

MANUAL DE CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM ANO  
ELEITORAL

**GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ**

**Carlos Massa Ratinho Junior**

**PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**Luciano Borges**

**Diretora-Geral da Procuradoria-Geral do Estado**

**Lucia Helena Cachoeira**

**Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado**

**Camila Kochanowski Simão**

**Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo**

**Igor Pires Gomes da Costa**

**COORDENAÇÃO**

**Adnilton Jose Caetano**

**AUTORES:**

**Adnilton Jose Caetano**

**Everson da Silva Biazon**

**Ricardo de Mattos do Nascimento**

## **SUMÁRIO**

### **APRESENTAÇÃO**

- 1. CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO PARA A LEGISLAÇÃO ELEITORAL**
- 2. PRINCÍPIO NORTEADOR, ART. 73, CAPUT, DA LEI FEDERAL Nº 9504/1997**
- 3. CONDUTAS VEDADAS E ABUSO DE AUTORIDADE**
- 4. CONDUTAS VEDADAS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**
- 5. PROPAGANDA ELEITORAL**
  - 5.1. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA**
  - 5.2. GASTOS COM PUBLICIDADE DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES PÚBLICAS**
  - 5.3. PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATOS EM INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS**
  - 5.4. CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS**
  - 5.5. PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO**
  - 5.6. PROPAGANDA ELEITORAL EM SÍTIOS OFICIAIS OU HOSPEDADOS POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA OU INDIRETA**
  - 5.7. VEDAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE NOMES E SIGLAS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS**
- 6. PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAL**
  - 6.1. NOMEAÇÃO, CONTRATAÇÃO, ADMISSÃO, DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA, SUPRESSÃO OU READAPTAÇÃO DE VANTAGENS, REMOÇÃO, TRANSFERÊNCIA OU EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO**
  - 6.2. CESSÃO DE AGENTES PÚBLICOS OU USO DE SEUS SERVIÇOS**
  - 6.3. REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO**
- 7. PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS**

**7.1. CESSÃO OU UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS**

**7.2. UTILIZAÇÃO DE MATERIAL OU SERVIÇO CUSTEADO COM RECURSO PÚBLICO ALÉM DAS PRERROGATIVAS LEGAIS**

**7.3. USO PROMOCIONAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL**

**7.4. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**8. PROIBIÇÕES NA ÁREA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/FINANCEIROS E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

**8.1. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSO PÚBLICO – CONVÊNIO**

**8.2. CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA**

**8.3. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA**

**8.4. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO TÉRMINO DO MANDATO**

**9. PERGUNTAS E RESPOSTAS**

**10. FONTES**

## APRESENTAÇÃO

O presente manual reúne informações sobre as Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em ano eleitoral, com o objetivo de orientá-los quanto aos atos reputados ilegais pela legislação eleitoral e evitar transgressões destas normas.

Destaca-se que o Manual tem como base as condutas previstas na Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com destaque para os arts. 36-B, 73 a 78, no art. 22 da Lei Complementar Federal nº 64, de 18 de maio de 1990, e nas proibições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, cujo mote principal é impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública em favor de candidato ou partido político.

O Manual encontra-se dividido nos seguintes tópicos:

- a) definição legal de agente público para fins de aplicação da legislação eleitoral;
- b) princípios básicos;
- c) âmbito de aplicação da legislação eleitoral;
- d) proibições na área de publicidade institucional;
- e) proibições na área de gestão de pessoal;
- f) proibições na área de gestão de bens e serviços;
- g) proibições na área de recursos orçamentários/financeiros; e
- h) proibições na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

Ao final, o Manual apresenta um conjunto de “perguntas e respostas” enfocando as questões mais frequentes no cotidiano da Administração Pública.

As situações não contempladas, quando ensejem dúvidas ao agente público, devem ser comunicadas ao titular do órgão ou entidade, que avaliará a necessidade de formular consulta específica à Procuradoria-Geral do Estado - PGE.

## 1. CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO PARA A LEGISLAÇÃO ELEITORAL

O § 1º do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504, de 1997, traz o conceito legal de agente público, com objetivo de nortear a aplicação das normas que estipulam as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, nos seguintes termos:

**Lei Federal nº 9.504/1997. 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.

O legislador apresentou o conceito em acepção ampla, abrangendo todos os que exercem, ainda que transitoriamente, cargo, emprego ou função pública na administração direta ou indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Deste modo, estão compreendidos: os agentes políticos - Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos Vices, Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados federais e estaduais, Vereadores; os servidores titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, em órgão ou entidade pública, incluídas autarquias e fundações; os empregados, sujeitos ao regime estatutário ou celetista, permanentes ou temporários, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública, inclusive em autarquias e fundações, empresa pública ou sociedade de economia mista; as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública.

Para fins eleitorais, são exemplos de agentes públicos: membro de Mesa receptora ou apuradora de votos; recrutado para o serviço militar obrigatório etc.; gestor de negócio público; o estagiário; o que se vincula contratualmente com o Poder Público, prestador terceirizado de serviço, concessionário ou permissionário de serviços públicos e delegado de função ou ofício público.

## 2. PRINCÍPIO NORTEADOR, ART. 73, *CAPUT*, DA LEI FEDERAL Nº 9504/1997

O princípio que deve nortear as condutas dos agentes públicos no período eleitoral é o da objetividade. Significa que a infração à lei eleitoral, como regra, se dá com a conduta do agente público tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos envolvidos no pleito eleitoral.

Não importam os aspectos de natureza subjetiva, como o dolo ou a culpa, além de ser irrelevante a potencialidade lesiva da conduta, na medida que essa é presumida na lei. Neste sentido, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, conforme precedentes citados a seguir:

[...] a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva. (TSE. REsp n.º 45.060, Acórdão de 26/09/2013, relatora Ministra Laurita Hilário Vaz).

[...] A aferição do abuso do poder econômico, político ou do uso indevido dos meios de comunicação social independe do resultado do pleito, devendo ser aferida de acordo com a gravidade da situação revelada pela prova dos autos. [...] (TSE. Ac. de 7.2.2017 no RO n.º 138069, rel. Min. Henrique Neves da Silva).

Eleições 2020. [...] Conduta vedada a agente público. Publicidade institucional em período vedado. Art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997. [...] Postagem de obras e serviços públicos. Rede social. Instagram. *Outdoors*. Símbolos e *slogan* da administração municipal. Ilicitude configurada. Ilícito de caráter objetivo. Viés eleitoral. Repercussão da conduta. Desnecessidade. [...] 5. Os efeitos decorrentes do cometimento da conduta vedada são automáticos, ante o caráter objetivo do ilícito, o qual prescinde da análise de pormenores circunstanciais que eventualmente possam estar atrelados à prática, tais como potencialidade lesiva e finalidade eleitoral. [...] (TSE. Ac. de 12.8.2021 no AgR-REsp-EI n.º 060030628, rel. Min. Edson Fachin).

[...] Eleições 2016. Prefeito. [...] Conduta vedada. Art. 73, II e III, da Lei 9.504/97. Camisetas confeccionadas com dinheiro público. Uniforme. Servidores municipais. Configuração. Prática ilícita. [...] 6. Descabe levar em conta a potencialidade lesiva do ilícito de interferir no resultado do pleito para a configuração da conduta vedada. Precedentes. [...] (TSE. Ac. de 20.8.2020 no AgR-REspe n.º 722, rel. Min. Luis Felipe Salomão).

Outro aspecto do princípio da objetividade diz respeito à circunscrição do pleito em que se realizam as eleições. As condutas vedadas têm aplicação em quaisquer esferas do governo, independentemente da circunscrição do pleito eleitoral, alcançando todos os agentes públicos, independentemente da esfera de governo em que desempenham as suas funções.

As exceções estão previstas no art. 73, incisos V e VIII e § 3º, da Lei Federal nº 9.504/1997, conforme se vê da transcrição dos dispositivos citados:

**Lei Federal n.º 9.504/1997. Art. 73.** São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...]

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;

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.

§ 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. (Grifo acrescido).

A doutrina especializada tem o mesmo entendimento, conforme excerto a seguir:

Algumas condutas vedadas somente são direcionadas para os agentes públicos da circunscrição do pleito. Outras são de obediência de todos os gestores públicos, independentemente de tratar-se de eleições para os cargos eletivos da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, cujos pleitos eleitorais ocorrerem em épocas distintas. Quando a lei quis restringir a conduta vedada à circunscrição do pleito (federal, estadual ou municipal), assim o fez expressamente, a exemplo do que ocorre com os incisos V e VI, "b" e "c", ambos do artigo 73 da Lei das Eleições. No silêncio da norma, em ano eleitoral aplica-se a conduta

vedada aos agentes públicos de todos os entes federativos, a exemplo do que ocorre com a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (art. 73, § 10, da LE). (PINTO, Djalma. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2008. p. 233. Grifo acrescido).

A jurisprudência do TSE caminha no mesmo sentido, conforme se depreende da leitura do seguinte julgado:

Eleições 2018 [...] Conduta vedada. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Distribuição de cestas básicas. Eleição em circunscrição diferente do cargo ocupado pelo autor da conduta. Irrelevância. [...] 2. É possível a apuração de conduta vedada ainda que o autor da conduta pertença à esfera administrativa diferente da do cargo em disputa, cabendo ao julgador, no caso concreto, aquilatar, cuidadosamente, o impacto dos ilícitos na disputa. 3. A implementação de programa de distribuição de cestas básicas a servidores de baixa renda pelo chefe do Poder Executivo de Magé/RJ no ano da eleição com o intuito de auxiliar o seu vice-prefeito [...] a se eleger ao cargo de deputado estadual, implica infração direta ao art. 73 § 10, da Lei nº 9.504/1997. 4. A citada conduta vedada, direcionada a servidores municipais em situação de vulnerabilidade social, cujo valor envolvido em muito supera o limite de gastos de campanha para o cargo de deputado estadual no Estado do Rio de Janeiro, justifica a imposição da pena de cassação do eleito, bem como a fixação da sanção de multa no patamar máximo. [...]” (TSE. Ac. de 23.11.2021 no RO-EI nº 060884775, rel. Min. Mauro Campbell Marques).

Enfim, as condutas vedadas são de índole objetiva, pois dispensam comprovação do dolo ou culpa do agente, sendo cláusulas de responsabilização objetiva, bem como independem, como regra, da circunscrição do pleito eleitoral, excetuadas as hipóteses previstas na lei.

### **3. CONDUTAS VEDADAS E ABUSO DE AUTORIDADE**

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.<sup>1</sup>

A vedação é aplicável durante todos os anos, independentemente de ser ou não ano eleitoral, e é de obediência obrigatória por todos os agentes públicos. O descumprimento pode configurar abuso de poder de autoridade e,

<sup>1</sup> Constituição Federal, art. 37, 1º.

se candidato, estará sujeito à pena de cancelamento do registro ou do diploma.<sup>2</sup>

O ato abusivo é caracterizado quando a conduta tem aptidão para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos, e não na eventual diferença de votos entre o candidato eleito e os não eleitos, conforme entendimento do TSE, *in verbis*:<sup>3</sup>

[...] deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos [...].”<sup>4</sup>

O uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, da utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido político, poderá ser representado à Justiça Eleitoral<sup>5</sup>.

## **Destaques**

- a. [...] abuso do poder político qualifica-se quando a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura ou 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 [...]. (TSE. Recurso Ordinário nº 265041, Relator (a) Min. Gilmar Mendes, DJE 08/05/2017)
  
- b. “1. 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. 2. O abuso do poder de autoridade pode se configurar, inclusive, a partir de fatos ocorridos em momento

<sup>2</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 74.

<sup>3</sup> Lei Complementar Federal nº 64/1990, art. 22, XVI, incluído pela Lei Complementar Federal nº 135/2010.

<sup>4</sup> TSE. Recurso Ordinário nº 265041, Relator (a) Min. Gilmar Mendes, DJE 08/05/2017.

<sup>5</sup> Lei Complementar Federal nº 64/1990, art. 22.

anterior ao registro de candidatura ou ao início da campanha eleitoral. Precedentes.” (Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5032, Acórdão de 30/09/2014, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA).

- c. O TSE é competente para julgar questão relativa à ofensa do §1º do art. 37 da CF, fora do período eleitoral (ERP nº 752, de Acórdão de 10/08/2006, relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto).
  
- d. **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).
  
- e. **Promoção pessoal:** “Quanto à violação ao art. 74 da Lei nº 9.504/97, o Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento de que a promoção pessoal do governante em publicidade institucional da administração (CF, art. 37, § 1º) é passível de apuração na investigação judicial ou na representação por conduta vedada. Nesse sentido: Ag nº 427/SP, rel. Min. Fernando Neves, DJ 20.6.2003” (REspe nº 21.380, Acórdão de 29/06/2004, relator Luiz Carlos Lopes Madeira).

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

[...] Conduta vedada. Art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97. Publicidade institucional. Período vedado. Uso de logomarca do gestor em bens públicos. [...] o agravante, candidato à reeleição no pleito de 2020, exibiu material publicitário com a logomarca identificadora de sua gestão no Poder Executivo em veículos oficiais, em placas de obras de engenharia e em alguns prédios públicos nos três meses que

antecederam o pleito. 6. A respeito do conteúdo do material publicitário, a Corte a quo assentou que ‘não se trata de uso do brasão do município, mas da logomarca que identificava a gestão dos representados e ora recorridos’. [...]” (Ac. de 28.4.2022 no AgR-AREspE nº 060048137, rel. Min. Benedito Gonçalves.)

**Segundo o TSE:** “Configura propaganda institucional vedada a manutenção de placas de obras públicas colocadas anteriormente ao período previsto no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, quando delas constar expressões que possam identificar autoridade, servidores ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral.” (TSE, ED-ED-AgR-AI nº 10.783, Acórdão de 15/04/2010, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. “É vedada a permanência de placas identificadoras de obras públicas e com conteúdo promocional do governo concorrente ao pleito, ainda que confeccionadas pela iniciativa privada.” (Recurso Especial Eleitoral nº 59297, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Acórdão de 09/12/2015).

#### **4. CONDUTAS VEDADAS E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A prática das condutas vedadas pelo art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997 pode configurar ato de improbidade administrativa, previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei Federal n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), cujas penalidades são de ordem cível-administrativa.

A circunstância de os fatos em investigação judicial na Justiça Eleitoral configurarem, em tese, improbidade administrativa não obsta a competência da Justiça Eleitoral para apuração dos eventuais ilícitos eleitorais. Assim, uma conduta pode implicar efeitos eleitorais e cíveis-administrativos, cuja competência para processar e julgar os efeitos eleitorais é da Justiça Eleitoral e o ato de improbidade é da Justiça Comum<sup>6</sup>.

#### **5. PROPAGANDA ELEITORAL**

A propaganda eleitoral é aquela divulgada durante o período eleitoral, com objetivo de dar conhecimento ao público de determinada candidatura a cargo eletivo e, por conseguinte, captar o voto do eleitor.

<sup>6</sup> TSE: RO n.º 1.717.231, Acórdão de 24/04/2012, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira; AgR-RO n.º 2.365, Acórdão de 01/12/2009, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares; AG nº 3.510, Acórdão de 27/03/2003, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira; Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n.º 31284, Acórdão de 08/04/2014, rel. Min. LAURITA HILÁRIO VAZ, Publicação: DJE de 20/05/2014.

Para sua caracterização, é suficiente que o conteúdo veiculado, ainda que de forma dissimulada, induza o eleitor a concluir que o aspirante ao cargo eletivo é o mais apto ao exercício da função pública.

Possui um único, simples e direto objetivo: convencer o eleitor a votar em determinado candidato.<sup>7</sup>

### 5.1. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA

É vedada a propaganda eleitoral antecipada, assim considerada a propaganda eleitoral realizada antes de 16 de agosto do ano em que se realizam as eleições.<sup>8</sup>

Não configura propaganda eleitoral antecipada os atos previstos no art. 36-A da Lei Federal n.º 9.504/1997, cuja redação é citada a seguir:

**Lei Federal n.º 9.504/1997. 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 poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet:

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;

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;

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;

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos;

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais;

VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio

<sup>7</sup> MADRUGA, Sidney Pessoa. Propaganda eleitoral: espécies: propaganda antecipada: propaganda na internet. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-180, jan./jun. 2013.

<sup>8</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 36.

partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias;

VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.<sup>9</sup>

Penalidade. Ao infrator(responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, ao beneficiário é aplicada a penalidade que varia de R\$ 5.000,00(cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) ou o valor equivalente ao custo da propaganda, se maior, conforme art. 36, § 3º da Lei Federal n.º 9.504/1997.

### **Destaques:**

- a) “[...] 3. Desde que inexistente pedido expresso de votos, a referência à candidatura e a promoção pessoal dos pré-candidatos não configuram propaganda eleitoral extemporânea. Assim, não se pode confundir ato de mera divulgação de propósitos em evento promovido por associação local, com posterior replicação em rede social, com propaganda eleitoral extemporânea. 4.[..]” (Recurso Especial Eleitoral nº 194, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 03/11/2017).
- b) A propaganda eleitoral antecipada massiva pode caracterizar ação abusiva, sob o viés econômico, a ser corrigida por meio de ação própria (Ac.-TSE, de 10.12.2019, no RO nº 060161619).
- c) A regra permissiva do art. 36-A da Lei das Eleições não legitima, em período de pré-campanha, a veiculação de propaganda por formas e meios proscritos durante o período eleitoral (Ac.-TSE, de 9.4.2019, no REspe nº 060022731).
- d) Não configura propaganda eleitoral antecipada elogio feito da tribuna da Casa Legislativa por parlamentar a postulante a cargo público (Ac.-TSE, de 2.2.2017, no REspe nº 35094).

<sup>9</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997. “Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (...) § 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: (...) IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que deverão atender aos seguintes requisitos: a) cadastro prévio na Justiça Eleitoral, que estabelecerá regulamentação para prestação de contas, fiscalização instantânea das doações, contas intermediárias, se houver, e repasses aos candidatos; b) identificação obrigatória, com o nome completo e o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) de cada um dos doadores e das quantias doadas; c) disponibilização em sítio eletrônico de lista com identificação dos doadores e das respectivas quantias doadas, a ser atualizada instantaneamente a cada nova doação; d) emissão obrigatória de recibo para o doador, relativo a cada doação realizada, sob a responsabilidade da entidade arrecadadora, com envio imediato para a Justiça Eleitoral e para o candidato de todas as informações relativas à doação; e) ampla ciência a candidatos e eleitores acerca das taxas administrativas a serem cobradas pela realização do serviço; f) não incidência em quaisquer das hipóteses listadas no art. 24 desta Lei; g) observância do calendário eleitoral, especialmente no que diz respeito ao início do período de arrecadação financeira, nos termos dispostos no § 2º do art. 22-A desta Lei; h) observância dos dispositivos desta Lei relacionados à propaganda na internet;”

- e) A ampla divulgação de ideias fora do período eleitoral, a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos não configuram propaganda extemporânea, desde que não envolvam pedido explícito de voto (Ac.-TSE, de 18.10.2016, no REspe nº 5124).
- f) A [...] divulgação de candidatura por meio de banner afixado em shopping center não caracteriza propaganda antecipada (Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 155-93, Relator. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 9.11.2017).
- g) “[...] Facebook. Fotos com o número e sigla do partido. Divulgação. Pré-candidatura. Possibilidade. Pedido explícito de voto. Ausência [...] mera divulgação de fotos em rede social de pessoas junto ao pré-candidato, ‘portando cartazes com o número e a sigla do partido por meio do qual viria a se candidatar’ [...] configura apenas divulgação de pré-candidatura, o que é admitido pela norma de regência e encontra amparo no vigente entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca do tema [...]” (Ac de 11.9.2018 no AgR-REspe 13969, rel. Min. Jorge Mussi).
- h) “[...] Propaganda eleitoral antecipada. Placas de plástico. Pedido explícito de votos. Ausência. Art. 36-A da Lei nº 9.504/97. Incidência [...] 1. Este Tribunal Superior, em julgamento recente, assentou que, ‘com a regra permissiva do art. 36-A da Lei nº 9.504, de 1997, na redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015, retirou-se do âmbito de caracterização de propaganda antecipada a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e outros atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, desde que não haja pedido expresso de voto’ [...] 2. A veiculação de mensagens com menção a possível candidatura, sem pedido explícito de votos, como ocorreu na espécie, não configura propaganda eleitoral extemporânea, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015. [...]” (Ac de 26.6.2018 no AgR-AI nº 924, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; no mesmo sentido o Ac de 16.2.2017 na Rp nº 29487, rel. Min. Herman Benjamin.)
- i) **Abuso de poder religioso:** “Ainda que não haja expressa previsão legal sobre o abuso do poder religioso, a prática de atos de propaganda em prol de candidatos por entidade religiosa, inclusive os realizados de forma dissimulada, pode caracterizar a hipótese de abuso do poder econômico, mediante a utilização de recursos financeiros provenientes de fonte vedada. Além disso, a utilização proposital dos meios de comunicação social para a difusão dos atos de promoção de candidaturas é capaz de caracterizar a hipótese de uso indevido prevista no art. 22 da Lei das Inelegibilidades. Em ambas as situações e conforme as circunstâncias verificadas, os fatos podem causar o desequilíbrio da igualdade de chances entre os concorrentes e, se atingir gravemente a normalidade e a legitimidade das eleições, levar à cassação do registro ou do diploma dos candidatos eleitos.” (Recurso Ordinário nº 265308, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, DJE 05/04/2017)
- j) **Convocação de redes de radiodifusão para pronunciamento:** de acordo com o art. 36-B da Lei Federal nº 9.504/1997, “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.” A convocação de redes de radiodifusão para pronunciamento de que trata o art. 36-B da Lei nº 9.504, de 1997, se refere àquela permitida, ou seja, antes dos três meses que antecedem o pleito eleitoral ou para tratar de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo, sob pena de se incidir na conduta vedada prevista no art. 73, inciso VI, alínea “c”, da Lei nº 9.504, de 1997.

- k) **Utilização de símbolos ou imagens em pronunciamento:** De acordo com o parágrafo único do art. 36-B da Lei Federal nº 9.504/1997, “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”, quais sejam, os símbolos da República Federativa do Brasil, que são a bandeira, o hino, as armas e o selo nacionais. PROPAGANDA ELEITORAL NA INTERNET: A lei permite a propaganda eleitoral na internet, a partir do dia 16 de agosto do ano da eleição. Todavia, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, salvo o impulsionamento de conteúdo, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes (art. 57-C, da Lei 9.504/97, com a redação dada pela Lei 13.488/17). SAIBA: o que é impulsionamento de conteúdo? É a contratação de serviços de propaganda para que o post do candidato receba destaque nas timelines de redes sociais e também nas buscas de provedores de pesquisa. A novidade já está em vigor desde o dia 06 de outubro de 2017.
- l) Nos termos do art. 39, § 5º, inc. IV, da Lei Federal nº 9.504/1997, constitui crime eleitoral, realizar, no dia da eleição: i) o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreatas; ii) a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna; iii) a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos; iv) a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B desta Lei, podendo ser mantidos em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente (Não há, contudo, vedação na manutenção dos conteúdos já existentes).
- m) De acordo com o art. 57-B, inc. IV, alínea “b” da Lei Federal nº 9.504/1997, é permitido a qualquer pessoa física, desde que não impulse, realizar propaganda eleitoral na internet por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet assemelhadas.
- n) De acordo com o art. 36, § 2º da Lei Federal nº 9.507/1997, não é permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.
- o) De acordo com o TSE, “[...] Conduta vedada. Art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997. Publicidade institucional em período defeso. [...] 2. No período vedado, é proibida a veiculação de publicidade institucional, independentemente do conteúdo eleitoral ou de seu teor informativo, educativo ou de orientação social, ressalvadas as exceções previstas em

- lei. Precedentes. 3. A conduta vedada prevista pelo art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997 fica configurada não obstante o momento em que autorizada a divulgação da publicidade institucional, desde que esta tenha permanecido nos 3 meses anteriores ao pleito. Precedentes. [...]” (Recurso Especial Eleitoral nº 84195, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 21/08/2019, Página 13)
- p) De acordo com jurisprudência do TSE: “ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. DIVULGAÇÃO DE INFORMES NO SÍTIO DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO AMAZONAS NA INTERNET. CARACTERIZAÇÃO DA CONDOTA VEDADA PREVISTA NO ART. 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/1997. PROPORCIONALIDADE DA PENA. 1. A jurisprudência do TSE entende que nem toda veiculação de notícia nos sítios mantidos pelos entes públicos na internet tem caráter de publicidade, podendo configurar-se a existência de caráter meramente informativo. Precedente: Rp nº 1600-62, Rel. Min. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJe de 10.3.2016. 2. Assim, não há como dizer, em abstrato, se a veiculação de notícias em sítios mantidos na internet por entes públicos nos três meses que antecedem o pleito constitui ou não a conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997. O exame deve ser feito caso a caso, de forma a identificar se a existência de simples informação sobre as atividades do órgão ou verdadeira publicidade institucional. No caso concreto, a maior parte das matérias veiculadas no sítio da Seduc caracteriza publicidade institucional.[...]” (Recurso Ordinário nº 185084, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 02/08/2018)
- q) “[...] Conduta vedada. Art. 73, I, III e VI, b, da Lei 9.504/97. Notícia veiculada em sítio mantido por empresa pública. [...] 4. Segundo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, não há falar em conduta vedada (art. 73 da Lei das Eleições) na hipótese em que a notícia veiculada no portal de órgão da Administração Pública possui conteúdo meramente informativo. Precedente. (...) 6. Não se verifica, portanto, a realização das condutas vedadas descritas no art. 73, I, III e VI, b, da Lei nº 9.504/97, haja vista a inexistência do uso de bens da administração pública ou a utilização dos serviços de seus empregados em benefício de candidatos, partido político ou coligação, tampouco se evidencia a publicidade institucional em período vedado. [...]” (Ac. de 17.12.2015 na Rp nº 160062, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura.)
- r) **Autorização em data anterior:** segundo o TSE, “A configuração da conduta vedada do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 - proibição de publicidade institucional nos três meses que antecedem a eleição - ante a natureza objetiva da referida norma - independe do momento em que autorizada a publicidade, bastando a sua manutenção no período vedado.” (Recurso Especial Eleitoral nº 60414, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, 01/03/2016). No mesmo sentido: “3. (...) (ii) a permanência de publicidade institucional durante o período vedado é suficiente para que se aplique a multa prevista no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997, sendo irrelevante que a peça publicitária tenha sido autorizada

- e afixada em momento anterior; (...)" (AI - Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 060316606, Acórdão de 07/10/2021)
- s) **Publicação de atos oficiais:** o Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento no sentido de que a publicação de atos oficiais ou meramente administrativos não caracteriza publicidade institucional por não apresentarem conotação eleitoral (AgR-REspe nº 25.748, Acórdão de 07/11/2006, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos).
  - t) Para o TSE, "os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, 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).
  - u) "O descumprimento do preceito consubstanciado no art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei nº 9.504/97, pressupõe a existência de publicidade institucional, o que não se confunde com ato de campanha realizado por meio de um "bate-papo" virtual, via Facebook." (Representação nº 84890, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Data 04/09/2014).
  - v) **Propagação indireta:** "6. A proibição de publicidade institucional, nesse contexto, impede que a propagação de fatos positivos relativos ao Governo do Estado seja levada a efeito não apenas pelo próprio governo do Estado, mas ainda por intermédio de entes federativos interpostos. Do contrário, abrir-se-ia um inaceitável flanco para burlas, permitindo-se que a imagem pública de gestores lançados à reeleição fosse impunemente polida e impulsionada, mediante a intervenção de correligionários ocupantes de cargos em outras esferas da Federação." (RO-EI - Recurso Ordinário Eleitoral nº 176880, Acórdão de 25/03/2021)
  - w) Para o TSE "[...] 14. O fato de se cuidar de reedição de festividade há muito tradicional no município não desconstitui, por si só, eventual constatação no sentido da prática de atos abusivos (gênero). 15. Há que ser verificado, em cada situação, se houve: a) para fins de abuso, desvirtuamento do evento comemorativo, visando à obtenção de dividendos eleitorais espúrios, mediante emprego desproporcional de recursos de conteúdo econômico e/ou utilização indevida da máquina pública; b) para fins de conduta vedada, infração objetiva ao comando legal, mediante a prática do ato no período crítico; c) em ambos, presença de circunstâncias que denotem gravidade (na quadra do abuso para a caracterização da ilegalidade e, no da conduta vedada, para ajuste da sanção). [...]" (Ac. de 19.3.2019 no REspe 57611, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.)
  - x) Para o TSE: "2. A norma do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 veda toda e qualquer publicidade institucional nos três meses anteriores à eleição, ainda que realizada de forma indireta, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral, o que visa evitar sejam favorecidas aquelas autoridades ou servidores públicos que estejam em campanha eleitoral, provocando uma injustificada desigualdade entre os candidatos e comprometeria a lisura do pleito. 3. A mencionada regra proibitiva não admite publicidade institucional, ainda que

realizada sem ofensa ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, ou seja, mesmo que tenha exclusivo caráter educativo, informativo ou de orientação social.” (RESPE nº 21.171, Acórdão de 17/06/2004)

## 5.2. GASTOS COM PUBLICIDADE DE ÓRGÃOS OU ENTIDADES PÚBLICAS

No primeiro semestre do ano de eleição, é vedado ao administrador público empenhar 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 três últimos anos que antecedem o pleito<sup>10</sup>.

Quanto à média dos gastos, a Procuradoria-Geral do Estado<sup>11</sup> já se pronunciou no sentido de que: i) deve ser considerado o valor total da Administração Pública Direta e Indireta, incluindo as empresas estatais; ii) para as empresas estatais, há que se observar também o art. 93, § 2º, da Lei Federal n.º 13.303/2016, com três limites para o ano eleitoral, a saber, a) despesa geral com publicidade de que trata o inc. VII do art. 73 da Lei Eleitoral; b) percentual máximo de despesas com publicidade e patrocínio em relação a receita bruta da entidade e c) o limite de gastos das estatais quando as eleições visarem o preenchimento de cargos do ente federativo a que sejam vinculadas<sup>12</sup>.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>13</sup>

### Destaques

<sup>10</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, inc. VII.

<sup>11</sup> Informação n.º 171/2020-AT-GAB/PGE, aprovada pela Exma. Procuradora-Geral do Estado no Despacho n.º 386/2020-PGE à fls. 17 do protocolado n.º 16.592.174-7.

<sup>12</sup> Lei Federal n.º 13.303/2016. “Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior. [...] § 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.”

<sup>13</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

a) **Requisição de informações sobre gastos:** “1. A Justiça Eleitoral tem competência para requisitar ao Presidente da República informações quanto aos gastos com publicidade (inciso XVIII do art. 23 do Código Eleitoral e inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97); 2. Partidos políticos, como protagonistas centrais do processo eleitoral, têm legitimidade para pleitear a requisição de tais informações à Justiça Eleitoral; 3. O Presidente da República, chefe do Poder Executivo é exercente da direção superior da administração pública federal, é responsável pela prestação das informações do gênero.” (TSE, Petição nº 1.880, Acórdão de 29/06/2006, relator Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto).

b) **Incremento de publicidade:** “[...] Ação de investigação judicial eleitoral. Publicidade institucional. Gastos. Governador e vice-governador. Conduta vedada. Abuso do poder político. Uso indevido dos meios de comunicação social. [...] 5. A criação da nova logomarca, a publicidade realizada em desacordo com o comando constitucional para identificar atos de determinada gestão e a desproporcional concentração de gastos no primeiro semestre do ano da eleição configura abuso do poder político, com gravidade suficiente para atrair as sanções previstas no art. 22, XIV, da LC 64/90. [...]” (Ac. de 7.2.2017 no RO nº 138069, rel. Min. Henrique Neves da Silva.)

ADI 7.178 MC/DF – Ampliação de gastos com publicidade institucional. A ampliação dos limites para gasto com publicidade institucional, às vésperas das eleições, pode afetar as condições da disputa eleitoral. Assim, em obediência ao princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF), a Lei nº 14.356/2022 não deve produzir efeitos antes da realização da eleição em outubro do ano em curso. “[Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para se dar interpretação conforme à Constituição no sentido de que os arts. 3º e 4º da Lei nº 14.356, de 31 de maio de 2022, que alteram os critérios previstos no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97, não se apliquem ao pleito de 2022, em virtude do princípio da anterioridade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal.]”

“[...] Conduta vedada. Teto de gastos. Publicidade dos órgãos públicos. Ano eleitoral. Art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97. [...] 2. Sob a perspectiva da reserva legal proporcional, devem ser entendidas como despesas com publicidade dos órgãos públicos, na forma do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, as verbas destinadas ao anúncio de programas, bens, serviços, campanhas e obras públicas, excluído do alcance da norma o montante despendido com publicações na imprensa oficial para divulgação de editais, contratos públicos e demais atos de praxe ao funcionamento ordinário da Administração Pública, os quais não estão sujeitos a vedação durante o período eleitoral (art. 73, VI, b, da Lei das Eleições), por não se enquadrarem no conceito de atos de caráter publicitário. [...]” (Ac. de 20.10.2022 no REspEI nº 060037066, rel. Min. Carlos Horbach.)

### 5.3. PARTICIPAÇÃO DE CANDIDATOS EM INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

Nos 3 (três) meses que precedem o pleito, o candidato não pode comparecer em inaugurações de obras públicas.<sup>14</sup> O simples comparecimento a inaugurações de obras públicas é vedado, não demandado a participação no evento, sendo aplicável a candidatos de qualquer cargo, não só aos cargos para o Poder Executivo.

**Penalidades:** cassação do registro de candidatura ou do diploma de eleito; e, no caso de configurado abuso do poder de autoridade, inelegibilidade de quantos hajam contribuído para a prática do ato para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou a conduta vedada.<sup>15</sup>

#### Destaques:

- a) **Constitucionalidade do art. 77:** “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 77 DA LEI FEDERAL N. 9.504/97. PROIBIÇÃO IMPOSTA AOS CANDIDATOS A CARGOS DO PODER EXECUTIVO REFERENTE À PARTICIPAÇÃO EM INAUGURAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS NOS TRÊS MESES QUE PRECEDEM O PLEITO ELETIVO. SUJEIÇÃO DO INFRATOR À CASSAÇÃO DO REGISTRO DA CANDIDATURA. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. ARTIGO 50, CAPUT E INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A proibição veiculada pelo preceito atacado não consubstancia nova condição de elegibilidade. Precedentes. 2. O preceito inscrito no artigo 77 da Lei federal n. 9.504 visa a coibir abusos, conferindo igualdade de tratamento aos candidatos, sem afronta ao disposto no artigo 14, § 9º, da Constituição do Brasil. 3. A alegação de que o artigo impugnado violaria o princípio da isonomia improcede. A concreção do princípio da igualdade reclama a prévia determinação de quais sejam os iguais e quais os desiguais. O direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais. 4. Os atos normativos podem, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. É necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente”. (ADI 3.305, Min. Eros Grau, j. 13/09/2006)
- b) **Condição de candidato:** “O art. 77 da Lei nº 9.504/1997, ao exigir a condição de candidato para a configuração da conduta vedada, deve ser interpretado de acordo com o telos subjacente à normatização, no

<sup>14</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 77, com redação dada pela Lei Federal n.º 12.034/2009

<sup>15</sup> Lei nº 9.504, de 1997, art. 77, parágrafo único. Lei Complementar nº 64, de 1990, art. 22, XIV.

sentido de evitar que agentes e gestores se utilizem das inaugurações de obras públicas como meio de angariar benefício eleitoral.” (RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 29409, j. 05/02/2019)

- c) **Condição material de candidato:** Incidência do art. 77, da Lei nº 9.504/1997 ao gestor que não ostenta a qualificação formal de candidato na época do comparecimento à inauguração da obra pública, mas que demonstra a condição material de candidato. (AgR-REspe nº 29409, de 5.2.2019, Rel. Min. Edson Fachin)
- d) **Proporcionalidade:** “A jurisprudência do TSE admite a aplicação do princípio da proporcionalidade na representação por conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97, para afastar a sanção de cassação do diploma, quando a presença do candidato em inauguração de obra pública ocorre de forma discreta e sem a sua participação ativa na solenidade, de modo a não acarretar a quebra de chances entre os players.” (Agravo de Instrumento nº 50082, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Dje 03/10/2017)
- e) **Inauguração de obra privada:** O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, entendeu que a participação de candidato em inauguração de obra de instituição privada não caracteriza a conduta vedada prevista no art. 77 da Lei nº 9.504/1997, ainda que a obra tenha sido subsidiada com dinheiro público. (Recurso Especial Eleitoral nº 18-212, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 3.10.2017)

#### 5.4. CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS

Nos três meses que antecederem as eleições, é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos para a realização de inaugurações.<sup>16</sup>

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta e cassação do registro de candidatura ou do diploma de eleito do candidato beneficiado, seja agente público ou não; e, em caso de configurado abuso do poder de autoridade, inelegibilidade de quantos hajam contribuído para a prática do ato para as eleições a se realizarem nos oito anos subsequentes à eleição.<sup>17</sup>

#### Destaques

- a) **Show gravado em DVD:** “Em qualquer das circunstâncias, proibido está a utilização de show de qualquer natureza, remunerado ou não, seja com a presença ao vivo de artistas, seja por intermédio de instrumentos outros como é a hipótese de “(...) retransmissão de shows gravados em DVD’, pois o espírito da Lei Eleitoral é evitar que a vontade do eleitor seja manipulada de modo a se desviar da real finalidade de um comício eleitoral, que é

<sup>16</sup> Lei n.º 9.504/1997, art. 75.

<sup>17</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 75, parágrafo único. Lei Complementar Federal nº 64/1990, art. 22, XIV.

submeter a conhecimento público o ideário e plataforma de governo do candidato, em se tratando de candidatura a mandato executivo, ou os projetos legislativos, em se tratando de candidato a mandato eletivo de natureza proporcional.” (TSE. Consulta nº 1.261, Resolução nº 22.267, de 29/06/2006, Relator Ministro Francisco Cesar Asfor Rocha).

- b) “CONSULTA. UTILIZAÇÃO. TELÃO. PALCO FIXO. COMÍCIO. POSSIBILIDADE. RETRANSMISSÃO. SHOW ARTÍSTICO GRAVADO. UTILIZAÇÃO. TRIO ELÉTRICO. IMPOSSIBILIDADE.” (CTA nº 1261, que gerou a Resolução nº 22. 267 de 29/06/2006)
- c) **Resolução TSE n. 23.671, de 14/12/2021** (Processo de Instrução n. 0600751- 65.2019.6.00.0000 – Dje/TSE n. 236, de 23/12/2021), que altera a Resolução TSE n. 23.610, de 18/12/2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. “Art. 1º A Res.-TSE n. 23.610/2019, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) “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 n. 5.970/DF, j. em 7.10.2021, e TSE: CTA n. 0601243-23/DF, DJe de 23.9.2020). Parágrafo único. A proibição de que trata o caput deste artigo não se estende: 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 II - às apresentações artísticas ou shows musicais em eventos de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais previstos no art. 23, § 4º, V, da Lei no 9.504/1997 (STF: ADI n. 5.970/DF, j. em 7.10.2021).” (NR)

## 5.5. PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO

Nos três meses que antecedem o pleito, é vedado autorizar a publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta.

**Exceções:** propagandas de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado ou em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Também é vedado 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.<sup>18</sup>

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>19</sup>

### **Destaques**

- a) **Abrangência:** Esta vedação específica se aplica apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.<sup>20</sup>
- b) Segundo o TSE: “Configura propaganda eleitoral extemporânea a entrevista que ultrapassa o motivo de sua convocação, demonstrando nítido caráter eleitoreiro. Precedentes do Tribunal Superior Eleitoral.” (Agravo de Instrumento n.º 21114, Relator(a) Min. Maria Thereza Rocha De Assis Moura, DJE 09/03/2016)

### **5.6. PROPAGANDA ELEITORAL EM SÍTIOS OFICIAIS OU HOSPEDADOS POR ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA OU INDIRETA**

A veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos e/ou em sítios oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é vedada.

A vedação é de caráter permanente, não se restringindo ao período eleitoral.<sup>21</sup>

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00, ou em valor equivalente ao dobro da quantia despendida, se esse cálculo superar o limite máximo da multa, aos agentes responsáveis e ao beneficiário, quando comprovado o prévio conhecimento deste, sem prejuízo de outras sanções de caráter

<sup>18</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, VI, b e c.

<sup>19</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

<sup>20</sup> Lei n.º 9.504/1997, art. 73, §3º.

<sup>21</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 57-C, § 1º, com redação dada pela Lei Federal n.º 13.488/2017.

constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.<sup>22</sup>

#### **Destaques:**

- a) O TSE entendeu que “a utilização de página mantida por órgão da administração pública do município, como meio de acesso, por intermédio de link, a sítio que promove candidato, configura violação ao art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9.504/97. O fato de constar da página oficial somente o link do sítio pessoal do candidato, e não a propaganda em si, não afasta o caráter ilícito de sua conduta, uma vez que a página oficial foi utilizada como meio facilitador de divulgação de propaganda eleitoral em favor do representado” (AgR-REspe nº 838.119, Acórdão de 21.06.2011, relator Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares).

**No mesmo sentido:** “A utilização de link em site oficial para direcionamento a sítio pessoal de candidato caracteriza a conduta vedada por lei (art. 57-C, § 1º, II, Lei nº 9.507/97).” (Recurso em Representação nº 78213, Acórdão de 05/08/2014, Relator(a) Min. ADMAR GONZAGA NETO, Data 5/8/2014); “A utilização de página na internet mantida por órgão público para veicular link de sítio pessoal de candidato, do qual consta propaganda eleitoral, enquadra-se na vedação contida no art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9.504/97. Precedentes.” (Recurso Especial Eleitoral nº 802961, Acórdão de 28/11/2013)

#### **5.7. VEDAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE NOMES E SIGLAS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS**

De 16 de agosto do ano até o fim do ano em que se realizam as eleições, é vedado o uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime.<sup>23</sup>

**Penalidades:** detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR.

#### **Destaques:**

- a) É vedado: i) associar ao nome do candidato todo ou parte de nome de órgão público da União, Estados, Distrito Federal ou Município, suas autarquias e fundações (ex: JOSÉ DA SESA, JOÃO DA SESP); ii) uso pelo candidato do logotipo de órgão público federal, estadual, distrital ou

<sup>22</sup> Lei nº 9.504/1997, art. 57-C, § 2º.

<sup>23</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, artigos 36 e 40.

municipal, suas autarquias e fundações; utilização de nome de órgão público da União, Estados, Distrito Federal ou Município, suas autarquias e fundações no nome de urna do candidato, santinho e propaganda impressa, conforme entendimento do TSE (Recurso eleitoral nº 106.81.2012.6.19.0105, TRE/RJ); o art. 40 da Lei n. 9.504/1997 se constitui numa limitação legal a ser observada pelos candidatos quando da escolha de sua variação nominal, tornando inviável o uso de expressão associada ou semelhante às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista, entre as quais, por óbvio, a sigla que identifica o ente da administração (Recurso eleitoral nº 136-33.2012.6.17.0086/TRE/PE).

- b) O crime eleitoral ocorre durante o período da propaganda eleitoral, contudo é vedado, a qualquer tempo, o uso, sem autorização, do nome alheio - inclusive de órgãos públicos - em propaganda comercial (Código Civil, art. 18) e incorre em crime quem altera, falsifica ou faz uso indevido de marcas, logotipos, siglas ou quaisquer outros símbolos utilizados ou identificadores de órgãos ou entidades da Administração Pública (Código Penal, art. 296, §1º, III).
- c) **Internet e mídias sociais:** “[...] 2. A veiculação de vídeos de publicidade institucional no canal mantido pela Prefeitura no Youtube nos três meses que antecedem o pleito caracterizam, objetivamente, a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições. [...]” (TSE. Ac. de 10.6.2021 no AgR-AREspE nº 060004220, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

[...] Representação por conduta vedada. Vereador. Publicidade institucional. Conteúdo divulgado em página oficial do município em momento anterior ao período vedado. Propaganda replicada em perfis privados do candidato. Facebook e Instagram. Liberdade de expressão. Prevalência. Precedente do TSE. [...] 2. Não configura prática de conduta vedada disposta no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97 a reprodução, pelo candidato, em suas redes sociais, de peça publicitária extraída dos veículos oficiais da administração pública, ainda que no período vedado. Prevalência do direito à liberdade de expressão. [...]” (TSE. Ac. de 27.4.2023 no AgR-REspEI nº 060006929, rel. Min. Carlos Horbach.)

[...] Conduta vedada. Publicidade institucional. Veiculação em perfil particular de rede social. Utilização da máquina pública não demonstrada. Liberdade de expressão. [...] 2. O desequilíbrio gerado pelo emprego da máquina pública é a essência da vedação à publicidade institucional prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, que objetiva assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. 3. A veiculação de postagens sobre atos, programas, obras, serviços e/ou campanhas de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais em perfil privado de rede social não se confunde com publicidade institucional autorizada por agente público e custeada com recursos públicos, a qual é vedada nos três meses que antecedem as eleições (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997). 4. É lícito aos cidadãos, inclusive os servidores públicos, utilizarem-se das redes sociais tanto

para criticar quanto para elogiar as realizações da Administração Pública, sem que tal conduta caracterize, necessariamente, publicidade institucional. (...)” (<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=520742&noCache=520353036>)

## 6. PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAL

6.1. Nos três meses antes do pleito eleitoral até a posse dos eleitos, é vedado 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, de ofício, remover, transferir ou exonerar servidor público.<sup>24</sup>

Não se aplica a vedação para: i) nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; ii) nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; iii) nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início do trimestre de proibição, observando-se o disposto no art. 21, incisos II e IV, § 2º, e o art. 42, ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, ou seja, se realiza nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou Órgão, não poderá resultar em aumento de despesa com pessoal nem conter previsão de pagamento para os exercícios seguintes; iv) nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; v) transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

### Destaques:

- a) A vigência de calamidade pública ou situação de emergência não é, por si só, justificativa para a prática dos atos, devendo ser comprovado que o ato é necessário para a instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, e desde que prévia e expressamente autorizado pelo Chefe do Poder Executivo.
- b) “[...] **Contratação de pessoal.** Art. 73, V, da Lei n o 9.504/97. Surto de dengue. Serviço essencial e inadiável. [...] 1. A autorização referida na alínea d do inciso V do art. 73 da Lei n o 9.504/97 deve ser específica para a contratação pretendida e devidamente justificada. 2. O fato de se tratar de contratação de pessoal para prestar serviços essenciais e inadiáveis não afasta a necessidade de que, no período a que se refere

<sup>24</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, inc. V.

o inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97, haja expressa autorização por parte do chefe do Executivo. NE : Trecho do voto do relator: “Na verdade, entendo que a referida autorização deve ser dada no período de que trata o mencionado inciso V do art. 73, que é de três meses antes do pleito até a posse dos eleitos.”(Ac. de 20.5.2003 no AgRgAg nº 4248, rel. Min. Fernando Neves.)

- c) **Contratações temporárias:** “[...] Servidores temporários. Contratação em ano eleitoral. Demissão após o pleito. [...] 4. A demissão de servidores temporários após a realização do pleito e em período que antecede a posse dos eleitos caracteriza a conduta vedada descrita no inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97. 5. O entendimento exposto no acórdão regional está em consonância com a jurisprudência do TSE, segundo a qual, ‘mesmo que as contratações tenham ocorrido antes do prazo de três meses que antecede o pleito, a que se refere o art. 73, V, da Lei das Eleições, tal alegação não exclui a possibilidade de exame da ilicitude para fins de configuração do abuso do poder político, especialmente porque se registrou que não havia prova de que as contratações ocorreram por motivo relevante ou urgente, conforme consignado no acórdão recorrido [...] e ‘a contratação e demissão de servidores temporários constitui, em regra, ato lícito permitido ao administrador público, mas que a lei eleitoral torna proibido, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a fim de evitar qualquer tentativa de manipulação de eleitores ’ [...]”(Ac. de 5.9.2019 no AgR-AI nº 18912, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

“[...] Conduta vedada. Renovação de contratos de servidores temporários. Novo vínculo de direito público. Configuração da conduta vedada. Serviços de educação e assistência social. Ausência de essencialidade. [...] 1. A renovação de contratos de servidores públicos temporários, nos três meses que antecedem as eleições, configura conduta vedada, nos termos do art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997. 2. Teleologicamente, a conduta vedada do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições busca evitar que o agente público abuse da posição de administrador para auferir benefícios na campanha, utilizando os cargos ou empregos públicos, sob sua gestão, como moeda de troca eleitoral. Sendo assim, é indiferente que se trate de contratação originária ou de renovação, pois a ‘promessa de permanência’ no cargo pode ser tão quanto ou ainda mais apelativa que a promessa de contratação. 3. A renovação contratual, ao modo de prorrogação, encontra-se contida no campo semântico do verbo ‘contratar’, pois, na realidade, o contrato por prazo determinado é extinto e substituído por um novo; este, ainda que venha a ter o mesmo conteúdo, constitui novo vínculo entre as partes contratantes. 4. A contratação de servidores por tempo determinado pressupõe necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88). Após cada período, a necessidade de contratação e o excepcional interesse público devem ser reavaliados, de forma a fundamentar a renovação dos contratos. Portanto, a renovação constitui ato administrativo diverso da contratação originária, com fundamentação nova e atualizada, não podendo ser considerada mera extensão de

vínculo anterior. 5. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não faz distinção entre a contratação originária e a renovação dos contratos temporários. Precedente. 6. O legislador excepcionou a regra apenas para os casos em que a contratação seja necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo (art. 73, inciso V, alínea "d", da Lei nº 9.504/1997). Nesse sentido, não está contida na ressalva legal a contratação de temporários para o trabalho em obras que já se estendem há mais de dois anos, ainda que venham a se destinar, posteriormente, a serviço essencial. 7. O conceito de 'serviço público essencial' é interpretado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral de maneira restritiva, abarcando apenas aqueles relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população. Exclui-se, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação e assistência social. Precedentes. 8. Embora os serviços de educação sejam de relevante interesse público, o legislador optou por critério diverso para excepcionar a regra do art. 73, inciso V, da Lei das Eleições. Não pode o julgador, diante da opção legislativa, substituí-la por regra que, em seu juízo, lhe parece mais justa ou adequada, sob pena de ofensa ao princípio democrático (art. 2º da CF/88). 9. A análise consequencialista da decisão judicial não pode conduzir à negativa de aplicação da lei vigente. O chefe do Poder Executivo possui inúmeras alternativas durante sua administração, devendo a responsabilidade pela programação da gestão abarcar a duração dos contratos firmados e a existência de condutas vedadas durante o curso do mandato. [...]” (Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin.)

“[...] Prefeito e vice-prefeito. Conduta vedada. [...] Art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997. Renovação de contratos temporários em período vedado. Existência de concurso público homologado. [...] 3. O art. 73, V, da Lei nº 9.504/1997 não faz referência direta à vedação de prorrogação de contrato temporário de servidores da administração pública, mas também não enumera tal hipótese como uma de suas ressalvas. 4. No caso, verifica-se a ocorrência da conduta vedada do art. 73, V, da Lei das Eleições, tendo em vista que, conforme registrado nas premissas fáticas do acórdão regional, embora houvesse concurso homologado antes dos 3 meses que antecederam as eleições, a administração pública optou, sem justificativa, pela renovação dos contratos temporários já existentes, no lugar de nomear os candidatos aprovados. [...]” (Ac. de 11.6.2019 no REspe nº 29410, rel. Min. Og Fernandes.)

“[...] Prefeito e vice. [...] Conduta vedada. Art. 73, V, da Lei 9.504/97. Contrato temporário. Período defeso. [...] 1. Na decisão monocrática, restabeleceu-se sentença em que se reconheceu a prática de conduta vedada pelos agravantes - reeleitos ao cargo majoritário [...] consistente em contratações de seis funcionários por tempo determinado no período crítico, não albergadas pela ressalva do art. 73, V, d, da Lei 9.504/97, impondo-se, em consequência, multa individual [...] 3. A teor do entendimento desta Corte, conceitua-se como serviço público essencial, para os fins do art. 73, V, d, da Lei 9.504/97, aquele de natureza

emergencial, umbilicalmente ligado à sobrevivência, à saúde ou à segurança da população. Interpretação em sentido diverso esvaziaria o comando legal e permitiria o uso da máquina pública em benefício de candidaturas. 4. No caso, apesar de as contratações estarem ligadas à Secretaria Municipal de Saúde, não se verifica o caráter essencial quanto aos cargos de auxiliar de serviços gerais e de agente de vigilância ambiental (prevenção e controle de fatores de risco ambiental). 5. A simples circunstância de os cargos estarem lotados na Secretaria Municipal de Saúde não lhes confere, ipso facto, a inescusável premência a que alude o referido dispositivo, sendo forçoso reconhecer a ilicitude das contratações na espécie [...]. ” (Ac. de 11.4.2019 no AgR-REspe nº 101261, rel. Min. Jorge Mussi.)

- d) **Cargos em comissão:** “Conduta vedada. Nomeação. Cargo em comissão. 1. O art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 estabelece, nos três meses que antecedem a eleição até a posse dos eleitos, a proibição de nomeação ou exoneração de servidor público, bem como a readaptação de suas vantagens, entre outras hipóteses, mas expressamente ressalva, na respectiva alínea a, a possibilidade de nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança. 2. O fato de o servidor nomeado para cargo em comissão ter sido exonerado e, logo em seguida, nomeado para cargo em comissão com concessão de maior vantagem pecuniária não permite, por si só, afastar a ressalva do art. 73, V, a, da Lei nº 9.504/97, porquanto tal dispositivo legal não veda eventual melhoria na condição do servidor. [...]” (Ac. de 6.11.2012 no AgR-REspe nº 299446, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

6.2. No ano em que se realizar as eleições, é vedado ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta 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.<sup>25</sup>

A vedação é direcionada aos servidores do Poder Executivo, não se estendendo aos servidores dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo, por se tratar de norma restritiva de direitos, a qual demanda interpretação estrita.<sup>26</sup>

O servidor licenciado, fora do horário de trabalho ou em gozo de férias poderá participar de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação (em relação às férias, vide a Resolução TSE n.º 21.854, Acórdão de 01/07/2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).

Todavia, os agentes políticos e os servidores ocupantes de cargo em comissão, em relação aos quais pode haver o extravasamento do horário de expediente normal, se participarem de campanha eleitoral de candidato, partido

<sup>25</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, III.

<sup>26</sup> Recurso Especial Eleitoral nº 119653, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, DJE 12/09/2016.

político ou coligação, não devem fazê-lo quando estiverem no exercício do cargo público, nem se identificando como agentes públicos.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>27</sup>

**Destaques:**

- a) “A vedação contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97 é direcionada aos servidores do Poder Executivo, não se estendendo aos servidores dos demais poderes, em especial do Poder Legislativo, por se tratar de norma restritiva de direitos, a qual demanda, portanto, interpretação estrita.” (Recurso Especial Eleitoral nº 119653, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, DJE 12/09/2016).
- b) “A conduta vedada encartada no art. 73, III, da Lei das Eleições reclama a cessão de servidor público ou empregado da Administração, bem como o uso de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente, razão por que o seu âmbito de proteção não alberga o servidor público cedido.” (Recurso Especial Eleitoral nº 76210, Relator(a) Min. Luiz Fux, DJE 06/05/2015)
- c) Exercício do cargo e identificação: os agentes políticos e servidores ocupantes de cargo em comissão, em relação aos quais pode haver o extravasamento do horário de expediente normal, se participarem de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, não devem fazê-lo quando estiverem no exercício do cargo público, nem se identificando como agentes públicos.
- d) “A distribuição de panfletos de propaganda eleitoral por prefeito em benefício da candidatura de sua filha ao cargo de deputado estadual afigura-se atípica para os fins da conduta vedada de que trata o art. 73, III, da Lei nº 9.504/97, pois inexistente, no caso dos autos, o núcleo referente à cessão de servidor público para a campanha”. (Recurso Ordinário nº 15170, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, DJE 19/08/2014).
- e) “O uso de serviço de servidores públicos na campanha eleitoral não se confunde com a prestação de segurança à autoridade que se candidata à reeleição.” (TSE, AG nº 4.246, Acórdão de 24/05/2005, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).

6.3. Dos três meses antes do pleito eleitoral até a posse dos eleitos, é vedado fazer a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que cededa a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>29</sup>

### **Destaques**

- a) De acordo com a jurisprudência do TSE, “a aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela lei eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral”. (Consulta no 782, Resolução TSE no 21.296, de 12/11/2002, relator Ministro Fernando Neves da Silva).
- b) **Reestruturação de carreira:** De acordo com o TSE, “a aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não encontra obstáculo na proibição contida no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 1997” (Resolução no 21.054, de 02/04/2002, relator Ministro Fernando Neves da Silva).
- c) **Recomposição de perdas:** Para o TSE, “a revisão remuneratória só transpõe a seara da licitude, se exceder ‘a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição’”(Resolução no 21.812, de 08/06/2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).  
“[...] Conduta vedada. Art. 73, VIII, da Lei 9.504/97. [...] Revisão geral da remuneração acima da inflação. [...] 2. O art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97 veda ao agente público fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração (lato sensu) 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 do mesmo diploma legal até a posse dos eleitos. 3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final. [...]”(Ac. de 9.4.2019 no RO nº 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

<sup>28</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, artigos 7º e 73, VIII. Resolução TSE no 23.610/2019, art. 83, VIII.

<sup>29</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

- d) **Lei de Responsabilidade Fiscal:** É necessário também observar, no caso concreto, o art. 21, incisos II e IV, § 2º, e o art. 42, ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, que proíbem o acréscimo de despesas com pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato ou que contenha parcela(s) a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.
- e) **Readaptação de vantagem:** “[...] Conduta vedada. Art. 73, V da lei 9.504/97. Readaptação de vantagens. [...] 4. A conduta se amolda ao ilícito previsto no art. 73, V da Lei 9.504/97, uma vez que a Servidora, que ganhava uma gratificação de 15%, passou a receber a partir de 22.8.2016 - dentro do período vedado -, gratificação de 40%. Ainda que se alegue que o acréscimo decorreu em virtude de a Servidora ter sido nomeada para um cargo de chefia, não se justificou o motivo de a nomeação ter ocorrido em 30.3.2016 e o benefício incrementado 4 meses depois. [...]”(Ac. de 21.11.2017 no AgR-REspe nº 16448, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.)

## 7. PROIBIÇÕES NA ÁREA DE GESTÃO DE BENS E SERVIÇOS

7.1. No ano eleitoral, é proibido ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta do Estado.<sup>30</sup> Por exemplo, é vedado: realização de comício em bem imóvel público; utilização de veículo oficial para transportar material de campanha eleitoral; cessão de repartição pública para atividade de campanha eleitoral; utilização de bens da repartição, tais como celulares e computadores para fazer propaganda eleitoral de candidato.

A lei autoriza: cessão e utilização de bens públicos para realização de convenção partidária; uso de transporte oficial e de residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público, pelos candidatos à reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-governador do Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>31</sup>

### Destaques

<sup>30</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, I e § 2º.

<sup>31</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

- a) **Necessidade de comprovação do benefício efetivo:** “1. O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 tutela a igualdade na disputa entre os candidatos participantes do pleito, no intuito de manter a higidez do processo eleitoral. Contudo, para afastar legalmente determinado mandato eletivo obtido nas urnas, compete à Justiça Eleitoral verificar a existência de provas seguras de que o uso da máquina pública foi capaz de atingir o bem protegido pela referida norma. Na linha da jurisprudência do TSE, “para configuração da conduta vedada descrita no art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, é necessário que a cessão ou utilização de bem público seja feita em benefício de candidato, violando-se a isonomia do pleito”, pois “o que a lei veda é o uso efetivo, real, do aparato estatal em prol de campanha, e não a simples captação de imagens de bem público” (Rp nº 3267-25/DF, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgada em 29.3.2012). 2. Configura a conduta vedada pelo art. 73, incisos I e III, da Lei nº 9.504/1997 a efetiva utilização de bens públicos - viatura da Brigada Militar e farda policial - e de servidores públicos - depoimentos de policiais militares fardados gravados no contexto da rotina de trabalho e divulgados para promoção de candidatura política. (Recurso Ordinário nº 137.994, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, Dje 22/03/2017).
- b) **Necessidade de Registro da Candidatura:** O Tribunal Superior Eleitoral entendia, até 2014, que a conduta ora tratada pode se configurar antes mesmo do período eleitoral, não se restringindo ao período de três meses que antecedem à eleição. O entendimento foi alterado a partir das Eleições de 2014, quando afirmou que “A hipótese de incidência do inciso I do referido art. 73 é direcionada às candidaturas postas, não sendo possível cogitar sua aplicação antes de formalizado o registro de candidatura”. (Representação ne 14562, Relator(a) Min. Admar Gonzaga Neto, DJE 27/08/2014). “Diante da ausência de previsão expressa, para a incidência do inciso I do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a conduta deve ser praticada durante o período eleitoral, nos três meses que antecedem o pleito, quando se pode falar em candidatos. (Recurso Especial Eleitoral nº 98.924, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, RJTSE - Data 17/12/2013).
- c) **Uso de imagem de bem público:** “[...] Conduta vedada. Art. 73, incisos I, III e IV, b, da Lei nº 9.504/1997. Gravação de propaganda eleitoral em obra pública. Uso de imagem de bem público. Não configuração de conduta vedada. Restrição de acesso não comprovada. [...] 1. A conduta vedada prevista no art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 somente se configura quando demonstrado o desvio de bem público do interesse coletivo para servir aos interesses da campanha eleitoral. 2. A mera utilização de imagem de bem público em propaganda eleitoral não configura conduta vedada, exceto na hipótese excepcional de imagem de acesso restrito ou de bem inacessível. 3. Não se presume a inacessibilidade do bem ou o acesso restrito à sua imagem pelo fato de se tratar de obra pública em andamento. As limitações justificadas por razões de segurança ou higidez da obra não significam, por si sós, restrição geral de acesso. 4. Cabe ao autor comprovar a restrição ou inacessibilidade do bem público pelo cidadão comum para que o uso de

sua imagem possa vir a se amoldar à conduta vedada prevista no art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997. 5. As provas indicam que trechos da obra não estavam cobertos nem isolados, permitindo acesso e visibilidade sem fiscalização ou restrição. Além disso, as gravações revelam a presença de outras pessoas e o trânsito de veículos na área, não se verificando a restrição de acesso alegada pela recorrente. [...]” (Ac. de 10.3.2020 no RO nº 060219665, Rel. Min. Edson Fachin).

- d) **Uso de banco de dados:** “[...] Eleições 2020. [...] Conduta vedada a agente público. Art. 73, I, da Lei 9.504/97. Uso de banco de dados restrito. Secretaria de saúde. Envio de mensagem. Cunho eleitoral. Apoio a candidato. Configuração. [...] 7. De acordo com o art. 73, I, da Lei 9.504/97, é proibido aos agentes públicos “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária”. 8. Esta Corte Superior reconhece que o referido ilícito pode se configurar com a utilização de informações de banco de dados de acesso restrito da Administração Pública (RO 481883/SE, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJE de 11/10/2011). 9. No caso, extrai-se da moldura fática do aresto *a quo* que o recorrente, secretário de saúde, utilizou informações obtidas em banco de dados restrito da Secretaria de Saúde do Espírito Santo para encaminhar mensagem aos servidores do órgão, contendo *link* de acesso à sua conta na rede social *Twitter*, em que veiculava apoio à candidatura de João Carlos Coser ao cargo de prefeito do Município de Vitória/ES nas Eleições 2020. O próprio recorrente, ouvido em audiência, confirmou a veracidade da mensagem apresentada como prova e seu envio a diversos grupos de *Whatsapp* do qual participava. [...]” (Ac. de 20.10.2023 no REspEI nº 060101183, Rel. Min. Benedito Gonçalves).
- e) **Uso de Bem Público:** “[...] Eleições 2020 [...] Conduta vedada a agente público. Art. 73, I, da Lei 9.504/97. Uso de imóvel pertencente à administração indireta municipal. Gravação. Vídeo. Benefício. Candidatura. Configuração. [...] 2. De acordo com o art. 73, I, da Lei 9.504/97, é proibido aos agentes públicos ‘ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária’. 3. No caso, extrai-se do aresto do TRE/SP que o recorrente, candidato à reeleição ao cargo vereador, usou de imóvel em que instalada autarquia municipal incumbida do serviço de tratamento de água e esgoto de Ipuã, além de servidores da entidade, para gravar vídeo no dia 3/9/2020 simulando a abertura do registro do reservatório de água para um bairro do município com o propósito de transmitir a mensagem de que teria resolvido problema com serviço público que, na verdade, já estava em funcionamento, o que, a toda evidência, lhe traria proveito eleitoral. 4. Houve inequívoco uso de bem público pertencente à administração indireta municipal em benefício da candidatura do agravante em detrimento dos demais adversários, que não desfrutaram

de idêntica prerrogativa, a denotar a prática da conduta vedada do art. 73, I, da Lei 9.504/97. 5. Segundo entendimento desta Corte, a conduta vedada prevista no art. 73, I, da Lei 9.504/97 pode se configurar mesmo antes do pedido de registro de candidatura. Precedentes. 6. Ademais, conforme já decidiu esta Corte, é irrelevante a falta de pedido de voto e de interferência na lisura do pleito para a caracterização da conduta vedada prevista no art. 73, I, da Lei 9.504/97, pois ‘os efeitos decorrentes do cometimento da conduta vedada são automáticos, ante o caráter objetivo do ilícito, o qual prescinde da análise de pormenores circunstanciais que eventualmente possam estar atrelados à prática, tais como potencialidade lesiva e finalidade eleitoral’ [...]”(Ac. de 13.10.2022 no AgR-REspEI nº 060050616, rel. Min. Benedito Gonçalves).\_

Vide também: “[...] Eleições 2020 [...] Uso de escola pública. Festa de aniversário infantil. Discurso. Conteúdo eleitoral. [...]Jo candidato à reeleição ao cargo majoritário de Rio Largo/AL em 2020 cedeu imóvel público (escola) para se realizar festa infantil particular da qual era convidado, em que um dos organizadores proferiu discurso enaltecendo suas qualidades como gestor e declarando-lhe apoio no pleito. 4. Houve inequívoco uso de bem pertencente à administração municipal em benefício da candidatura dos agravantes em detrimento dos demais adversários, que não desfrutaram de idêntica prerrogativa, a denotar a prática da conduta vedada do art. 73, I, da Lei 9.504/97. [...]” (Ac. de 17.3.2022 no AgR-REspEI nº 060022562, Rel. Min. Benedito Gonçalves).

- f) **Uso de Bem Público, “Live” para Divulgação de Ato de Governo: “[...] Eleições 2022. Presidente. Abuso de poder político. Live semanal. Atual presidente da República. Finalidade de divulgação de atos de governo. Utilização de bens e recursos públicos. Desvirtuamento. Promoção de candidaturas. Intensificação nos dias finais da campanha. Quebra de isonomia. [...] 7. De pronto, cabe refutar a alegação de violação à privacidade e à inviolabilidade de domicílio, formulada pelos investigados em manifestação prévia. O caso não versa sobre atos da vida privada do Presidente da República ou da intimidade de seu convívio familiar no Palácio da Alvorada, mas sobre a destinação do bem público para a prática de ato de propaganda explícita, com pedido de votos para si e terceiros, veiculados por canais oficiais do candidato registrados no TSE, alcançando mais de 300.000 (trezentas mil) visualizações. [...] 9. Não está em questão, assim, a licitude de *lives* de cunho eleitoral. O que se discute é tão somente o uso de bens e serviços públicos, em especial a residência oficial do Chefe do Executivo, para realizar esses atos de propaganda. 10. Sob esse enfoque, cabe lembrar que o art. 73, I, da Lei 9.504/97 veda que ‘bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União’ sejam usados ‘em benefício de candidato’. Foram previstas duas exceções destinadas a compatibilizar a rotina dos Chefes do Executivo com sua agenda de candidatos à reeleição (art. 73, § 2º, Lei 9.504/97). 11. A primeira delas diz respeito ao transporte oficial pelo Presidente da República. Nesse caso, a lei permite que o candidato à reeleição e sua**

comitiva desloquem-se utilizando veículos e aeronaves públicos disponibilizados ao Chefe do Executivo. Porém, há exigência de ressarcimento das despesas, o que fica a cargo do partido político ou coligação que lançou a candidatura. 12. A segunda exceção versa sobre a residência oficial dos governantes, cuja utilização foi autorizada, tomando-se o cuidado sempre relevante de evitar que candidatos à reeleição projetem sua imagem para o eleitorado valendo-se de bens a que outros candidatos não têm acesso. 13. Desse modo, o mandatário que ocupa tais imóveis deve cumprir três exigências: a) somente poderá realizar contatos, encontros e reuniões, ou seja, praticar atos em que se dirige a interlocutores diretos; b) as tratativas devem ser pertinentes à sua própria campanha; e c) por fim, veda-se por completo que tais contatos, encontros e reuniões assumam 'caráter de ato público'. 14. Conforme se observa, não foi concedida autorização irrestrita que convertesse bens públicos de uso privativo dos Chefes do Executivo, custeados pelo Erário, em bens disponibilizados, sem reservas, à conveniência da campanha à reeleição. No caso do transporte, o partido político arca com os custos. Quanto à residência oficial, os atos de campanha que a lei autoriza são eminentemente voltados para arranjos internos, permitindo-se ao Presidente receber interlocutores, reservadamente, com o objetivo de traçar estratégias e alianças políticas. 15. Em síntese, a lei não permitiu a realização de atos públicos, em que o candidato se apresenta ao eleitorado com o objetivo de divulgar propaganda. 16. Por exemplo, jamais seria admissível que o governante, seja Presidente, Governador ou Prefeito, abrisse as portas de uma residência oficial para realizar comício dirigido a 30 ou 300 eleitores. Transportada a ideia para o mundo digitalizado, tampouco podem esses candidatos à reeleição usar o imóvel custeado pelo Erário para realizar *live* eleitoral que alcança mais de 300.000 (trezentos mil) eleitores e eleitoras. [...] 25. O emprego de bens e serviços públicos inacessíveis a qualquer dos demais competidores na campanha do candidato à reeleição, conduta cujos substanciais indícios foram trazidos aos autos e é tendente a ferir a isonomia do pleito. 26. A toda evidência, a hipótese que o § 2º do art. 73 da Lei 9.504/97 considera lícita é diversa do que se constata nos autos. A *live* do dia 21/09/2022 consistiu em ato ostensivo de propaganda, veiculado pela internet em diversos canais do candidato, com nítido propósito de fazer chegar ao eleitorado o pedido de voto para si e terceiros. 27. A conduta amolda-se à regra geral do art. 73, I, da Lei 9.504/97 e deve ser coibida em favor do equilíbrio entre os competidores. [...]” (Ac. de 27.9.2022 no Ref-AIJE nº 060121232, Rel. Min. Benedito Gonçalves).

7.2. É vedado usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

Destaca-se que, independentemente do ano eleitoral, a conduta é vedada a qualquer tempo. Por exemplo, é vedado o uso de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral, uso de gráfica oficial, remessa de correspondência com conotação de propaganda eleitoral.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>33</sup>

- 7.3. É vedado 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.<sup>34</sup>

Destaca-se que, independentemente do ano eleitoral, a conduta é vedada a qualquer tempo. Por exemplo, é vedado o “uso de programa habitacional do poder público, por agente público, com distribuição gratuita de lotes com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando”.<sup>35</sup>

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>36</sup>

### **Destaques**

- a) “[...] Eleições 2020. Prefeito. Representação. Conduta vedada. [...] 5. Nos termos do art. 73, IV, da Lei 9.504/97, é vedado aos agentes públicos ‘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’. 6. Consoante entende esta Corte, a incidência do citado dispositivo exige três requisitos cumulativos: (a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista, diretamente à população; (b) ser gratuita, sem contrapartidas; (c) ser acompanhada de caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas. 7. A suposta realização de ‘obras de conserto e serviços de limpeza urbana, estratégica e insidiosamente realizadas nos locais em que logo após foram realizados eventos de

<sup>33</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

<sup>34</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, IV. Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 83, inc. IV.

<sup>35</sup> REspe nº 25.890, Acórdão de 29/06/2006, rel. Ministro José Augusto Delgado.

<sup>36</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

campanha eleitoral', descrita pela recorrente, não se amolda ao dispositivo que o reputa violado, pois nem sequer descreve a entrega de bem ou serviço de caráter assistencial aos munícipes. 8. De todo modo, extrai-se do acórdão *a quo* que não se comprovou que o prefeito, candidato à reeleição, teria interferido no cronograma dos serviços de limpeza com o objetivo de preparar o ambiente em locais públicos nos quais realizaria atos de campanha. [...]” (Ac. de 17.11.2023 no REspEI n.º 060068091, rel. Min. Benedito Gonçalves.).

Vide Também “[...] Eleições 2020 [...] Representação. Conduta vedada a agente público. Art. 73, IV, da Lei 9.504/97. Uso promocional. Distribuição gratuita. Cestas básicas. Configuração. [...] o presidente da Câmara de Vereadores (pré-candidato ao cargo de vice-prefeito) participou de eventos de entrega aos munícipes de cestas básicas custeadas pelo poder público e o prefeito, à época candidato à reeleição, nas mesmas datas, divulgou os fatos em seus perfis de redes sociais. 6. De acordo com a moldura fática *a quo*, não se tratou de simples anúncio de um fato – entrega de cestas básicas – no exercício do poder-dever de prestar contas aos munícipes, conforme se alegou no apelo. Os agravantes associaram suas imagens à entrega dos bens sociais, utilizando-se da máquina administrativa para impulsionar suas candidaturas. 7. O candidato ao cargo de vice-prefeito de fato participou de ocasiões em que se distribuíram os alimentos. Numa delas, ele e o secretário de desenvolvimento social produziram vídeo em que se divulgou a ação assistencialista, atribuindo-se ao prefeito a obtenção dos donativos junto ao governo estadual, além de se ressaltar a importância para amenizar os danos decorrentes da pandemia para as famílias mais necessitadas do município. Ao final, exibiu-se em letras azuis ‘NEY SANTOS Prefeito’ e ‘Hugo Prado Presidente da Câmara de Embu das Artes’. Na mesma data, o prefeito reproduziu o vídeo em suas redes sociais, além de postar foto da distribuição da benesse. 8. Nesse cenário, é indene de dúvida que os agravantes se aproveitaram da máquina administrativa com intuito de alavancar suas candidaturas, prejudicando a igualdade de chances entre os candidatos que concorreram ao pleito. [...]” (Ac. de 16.2.2023 no AgR-REspEI n.º 060004091, rel. Min. Benedito Gonçalves.)

- b) “Para a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, é necessário que, no momento da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeada ou subvencionada pelo Poder Público, ocorra o uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação.” (Recurso Especial Eleitoral n.º 53067, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, DJE 02/05/2016)
- c) “Para a configuração do referido ilícito exige-se que o uso promocional em favor de candidato seja contemporâneo à efetiva entrega das benesses.” (AgR-REspEI 0600398-53/MT, Rel. Min. Og Fernandes, DJE de 22/6/2020).
- d) “Eleições 2016 [...] Conduta vedada a agentes públicos, art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9504/97. [...] Realização de casamento comunitário com isenção de emolumentos. Utilização de escola pública e funcionários

municipais. Conduta vedada. Ilícito de natureza objetiva. Viés eleitoral. [...] 2. As condutas vedadas a agentes públicos previstas nos arts. 73 a 78 da Lei n.º 9.504/97 visam a coibir o uso da máquina pública em favor de candidaturas, de modo que seja preservada a igualdade de oportunidades entre os participantes do pleito eleitoral. 3. O inciso IV do art. 73 da mencionada lei veda o uso promocional, em favor de candidatura, partido ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social que sejam custeados ou subvencionados pelo Poder Público, já o parágrafo 10 proscreeve a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. 4. As condutas vedadas a agentes públicos possuem natureza objetiva que se aperfeiçoam com a subsunção dos fatos à descrição legal, bastando que a máquina pública seja utilizada em favor de determinada candidatura para violar o bem jurídico tutelado pela norma, qual seja, a igualdade de oportunidades entre os candidatos. 5. No caso, ficou configurada a prática de conduta vedada a agentes públicos e de abuso do poder político consubstanciados na distribuição de bens e serviços, aproximadamente 1 (um) mês antes das eleições, para a realização de 50 (cinquenta) casamentos no município de Irupi/ES, com isenção de emolumentos, realizados em escola pública e com utilização de funcionários públicos. [...]” NE: Trecho do voto do relator: “[...] ficou comprovado nos autos que ela, na condição de titular do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais de Irupi/ES, juntamente com os demais investigados, teria realizado o aludido casamento comunitário, com isenção de custas, em escola pública, o que caracterizou conduta vedada a agentes públicos em período eleitoral.” (Ac. de 5.11.2019 no AgR-REspe n.º 29411, rel. Min. Edson Fachin).

- 7.4. No ano eleitoral, é vedada a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, independentemente da natureza pública ou privada do beneficiário.

A vedação se aplica a todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, independentemente da circunscrição onde será realizado o pleito eleitoral.<sup>37</sup>

Por exemplo, é vedada: doação ou cessão de uso de bens para entidades privadas e/ou pessoas físicas; doações de lotes, de cestas básicas, de material de construção, entrega de dinheiro; programas sociais executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior.

<sup>37</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, § 10.

O elemento central da conduta vedada é a distribuição de bens ou direitos gratuitamente, o que se opera com a transferência patrimonial. A transferência patrimonial do bem móvel é a tradição (entrega do bem ao beneficiário) e do bem imóvel é a averbação no registro de imóveis ou a assinatura do instrumento de cessão, são os marcos temporais para aferição da incidência da vedação

De acordo com o Parecer n.º 02/2024-PGE, os atos de transferência patrimonial gratuita realizados entre entes públicos não sofrem incidência do disposto no art. 73, § 10 da Lei Federal n.º 9.504/1997, submetendo-se à vedação contida no inc. VI, alínea “a” do referido art. 73 da Lei Eleitoral.

Assim, não estão abrangidos pela vedação:

- os atos de doações e cessões de uso, em que forem partes pessoas jurídicas de direito público (ex. Doação de bens da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios);
- os atos de doações e cessões de uso realizados por entidades que integram a mesma esfera de governo, excetuadas as empresas estatais, que explorem atividade econômica, por força do disposto no art. 10, inc. I, alínea “a” e inc. II, alínea “b” da Constituição do Estado do Paraná<sup>38</sup>;
- as doações que visam atender a situações extraordinárias enquadráveis como de calamidade pública, de estado de emergência ou para dar continuidade a programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público deverá ser informado para, se assim o quiser, promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

De acordo com o Parecer n.º 02/2024-PGE:

- nos atos relacionados à doação ou cessão de uso “o gestor deverá observar o princípio básico de vedação de condutas dos agentes públicos, de forma a não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, sugerindo-se que a divulgação do ato seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal prevista em Lei, não sendo recomendada a realização de qualquer solenidade, tais como celebração de cerimônias simbólicas, atos públicos, eventos, reunião de pessoas para fins de divulgação, enfim, qualquer forma de exaltação do ato administrativo, sob pena de responsabilização do agente público que assim proceder”;

<sup>38</sup> Art. 10. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de uso gratuito, exceto nos casos de: I - doação: a) mediante autorização legislativa, se o beneficiário for a União, outros Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou integrar-lhes a Administração direta ou indireta, desde que, neste último caso, não explore atividade econômica, nos termos do Art. 147 desta Constituição;[...] II - uso gratuito: a) por entes da Administração Pública direta ou indireta do Estado do Paraná, desde que, neste último, não explore atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição;[...]

- as doações e cessões de uso entre entes públicos de esferas de governo distintas submetem-se à vedação contida no art. 73, inc. VI, alínea “a” da Lei Federal n.º 9.504/1997, sendo, portanto, proibidas nos 03 (três) meses que antecedem às eleições;
- são proibidas, no ano eleitoral, as doações e cessões de uso realizadas entre entes públicos de quaisquer esferas, quando “a única função do ente [...] receptor do bem seja transferi-lo à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação”.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>39</sup>

**Destaques:**

a) **Mera aprovação de lei autorizativa de doação:** “Ação de investigação judicial eleitoral. “Candidatos a prefeito e vice-prefeito. Eleições de 2012. Conduta vedada. Ofensa ao art. 275 do código eleitoral. Não configurada. Preliminares de ilegitimidade recursal e cerceamento de defesa. Rejeitadas. Art. 73, inciso IV e §§ 4º, 5º e 10, da Lei nº 9.504/97. Doação gratuita de bens durante o ano eleitoral. Inexistência. Conduta não caracterizada. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido [...]. 6. No ano eleitoral, é possível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, desde que no bojo de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. 7. As condutas do art. 73 da Lei nº 9.504/97 se configuram com a mera prática dos atos, os quais, por presunção legal, são tendentes a afetar a isonomia entre os candidatos, sendo desnecessário comprovar a potencialidade lesiva. 8. *In casu*, para concluir se foram perpetradas as condutas vedadas, é imprescindível verificar a ocorrência, ou não, de efetiva doação dos lotes no período vedado. 9. A norma local apenas autorizou a distribuição dos lotes, mas a tradição não foi formalizada de imediato, pois, para tanto, necessário cumprir diversos requisitos, não havendo notícia de que houve efetiva distribuição gratuita de bens durante o ano eleitoral. 10. Não é possível avaliar a gravidade das condutas tendo por esteio a mera presunção de que determinado pronunciamento incutiu ‘no íntimo de cada eleitor’ a certeza de que receberia um dos imóveis. 11. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos.” (Ac. de 5.8.2014 no REspe nº 1429, rel. Min. Laurita Vaz).

b) **Entrega de bens depois do período eleitoral:** “Eleições 2016 [...] Conduta vedada. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Distribuição gratuita de lotes de terra. Prévia autorização legal. Execução orçamentária no exercício anterior. Inocorrência. Propósito eleitoral evidenciado. [...] distribuição gratuita de 803

<sup>39</sup> Lei Federal nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

(oitocentos e três) lotes de terra aos munícipes em ano eleitoral, pelo então prefeito e candidato à reeleição, sem que houvesse lei específica para autorizar a criação do programa social. 2. Conquanto a maioria dos títulos de doação dos imóveis tenha sido entregue aos beneficiários somente depois de encerrado o pleito, as ações que compreenderam o processamento da distribuição dos lotes, como a autorização das doações e o cadastramento dos interessados, foram realizadas ao longo de todo o ano de 2016, circunstância que revela o enquadramento típico do ilícito nos termos do art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97, pela quebra da isonomia entre os candidatos. [...]” (Ac. de 30.6.2022 no AgR-AI n.º 50363, rel. Min. Carlos Horbach.)

c) **Doação com encargo ou cessão onerosa:** “[...] 1. A conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei n.º 9.504/97 - que veda aos agentes públicos, servidores ou não, "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" - não incide quando há contraprestação por parte do beneficiado. O contrato de doação de terras firmado traz previsão expressa de sua revogação, caso não atendidos os pressupostos que embasaram a sua concessão. A doação com encargo não configura "distribuição gratuita".2. [...]. 3.[...] 4. Recurso especial provido. (Recurso Especial Eleitoral n.º 34994, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 116, Data 25/06/2014, Página 62-63). Vide também: [...]. Conduta vedada. Art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97. Senador. Deputado estadual. Repasse. Recursos financeiros. Subvenção social. Entidades privadas. Fomento. Turismo. Esporte. Cultura. Contrato administrativo. Contrapartida. Gratuidade. Descaracterização. [...] 2. A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97. [...]” (Ac. de 24.4.2012 no RO n.º 1717231, rel. Min. Marcelo Ribeiro).

d) **Convênio na área da cultura, do esporte e do turismo:** “A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições.” (TSE, REspe n.º 282.675, Acórdão de 24/04/2012, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira).

e) **Termo de Execução Descentralizada – TED** (Decreto Estadual n.º 11.180/2022): o órgão interessado deve observar as vedações legais, para que não se transgrida a lei eleitoral, inclusive por meio de realização indireta de transferência voluntária ou distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

f) **Benefícios Fiscais:** “Eleições 2016 [...] Representação por conduta vedada a agente público. Prefeito. [...] Violação ao art. 73, § 10, da Lei n.º 9.504/1997. Benefício fiscal concedido em ano eleitoral. Ausência do elemento normativo gratuidade. Não configuração de conduta vedada. [...] 4. Não houve distribuição gratuita de benefícios, visto que o programa fiscal concedeu desconto aos beneficiários referente apenas a juros e multas. 5. Nos termos da jurisprudência do TSE, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo

da conduta, afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes. [...]” (Ac. de 14.5.2020 no REspe n.º 5619, rel. Min. *Og Fernandes.*)

“Eleições 2014 [...] Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) por suposta conduta vedada e abuso do poder político. Governador e vice-governador. Concessão de três benefícios fiscais em ano eleitoral. Não caracterização da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Discriminação das condutas: 1. Remissão de IPVA e taxas do Detran de proprietários de motocicletas e motonetas nacionais [...] Existência de contrapartida dos contribuintes beneficiados. Ausência do elemento normativo da conduta (gratuidade). 2. Renúncia fiscal de ICMS [...] Inexistência de liberalidade. Ausência de gratuidade na concessão do benefício fiscal. 3. Alteração da Lei 8.567/2008, que instituiu o Programa Gol de Placa, pela Lei 10.231/2013. Programa já em andamento em exercícios anteriores não se subsume à conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei das Eleições. Exceção legal. 4. Ausência de abuso do poder político pela edição das MPS 215/2013 (alterada pela MP 226/2014) e 225/2014 e da Lei 10.231/2013. Inexistência de prova. Presunção de legitimidade do ato administrativo. Impossibilidade de condenação por presunção. [...] Da renúncia de créditos tributários, benefício fiscal implementado no ano de 2014, relativo ao IPVA e a taxas do Detran vencidos até 31.12.2013, concedida pela medida provisória estadual 215/2013, alterada pela MP 226/2014. 2. O TRE da Paraíba entendeu pela ausência de qualquer caráter eleitoreiro na edição da MP 215/2013, uma vez que esse ato normativo não teria sido editado de forma graciosa, desatendendo, portanto, aos requisitos necessários para a caracterização da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97. 3. Apesar de o acórdão do TRE da Paraíba concluir pela inexistência de caráter eleitoreiro para afastar a caracterização da conduta vedada, entende-se, no ponto, que a hipótese dos autos merece outra leitura. Isso porque esta Corte já firmou a compreensão de que, para caracterizar a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, não é necessário demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito. [...] 4. Na hipótese, discute-se se a concessão de benefício fiscal por meio das MPs 215/2013 e 226/2014, editadas pelo Governador da Paraíba, foram utilizadas de forma graciosa, subsumindo-se ao § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, sem discussão da existência do caráter eleitoreiro. 5. A MP 215/2013, editada pelo Governador Paraibano, que dispôs sobre a remissão de créditos tributários, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, inclusive ajuizados, vencidos até 31 de dezembro de 2013, de responsabilidade dos proprietários de motocicletas e motonetas nacionais, foi publicada no DOE em 30 de dezembro de 2013, ano não eleitoral. 6. Ainda que se diga que a referida remissão tributária foi implementada somente no ano de 2014, ano este eleitoral, tal argumentação não se sustenta. Isso porque não se trata de benefício fiscal concedido gratuitamente, sem contrapartida. [...] Em outras palavras, houve por parte do Gestor Público a estipulação de critérios

objetivos à concessão do benefício fiscal, não atingindo a todos indistintamente, inclusive, condicionando a concessão do benefício à desistência de eventuais ações judiciais. Não há falar, portanto, em gratuidade da medida. 7. Desta forma, excluída a gratuidade do benefício, elemento normativo da conduta (gratuidade), afasta-se a ocorrência da conduta vedada prevista no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições. [...] 8. De igual forma, no que se refere à MP 226/2014, de 29.5.2014, que prorrogou o parcelamento do tributo referente ao IPVA e a taxas vinculadas, também se verifica que foi implementada sob condições objetivas. 9. A política similar já estava sendo realizada em gestões anteriores, tratando-se de políticas continuadas desenvolvidas pelos recorridos em prol da comunidade. Não há falar em prejuízo para a Administração Pública. [...] 10. Se a implementação de tais medidas foi acertada ou não, não cabe a esta Justiça Especializada tecer juízo de reprovabilidade, mas, sim, analisar se a conduta se adequa objetivamente ao ilícito descrito no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, o que não ficou comprovado na hipótese. [...] 12. A renúncia de créditos tributários relativos a IPVA e taxas do DETRAN no ano de 2014, concedida pela MP 215/2013, convertida na Lei 10.312/2014, alterada pela MP 226/2014, não se subsume no conceito de distribuição gratuita exigido para caracterizar a conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, que veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública no ano em que se realizar eleição. [...] Da renúncia fiscal de créditos tributários relativos ao ICMS por meio da MP 225/2014. 13. O benefício fiscal quanto ao ICMS, advindo da MP 225/2014, não constituiu distribuição gratuita de benefícios, conforme exigido pelo § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 para caracterizar a conduta vedada nele tipificada, mas, sim, decorrência do Convênio ICMS 39/2014, celebrado na 215ª Reunião do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Portanto, o Governo do Estado da Paraíba atuou em estrita observância ao que prescrevem os dispositivos insertos na LC 24/75, a qual trata de convênios para a concessão de isenção do ICMS, encontrando o devido respaldo na legislação que rege a matéria em comento. 14. Não caracteriza conduta vedada a execução de Programa de Recuperação Fiscal decorrente de convênio celebrado em âmbito nacional pelo Conselho Nacional de Política Fazendária, uma vez que tal ato não decorre da vontade exclusiva do Chefe do Poder Executivo local, mas de deliberação de todos os entes federados. [...] Da renúncia fiscal de créditos tributários ao ICMS com o suposto desvirtuamento do programa gol de placa. 15. O Programa Gol de Placa foi instituído pela Lei 8.567/2008, e não por ato normativo de iniciativa do Governador no exercício de 2014. [...] verifica-se que a Lei 10.231/2013, que promoveu mudanças na Lei 8.567/08, não ensejou nova renúncia de receita do Estado, haja vista que tão somente alterou a forma como os valores arrecadados seriam aplicados. Concluiu-se que o referido programa do Governo da Paraíba efetivamente se amolda à regra de exceção prevista na parte final do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a qual permite ao Administrador Público, ainda que candidato à reeleição, dar

continuidade aos programas já em execução nos anos anteriores. [...]” (Ac. de 24.4.2018 no RO n.º 171821, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho).

## **8. PROIBIÇÕES NA ÁREA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/FINANCEIROS E NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

8.1. Nos 03 (três) meses anteriores ao pleito eleitoral, é vedado realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito.

A transferência voluntária é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, não abrangendo, portanto, repasses financeiros a entidades privadas.<sup>40</sup>

Por outro lado, é permitido: destinação de recursos para 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; repasses para entidades privadas.<sup>41</sup>

Não obstante, é recomendável a verificação, caso a caso, se a transferência de recursos não afeta a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de poder ser considerada ilícita, o que sujeitaria o agente público às sanções prescritas no art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 64/1990.

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes, e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não.<sup>42</sup>

### **Destaques:**

<sup>40</sup> Lei Complementar Federal n.º 101/2000, art. 25.

<sup>41</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, inciso VI, alínea “a”. TSE, REspe no 25.324, Acórdão de 07/02/2006, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes. TSE, CTA no 1.119, Resolução no 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins. TSE, ARCL no 266, Acórdão de 09/12/2004, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; REspe no 16.040, Acórdão de 11/11/1999, relator Ministro Walter Ramos da Costa Porto.

<sup>42</sup> Lei Federal n.º 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.

- a) **Atos preparatórios para a realização de transferências voluntárias:** O TSE possui entendimento de que “a regra restritiva do art. 73, VI, ‘a’, da Lei n.º 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto” (TSE. ARCL n.º 266, Acórdão de 09/12/2004, Rel. Ministro Carlos Mário da Silva Velloso), portanto, os atos preparatórios para a realização de transferências voluntárias não estão vedados nos três meses anteriores ao pleito eleitoral.
- b) **Obra ou serviço em andamento:** o TSE entende que a exceção de transferência voluntária de recursos para obras e serviços em andamento se refere àqueles já fisicamente iniciados (Consulta n.º 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004 do então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução n.º 21.878, de 12/08/2004, relatada pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; REspe no 25.324, Acórdão de 07/02/2006, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes; e Resolução n.º 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins).
- c) **Liberação de recursos para mitigar os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa à situação de emergência ou ao estado de calamidade:** O TSE veda a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que ainda necessitem de apoio para mitigar os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa à situação de emergência ou ao estado de calamidade (Resolução n.º 21.908, de 31/08/2004, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins).

8.2. Durante o ano eleitoral, no último ano do mandato, ao Chefe do Poder Executivo está proibida a contratação de operação de crédito por antecipação de receita, destinada a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, no último ano do mandato.<sup>43</sup>

**Penalidades:** perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos.<sup>44</sup>

8.3. Nos dois últimos quadrimestres do ano em que se realizam eleições, é vedado contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> Lei Complementar Federal n.º 101/2000, art. 38, inc. IV, alínea “b”.

<sup>44</sup> Lei Federal n.º 8.429/1992, art. 10, VI, 12, II, c/c art. 10.

<sup>45</sup> Lei Complementar Federal n.º 101/2000, art. 42.

**Penalidades:** perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos, sem prejuízo da aplicação do art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 64/1990.<sup>46</sup>

8.4. Nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao encerramento do mandato do titular de Poder ou órgão, é nulo o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal.<sup>47</sup> Ainda, no ano eleitoral, é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.<sup>48</sup>

É nula de pleno direito a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

**Penalidades:** perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos, art. 12, inc. II, c/c art. 10, inc. VII da Lei Federal n.º 8.429/1992; sem prejuízo da aplicação do art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 64/1990.

**Destaque:**

**PREJULGADO Nº 15 – RETIFICADO PELO ACÓRDÃO Nº 3710/23**

1. a vedação estabelecida no art. 42 da Lei Complementar n.º. 101/2000 se dirige diretamente ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, condicionando a atuação dos titulares da chefia dos Poderes Executivos (federal, estadual e municipal), Judiciário (federal e estadual) e Legislativo (federal, estadual e municipal), além do Ministério Público da

<sup>46</sup> Lei Federal n.º 8.429/1992, art. 10, VI, 12, II, c/c art. 10.

<sup>47</sup> Lei Complementar Federal n.º 101/2000, art. 21, inc. II.

<sup>48</sup> Lei Complementar Federal n.º 101/2000, art. 21, III.

União e dos Estados, Tribunal de Contas da União, do Distrito Federal e dos Estados, e Tribunal de Contas do Município, quando houver; 2. a regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oitos últimos meses; 3. a princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato; 4. em princípio, evidencia violação ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal o resultado negativo das disponibilidades de caixa frente às obrigações de despesa ao final do último ano do mandato (31 de dezembro), em agrupamentos de fontes de recursos conforme a origem, a serem definidos mediante instrução normativa, independentemente da data em que as obrigações foram contraídas; (Redação dada pelo Acórdão nº 3710/23-TP) 5. resultado financeiro de fontes vinculadas de recursos será considerado na análise do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme for estabelecido em instrução normativa; (Redação dada pelo Acórdão nº 3710/23-TP) 6. a aplicação de metodologia adequada ao contido nesta decisão, a partir da instrução das prestações de contas anuais municipais e estaduais, referentes aos próximos exercícios, que tenham em seu escopo de análise item relativo ao artigo 42 da LRF, previsto em instrução normativa. (Redação dada pelo Acórdão nº 3710/23-TP) [Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno. Assunto: forma de aplicação da regra de controle estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de maio de 2000). Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 125694/09. Relatores: Conselheiro Hermas Eurides Brandão e Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Protocolos: 311536/10 e 621743/16. Decisões: Acórdão nº 1490/11 - Tribunal Pleno e Acórdão nº 3115/13 – Tribunal Pleno. Sessões: Sessões Ordinárias do Tribunal Pleno nº 28 de 04/08/2011 e nº 22 de 23/11/2023. Publicações: AOTC nº 315 de 02/09/2011 e DETC nº 3115 de 04/12/2023.

## 9. PERGUNTAS E RESPOSTAS

1. O servidor estadual em férias ou em licença pode participar de eventos políticos (de campanha)?

Sim. A vedação existe apenas em relação aos servidores estaduais que estão em atividade, impedidos de fazer campanha no horário do expediente.

2. Nos três meses que antecedem o pleito está proibida a realização de concursos públicos estaduais, publicação de editais e/ou homologações?

Não. A vedação atinge apenas o ato de admissão de pessoal (nomeação ou contratação) praticado nos três meses anteriores ao pleito eleitoral.

3. É permitida a nomeação/exoneração de servidores estaduais ocupantes de cargo comissionado e/ou função gratificada no período eleitoral?

Sim. A vedação de nomeações e ou exonerações de servidores públicos não abrange os cargos comissionados e funções gratificadas, de livre nomeação e exoneração seja de que esfera de governo for.

4. Em quais situações podem os servidores públicos estaduais participar de eventos de natureza eleitoral?

É permitida aos servidores públicos estaduais a participação em eventos ou campanhas eleitorais de qualquer candidato – o que constitui direito de todo e qualquer cidadão – desde que essa participação se dê fora do horário de trabalho e do ambiente funcional, bem como sejam observadas as demais restrições legais abordadas neste manual (ver o disposto no art. 73 e seguintes, Lei Federal no 9.504/1997).

5. O servidor público estadual pode comparecer à repartição fazendo uso de vestimenta, adesivos ou broches que identifiquem candidatos ou possuam natureza eleitoral?

Não. É terminantemente proibido ao servidor público, inclusive ao estadual, o uso de materiais publicitários ou de natureza eleitoral que representem propaganda de candidato ou partido político no âmbito das repartições públicas. Tal vedação abrange o uso de adesivos, broches, bottons etc., inclusive em bens e materiais no recinto de trabalho.

6. A proibição de utilização de material político no âmbito da repartição pública estadual abrange o usuário dos serviços públicos?

Não. A vedação abrange tão somente o servidor público estadual, devendo ser coibida, inclusive, qualquer espécie de manifestação, no âmbito das repartições públicas estaduais, que possa ter conotação eleitoral.

7. É permitida a realização de licitações para a contratação de obras e serviços para o Estado durante o período eleitoral?

Sim. Não há restrição legal à realização, pelo Estado, de licitações para obras e serviços, para a Administração Pública Estadual, durante o período eleitoral (inclusive a assinatura de contratos), desde que: (i) exista dotação e disponibilidade orçamentária e financeira; (ii) que não se trate de recursos decorrentes de transferências voluntárias; e (iii) que seja atendido o disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. Há alguma restrição para o uso de e-mails oficiais pelos servidores públicos?

Sim. Esse veículo de comunicação deve ser utilizado apenas para fins institucionais, não devendo ser utilizado para divulgação de material de campanha eleitoral, ou para qualquer finalidade correlata.

Vale alertar que a mesma proibição se aplica para a utilização das redes públicas de comunicação, bem como dos equipamentos públicos de tecnologia de comunicação e informação, para veicular ou divulgar material caracterizado como propaganda eleitoral.

9. É proibida a utilização de símbolos, marcas, imagens e expressões que identifiquem determinado governo nos três meses que antecedem o pleito?

Sim. O Tribunal Superior Eleitoral tem o entendimento de que em relação à vedação da propaganda institucional, o que se proibiu foi a utilização de slogans, símbolos ou logotipos pessoais que não sejam os definidos na Constituição do Estado.

10. Que espécie de publicidade institucional pode ser realizada no período eleitoral?

Apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, como é o caso de produtos e serviços comercializados pelas empresas estatais.

Excepcionalmente, também poderá ser admitida a propaganda de atos, programas, obras e serviços públicos, desde que motivada por grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida previamente e especificamente pela Justiça Eleitoral, ou seja, deverá ser requerida a realização da peça publicitária à Justiça Eleitoral.

11. O que se considera como “situação de grave e urgente necessidade pública”, para fins de publicidade institucional durante o período eleitoral?

A definição das “situações de grave e urgente necessidade pública” será aquela reconhecida pela Justiça Eleitoral, após prévio requerimento.

Assim, como regra, toda e qualquer publicidade está vedada, salvo autorização específica da Justiça Eleitoral.

- 12.** Quem está abrangido pela proibição de inauguração de obras públicas em período eleitoral?

É proibido a qualquer candidato comparecer, a partir de 02 de julho de 2022, à inaugurações de obras públicas (Lei no 9.504/1997, art. 77, caput).

A condição de candidato somente é obtida a partir da solicitação do registro de candidatura. (TSE, AAG n.º 5.134, Acórdão de 11/11/2004, relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos)

- 13.** A proibição de inauguração de obras públicas abrange o ato de visita a obras já inauguradas ou em execução?

Não, desde que a visita ou inspeção de obras se dê em caráter administrativo, pois segundo entendimento do TSE, o candidato a cargo do Poder Executivo que visita obra já inaugurada não ofende a proibição contida no artigo 77 da Lei Federal no 9.504/1997.

No mesmo sentido, podem-se citar os seguintes precedentes do TSE:

- *Não configura situação jurídica enquadrável no art. 77 da Lei no 9.504/97 o comparecimento de candidatos ao local após a inauguração da obra pública, quando já não mais estão presentes os candidatos em geral (Acórdão no 24.852, de 27.9.2005).*

- *A participação em evento público, no exercício da função administrativa, por si só, não caracteriza inauguração de obra pública (Acórdão no 608, de 25.5.2004).*

- 14.** Quais as restrições em relação à participação em programas e pronunciamentos em rádio e TV, por parte dos servidores públicos?

Os pronunciamentos dos servidores públicos, no exercício de suas atribuições institucionais, devem se restringir a questões de natureza administrativa, sendo vedada qualquer espécie de menção a questões eleitorais. Ainda, o candidato está proibido de fazer pronunciamento em 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.

- 15.** Nos três meses que antecedem as eleições estaduais, é vedada a celebração, pelo Estado, de convênios tendentes à transferência de recursos para os Municípios?

Não. A vedação abrange tão somente a transferência voluntária de recursos, ou seja, quando existe a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou destinadas ao Sistema Único de Saúde – SUS.

Os demais atos preparatórios de formalização do ajuste são permitidos, inclusive a assinatura de convênios, desde que não haja abusos que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral.

O TSE já expôs entendimento no sentido de admitir que a proibição prevista no artigo 73, inciso IV, letra “a”, da Lei Federal nº 9.504/1997, não impede a prática dos atos iniciais de convênios, que não chegarão ao seu final (TSE, RRP no 54, Acórdão de 06/08/1998, relator Ministro Fernando Neves da Silva). E o então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, na Consulta no 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução no 21.878, de 12/08/2004, firmou entendimento que “a vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva de recursos”. Essa conduta fica proibida no período de 3 (três) meses que antecedem o pleito. Após a eleição não há mais sentido na continuidade dessa vedação. No entanto, havendo um segundo turno a proibição se estende até sua realização, pois somente neste momento termina de fato o período eleitoral.

Recomenda-se que se aguarde até a divulgação do resultado da eleição para que se dê por superado o período de vedação.

- 16.** A celebração de parcerias, pelo Estado, com entidades privadas, sem fins lucrativos, está abrangida pela vedação atinente às transferências voluntárias prevista na Lei Eleitoral?

Não, pois a transferência de recursos ao setor privado não é abrangida pela vedação para as transferências voluntárias de recursos, consoante esclarece o art. 26 da LRF (cf. Acórdão TSE no 266, de 09/12/2004), devendo ser atendidas as exigências legais, com destaque para aquelas previstas na Lei Federal n.º 13.019/2014, na Lei Federal n.º 4.320/64, na Lei Complementar Federal n.º 101/2000.

É imperioso, ainda, que seja observada pelo administrador público as restrições impostas pelo inciso IV e o § 10 do artigo 73 da Lei Federal no 9.504/972, ou seja, a transferência de recursos para as entidades sem fins lucrativos não poderá causar eventual violação a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de ser considerada ilegal, nem se caracterizar como distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios aos particulares.

- 17.** A Administração Pública Estadual pode continuar a promover os seus programas, eventos, palestras, cursos e treinamentos, ou seja, eventos

programados e de execução ordinária das atividades da Administração, durante o período eleitoral?

Sim. Não há vedação expressa quanto à realização desses eventos, tendo em vista que se deve garantir a continuidade do serviço público, mesmo durante o período eleitoral, justamente para não causar prejuízos à população. No entanto, é de suma importância que esses eventos não tenham nenhuma conotação político-partidária, nem favoreçam esse ou aquele candidato participante do pleito eleitoral, sob pena de ser considerada ilegal. Recomenda-se, buscando dar transparência e demonstração de boa-fé, que seja oficiado ao Ministério Público Eleitoral dando-lhe conhecimento sobre a realização do evento a fim de que possa, querendo, fiscalizá-lo.

- 18.** Como se faz a prova de desincompatibilização para que o servidor estadual efetivo possa obter o Registro de sua candidatura?

Através de ofício do partido a que filiado o servidor, atestando ao TRE que o candidato (servidor) se desincompatibilizou.

Com a CERTIDÃO DE REGISTRO de sua candidatura, o servidor público deverá apresentar ao setor de recursos humanos o requerimento para a concessão de licença/afastamento para concorrer a mandato eletivo.

- 19.** Quais as consequências decorrentes do descumprimento das vedações/impedimentos contidos na legislação eleitoral?

O desatendimento das normas eleitorais sujeita o agente público a diversas penalidades, inclusive responsabilização criminal. Em alguns casos a punição limita-se à fixação de uma multa pecuniária, em valor correspondente à gravidade da infração, mas também pode resultar na cassação do registro ou diploma do candidato ou caracterizar, ainda, ato de improbidade administrativa, acarretando a aplicação das penalidades previstas na Lei Federal no 8.429/1992, além de possibilitar a sua demissão do serviço público.

- 20.** Os bens públicos podem ser objeto de doação ou cessão de uso no ano eleitoral?

Como regra, os bens públicos não podem ser objeto de doação ou utilização gratuita no ano em que se realizam eleições, sob pena de violação do § 10 do art. 73 da Lei Federal n.º 9.504/1997. No entanto, podem ser doados ou cedidos bens públicos desde que o ato de liberalidade contenha encargo ou contraprestação para seus beneficiários.

- 21.** No ano em que se realizam eleições, é possível efetuar doação ou cessão de uso de bens entre entidades que integram a mesma esfera de governo?

De acordo com o entendimento contido no Parecer n.º 02/2024/PGE, o regime jurídico aplicável às doações e cessões de uso entre entes públicos é o mesmo aplicável às transferências voluntárias, prescrito no art. 73, inc. VI, alínea “a” da Lei Federal n.º 9.504/1997, o qual não é aplicável nas operações de transferência de domínio ou posse de bem público envolvendo entidades da mesma esfera de governo por não se enquadrar no conceito normativo de transferência voluntária de que trata o citado dispositivo. Portanto, é possível a efetivação de doação ou cessão de uso de imóveis entre entes que integram a mesma esfera de governo.

Ressalta-se que estão vedadas as doações e cessões de uso de bem público para entidades integrantes da administração indireta que exercem atividade econômica, nos termos do art. 10, inc. I, alínea “a” e inc. II, alínea “a” da Constituição do Estado do Paraná<sup>49</sup>

**22.** No ano em que se realizam eleições, é possível efetuar a doação ou cessão de uso de bens entre entes de esferas de governo distintas, p. ex., entre Estado do Paraná e Municípios?

De acordo com o entendimento contido no Parecer n.º 02/2024/PGE, o regime jurídico aplicável às doações e cessões de uso entre entes públicos é o mesmo aplicável às transferências voluntárias, prescrito no art. 73, inc. VI, alínea “a” da Lei Federal n.º 9.504/1997, de modo que é possível a doação de bens entre entes públicos de esferas de governo distintas até 3 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral.

Ressalta-se que: a) nos atos relacionados à doação ou cessão de uso “o gestor deverá observar o princípio básico de vedação de condutas dos agentes públicos, de forma a não afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, sugerindo-se que a divulgação do ato seja a mínima necessária ao atendimento do princípio da publicidade formal prevista em Lei, não sendo recomendada a realização de qualquer solenidade, tais como celebração de cerimônias simbólicas, atos públicos, eventos, reunião de pessoas para fins de divulgação, enfim, qualquer forma de exaltação do ato administrativo, sob pena de responsabilização do agente público que assim proceder”<sup>50</sup>;

b) as doações e cessões de uso entre entes públicos de esferas de governo distintas submetem-se à vedação contida no art. 73, inc. VI, alínea

<sup>49</sup> Art. 10. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de uso gratuito, exceto nos casos de: I - doação: a) mediante autorização legislativa, se o beneficiário for a União, outros Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou integrar-lhes a Administração direta ou indireta, desde que, neste último caso, não explore atividade econômica, nos termos do Art. 147 desta Constituição;[...] II - uso gratuito: a) por entes da Administração Pública direta ou indireta do Estado do Paraná, desde que, neste último, não explore atividade econômica, nos termos do art. 147 desta Constituição;[...]

<sup>50</sup> Parecer n.º 02/2024-PGE.

“a” da Lei Federal n.º 9.504/1997, sendo, portanto, proibidas nos 03 (três) meses que antecedem às eleições;

c) são proibidas, no ano eleitoral, as doações e cessões de uso realizadas entre entes públicos de quaisquer esferas, quando “a única função do ente [...] recebedor do bem seja transferi-lo à população diretamente beneficiada, configurando mera intermediação”<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Parecer n.º 02/2024-PGE.

**10. FONTES:**

- I. Coletânea de jurisprudência do TSE - organizada por assunto, organizado pela Coordenadoria de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, disponível no sítio eletrônico [www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br).
- II. **Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições: Eleições 2022, orientação aos Agentes Públicos / Advocacia-Geral da União, Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República e Comissão de Ética Pública da Presidência da República.** 9. ed. revista e atualizada. - Brasília: AGU; Presidência da República/Secretaria-Geral, 2022. 51p.
- III. Decreto n.º 10.161, de 02 de fevereiro de 2022, que divulga as condutas vedadas aos Agentes Públicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado do Paraná no ano eleitoral de 2022.
- IV. Lei Complementar Federal n.º 101, de 04 de maio de 2000.
- V. Lei Complementar Federal n.º 64, de 18 de maio de 1990.
- VI. Lei Federal n.º 8.429, de 02 de junho de 1992.
- VII. Lei Federal n.º 13.303, de 30 de junho de 2016.
- VIII. Lei Federal n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997.
- IX. MADRUGA, Sidney Pessoa. Propaganda eleitoral: espécies: propaganda antecipada: propaganda na internet. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-180, jan./jun. 2013.