedadas nos meses próximos ao período eleitoral e do julgamento de ADI n. 4.451 pelo STF

Para os meses próximos ao período eleitoral, o art. 45 da Lei n. 9.504/97 trouxe algumas vedações específicas.

Art. 45. Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, **é vedado às emissoras de rádio e televisão**, em sua programação normal e em seu noticiário: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II - usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito; (Vide ADIN 4.451)

III - veicular propaganda política **ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes**; (Vide ADIN 4.451)

IV - dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V - veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

VI - divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

§ 1º A partir de 30 de junho do ano da eleição, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista no

§ 2º e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Veja-se que, encerrado o período de convenções dos partidos, isso é, 6 de agosto de 2022, o art. 45, *caput* e incisos, da Lei n. 9.504/97, veda expressamente algumas condutas às emissoras de rádio e televisão. E, antes disso, já desde o 30 de junho do ano da eleição, o § 1º do art. 45 proíbe às emissoras de TV e rádio de transmitirem programa apresentado ou comentado por pré-candidato.

Entende-se que tais disposições, novamente, não se aplicam à internet, porquanto estão localizadas na lei em seção específica “**Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão**”. Dessa feita, eventuais programas transmitidos exclusivamente em canais na internet, não estariam sujeitos a essas proibições⁵.

Em especial, é de suma importância destacar a proibição do inciso III do art. 45 da LE, que veda as emissoras de rádio e de TV de “veicular propaganda política ou **difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes**”.

Parte deste dispositivo (isto é, da expressão ou difundir **opinião favorável** ou contrária a candidato, partido, coligação), bem como o inciso III, e os parágrafos 4º e 5º, foram **declarados inconstitucionais pelo STF**, quando do julgamento da ADI n. 4.451, por violação ao direito

⁵ Reforça essa tese da distinção entre emissoras de rádio e de TV e canais de divulgação na internet a seguinte previsão do art. 17 da Resolução TSE n. 23.610/2019. Confira-se:

Art. 17. É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado, presencial ou transmitido pela internet, para promoção de candidatas e candidatos e a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral, respondendo a pessoa infratora pelo emprego de processo de propaganda vedada e, se for o caso, pelo abuso de poder (STF: ADI nº 5.970/DF, j. em 7.10.2021, e TSE: CTA nº 0601243-23/DF, DJe de 23.9.2020). (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021)

Parágrafo único. A proibição de que trata o caput deste artigo não se estende: (Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021):

I - às candidatas e aos candidatos que sejam profissionais da classe artística, cantoras, cantores, atrizes, atores, apresentadoras e apresentadores, que poderão exercer as atividades normais de sua profissão durante o período eleitoral, exceto em programas de rádio e de televisão, na animação de comício ou para divulgação, ainda que de forma dissimulada de sua candidatura ou de campanha eleitoral; e (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

Note-se que o TSE proíbe a realização de showmício e de evento assemelhado, presencial ou transmitido pela internet, para promoção de candidatas e candidatos, **salvo no caso de candidatas e candidatos que estejam no exercício normal de sua profissão durante o período eleitoral, “exceto em programas de rádio e de televisão”**.

Portanto, candidatos que são artistas podem continuar a realizar shows – **forma em geral proscrita inclusive em campanha eleitoral** – desde que eles/elas estejam no exercício normal de sua profissão e **que não se apresentem em programa de rádio e de televisão**.

Fica claro, assim, que é sim possível fazer esse corte entre emissoras de rádio e de TV e meio de comunicação da internet.

fundamental à liberdade de expressão e à plena liberdade de informação. Para o Supremo Tribunal Federal:

São inconstitucionais os dispositivos legais que tenham a nítida **finalidade de controlar ou mesmo aniquilar a força do pensamento crítico**, indispensável ao regime democrático. Impossibilidade de restrição, subordinação ou forçosa adequação programática da liberdade de expressão a mandamentos normativos cerceadores durante o período.

Dessa feita, por conta desta declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, seja para emissoras de rádio ou de TV, ou mesmo para quaisquer outras pessoas jurídicas, seja a partir do dia 30 de junho ou do dia 6 de agosto, em que pese continue vedada a veiculação de propaganda política, **é permitido difundir opinião favorável ou contrária a candidato, desde que respeitados os critérios legais e jurisprudenciais para a não configuração de propaganda eleitoral (a qual, inclusive, pode ser do tipo negativa).**

III - Das opiniões manifestadas por servidores públicos

Os servidores públicos civis têm o direito à filiação a partidos políticos⁶, à livre manifestação de suas opiniões políticas e até mesmo à participação em atos e campanhas político-partidárias, devendo apenas respeitar algumas regras específicas e tomar algumas cautelas.

Em síntese, poder-se-ia dizer que é preciso evitar as condutas que configurem o uso indevido da máquina pública, seja de seus serviços, servidores, meios de comunicação, bens móveis ou imóveis, em favor de candidatos. Explica-se.

Posto isso, é importante destacar que a Lei das Eleições faz uma distinção entre **agente público (gênero) e servidor público (espécie)**, consoante se verifica do § 1º do 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 outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

⁶ Frisa-se que **militares** (art. 142, V, CF/88), **magistrados** (art. 95, III, CF/88) e **membros do Ministério Público** (art. 128, § 5º, II, e, CF/88) **não** podem exercer atividade político partidária.

Posto isso, o art. 73 desta Lei elenca as condutas “proibidas aos agentes públicos, servidores ou não” capazes de “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais” em campanhas eleitorais (note-se que há prazos específicos para algumas destas condutas arroladas a seguir):

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; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII - empenhar, 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 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022)

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.

É notório que o objetivo da norma eleitoral com essas proibições é **evitar que os agentes públicos que têm a máquina pública em suas mãos possam obter vantagens por meio dela**, levando assim, ao desequilíbrio entre os candidatos.

Destas proibições, vale destacar a da alínea *b* do inciso IV deste art. 73. Nos 3 (três) meses que antecedem o pleito, fica proibida a **autorização de publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos**. Esta vedação tem sido utilizada pela administração pública federal como **meio de dissuadir servidores públicos a concederem entrevistas que possam prejudicar a imagem do governo federal**, ainda que essas sejam

estritamente fundadas no resultado de estudos e pesquisas realizadas no exercício da função pública, pela coleta e análise de dados públicos.

Cabe esclarecer que a propaganda institucional é aquela, consoante explica José Jairo, que “deve ser custeada com recursos públicos e autorizada por agente público”, de sorte que “[a] propaganda paga com dinheiro privado não é institucional”. Dessa feita, a concessão de entrevistas para meios de comunicação privados, com o objetivo tão somente de dar conhecimento ao público de atividades do Estado, a priori, não constitui publicidade institucional, porquanto se trata de mera informação jornalística aos cidadãos sobre o desenvolvimento de atividades estatais.

Inclusive, conforme consta da própria Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições 2022, expedida pela Advocacia-Geral da União, o TSE considera que a mera entrevista para fins jornalísticos não configura propaganda institucional. Veja-se:

OBSERVAÇÃO - Entrevista: “Não configura propaganda institucional irregular entrevista que, no caso, **inseriu-se dentro dos limites da informação jornalística**, apenas dando a conhecer ao público determinada atividade do governo, **sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais.**” (TSE, Rp nº 234.313, Acórdão de 07/10/2010, relator Ministro Joelson Costa Dias).

Ao que é de interesse dos servidores públicos, destaca-se também que o inciso III do art. 73 da LE permite que o servidor público participe de campanhas eleitorais, desde que fora de seu expediente de trabalho e, no caso daqueles licenciados, de forma integral.

Portanto, desde que fora de seu expediente de trabalho, e desde que não faça uso de bens ou serviços da máquina pública, o servidor público pode, como qualquer outro cidadão, exercer a sua convicção política, tal qual assegura os incisos IV, IX e VIII, do art. 5º da Constituição, que trata dos direitos e garantias individuais fundamentais:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Em suma, não praticadas as condutas proibidas pelo art. 73 da Lei de Eleições e tomados os cuidados expostos nesta nota jurídica, o servidor público, como pessoa natural, poderá exercer normalmente a sua convicção política, mesmo no curso do período de campanha eleitoral.

Sabe-se que a Lei n. 8.112/90 prevê em seus arts. 116 e 117 o “dever de lealdade”, bem como a proibição de “promover manifestação de apreço ou despreço no recinto da repartição”. Estas disposições legais também têm sido indevidamente instrumentalizadas pela administração pública federal para a promoção de atos persecutórios ilegais contra servidores públicos com convicções políticas divergentes daquela do governo federal.

Evidência concreta disso é a Nota Técnica n. 1.556/2020/CGU, que prescreve o cerceamento da liberdade de expressão dos servidores, notadamente no que diz respeito à divulgação e à circulação de manifestações políticas na internet, sob a alegação “má utilização dos meios de comunicação digitais online” por servidores públicos. Confira-se:

ASSUNTO 1.1 Responsabilização Disciplinar. Necessidade de interpretação do conteúdo de dispositivos referentes a deveres e proibições constantes na Lei nº 8.112/1990 (arts. 116, inciso II, e 117, inciso V), frente a evolução dos meios de comunicação.

(...)

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata-se de manifestação interpretativa desta CGUNE quanto ao alcance e conteúdo dos arts. 116, inciso II, e 117, inciso V, da Lei nº 8.112/1990, visando, especialmente, promover a justa adequação destes às hipóteses de condutas irregulares de servidores públicos federais pela má utilização dos meios de comunicação digitais online.

(...)

5. CONCLUSÃO

5.1 Diante de todo o exposto, consolidam-se os seguintes entendimentos:

- a) a divulgação pelo servidor de opinião acerca de conflitos ou assuntos internos, ou de manifestações críticas ao órgão ao qual pertença, em veículos de comunicação virtuais, são condutas passíveis de apuração disciplinar;
- b) as condutas de servidores que tragam repercussão negativa à imagem e credibilidade de sua instituição, na forma da alínea anterior, caracterizam o 8/18 descumprimento do dever de lealdade expresso no art. 116, II, da Lei nº 8.112/90;
- c) as responsabilidades estatutárias e éticas impostas ao servidor público atuam como circunstâncias limitadoras dos seus interesses privados, permitindo a sua responsabilização disciplinar por condutas irregulares praticadas na esfera privada, desde que estas estejam relacionadas às atribuições do cargo em que se encontra;

- d) a solução de conflitos de entendimento e interesses que extrapolam a esfera comum dos debates de ordem interna deve, ordinariamente, ocorrer no âmbito do próprio órgão de lotação do servidor, por meio dos canais internos competentes;
- e) as instituições públicas podem ser sujeitos passivos de atos de desapareço por parte de servidor, na forma do art. 117, V, da Lei nº 8.112/90;
- f) o conceito de “recinto da repartição”, inserto no art. 117, V, da Lei nº 8.112/90, deve ser interpretado de forma a reconhecer que o local de trabalho do servidor não se limita ao espaço físico da repartição pública, podendo estender-se a quaisquer ambientes de trabalho externo oficiais;
- g) a identificação funcional do servidor nas mídias sociais, por si só, não é motivo de responsabilização disciplinar, exigindo, além da efetiva divulgação do conteúdo, a verificação de impropriedades no teor das manifestações expostas, especialmente no que diz respeito à possível repercussão negativa à imagem ou credibilidade de sua instituição ou em relação aos demais servidores da casa;
- h) cabe exclusivamente às autoridades superiores do órgão, às suas secretarias de comunicação, aos servidores devidamente autorizados, ou outros canais oficiais de interação externa, a comunicação com terceiros em nome da entidade para divulgação de informações internas ou entendimentos da instituição;

Em razão desta prática institucional reiterada e proposital de perseguição política, fundada em interpretações inconstitucionais de dispositivos da Lei n. 8.112/90, exemplificada por esta Nota Técnica da CGU, a Frente Servir Brasil e o Fórum Nacional das Carreiras Típicas de Estado (FONACATE) articularam o ajuizamento da ADPF n. 876 no STF, por meio do Partido Verde (PV), para garantir o direito dos servidores públicos à ampla liberdade de expressão.

Consoante se argumenta nesta ADPF, os deveres de lealdade – prescritos nos arts. 116 e 117 da Lei n. 8.112/1990 – não podem excluir o direito à livre expressão de convicção política e de opiniões críticas a autoridades públicas, ressalvados apenas os casos em que os pontos de vista externados interfiram nas atribuições dos cargos ocupados.

Em linha a esse entendimento, a ação traz o precedente do emblemático julgamento da Medida Cautelar na ADPF n. 722/DF, em que direitos à liberdade de expressão, reunião e associação estavam sendo violados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio do monitoramento de servidores identificados como integrantes do movimento político antifascista.

O Tribunal deferiu medida de urgência para suspender qualquer ato do Ministério da Justiça e da Segurança Pública que tivesse por objetivo produzir ou compartilhar informações sobre a vida pessoal, as escolhas pessoais e políticas de servidores públicos que estivessem no exercício dos respectivos direitos. Em seus votos, os ministros repudiaram expressamente a

instrumentalização da máquina estatal para a promoção de perseguição ideológica contra servidores que manifestassem posição política divergente daquela do governo.

Ainda assim, dado o atual visível cenário de degradação das liberdades democráticas por práticas inconstitucionais e ilegais promovidas de forma sistemática e institucional pelo Poder Executivo Federal, as entidades e os servidores devem ficar cientes de que há o risco de que sejam promovidas perseguições e punições ilegais, as quais poderão ser combatidas pelos meios administrativos e judiciais cabíveis.

De todo modo, à luz da lei eleitoral, sinteticamente, o servidor público tem direito ao livre exercício de suas convicções políticas, sendo vedado o uso da máquina pública, o que inclui a utilização do horário de expediente, de bens e serviços públicos, para beneficiar (ou prejudicar) determinado candidato.

IV - Das manifestações por dirigentes sindicais

A Constituição assegura ao servidor público “o direito à livre associação sindical” (art. 37, inciso VI) e, para aquele que é dirigente das entidades sindicais, a lei assegura algumas garantias especiais, dado a nítida exposição a que esse se submete por se manifestar muitas vezes criticamente às chefias, o que, no serviço público, significa criticar o próprio governo.

A exemplo, o § 2º do art. 94 da Lei n. 8.112/90 prevê que o “o servidor investido em mandato eletivo ou classista não poderá ser removido ou redistribuído de ofício para localidade diversa daquela onde exerce o mandato” (art. 94, parágrafo 2º, da Lei n. 8.112/90), o que é garantido adicionalmente por até um ano, após o fim do mandato, para o dirigente sindical (art. 240, *b*, da Lei n. 8.112/90).

A Lei n. 8.112/90 também prevê que o servidor em gozo de licença para exercício de mandato classista terá as suas ausências contabilizadas como de efetivo exercício (art. 102, inciso VIII, alínea *c*), a evidenciar que o objetivo da norma foi o de permitir, ao máximo, o livre exercício da atividade classista, sem quaisquer prejuízos funcionais.

Trata-se de um reflexo das garantias previstas no art. 8º da Constituição, que proíbe o Estado de intervir na organização sindical (o que inclui os sindicatos de servidores públicos), bem como protege o empregado sindicalizado que se candidata a cargo de direção ou representação sindical. Confira-se:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

[...]

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Por essa razão, entende-se que o dirigente sindical deve gozar de especial liberdade especial no exercício de suas prerrogativas de defesa dos interesses da categoria.

É certo que o dirigente, **enquanto estiver atuando na qualidade de representante de entidade de classe**, não deve promover a qualquer tipo de propaganda eleitoral. Afinal, como já destacado, o art. 24, inciso VI, da Lei das Eleições veda a “[...] doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, **inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie**”, procedente de entidade de classe.

Portanto, os dirigentes de classe, quando não atuando como pessoas físicas, mas sim como mandatários das suas respectivas entidades, devem respeitar as restrições impostas pela legislação eleitoral às pessoas jurídicas.

IV - CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

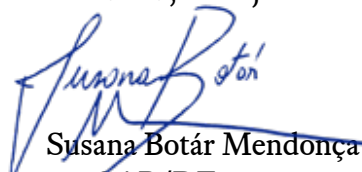
- 1) A lei eleitoral veda expressamente, de forma direta ou indireta, qualquer doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, oriunda de entidades de classe;
- 2) Por isso, as entidades de classe devem ficar atentas para que não promovam, direta ou indiretamente, quaisquer dos gastos eleitorais listados no art. 26 da Lei n. 9.504/97, o que, como destacado, inclui a propaganda eleitoral;
- 3) A propaganda eleitoral é aquela intencionalmente “[...] preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e **conquista de votos**”, de sorte que as entidades devem evitar, seja antes ou depois do início da campanha eleitoral (15.08.2022), a divulgação, por quaisquer meios (impresso, digital etc.), de manifestações em que haja pedido explícito de votos de candidatos, o que inclui as chamadas “palavras mágicas” (“conto com seu apoio!”, “vamos apoiar” etc.);
- 4) Como as entidades de classe não podem promover qualquer gasto eleitoral em favor de candidato, caso queiram participar do debate político-eleitoral sem o risco de violação à legislação, é possível promover estritamente as condutas previstas nos

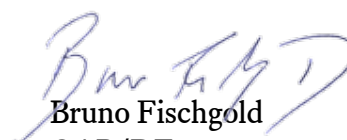
arts. 36-A da Lei n. 9.504/97, listadas no item III desta nota, **desde que respeitadas as proibições legais, em especial, a de que não haja pedido explícito de voto ou o financiamento de gastos eleitorais;**


- 5) O STF declarou inconstitucionais os dispositivos da Lei Eleitoral que, nos 3 (três) proibiam emissoras de rádio e de TV, a partir do encerramento do prazo das convenções eleitorais (06.08.2022), de “difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes”, sob pena de violação ao direito à liberdade de expressão e à garantia de informação do cidadão, deixando claro que não **subsistem interpretações de que os candidatos estariam imunes a críticas**, mesmo por pessoas jurídicas, após o referido prazo;
- 6) Os servidores públicos civis, em geral, têm o direito à filiação a partidos políticos, à livre manifestação de suas opiniões políticas e até mesmo à participação em atos e campanhas político-partidárias, devendo apenas evitar as condutas que configurem o uso indevido da máquina pública, seja de seus serviços, servidores, meios de comunicação, bens móveis ou imóveis, em favor de candidatos, consoante dispõe o art. 73 da Lei das Eleições, como forma de causar de desequilíbrio entre as campanhas;
- 7) Os dirigentes sindicais gozam dos mesmos direitos dos demais servidores públicos, devendo apenas ficar atentos para que, na qualidade de mandatários das entidades de classe, não promovam qualquer propaganda eleitoral, o que não se confunde com a emissão de opiniões políticas, o que é assegurado pela Constituição.
- 8) Por se tratar de tema controverso e que depende de interpretação da legislação e da jurisprudência e do contexto de cada situação concreta, sugere-se às entidades que sempre façam a consulta do caso em questão, a fim de evitar o risco de ilícito eleitoral.

É a opinião dos que subscrevem.

Brasília, 15 de julho de 2022.


Susana Botár Mendonça
OAB/DF 44.800


Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133


Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268