

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE

CARTILHA ELEITORAL

2026



CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS



PGE
PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE



GOVERNO DO
ACRE
Trabalho para cuidar das pessoas



EXPEDIENTE

Janete Melo d'Albuquerque Lima de Melo
Procuradora-Geral do Estado

ELABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Amanda Marques Lima
Assessora da Procuradora-Geral do Estado

EDIÇÃO, DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO

Ravenna Nogueira de Carvalho
Chefe da Divisão de Comunicação PGE/AC

Thennyson Passos de Abreu
Designer



SUMÁRIO

MENU CLICÁVEL

1. APRESENTAÇÃO.....	4
2. AGENTE PÚBLICO: DEFINIÇÃO.....	5
3. CONDUTAS VEDADAS.....	6
4. CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE (Lei nº 9.504/1997).....	8
4.1 Cessão ou uso de bens públicos (art. 73, I).....	8
4.2 Uso de materiais ou serviços (art. 73, II).....	16
4.3 Cessão de servidor ou empregado público (art. 73, III).....	20
4.4 Uso promocional de bens e serviços de caráter social em benefício de candidato, partido político ou coligação (art. 73, IV).....	25
4.5 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração (art. 73, § 10).....	28
4.6 Art. 73, IV x Art. 73, § 10.....	31
4.7 Programas sociais (Art. 73, § 11).....	31
4.8 Atos de movimentação no quadro de servidores públicos (art. 73, V).....	32
O que se entende por serviços essenciais e inadiáveis?.....	37
4.9 Realização de transferências voluntárias (art. 73, VI, 'a').....	42
4.10 Publicidade.....	46
4.11 Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão (art. 73, VI, 'c').....	59
4.12 Revisão geral de remuneração (art. 73, VIII).....	60
4.13 Contratação de shows artísticos (Art. 75).....	62
4.14 Comparecimento de candidato em inauguração de obra pública (Art. 77).....	63
5. CONDUTAS VEDADAS PELA LEGISLAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	67
6. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO – REGRAMENTO GERAL DE SERVIDORES PÚBLICOS - ART. 14, § 9º, CRFB/88 E ART. 1º DA LC Nº64/90.....	69
7. QUADRO RESUMO DAS CONDUTAS.....	76
GLOSSÁRIO.....	79
REFERÊNCIAS.....	81

1. APRESENTAÇÃO

A Procuradoria-Geral do Estado – PGE/AC, conforme a Lei Complementar nº 45, de 26 de julho de 1994, é instituição de natureza permanente, essencial à Justiça e à administração pública estadual, vinculada diretamente ao Governador do Estado, cabendo-lhe, com exclusividade, a representação judicial do Estado do Acre, de suas autarquias e fundações públicas, e as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Assim, em consonância com esse papel institucional, a PGE elaborou o presente material com o objetivo de sintetizar as normas que devem orientar a atuação dos agentes públicos estaduais e dos demais envolvidos no processo eleitoral de 2026, com base na doutrina especializada e na jurisprudência eleitoral.

As orientações aqui apresentadas visam colaborar para a construção de um ambiente em que os agentes públicos possam exercer suas atribuições com a necessária segurança jurídica, garantindo a lisura de seus atos e a efetividade dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente a legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade administrativa.

Por fim, é de ser esclarecido que eventuais dúvidas quanto às situações não contempladas neste conteúdo poderão ser direcionadas à Procuradoria Geral do Estado, órgão responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Estadual, que resguarda a legalidade dos atos da Administração Pública, conforme disposto no art. 4º da Lei complementar nº 419, de 15 de dezembro de 2022 bem como na Lei Complementar nº 45, de 26 de julho de 1994.

2. AGENTE PÚBLICO: DEFINIÇÃO

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997, de 30 de setembro de 1997), no §1º do artigo 73, assim conceitua agente público:

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.

Como se vê, o **conceito de agente público é o mais amplo possível**. Ele alcança qualquer pessoa, independentemente do tipo de vínculo jurídico que possua com a Administração Pública direta ou indireta. Abrange ainda aqueles sem vínculo formal com a Administração, mas que desempenham atividades ou funções públicas de forma temporária, transitória ou sem remuneração.

Em síntese, basta estar exercendo alguma atividade pública, a qualquer título, para ser abrangido pelo conceito legal de agente público.

Podem ser citados, a título exemplificativo, os seguintes:

- **Agentes políticos** (Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos Vices, Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados federais e estaduais, Vereadores etc);

- **Servidores titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão**, em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações)
- **Empregados**, sujeitos ao regime estatutário ou celetista, com vínculo permanente ou temporário, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública (autarquias e fundações), empresa pública ou sociedade de economia mista;
- **Pessoas requisitadas para prestação de atividade pública** (p. ex.: membro de Mesa receptora ou apuradora de votos, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.);
- **Gestores de negócios públicos;**
- Os **estagiários**, ainda que não remunerados;
- **Os que se vinculam contratualmente com o Poder Público** (prestadores terceirizados de serviço, concessionários ou permissionários de serviços públicos e delegados de função ou ofício público).

Vale destacar que **tanto os responsáveis pela conduta vedada quanto aqueles que dela se beneficiaram estão sujeitos às sanções legais**. (*Tribunal Superior Eleitoral- TSE, REspe 28534/MA, Rel. Min. Eros Grau, DJE, 01/10/2008, p. 12*).

3. CONDUTAS VEDADAS

No campo do Direito Eleitoral, existem diversas práticas ilícitas que podem comprometer a legitimidade do processo eleitoral. Entre essas práticas, destacam-se as condutas vedadas a agentes públicos, que formam uma categoria específica prevista na legislação. Por delimitação temática, este material será dedicado à análise dessas condutas, abordando suas hipóteses legais, finalidades, características e os efeitos que podem gerar no processo eleitoral.

As **condutas vedadas** estão previstas nos **artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504/97** (Lei das Eleições) e tem como principal objetivo **garantir a igualdade entre os candidatos e assegurar que a vontade do eleitor seja respeitada**, evitando interferências indevidas - de natureza moral ou material - por parte do poder público.

Considera-se conduta vedada toda ação descrita na legislação, praticada por agente público - seja ele servidor ou não, vinculado à administração direta, indireta ou fundacional - **que utilize a estrutura do Estado para favorecer determinada candidatura**, comprometendo assim a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral¹.

O **principal bem jurídico protegido** por essas normas **é o princípio da igualdade entre os candidatos**, essencial para a lisura e a legitimidade do processo democrático.

Nesse sentido, o caput do art. 73 da Lei Eleitoral dispõe que tais condutas são proibidas por serem “tendentes” a afetar essa igualdade. Ou seja, o legislador presume que tais condutas, por si só, causam o desequilíbrio entre os concorrentes ao cargo público eletivo.

Segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para a caracterização da conduta vedada em relação aos comportamentos descritos nos arts. 73, 75 e 77 não se exige a demonstração de potencialidade lesiva para o pleito, uma vez que esta é presumida pela própria lei (*Ac. de 26.9.2013 no REspe nº 45060, rel. Min. Laurita Vaz. RO nº 2.232/AM; AgR-REspe nº 27.896/SP; AgR-AI nº 5197/SP*).

Por outro lado, quando se trata de outras condutas não previstas, mas que possam ser enquadradas genericamente como abuso de poder, é necessário verificar concretamente a influência no equilíbrio de oportunidades na eleição (*REspe 82203/PR, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 4/2/2015; Ac. de 6/3/2018 no Recurso Ordinário nº 222952, Rel. Min. Rosa Weber*).

¹ REIS, Marlon. Direito eleitoral brasileiro. Brasília: Alumnus, 2012. p. 78 e PINTO, Djalma. Direito Eleitoral. Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 245.

4. CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE

(Lei nº 9.504/1997)

Com o objetivo de resguardar o erário contra possíveis desvios durante o período eleitoral, a legislação estabelece uma série de restrições que devem ser observadas pelos agentes públicos.

A seguir, será apresentada uma breve análise sobre essas condutas vedadas.

4.1 Cessão ou uso de bens públicos (art. 73, I)

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

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

[...]

§ 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

Período de incidência: Permanente – a qualquer tempo².

² [...] Corretamente, tem prevalecido na jurisprudência a segunda corrente. Para esta, a vedação expressa no art. 73, I, da LE incide a qualquer tempo, não estando restrita à limitação temporal de três meses antes do pleito, podendo “configurar-se mesmo antes do pedido

Aplicabilidade: A todas as esferas da administração pública (federal, estadual e municipal). Por se tratar de vedação permanente, não está restrita à circunscrição do pleito.

A presente hipótese representa a **proibição do uso ou cessão de bens com natureza pública** (sejam móveis ou imóveis) não incluindo, portanto, os serviços, os quais podem ser enquadrados no inciso II do artigo 73.

O que são bens públicos?

Nos termos do art. 98 do Código Civil, públicos são os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público interno, as quais abrangem os entes integrantes da **Administração direta** (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e **indireta** (autarquia, fundação instituída pelo Poder Público, empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio e agência). Todos os demais bens são privados, seja qual for a pessoa a que pertençam.

Os bens públicos classificam-se em:

I – de **uso comum**³: bens imóveis públicos destinados à utilização do público em geral;

II – de **uso especial**: bens imóveis públicos destinados a serviço ou estabelecimento definido pela administração pública estadual direta e indireta;

III – **dominicais**: bens imóveis públicos destinados a negócios patrimoniais, reserva técnica estratégica ou provisoriamente pendentes de destinação (CC, art. 99 e art. 2º da Lei Estadual nº 3.885, de 17 de dezembro de 2021).

Há também **bens privados afetados a um fim público**.

José Jairo Gomes inclui na categoria dos bens públicos todos aqueles comprometidos com a realização de serviços de caráter público. Assim, são públicos os bens de entidades privadas prestadoras de serviços públicos, desde que afetados diretamente a uma finalidade pública.

³ rios, mares, praias, espaço aéreo, estradas, ruas, avenidas, praças, bancos de praças, parques.

Dessa forma, a **restrição do art. 73, inciso I, atinge apenas os bens utilizados na prestação de serviços públicos**, ou seja, bens de uso **especial, dominicais** e por **afetação**. Isso porque esses bens estão empregados às finalidades da Administração Pública, e seu uso em campanhas eleitorais pode comprometer a execução dos serviços a que se destinam, além de tal uso associar a imagem do candidato ao bem público, gerando vantagem indevida e afetando o equilíbrio da disputa eleitoral.

No caso dos bens de **uso comum do povo, a vedação não se aplica da mesma forma**, pois a própria natureza desses bens permite o uso livre por qualquer pessoa. No entanto, **essa liberdade não é absoluta**: é necessária observância tanto da destinação quanto a normalidade do uso do bem. Assim, **qualquer candidato ou partido pode utilizar tais bens durante a campanha eleitoral**. O que se veda é a concessão de **privilégio a um candidato em detrimento dos demais**, pois tal prática gera um desequilíbrio na disputa⁴.

Situações que não caracterizam violação do art. 73, I, da LE:

- **Convenções partidárias.** Para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento (*inciso I do art. 73, e art. 8º, § 2º, da Lei nº. 9.504/97*);
- **Uso de residências oficiais** - Em conformidade com o § 2º do art. 73 da LE, não está vedado o uso, pelos candidatos à reeleição aos cargos de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador e de Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, de Prefeito e de Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, **desde que não tenham caráter de ato público**; (*Ac. TSE de 27/9/2007 no AgRgRp no 1252, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito*);
- **Uso da residência oficial e de um computador:** a conduta não restou vedada, **em que pese tenha havido votos divergentes**. Conforme o TSE, não caracteriza infração

⁴ “[...] É pacífico o entendimento de que a vedação legal ao uso ou cessão de bem público em benefício de candidato, partido político ou coligação não alcança os bens de uso comum” (Representação nº 160839, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga Neto, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 25, Data 05.02.2015, Página 165/166). GOMES, 2024. p. 975.

o uso da residência oficial e de um computador para a realização de “batepapo” virtual, por meio de ferramenta (face to face) de página privada do Facebook (TSE, R^p 84890/DF, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE – 184, 01/10/2014, p. 30).

- **Mera captação de imagens:** a mera captação de imagens que traduza o local público apenas como pano de fundo não gera a conduta vedada (TSE- R^p nº 119878/DF), **desde que não exista interação direta entre os que são filmados e a câmera** (TSE – RO nº 1960-83/AM), **não haja interrupção do serviço prestado ou identificação do estabelecimento público** (Ac. de 27/3/2025 no AgR-REspEI n. 060062361, rel. Min. André Mendonça) (Ac. de 12.8.2021 no AgR-REspEI nº 060316840, rel. Min. Alexandre de Moraes.)
- **Acesso na condição de cidadão:** não caracteriza a vedação o acesso a bem público por ato unilateral do candidato, valendo-se da condição de cidadão, como em áreas não restritas de escolas públicas (ex.: cantina, refeitório), cujo acesso é franqueado ao público em geral, **desde que não haja utilização intencional do imóvel em favor de partido, coligação ou candidato, e desde que não tenha se valido, para tanto, da condição de candidato** (TSE, Recurso Ordinário nº. 213566, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE 19.12.2017.);
- **Discursos** de agente público que manifeste preferência por certa candidatura, durante inauguração de obra pública, não caracteriza uso ou cessão do imóvel público em benefício do candidato. (Ac. de 4.8.2011 no AgR-REspe nº 401727, rel. Min. Nancy Andrighi; no mesmo sentido o Ac. de 10.3.2005 no REspe nº 24963, rel. Min. Caputo Bastos.);

Caracteriza-se a violação do art. 73, I, em casos como os seguintes:

- **Uso de máquina reprográfica** para copiar material de propaganda eleitoral (TSE, AgR – AI 5.694/SP, Rel. Min. Caputo Bastos, DJE, 30/09/2005, p. 124).
- **Desvirtuamento de festividade tradicional**, de caráter privado, mas patrocinada pela prefeitura local, em favor da campanha [...] uma vez que os bens cedidos pela municipalidade para a realização do evento acabaram revertendo, indiretamente, em benefício dos candidatos. [...]” (TSE – REspe no 13433/PE – DJe, t. 189, 5-10-2015, p. 137);

- **Utilização de “vídeo institucional na propaganda eleitoral”** (TRE-RJ – RE nº 45189 – DJERJ t. 145, 12-7-2013, p. 17-23);
- **Utilização de internet e de computadores** pertencentes à Administração pública, direta ou indireta, por agentes públicos para realização de postagens com conteúdo de propaganda eleitoral em rede social: caracteriza a conduta vedada mediante a comprovação inequívoca de que o IP utilizado para postagens e compartilhamentos é o referente ao computador de trabalho do servidor público (TRE/RS, Recurso Eleitoral nº 380-18.2012.6.21.0096, Rel. Jorge Alberto Zugno);
- **Mensagens eletrônicas – Intranet.** Restou configurada a conduta ilícita diante do envio de mensagens eletrônicas por computador e internet da prefeitura. (Ac. de 27.3.2003 no REspe nº 21151, rel. Min. Fernando Neves, DJ, 27/06/2003, p.124)
- **Gravação de vídeo dentro de repartições públicas** com pedido de votos, feito dentro do gabinete da prefeitura e durante o expediente de trabalho, caracteriza a vedação (TSE, Agravo de Instrumento nº 71824, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJE 03.04.2018.);
- **Pintura de vias públicas** com utilização de **cores do partido** configura a conduta vedada (TSE, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 53553, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJE 18.09.2017.)
- **Captação de imagens com a identificação expressa do estabelecimento público** (TSE – Rp nº 119878/DF – j. 13-8-2020);
- **Realização de lives de cunho eleitoral**, destinadas à promoção de candidaturas, “nas dependências dos Palácios da Alvorada e do Planalto, bens públicos destinados ao uso do Presidente da República”, que não foram “disponibilizados, sem reservas, à conveniência da campanha à reeleição”. Ressaltou-se que as lives foram “feitas num espaço que também pode privilegiar, porque outros candidatos não podem participar nas mesmas condições” (TSE – Ref na AIJe nº 060121232/DF – j. 27-9-2022).
- **Propaganda eleitoral em bens públicos:** a veiculação de propaganda eleitoral em repartições públicas é proibida nos termos do art. 37 da Lei nº 9.504/97. Nesse sentido, cita-se os seguintes precedentes:

- **Propaganda eleitoral. Estabelecimentos prisionais e unidades de internação.**

A regra do art. 37 da Lei nº 9.504/97 – que veda a realização de propaganda eleitoral de qualquer natureza em bem pertencente ao Poder Público – **aplica-se aos estabelecimentos prisionais e unidades de internação de adolescentes.** Em que pese alguns candidatos postularem ser amplamente assegurado o direito ao exercício de propaganda nesses estabelecimentos, não há como afastar a proibição contida no art. 37 da Lei das Eleições. **Nos estabelecimentos penais e em unidades de internação, será permitido, todavia, o acesso à propaganda veiculada no horário eleitoral gratuito, no rádio e na televisão, bem como eventualmente aquela veiculada na imprensa escrita.** Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder à indagação do TRE do Piauí [...]. (TSE, Processo administrativo nº 1072-67.2010.6.00.0000 – Classe 26 – Teresina – Piauí Relator: Ministro Arnaldo Versiani, Julgamento: 12 de agosto de 2010. DJE 27 de agosto de 2010, nº166, Pág. 95)⁵

- **Veiculação de propaganda eleitoral gravada dentro de escola pública** onde candidato à reeleição interagiu com alunos e professores com interrupção do serviço público (Ac. de 21/3/2024 nos ED-AgR-REspEI n. 060259736, rel. Min. Raul Araujo Filho.)
- **Distribuição de santinhos:** [...] 1) A distribuição de santinhos em escola pública configura propaganda eleitoral irregular, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.504/97. [...]” (Ac. de 3.3.2015 no REspe nº 35021, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Dias Toffoli.)
- **Veículos:**

O que é um veículo oficial? É qualquer **automóvel, motocicleta, caminhão, ônibus, embarcação, aeronave ou outro meio de transporte de propriedade ou posse do poder público**, utilizado para a realização **EXCLUSIVA** das atividades do serviço público.

5

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/radio/2010/Agosto/1371975-tse-diz-que-candidatos-nao-podem-fazer-propaganda-eleitoral-em-presidi-os>

De acordo com a **Lei Estadual nº 4.369, de 11 de julho de 2024 e Decreto nº 11.279, de 17 de julho de 2023⁶**, os veículos oficiais são classificados em:

DE REPRESENTAÇÃO	DE SERVIÇO
É aquele que se destina, exclusivamente, ao transporte de autoridades no cumprimento de suas atividades funcionais e atribuições no serviço público: I - Governador do Estado; II - Vice-Governador do Estado; III - Procurador-Geral do Estado, Delegado-Geral de Polícia Civil, Comandante-Geral da Polícia Militar, Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros e Chefe da Casa Militar; IV - Secretários de Estado; V - Presidentes de entidades da Administração Indireta; VI - setores de inteligência da Secretaria de Estado da Casa Civil - SECC, da Casa Militar - CASMIL, da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP, da Polícia Militar do Estado do Acre - PMAC, Polícia Civil do Estado do Acre - PCAC, Polícia Penal do Estado do Acre e Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Acre - CBMAC.	O veículo oficial de serviço receberá classificação complementar de acordo com o tipo de utilização e a intensidade de seu uso, a ser definida pelo órgão central de gestão do patrimônio estadual, em norma específica, e deverá ser utilizado de acordo com os parâmetros estabelecidos para sua categoria. São aqueles utilizados para atender as necessidades gerais do órgão.

- **Uso de veículos oficiais do Poder Público** (veículos de serviço e de representação). Os veículos oficiais também **estão abrangidos pela vedação** referida no art. 73, I, da Lei nº 9.504/1997, de modo que **não podem ser utilizados** em benefício de candidato, partido político ou coligação;

⁶ <https://www.legis.ac.gov.br/detalhar/5653> e <https://legis.ac.gov.br/detalhar/6099>

- **Uso de veículo oficial pelo agente público candidato.** Nos casos em que for candidato, o agente público não pode utilizar o veículo oficial em atividades de campanha, sob pena de incorrer na conduta vedada. A única exceção prevista na Lei Eleitoral diz respeito ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República (art. 73, § 2º), obedecido o disposto no art. 76 (ressarcimento das despesas);
- **Uso de transporte oficial por agentes públicos não candidatos.** Nessa situação, deve-se verificar se o uso do veículo ocorre em benefício da candidatura de um terceiro (hipótese em que restará caracterizada a conduta proibida) ou, simplesmente, em benefício do próprio agente público, dentro das prerrogativas inerentes ao cargo que ocupa. (TSE, *Recurso em Representação nº 94, Acórdão nº 94 de 02/09/1998, Rel. Min. Fernando Neves da Silva*);
- **Veículos oficiais em carreatas:** A participação de veículos oficiais em carreatas organizadas com a finalidade de promover candidato, partido político ou coligação caracteriza a conduta vedada, ainda que o agente que utiliza ou autoriza a utilização do transporte não seja, ele próprio, candidato. (TSE – RO nº 273560/SE – DJe, t. 31 13-2-2015, p. 32-33; TSE, *Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 75037, rel. Min. João Otávio De Noronha, DJE 16.10.2015*);
- **Entrada e circulação de veículos com plotagem de candidatos nas dependências de órgão público, inclusive estacionamento:** os bens e os imóveis públicos afetados à administração pública devem servir à finalidade pública, não podendo ser utilizados para fins eleitorais. Desse modo, mostra-se ilícita a conduta de deixar veículo envelopado com propaganda eleitoral nas dependências de repartição pública⁷.
 - **A orientação desta PGE/AC** aos representantes legais e dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual é **no sentido de restringir a permanência** de veículos com propaganda eleitoral **nos estacionamentos de uso privativo da administração pública. Nos estacionamentos abertos ao**

⁷ Controladoria Geral do Município de São Paulo. Cartilha Condutas vedadas aos agentes públicos em eleições Perguntas frequentes. Pág. 9. Disponível em:

https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Cartilha_Condutas_Vedadas_2024_publicacao_Junho_2024.pdf e Manual de Condutas Vedadas, pág. 5. Disponível em:

https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_Condutas_Vedadas_2024_Junho_2024.pdf

público, ou seja, aqueles sem restrição de acesso, **tal impedimento aplica-se apenas às vagas reservadas** a autoridades ou destinadas a veículos oficiais.

4.2 Uso de materiais ou serviços (art. 73, II)

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

Período de incidência: Permanente - a qualquer tempo.

Aplicabilidade: A todas as esferas da administração pública (federal, estadual e municipal). Por se tratar de vedação permanente, não está restrita à circunscrição do pleito.

É vedado a utilização de materiais ou serviços pagos pelo erário para fins privados e eleitorais. Tal proibição tem por finalidade resguardar os recursos públicos, assegurando sua destinação exclusiva ao exercício das prerrogativas legalmente atribuídas ao agente público.

No tocante à redação final do dispositivo *“que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”* à primeira vista, poder-se-ia inferir que o legislador estaria admitindo o uso de materiais, serviços ou recursos custeados pelo poder público, desde que tal utilização não extrapolasse os limites fixados nos regimentos e normas das respectivas instituições.

Contudo, tal inferência não se harmoniza com os princípios que regem a administração pública, em especial os da moralidade, isonomia e finalidade. Os recursos públicos, somente podem ser utilizados para os fins específicos que justificaram sua criação, não se admitindo qualquer uso desvinculado de sua finalidade legal.

A real intenção do legislador é delimitar que **o uso desses recursos só será permitido nos exatos termos e fins previstos**, não se tratando de uma autorização ampla, mas de uma vinculação estrita ao interesse público e à legalidade.

Para ilustrar a procedência desse raciocínio, cita-se os seguintes precedentes:

- **Limitação quantitativa e qualitativa:**

O uso de materiais e serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas **deve ficar adstrito às prerrogativas do cargo, tanto em termos quantitativos como qualitativos**. Dessa maneira, **não cabe a utilização de tais materiais e serviços para a realização de campanha eleitoral, mesmo quando respeitados os limites** quantitativos previstos nos regimentos e normas dos órgãos públicos. Precedente: *TSE, REspe nº 16.067/ ES, Rel. Min. Maurício José Corrêa, j. 25/04/2000; TSE, REspe nº 587-38/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 01/08/2016;*

- Quanto ao **excesso e desvio de finalidade:**

[...] 4. **Para a configuração de afronta ao art. 73, inciso II**, da Lei nº 9.504/1997, **imperiosa a presença do 'exceder'** previsto no inciso em questão **referente a possível desvio de finalidade**. [...]” (*Rp nº 318846/DF – DJe, t. 91, 12-5-2016, p. 75*).

[...] na linha da doutrina pátria, que o **art. 73, II**, da Lei nº 9.504/97 **traz regra que exige, para a configuração** da conduta ali descrita, a **"extrapolação da finalidade lícita relacionada à atividade fim do agente**, no exercício de sua função pública [...]” (*Rp nº 59080/DF – DJe, t. 157, 25- 8-2014, p. 163*).

Demais exemplos:

- **Utilização de recursos públicos** para custear a campanha do candidato à reeleição constitui grave ofensa à legislação eleitoral, pois, independentemente da sua caracterização como ilícito em outras áreas do direito, gera a indevida quebra do princípio da igualdade de chances entre os candidatos, atingindo a normalidade e

legitimidade das eleições" (Ac. de 7/6/2016 no REspe nº 38312, Rel. Min. Henrique Neves da Silva).

- **Confecção de uniformes para servidores nas cores da campanha eleitoral:**
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. [...] (Ac. de 20.8.2020 no AgR-REspe nº 722, rel. Min. Luis Felipe Salomão.);
- **Acesso à rede mundial de computadores utilizados para o envio de mensagens de cunho eleitoral:**

- **Utilização de sítio eletrônico oficial do governo para atacar candidato adversário**, sob pretexto de prestar esclarecimentos à população.

Eleições 2010. Conduta vedada. Uso de bens e serviços. [...]". NE: Utilização de sítio eletrônico da Presidência da República pela Ministra-Chefe da Casa Civil para se pronunciar a respeito de acusações contra si, atribuindo a denúncia a manobras de campanha eleitoral, fazendo referência negativa a um dos candidatos. Trecho do voto do relator: "[...] no exercício de suas funções, passou a se manifestar sobre a disputa eleitoral em curso, utilizando-se, para tanto, dos bens e serviços postos à sua disposição em razão do cargo exercido. Ao fazê-lo [...] **afrontou o inciso II do art. 73 da Lei 9.504/97.**" (Ac. de 21.10.2010 na Rp nº 295986, rel. Min. Henrique Neves da Silva.)

- Eleições 2020 [...] **Link na página da câmara de vereadores. Direcionamento para a página pessoal do candidato.** Uso de serviço custeado pela casa legislativa. Art. 73, II da Lei 9.504/1997. [...] **ocorrência de indisfarçado desvio de finalidade na utilização de página mantida por órgão da administração pública** do município, a qual serviu de atalho para impulsionar o acesso à rede social do candidato em que promovidos atos deliberados de campanha eleitoral.
5. A ratio normativa visa impedir o desequilíbrio das eleições pelo uso irregular dos bens públicos, em especial daqueles que estão na gestão da máquina pública, com maiores prerrogativas do que os demais candidatos. O emprego

dos recursos públicos promove descompasso na oportunidade de chances entre os competidores eleitorais, razão porque o legislador se preocupou em delimitar o campo de atuação dos gestores, em plena campanha eleitoral. [...]” (Ac. de 5.5.2022 no AgR-AREspE nº 060024393, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

- **Ressarcimento das despesas não desconfigura a conduta proibida:** A utilização de serviço contratado com recursos públicos configura o uso da máquina pública em campanha eleitoral, conduta que fere a igualdade de condições entre os candidatos ao certame. Ademais, na linha de entendimento assentada no TSE, o ressarcimento dos gastos efetuados ao órgão público não afasta a ilicitude do ato, ficando o infrator sujeito às sanções fixadas em lei (TRE, AIJE 2650-41, RP 2649-56, RP 2651-26, Rel. Desa. Federal Maria de Fátima Freitas Labarrère, j. 24/02/15);
- **É lícito usar em campanha eleitoral os serviços de empresa contratada para prestar serviços ao Estado?** Quanto a essa questão, já restou assentado que:

“[...] o fato de a empresa ser contratada pelo estado, por si só, não importa em violação ao dispositivo legal invocado. A infringência somente ocorreria se o serviço prestado à campanha fosse custeado pelo Erário e não pelo candidato [...]” (TSE. Ac. de 24.5.2005 no Ag nº 4246, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.). No entanto, isso só será possível se os bens da empresa privada não estiverem afetados à realização de serviço público, como ocorre nos contratos de concessão. Pois, nesse caso, serão classificados como bem público por afetação⁸.

- **Uso de serviço de servidores públicos:** ainda valendo-se das lições do referido autor, à consideração de que os detentores de mandato também são cidadãos, tendo direito de participar do processo eleitoral em curso, não há, em princípio, óbice legal para que compareçam em comícios ou outros eventos. Se assim o fizerem, “é-lhes permitido acompanhar-se de servidores do cerimonial e da segurança do governo do estado, ou mesmo de outros que se fizerem necessários” (TSE –Ac. de 30.10.2003 no REspe nº

⁸ GOMES, 2024, p. 981

21289, rel. Min. Barros Monteiro). O que se veda é o uso de servidores públicos em campanha política, fato que não se confunde com a prestação de segurança a autoridade (TSE – Ac. de 24.5.2005 no Ag nº 4246, rel. Min. Luiz Carlos Madeira -DJ 16-9-2005, p. 171). **Os servidores devem ater-se às suas funções, sem se envolverem em atos de campanha⁹.**

4.3 Cessão de servidor ou empregado público (art. 73, III)

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado

Período de incidência: Permanente - a qualquer tempo.

Aplicabilidade: A todas as esferas da administração pública (federal, estadual e municipal), com a ressalva de que a vedação se direciona apenas ao Poder Executivo¹⁰. Por se tratar de vedação permanente, não está restrita à circunscrição do pleito.

A conduta tem como objetivo 'coibir o uso abusivo do poder hierárquico como forma de coerção política' (Ac. de 10.3.2020 no RO nº 060219665, rel. Min. Edson Fachin.)

Assim, é proibida a cessão ou utilização de serviços de servidor público ou empregado da Administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal, em benefício de comitês de campanha eleitoral, candidato, partido político ou coligação.

O servidor ou empregado público, durante seu horário normal de expediente deve dedicar-se às funções inerentes ao cargo que ocupa, atuando somente em benefício da Administração Pública.

⁹ *Ibid.*, p. 981

¹⁰ (TSE, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1196-53, Rel. Min. Luciana Lóssio, 23/08/2016)

Contudo, **não é vedado** ao servidor público ou empregado, **participar** de campanha eleitoral **fora de seu horário de trabalho, licenciado** ou **durante o período de férias**.¹¹

Deve ser conferida **interpretação ampla à expressão 'para comitês de campanha eleitoral'** ficando vedado ceder servidores e empregados públicos ou usar de seus serviços para a realização de quaisquer atos relacionados à campanha eleitoral, mesmo aqueles de caráter burocrático.

A vedação aqui delineada alcança os servidores de **todas as categorias, inclusive** os ocupantes de **cargos comissionados** (AMC no 1636/PR -DJ, v. 1, 23-9-2005, p. 128).

Caracterização da conduta vedada:

- Uso feito por candidato ao pleito, de servidor público, a fim de que este último, valendo-se das suas prerrogativas funcionais, enviasse um ofício a órgão público, solicitando informações e documentos para instruírem impugnação de registro contra candidato adversário (TSE- Ac. de 18.11.2004 no AgRgREspe nº 24869, rel. Min. Carlos Velloso.);
- Uso de imagem de policiais militares que fazendo uso de bens da corporação (armas, viaturas e helicóptero) ficaram à disposição de equipes de filmagem para participar, sob a direção destas, e na condição de atores, de vídeo de propaganda eleitoral (Ac. de 28.6.2018 no AgR-RO nº 189673, rel. Min. Jorge Mussi.)

Não configuração da conduta vedada:

- A cessão de servidor público ou o uso de seus serviços para comitê de campanha eleitoral de candidato, partido ou coligação durante o horário de expediente normal, **se não houver prática de ato de campanha nem disponibilização de sua força de trabalho** ao comitê eleitoral (TSE - Ac. de 13.8.2020 na Rp nº 119878, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)
- **Cessão de servidores públicos do Poder Legislativo para a campanha eleitoral.** O TSE assentou que a proibição é adstrita aos servidores do Poder Executivo,

¹¹ MASCARENHAS, Paulo. Lei Eleitoral Comentada. 7. ed. São Paulo: Cultura Jurídica, p. 92 [TSE, 2022, AREspEI 060236545]

pautando-se nos princípios da tipicidade e da estrita legalidade (TSE 626-30.2012.6.12.0010; TSE 1196-53. 2014.6.20.0000).

- **Agentes Políticos:** [...] 5. O **Tribunal Regional** Eleitoral do Rio Grande do Sul **manteve o reconhecimento das condutas vedadas** do art. 73, I e III, da Lei 9.504/97, **em face do comparecimento de secretários em ato de campanha no horário de expediente [...] conclusão que não se amolda à jurisprudência desta Corte e ao sistema normativo.** 6. Conforme já se decidiu, **‘os agentes políticos não se sujeitam a expediente fixo ou ao cumprimento de carga horária, o que afasta a incidência do inciso III** do referido dispositivo legal’ [...] 7. [...] Afastamento das condutas vedadas descritas no art. 73, I e III, da Lei 9.504/97. [...]” (Ac. de 19.3.2019 no REspe nº 32372, rel. Min. Admar Gonzaga.)
- **ATENÇÃO!** - Quanto a servidores portarem adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição:
 - o “Eleições 2012 [...] Conduta Vedada. Art. 73, III, da Lei nº 9.504/97. [...] 1. A jurisprudência deste Tribunal opera no sentido de que normas restritivas de direitos devem ser interpretadas estritamente. 2. A mera circunstância de os servidores portarem adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição, durante o horário de expediente, **conquanto eticamente reprovável, não se enquadra na descrição típica contida no art. 73, III,** da Lei nº 9.504/97, cuja proibição consiste na ‘cessão de servidor’ ou na ‘utilização de seus serviços’, ‘para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação’, circunstâncias que não se verificaram no caso. [...]” (Ac. de 3.6.2014 no AgR-REspe nº 151188, DJe, t. 152, 18-8-2014, p. 151 rel. Min. Luciana Lóssio.)

Em 2022 o TSE reafirmou o entendimento supracitado no sentido do não enquadramento da conduta no art. 73, III:

Eleições 2020. Agravo Regimental. Recurso Especial. Representação. Art. 73, I e III, da Lei nº 9.504/97. Vereador. Utilização de bens e serviços em proveito de candidatura. Conduta vedada não demonstrada. Necessidade de reexame de fatos e provas. vedação. Súmula nº 24/TSE. Incidência. Interpretação extensiva. Impossibilidade. Precedentes. Acórdão regional em conformidade com a jurisprudência do TSE. Súmula nº 30/TSE. Fundamento não impugnado. Súmula nº 26/TSE. Incidência. Desprovidimento.

[...]

4. **O acórdão regional está em conformidade com a jurisprudência desta Corte no sentido de que “a mera circunstância de os servidores portarem adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição, durante o horário de expediente, conquanto eticamente reprovável, não se enquadra na descrição típica contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97”** (AgR-REspe nº 1511-88/CE, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 18.8.2014), o que atrai a incidência da Súmula nº 30/TSE

5. **“Nas condutas vedadas previstas nos arts. 73 a 78 da Lei das Eleições imperam os princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previsto na lei** 6. Agravo regimental desprovido. (REspe nº 626-30/DF, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, DJe de 4.2.2016)” (AgR-REspe nº 1196-53, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 12.9.2016). AgR-REspEI nº 0600456-50.2020.6.25.0015/SE, 12 de maio de 2022, Relator: Ministro Carlos Horbach)¹²

Embora o TSE tenha **reiterado esse entendimento**, é fundamental destacar que tal compreensão **não isenta o agente público do dever de observar os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa**, conforme estabelece o art. 37 da Constituição Federal de 1988.

¹²<https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/6/2/10/15/45/ec436b1a633e425e2aa3bfe88741ba7811470480636090764d4984fe4584021e>

A observância de uma conduta ética e responsável por parte dos agentes públicos constitui elemento essencial para o fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas.

4.4 Uso promocional de bens e serviços de caráter social em benefício de candidato, partido político ou coligação (art. 73, IV)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

Período de incidência: Permanente - A qualquer tempo.

Aplicabilidade: A todas as esferas da administração pública (federal, estadual e municipal). Por se tratar de vedação permanente, não está restrita à circunscrição do pleito.

A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados ou subvencionados pelo Poder Público, não poderá ser utilizada com o fim de campanha eleitoral para promoção de candidato, partido político ou coligação.

A **lei não proíbe a distribuição de bens**, como: cestas básicas, merendas escolares, livros didáticos e unidades habitacionais, constantes de programas públicos. **O que se proíbe é o uso político e promocional** desses bens e serviços, quando são doados em nome do candidato ou do partido político, como forma de angariar votos dos eleitores.

Assim, durante a entrega dos serviços ou bens, é proibido fazer correlação do que está sendo fornecido à população com a figura de algum candidato, partido político ou coligação por meio de discursos “santinhos” ou faixas. A vedação não proíbe a continuidade dos programas sociais, mas sim a indevida utilização deles para ganho político.

Para a configuração da conduta vedada é necessário a demonstração do caráter eleitoral ou o uso promocional.

Desse modo, o **TSE adota alguns critérios para analisar** a presença de tais finalidades, quais sejam¹³:

- a) ausência de previsão legal e orçamentária para distribuição dos bens; violação do disposto no artigo 73, §10, da Lei nº 9.504/97;
- b) inexistência de critérios objetivos para escolha dos beneficiários; concessão de benefícios de valores elevados a diversas pessoas que não comprovaram estado de carência;
- c) uso promocional do programa social comprovado;
- d) elevação dos gastos com o “programa” às vésperas do período eleitoral;
- e) realização de discurso no ato da entrega e participação direta na distribuição dos bens.

A seguir, situações que caracterizam a conduta proibida:

- O uso de programa social custeado pelo erário, para fins de promoção de candidatura, caracteriza a conduta vedada do art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97. [...]” (TSE – AgR-REspe no 19298/CE – DJe, t. 53, 18-3-2015, p. 18).
- Uso promocional em favor de candidato de evento de distribuição de cestas básicas (TSE, Ac. de 16.2.2023 no AgR-REspeI nº 060004091, rel. Min. Benedito Gonçalves);
- Uso promocional em favor de candidato de evento de inauguração de poço artesiano, perfurado com recursos estatais (TSE, Ac. de 6.5.2021 no RO-El nº 060038425, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto);
- Vinculação da concessão de redução da tarifa de água à imagem de dois candidatos, com o objetivo de obter favorecimento político-eleitoral, por meio de divulgação de apoio político nos edifícios beneficiados, com a afixação de placas de propaganda

¹³ 6 Recurso Ordinário nº 1497, Acórdão de 20.11.2008, Relator(a) Min. Eros Roberto Grau, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Data 02.12.2008, Página 21/22.207 Recurso Especial Eleitoral nº 71923, Acórdão de 25.08.2015, Relator(a) Min. Henrique Neves da Silva, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 202, Data 23.10.2015, Pág.61/62)

eleitoral, bem como de panfletos distribuídos nessas unidades habitacionais com pedido explícito de voto para dar “continuidade” ao “trabalho” (TSE, Ac. de 25.2.2016 no AgR-RO nº 1041768, rel. Min. Gilmar Mendes.)

- Realização, por candidato, de comício no qual faz uso promocional de obra urbana (TSE, 2016, RO 278378);
- Distribuição gratuita de lotes, em programa habitacional, por agente público durante período eleitoral, com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando, com pedido expresso de voto (TSE, Ac. de 29.6.2006 no REspe nº 25890, rel. Min. José Delgado.)
- 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, Relator Ministro Og Fernandes, julgado em 04/06/2020).

Não configura a conduta vedada:

- **Contraprestação do beneficiário.** “[...] Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, verificada a contraprestação por parte do beneficiado que recebe bens ou serviços de caráter social subvencionados pelo Poder Público, não incide a proibição contida no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997. Precedentes. [...]” (Ac. de 7/2/2019 no AgR-RO 159535, Rel. Min. Rosa Weber);
- **Mera participação do chefe do Poder Executivo** Municipal, candidato à reeleição, em campanha de utilidade pública, no caso, campanha de vacinação (TSE – Ag-REspe nº 24.989/RN –rel. Min. Caputo Bastos DJ 26-8-2005, p. 174);
- **A mera propagação, em campanha eleitoral, dos projetos e das realizações do mandato parlamentar;** e b) a promoção pessoal de candidato, a partir da **divulgação de seus feitos políticos, seu currículo e sua trajetória**, constitui legítimo **exercício da liberdade de expressão**. [...]” (TSE, Ac. de 27.4.2020 no AgR-REspe nº 48706/RJ, rel. Min. Luís Roberto Barroso – DJe 20-8-2020).

Além disso, é importante destacar que a interpretação do inciso IV deve ser feita junto com o §10 do artigo 73, que será analisado a seguir.

4.5 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração (art. 73, § 10)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. *(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)*

Período de incidência: Durante o ano em que se realizar a eleição (1º de janeiro a 31 de dezembro)

Aplicabilidade: Para José Jairo Gomes é apenas na circunscrição do pleito eleitoral¹⁴ mas há outros autores¹⁵ que entendem que a aplicação não está sujeita a limite de circunscrição.

O dispositivo proíbe, em ano eleitoral, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, salvo nos casos ali previstos.

Assim, a Administração Pública só pode distribuir gratuitamente se ocorrer alguma das seguintes hipóteses legais:

- **Calamidade pública;**
- Estado de **emergência;**
- **Programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.** Neste caso, é necessária a demonstração de:
 - a) existência de **política pública específica;**

¹⁴ A lei não é clara quanto ao alcance da vedação à distribuição de bens e benefícios em ano eleitoral. A interpretação mais adequada é que a restrição se aplica apenas à circunscrição do pleito, pois, caso contrário, haveria paralisação de políticas públicas em todo o país a cada eleição, o que seria irrazoável. Entretanto, independentemente da circunscrição do pleito, em nenhuma esfera estatal a distribuição de bens e benefícios pode ter finalidade político-eleitoral. Assim, se a conduta for praticada em circunscrição diversa daquela em que se realiza o pleito, incide a vedação legal se ela tiver o sentido de beneficiar candidato que disputa eleição. O TSE já reconheceu a possibilidade de punir condutas dessa natureza quando realizadas em favor de candidatos de pleito abrangente (TSE – AgRO nº 130.791/PI – DJe 22-6-2018; REspe nº 156.388/PR – DJe 199, p. 35-36). (Gomes, p. 996-997).

¹⁵ A aplicação dessa regra não está sujeita a limite de circunscrição, ou seja, qualquer que seja a eleição, municipal ou geral, incidirá a vedação (ESMERALDO, Elmana Viana Lucena; SILVA, Alan Rogério Mansur. p. 271)

b) prevista em lei, **não sendo suficiente a mera previsão em lei orçamentária anual** REspe nº54588 - Santa Cruz do Escalvado - MG Relator(a): Min. João Otávio De Noronha Julgamento: 08/09/2015 Publicação: 04/11/2015 - REspe nº545-88.2012.6.1 3.0225/MG).

c) estar em **execução desde o exercício anterior** [TSE, 2021, RO 149655] e (AgRg no REspe nº 28.4331PI, Rei. Mm. Felix Fischer, DJe de 1811112009).

Mesmo nas situações excepcionais acima descritas, **a distribuição**, nos casos permitidos, **não pode ter finalidade político-promocional (conforme veda o art. 73, IV)**, a fim de que seja mantida sua finalidade essencialmente assistencial.

- **Para caracterizar a conduta do §10, não precisa demonstrar caráter eleitoreiro, basta a prática do ato:**

[...] 2. Para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 não é preciso demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito. (Ac. de 31.3.2011 no AgR-REspe nº 36026, rel. Min. Aldir Passarinho Junior.)

Simple distribuição gratuita no ano da eleição independente de favorecimento de partido, coligação ou candidato: "[...] Condutas vedadas. [...] 4. Mesmo que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoreiro, incide o § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, visto que ficou provada a distribuição gratuita de bens sem que se pudesse enquadrar tal entrega de benesses na exceção prevista no dispositivo legal. [...]" (Ac. de 29.4.2010 no AgR-REspe nº 35590, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

Situações em que configuram a conduta proibida:

- **Distribuição gratuita e indiscriminada** de auxílios financeiros em ano eleitoral **com base em lei municipal genérica** (TSE, Ac. de 9.3.2023 no REspeI nº 15661 e na AC nº 060045424, rel. Min. Raul Araújo.);
- **Distribuição** de auxílio financeiro em ano eleitoral, por meio da entrega de cheques, **quando não comprovada a configuração das exceções** previstas no dispositivo legal (TSE, Ac. de 23.11.2023 no AgR-AREspe nº 060029152, rel. Min. Raul Araújo.);

- Distribuição de cestas-básicas, ferramentas agrícolas e o sorteio de brindes (eletrodomésticos e cédulas de dinheiro) durante a celebração das festividades do aniversário da cidade e comemoração do Dia do Trabalho. [...] as **distribuições** havidas em ambas as oportunidades não decorreram de programa social instituído por lei (portanto, nem sequer cogitável eventual execução orçamentária prévia), [...] (TSE, Ac. de 19.3.2019 no REspe nº 57611, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)
- A instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas **sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10**, da Lei nº 9.504/97. [...] (Ac. de 31.3.2011 no AgR-REspe nº 36026, rel. Min. Aldir Passarinho Junior.)
- A distribuição de benefícios **sem a existência de programa social autorizado em lei, e em execução orçamentária no exercício anterior, mormente inexistem critérios para a sua distribuição e tampouco a ação é pautada em critérios objetivos para efetuar a doação configura a prática de conduta vedada** ao agente público descrita no art. 73, §10[...] 7 (Recurso eleitoral nº 43850, Acórdão nº 7967 de 02.09.2013, Relator(a) Luiz Cláudio Bonassini Da Silva, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eleitoral, Tomo 893, Data 11.09.2013, Página 08/09 - TRE/MS);
- Caracteriza a conduta vedada prevista no art. 73, IV, e §10 da Lei nº 9.504/97, [...], a realização de evento dotado de cunho assistencial, custeado pelo poder público municipal, **instituído de forma casuística, sem qualquer amparo legal, em proporções nunca vistas anteriormente, com distribuição gratuita de benesses** (Recurso eleitoral nº 43575, Acórdão nº 502013 de 05.11.2013, Relator(a) Nilson Roberto Cavalcanti Melo, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Data 12.11.2013, Página 05/07) TRE/RN).

Demais pontos relevantes:

- **Concessão de premiações culturais:** nos termos do Parecer n. 00019/2023/ CNDE/CGU/AGU, “a concessão de premiações não equivale à distribuição gratuita de

valores prevista no §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, **desde que precedida de seleção pública regida por edital com previsão de critérios objetivos**¹⁶.

4.6 Art. 73, IV x Art. 73, § 10

É necessária a leitura conjunta do art. 73, IV, e do § 10, pois ambos tratam da "distribuição gratuita" e embora semelhantes, guardam diferenças entre si¹⁷.

O inciso IV aplica-se em qualquer período e exige, para configurar a infração, a existência de finalidade eleitoral, ou seja, que a distribuição tenha caráter promocional em favor de candidato, partido ou coligação.

Já o §10 é aplicável apenas no ano da eleição e não exige a demonstração de intenção eleitoral: a simples entrega de bens, valores ou benefícios fora das hipóteses legais de exceção (calamidade pública, estado de emergência ou programa social autorizado por lei e em execução no exercício anterior) caracteriza a conduta vedada, ainda que não haja desvio de finalidade.

4.7 Programas sociais (Art. 73, § 11)

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida

Período de incidência: Durante o ano em que se realizar a eleição.

¹⁶ <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/politica-nacional-aldir-blanc/arquivos/ParecerAGUEleitoral1.pdf>

¹⁷ Não se deve confundir essas duas hipóteses legais. Para a configuração vertente no inciso IV, é preciso que o agente use "distribuição gratuita de bens e serviços" em prol de candidato. Aqui não se trata de reprimir a distribuição em si mesma, mas sim o uso promocional e eleitoreiro que dela se faça. Não se exige que durante o período eleitoral o programa social antes implantado seja abolido, ou tenha interrompida ou suspensa sua execução. Relevante para a caracterização da figura em exame [IV] é o desvirtuamento do sentido da própria distribuição, a sua colocação a serviço de candidatura, enfim, o seu uso político-promocional. (GOMES, 2020. p. 1031).

Para a configuração da conduta vedada prevista no inciso IV exige-se um especial fim de agir consistente em promover politicamente alguém ou determinado partido político/coligação. Em sentido contrário: "Ainda que ausente prova segura do caráter eleitoreiro da conduta, a entrega gratuita de benesses pelo poder público no ano da eleição, sem a concorrência das excludentes previstas no referido dispositivo legal – 'os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior' –, é suficiente para tipificar o ilícito reprimido pelo parágrafo 10 do art. 73 da Lei n. 9.504/1997 (PINHEIRO, Igor Pereira. Condutas Vedadas Aos Agentes Públicos Em Ano Eleitoral. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2018.)

Aplicabilidade: Apenas às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano.

Os programas sociais de que trata o § 10 do artigo 73 da Lei das Eleições não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. É proibida a execução, em ano eleitoral, de programa social de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, realizado por entidade mantida por candidato, independentemente da existência de autorização legal ou execução orçamentária prévia (*TSE, Ac. de 10.3.2016 no RO nº 244002, rel. Min. Henrique Neves da Silva*) ou ainda de convênio (*TSE, Ac. de 9.5.2013 no AgR-RO nº 505393, rel. Min. Dias Toffoli.*)

Conforme TSE, é proibida a execução, em ano eleitoral, de programa social de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, realizado por entidade mantida por candidato, **independentemente da existência de autorização legal ou execução orçamentária prévia:**

“1. A execução, em ano eleitoral, de programa social de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios decorrentes de convênio firmado com o governo estadual, realizado por entidade mantida por candidato, configura a conduta vedada prevista no § 11 do art. 73 da Lei no 9.504/97, **independentemente da existência de autorização legal ou execução orçamentária prévia.** Precedente. [...] 5. Comprovada a distribuição de benesses em ano eleitoral por entidade mantida por candidato a deputado federal e o benefício direto auferido pelo então governador e candidato a senador, que celebrou convênio de repasse de recursos, com exploração, inclusive, do fato em propaganda eleitoral, a multa deve incidir. [...]” (*TSE, Ac. de 10.3.2016 no RO nº 244002, rel. Min. Henrique Neves da Silva*)

Já entendeu a Corte Superior que se a entidade assistencial for presidida por parente de candidato, a “assinatura de convênio e o repasse de recursos públicos” a ela “não caracteriza, **por si só**, infração às normas previstas no art. 73, §§ 10 e 11, da Lei nº 9.504/97. [...]” (*TSE, Ac. de 9.5.2013 no AgR-RO nº 505393/DF, rel. Min. Dias Toffoli. Dje, t. 9, 12-6-2013, p. 62*).

4.8 Atos de movimentação no quadro de servidores públicos

(art. 73, V)

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.

Período de incidência: Desde os três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.

Aplicabilidade: Restrita à circunscrição do pleito. Contudo, ainda que praticada em circunscrição diferente, se for demonstrada a conexão da prática da conduta em análise com o processo eleitoral, a infração estará configurada (Ac.-TSE, de 6.3.2018, no RO nº 222952, rel. Min. Rosa Weber).

Embora o conceito de agente público seja mais abrangente¹⁸, o **art. 73, inciso V**, conforme José Jairo Gomes, apoiado em lições de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **trata especificamente do servidor público.**

¹⁸ De acordo com classificação proposta por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quatro são as categorias de agente públicos: (a) agentes políticos – participam do governo ou da formação da vontade superior do Estado; são os dirigentes dos Poderes Executivo e Legislativo e, para alguns, também do Judiciário e do Ministério Público; (b) servidores públicos; (c) militares – compreendem os integrantes das Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), policiais militares e bombeiros militares; (d) particulares em colaboração com o Estado. (p.985) José Jairo Gomes, em sua obra, apoia-se nas lições da Di Pietro.

Entende-se por servidor público a pessoa física que presta serviços ao Estado, mantendo com este vínculo laboral e remunerado. Essa categoria abrange três subgrupos:

- (a) os servidores estatutários ou funcionários públicos – sujeitam-se ao regime jurídico estatutário e ocupam cargo público;
- (b) os empregados públicos, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e que ocupam emprego público; e
- (c) os servidores temporários, contratados por prazo determinado para suprir necessidades excepcionais de interesse público, conforme o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, submetem-se a regime jurídico especial, pois exercem função sem vinculação a cargo ou emprego.

Assim, o inciso **busca evitar que servidores públicos sejam alvo de pressões** para apoiar ou rejeitar determinada candidatura, sendo utilizados como instrumento de manipulação, ou ainda que sofram perseguição político-ideológica o que, além de tudo, fere os princípios da impessoalidade e moralidade.¹⁹

São condutas vedadas:

1) Nomeação, contratação, admissão ou demissão SEM justa causa

Pode haver demissão com justa causa de servidor público dentro do período vedado, visto que esta, nos termos do direito administrativo, só pode ocorrer como punição, e após um processo administrativo disciplinar em que seja garantido o contraditório e a ampla defesa.

A demissão constitui pena aplicada ao servidor que cometer uma das faltas enumeradas no art. 182 da Lei Complementar nº 39, de 29 de dezembro de 1993.

2) Supressão ou readaptação de vantagens – são exemplos de vantagens pecuniárias: adicionais e gratificações

¹⁹ GOMES, 2020, p. 986;

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena; SILVA, Alan Rogério Mansur. As condutas vedadas aos agentes públicos nas campanhas eleitorais. In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). Comentários À Lei Das Eleições: Lei Nº 9.504/1997, De Acordo Com A Lei Nº 13.165/2015. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 247.

3) Remoção, transferência ou exoneração

Para a incidência da regra não é necessária a exoneração. Atos como a remoção ou transferência já são suficientes para incidir na conduta vedada, já que essas práticas tendem a prejudicar, enfraquecer o servidor público e sua atuação ou manifestação político-eleitoral, ou até mesmo premiar um servidor que esteja de acordo com o entendimento do gestor de ocasião.

Mas é preciso que tais atos sejam editados *ex officio* pela autoridade competente, porque, se houver requerimento ou consentimento do servidor afetado não caracteriza a vedação.

4) Dificultar ou impedir o exercício funcional por qualquer outro meio

Qualquer ato que impeça ou dificulte o regular exercício profissional caracteriza a vedação. Por exemplo, o TSE enquadrrou como conduta vedada a suspensão de ordem de férias sem qualquer interesse da administração. (TSE, *Agravo Regimental em Agravo de instrumento nº 11207, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE 11.02.2010, pág. 16*);

Exceções às condutas ilícitas

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

A vedação não se aplica aos cargos de livre nomeação e exoneração, contudo:

- **TSE já considerou abusivo o elevado número de nomeações e exonerações** para cargos comissionados realizados **nos três meses anteriores ao pleito** (TSE, *Recurso Contra Expedição de Diploma nº 698, acórdão de 25.6.2009. Rel. Min. Felix Fischer. DJE, t. 152/2009, p. 28-30, 12 ago. 2009*)

Quanto à **melhoria na remuneração** do servidor:

“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.)

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

Para a legislação eleitoral, está permitida em razão do expresso comando legal. Já decidiu o TSE que não está compreendida nessa exceção legal a nomeação para cargos da Defensoria Pública, a denotar que a exceção deve ser interpretada literalmente. (Ac. de 20.5.2010 na Consulta nº 69851, rel. Min. Hamilton Carvalhido, red. designado Min. Marco Aurélio.)

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

Não existe qualquer impedimento à realização de concursos públicos em anos eleitorais (podendo ser realizado mesmo no período compreendido nos 3 (três) meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos) havendo apenas **restrições quanto à nomeação**.

Se o concurso foi homologado antes dos três meses que antecedem o pleito, é possível a nomeação.

Se a homologação ocorrer no período vedado, a nomeação no mesmo período será nula de pleno direito.

Nesse sentido, já decidiu o TSE:

1. As disposições contidas no art. 73, V, Lei nº 9.504/97 **somente são aplicáveis à circunscrição do pleito.**
2. Essa norma **não proíbe a realização de concurso público, mas, sim, a ocorrência de nomeações, contratações e outras movimentações funcionais desde os três meses que antecedem as eleições até a posse dos eleitos**, sob pena de nulidade de pleno direito.
3. **A restrição** imposta pela Lei nº 9.504/97 **refere-se à nomeação** de servidor, ato da administração de investidura do cidadão no cargo público, **não se**

levando em conta a posse, ato subsequente à nomeação e que diz respeito à aceitação expressa pelo nomeado das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo.

4. **A data limite para a posse** de novos servidores da administração pública **ocorrerá no prazo de trinta dias** contados da publicação do ato de provimento, nos termos do art. 13, §1º, Lei nº 8.112/90, **desde que o concurso tenha sido homologado até três meses antes do pleito** conforme ressalva da alínea c do inciso V do art. 73 da Lei das Eleições.

5. A lei admite a nomeação em concursos públicos e a consequente posse dos aprovados, dentro do prazo vedado por lei, considerando-se a ressalva apontada. **Caso isso não ocorra, a nomeação e consequente posse dos aprovados somente poderão acontecer após a posse dos eleitos.**

6. **Pode acontecer que a nomeação dos aprovados ocorra muito próxima ao início do período vedado pela Lei Eleitoral, e a posse poderá perfeitamente ocorrer durante esse período.** [...] (Consulta nº 1065, Resolução nº 21.806 de 08.06.2004, Relator(a) Min. Min. Fernando Neves da Silva, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Volume 1, Data 12.07.2004, Página 02 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 15, Tomo 2, Página 393)

A **mera veiculação de edital** de concurso público no site oficial da Prefeitura sem a nomeação dos aprovados no certame no período vedado por lei não tem o condão de caracterizar a prática vedada pelo art. 73, V, da Lei nº 9.504/97. (TRE/RN Recurso eleitoral nº 8378, Acórdão nº 8378 de 26.02.2009, Relator(a) Fábio Luiz Monte de Hollanda. Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Data 3.3.2009, Pág. 3);

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

É uma exceção baseada nos princípios da eficiência e da continuidade do serviço público, previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Para o TSE, **ambas as condicionantes**, vale dizer autorização prévia e expressa do Chefe do Poder Executivo, que deve ser **“específica e justificada”**, e contratação para instalação ou funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, **devem estar**

cumulativamente presentes para a incidência da norma excepcional. (Ac. de 20.5.2003 no AgRgAg nº 4248, rel. Min. Fernando Neves.)

O que se entende por serviços essenciais e inadiáveis?

O TSE adota uma **interpretação restrita** do que considera 'serviço público essencial', limitando-se àqueles voltados à **sobrevivência, saúde ou segurança da população**. Dessa forma, **são excluídas as contratações nas áreas de educação e assistência social** no período eleitoral, conforme as seguintes manifestações do TSE:

1. Contratação temporária, pela Administração Pública, de professores e demais profissionais da área da educação, motoristas, faxineiros e merendeiras, no período vedado pela lei eleitoral.
2. No caso da alínea d do inciso V da Lei nº 9.504/97, só escapa da ilicitude a contratação de pessoal necessária ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais.
3. **Em sentido amplo, todo serviço público é essencial** ao interesse da coletividade. Já **em sentido estrito, essencial é o serviço público emergencial, assim entendido aquele umbilicalmente vinculado à "sobrevivência, saúde ou segurança da população"**
4. **A ressalva da alínea d do inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97 só pode ser coerentemente entendida a partir de uma visão estrita da essencialidade do serviço público.** Do contrário, restaria inócua a finalidade da lei eleitoral ao vedar certas condutas aos agentes públicos, tendentes a afetar a igualdade de competição no pleito. Daqui resulta não ser a educação um serviço público essencial. Sua eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, é de ser oportunamente recomposta. Isso por inexistência de dano irreparável à "sobrevivência, saúde ou segurança da população". [...] (Recurso especial eleitoral nº 27563, Acórdão de 12.12.2006, Relator(a) Min. Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto Publicação: DJ – Diário de justiça, Data 12.02.2007, Página 135). No mesmo sentido: (Ac. de 1º.8.2018 no AgR-REspe nº 46166, rel. Min. Jorge Mussi.)

"Eleições 2016 [...] 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.** [...]"

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. (Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin.)

- Precedentes - PGE/AC: Ainda que reste caracterizada a excepcionalidade exigida na Lei Complementar Estadual nº 58/98, a realização da contratação temporária//chamamento de professores deve aguardar a posse dos eleitos. (2018.02.003197- Procuradora do feito: Neyarla de Souza Pereira Barros; 2018.02.003200 – Procurador do feito: João Paulo Aprígio de Figueiredo);
- **Renovação de contratos de servidores públicos temporários:** Para o TSE não há distinção entre a contratação originária e a renovação dos contratos temporários, de modo que a renovação de contratos, nos três meses que antecedem as eleições, configura conduta vedada:

“Eleições 2016 [...] 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) (*Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin.*)

e) Transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e agentes penitenciários

A segurança pública é um dos serviços públicos cuja natureza permite a contratação de pessoal mesmo durante o período vedado, sendo que a possibilidade de transferência ou remoção decorre naturalmente dessa autorização, sem que haja necessidade de previsão expressa. Ainda assim, é fundamental observar que o dispositivo não permite transferências ou remoções arbitrárias, devendo tais movimentações estar amparadas pelo interesse público, sob pena de comprometer a legalidade do ato.²⁰

Demais pontos relevantes:

- **Conduta praticada fora do período de vedação:** a caracterização da conduta vedada em referência depende da conjugação do fator temporal (três meses antes do pleito até a data da posse dos eleitos) com a ocorrência de qualquer dos atos elencados pelo caput do inciso V²¹;
- **Revogação posterior de ato não impede a configuração da conduta vedada nem exime os agentes da sanção** devida (*TRE/SE, Recurso eleitoral nº 32517, Acórdão nº 25/2013 de 07.02.2013, Relator(a) Ricardo Múcio Santana de Abreu Lima, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 25, Data 14.02.2013, Pág. 09*);
- **Invalidação imediata do ato de remoção** de servidor público que não produziu efeitos jurídicos afasta a ofensa à vedação de conduta vedada aos agentes públicos". (*Representação nº 178797, Acórdão nº 247/2011 de 17.05.2011, Relator(a) Rowilson*

²⁰ PINHEIRO, 2018, p. 300;

²¹ *Ibid.*, p.295.

Teixeira, Publicação: DJE/TRE-RO – Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral, Tomo 95, Data 25.05.2011, Pág.4).

- **Estagiários:** José Jairo Gomes e Rodrigo López Zilio²² compartilham a mesma linha de entendimento quanto à contratação de estagiários durante o período vedado pela legislação eleitoral. Os referidos autores sustentam que, em **regra, a contratação** de estagiários pela Administração Pública durante o período eleitoral **não é, por si só, ilegal**, pois o estágio tem finalidade educacional e profissionalizante, e o estagiário não ocupa cargo ou emprego público. Ambos reconhecem, **no entanto**, que essa **contratação pode ser considerada irregular se ficar comprovado que teve finalidade de influenciar o equilíbrio da disputa** eleitoral ou violar a isonomia entre os candidatos.

No âmbito das Cortes Eleitorais tem-se:

- TRE-PI: “[...] **A admissão** de pessoal em período vedado, **sob a forma de contratos de estágio**, remunerado com recursos públicos, **afeta sobremaneira a igualdade** de oportunidades entre candidatos a cargos eletivos e viola o art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 [...]” (– Ac. no 466C – PSS 4-11-2002)
- TRE-MG: “[...] Prorrogação e substituição de contratação de estagiários pela Prefeitura Municipal, nos 3 (três) meses que antecedem o pleito eleitoral. **Inexistência de impedimento à prorrogação, renovação ou substituição de contrato de estágio.** Possibilidade de dispor da questão envolvendo estágio de estudantes, ainda que remunerado, junto aos diversos órgãos da municipalidade, como se período eleitoral não fosse. Recurso conhecido como consulta” (Ac. no 3.723 – PSS 22-9-2008)
- TRE-RS: [...] 3. A contratação da estagiária para a prestação de serviços públicos aos munícipes ocorreu sem desvio de finalidade (desequilíbrio da disputa eleitoral). **A interpretação das condutas vedadas é restritiva** e o art. 73, inc. V, da Lei n.9.504/97 **veda a contratação de servidor público, não fazendo menção expressa ao cargo de estagiário.** Contratação devidamente realizada via CIEE-RS. (Recurso eleitoral (11548) - 0601019-12.2020.6.21.0094 - Iraí

²² O contrato de estágio apresenta natureza peculiar, sujeitando-se a especial regulamentação legal. Embora tenha por objeto relação de trabalho, nele predomina a finalidade educacional e profissionalizante com vistas a viabilizar a formação acadêmico-profissional do prestador dos serviços. No âmbito da Administração Pública, o prestador não ocupa cargo nem emprego público. Na verdade, enquadra-se no tipo genérico de agente público, já que efetivamente presta serviços ao Estado. Assim, em princípio, não haveria irregularidade na contratação remunerada de estagiário acadêmico no período vedado, desde que o ato não seja desvirtuado, assumindo, pelas proporções e circunstâncias, caráter eleitoral”. (GOMES, 2024, p. 986) Em regra, não existe impedimento na contratação de estagiários no período glosado, ressalvado se as circunstâncias do caso concreto revelarem indicativos de que esse ato foi perpetuado com a finalidade de violar a regra de proteção da isonomia de oportunidade entre os candidatos. (ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 6. ed. Porto Alegre, Verbo 2018, p. 716)

- Rio Grande do Sul. Relator: Amadeo Henrique Ramella Buttelli. Julgamento: 10/03/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.trers.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?codigoDecisao=2998143¶ms=s>

- TRE-SC: **"De acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial, "o contrato de estágio apresenta natureza peculiar, com finalidade tipicamente educacional e profissionalizante, razão pela qual não há irregularidade na contratação remunerada de estagiário em período vedado, especialmente quando não resta desvirtuado o ato e não há inferência de caráter promocional" (TRE-SC. Ac. n 29220, de 28/04/2014, Rel. Juiz Carlos Vicente Da Rosa Góes, Publicação: DJE - Diário de JE, Tomo 69, Data 06/05/2014, Página 4-6)" RDJE nº 060058872 Acórdão nº 35.877 PENHA – SC Relator(a): Des. Leopoldo Augusto Brüggemann Julgamento: 05/10/2021 Publicação: 07/10/2021)**
- TRE- PR: [...] 4. **Em princípio, a regra disposta no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 não é aplicável aos estagiários.** Nesse caso específico **a caracterização da conduta vedada exige a demonstração**, por meio de provas robustas, de **que o ato tenha sido desvirtuado**, assumindo, pelas proporções e circunstâncias, caráter eleitoreiro (Acórdão nº 60.882 Recurso eleitoral 0600225-83.2020.6.16.0173 - Terra Boa - Paraná Relator: Carlos Mauricio Ferreira. n. 138, DJE 18/07/2022, pág. 28)

Diante dos dois posicionamentos apresentados - um mais flexível e outro mais restritivo - **é necessário que a contratação de estagiários no período vedado seja realizada com máxima cautela e fundamentação clara, sempre observando o interesse público e a finalidade educacional do estágio.** Ainda que a regra não proíba expressamente esse tipo de contratação, é essencial garantir transparência, impessoalidade e ausência de caráter eleitoreiro, resguardando-se contra qualquer interpretação que possa configurar desvio de finalidade.

4.9 Realização de transferências voluntárias (art. 73, VI, 'a')

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno

direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

Período de incidência: Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste.

Aplicabilidade: A todas as esferas da administração pública (federal, estadual e municipal).

Considerando a cooperação existente entre as entidades federativas normalmente materializada pela entrega de recursos financeiros diretamente da União aos Estados e Municípios e dos Estados a seus respectivos Municípios, o dispositivo **visa impedir o desvirtuamento de tais transferências, a fim de evitar que sejam transformadas em instrumento de favorecimento eleitoral** a grupos políticos específicos.

A conduta proibida **atinge apenas as transferências voluntárias, excluindo-se** deste conceito, por força do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **as transferências obrigatórias, que decorram de determinação legal ou constitucional.**

Sobre o alcance da proibição em ano eleitoral, especialmente quanto à **interpretação do termo "recursos"**, esta PGE entende que ele não se limita apenas aos recursos financeiros:

Parecer PGE/AC nº 210/2014

Apoio com bens e serviços a eventos realizados pelas prefeituras municipais

Resposta em tese

[...] **questiona a consulente sobre a abrangência da vedação, eis que exsurge dúvida sobre a interpretação do termo "recursos"** contido na alínea a do inciso VI, **já que não resta claro se a vedação se daria apenas no que tange ao repasse de valores financeiros** entre os entes federados.

Em se tratando de norma que impõe vedação, importante que façamos a sua interpretação estrita, ou seja: nem ampliativa nem restritiva, mas nos termos do que foi posto em lei.

Fazendo-se uma análise mais detida da Lei nº 9.504/1997 é possível perceber que o termo "recursos" foi utilizado em diversas passagens, ora de maneira geral e ora acompanhado do adjetivo restritivo "financeiro". Diante de tal circunstância é possível verificar que o legislador em empregou a palavra "recursos" com mais de um significado, sendo que quando se referiu a valores monetários o fez restringindo a amplitude do termo "recursos" pela utilização do adjetivo restritivo "financeiros", como no § 3º do art. 22.

Nesse contexto convém esclarecer que o intérprete legal deve presumir a utilização técnica dos termos pelo legislador. Assim, tendo em vista que o termo, recursos, quando não acompanhado de adjetivo restritivo, abrange tudo aquilo que gera ou pode gerar riqueza, **a interpretação que deve ser dada à alínea "a" do inciso VI do art. 73 é a de que se encontra vedada o repasse voluntário de quaisquer recursos como: valores, bens, serviços e outros.**

Importante destacar, ainda, que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao conceituar transferência voluntária de recursos, não restringiu apenas a recursos financeiros. Vejamos:

Art. 25. [...]

Como fora demonstrado, são fortes as razões que nos levam a opinar para que, durante os três meses anteriores ao pleito, a **Administração não realize qualquer transferência de recursos aos Municípios, inclusive por termos de cooperação e outros, mesmo que tais instrumentos não prevejam o repasse de valores financeiros, mas apenas de bens ou serviços**, pois tal conduta se encontra vedada pelo art. 73, inciso VI, alínea "a" da Lei nº 9.504/1997 [...] (*Processo 2014.02.000835 - Procurador do feito: Marcos Antônio Santiago Motta- Aprovação nº 165/2014*)

A partir dessa interpretação, observa-se que a vedação legal não se restringe exclusivamente ao repasse de valores financeiros, mas também bens, serviços e demais recursos patrimoniais.

O que não está abrangido pela vedação?

- **Repasse constitucionais regulares** como os referentes ao Fundo de Participação do Estado (FPE) e ao Fundo de Participação do Município (FPM), bem como as transferências feitas por determinação legal, como as do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb);
- **Destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado:** Não basta que tenha sido firmado convênio ou que exista cronograma de execução, **é necessário a execução da obra fisicamente iniciada** antes do período vedado (Ac. de 7.2.2006 no REspe nº 25324, rel. Min. Gilmar Mendes.)

Eleições 2016. Representação por conduta vedada. Transferência voluntária de recursos. [...] 3. Conforme o art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/1997, [...] 4. No caso, o TRE/MG entendeu que a mera existência de convênio firmado entre o Estado e o Município com cronograma prefixado de execução de obras seria suficiente para afastar a caracterização da conduta vedada, entendimento que contraria a jurisprudência do TSE. 5. **A literalidade do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997 indica que é necessária a existência de obras em andamento, e não apenas de cronograma de execução das obras, para que se configure exceção à conduta ilícita.** Portanto, não há como se afastar o enquadramento da conduta ao tipo legal. [...] (Ac. de 24.9.2019 no AgR-AI nº 62448, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

- **Destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública:** é necessário que tais situações estejam devidamente caracterizadas e que os recursos transferidos sejam utilizados no combate direto da calamidade ou emergência, sob pena de violação da vedação sob análise.
- **Atos preparatórios e assinatura prévia:** a mera prática de atos preliminares ou preparatórios, como a assinatura ou a própria publicação do convênio, não configura a conduta descrita no art. 73, VI, 'a', desde que não haja o repasse de recursos no período vedado e **desde que não haja abusos que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral** (TSE, REspe nº 19.469, Rel. Min. Jacy Garcia Vieira e Consulta nº

1320, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume I, Data 09/08/2006).

- **Transferência decorrente de lei estadual impositiva:** “[...] Conduta vedada. Art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97. Abuso de poder. Não caracterização. 1. Não ficou caracterizada a conduta vedada descrita no art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97, pois a transferência de recursos decorreu de lei estadual impositiva, que previu o montante que cada município deveria receber, o prazo para o repasse e a necessidade de fiscalização legislativa mensal, inclusive com eventual responsabilização em caso de descumprimento da norma (Ac. de 18.12.2015 no AgR-RO nº 154648, rel. Min. Henrique Neves da Silva.)
- **Entidades privadas:** O dispositivo é inaplicável à transferência de recursos para associações de direito privado.
 - [...] 1. A transferência de recursos do governo estadual a comunidades carentes de diversos municípios não caracteriza violação ao art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97, porquanto os destinatários são associações, pessoas jurídicas de direito privado.
 - 2. A regra restritiva do art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto [...]” (Ac. de 9.12.2004 no AgRgRcl nº 266, rel. Min. Carlos Velloso.) No mesmo sentido: (Ac. de 11.11.99 no REspe nº 16040, rel. Min. Costa Porto.)
- Precedente PGE/AC:

Parecer PGE/PA nº: 245/2018

Transferência de recursos para organizações da sociedade civil mediante termo de fomento - chamamento público – Lei federal nº 13.019/2014 – Parcerias com entidades privadas para consecução de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes – não configuração da vedação do artigo 73, inciso VI, da Lei 9504/93 – Possibilidade, desde que não afete a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais.

A teor do disposto no artigo 73, inciso IV, “a”, da Lei 9504/97, a princípio, é possível concluir que a lei eleitoral não está a vedar a celebração nem a transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, eis que está a tratar no referido artigo tão somente sobre transferências voluntárias para as entidades de direito público. Todavia, deverá ser observado o preceito inserto no §11, do mesmo artigo da lei referenciada,

segundo o qual, em período eleitoral, não será permitido, em qualquer hipótese o início ou a continuidade de programa social executado por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por este mantida.

inexistência de vedação ao lançamento de edital de chamamento público para seleção de entidades privadas sem fins lucrativos, em ano eleitoral. (Procuradora do feito: Caterine Vasconcelos de Castro - Aprovação nº 143/2018 - Processo PGE nº 2018.02.002746)

Na transferência voluntária de recursos **permitida durante o período eleitoral, recomenda-se evitar qualquer forma de promoção pessoal** de autoridades ou servidores públicos, como nomes, símbolos ou imagens na publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.

4.9.1 Art.73, VI, “a” x Art.73 §10[1]²³

A disposição do art. 73, §10, dirige-se à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública diretamente a particulares, **no ano em que se realizar a eleição**, não afetando as transferências realizadas entre entes públicos. A esses casos aplica-se o disposto no art. 73, VI, alínea “a”, que **veda** a destinação de recursos a outros entes públicos **nos três meses que antecedem o pleito eleitoral**.

A vedação do art. 73, VI, “a”, porém, **não** impede as doações realizadas **entre entidades que integram a mesma esfera** de governo, uma vez que a norma menciona a “transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios”.

Nesse sentido é a Orientação normativa nº 80, de 15 de abril de 2024 da Advocacia-Geral da União - AGU:

²³ Procuradoria-Geral do Distrito Federal (Enunciado Consultivo nº 6 <https://www.pg.df.gov.br/documents/d/pg/enpgcons-0006-2024-pdf>) Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, (<https://www.pge.sc.gov.br/wp-content/uploads/2026/01/Manual-de-comportamento-dos-agentes-publicos-da-Administracao-Estadual-para-as-Eleicoes-de-2026.pdf>) Procuradoria-Geral do Estado do Paraná - Protocolo nº 21.562.563-0 - Parecer nº 02/2024 - PGE https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-02/Parecer002de%202024.pdf https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-04/pge_cartilha_de_conduta_eleicoes_municipais_0.pdf) pág. 63 e Orientação Normativa nº 80, de 15 de abril de 2024 - Advocacia-Geral da União

I - A **vedação prevista no art. 73, §10**, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, **dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo** e cessões (com a ressalva do disposto no item II abaixo), **não alcançando** os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as **transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral**:

II - Na doação/cessão com encargo, pode haver o afastamento da vedação contida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, desde que, diante da verificação dos elementos inerentes ao caso concreto: a) não se constate prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral; b) esteja presente o interesse público; e c) seja a contraprestação efetiva; e

III - Em qualquer caso, recomenda-se a **não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais**. Referências: Art. 73, inciso VI, alínea "a", e § 10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Parecer: PARECER n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU e Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU.

4.10 Publicidade

A propaganda oficial, quando realizada dentro dos parâmetros previstos na Constituição Federal (*art. 37, §1º*), desempenha papel fundamental na **efetivação do princípio da publicidade** e no **fortalecimento do controle social** sobre a atuação político-administrativa.

No entanto, para evitar que esse instrumento seja desvirtuado e utilizado como meio de promoção pessoal de agentes públicos ou de favorecimento político, a Lei das Eleições estabeleceu limites específicos:

a) **art. 74:** define como a mídia estatal pode ser usada durante o ano de eleições, isto é, antes e após o período proibido pela alínea “b”, do inciso VI, do art. 73;

b) **alínea “b” do inciso VI do art. 73:** proíbe a divulgação de qualquer propaganda institucional entre os três meses anteriores ao pleito até o fim da eleição (primeiro turno ou segundo turno, quando houver), exceto em casos permitidos por lei;

c) **inciso VII do art. 73:** trata dos limites de gastos com publicidade oficial.²⁴

A seguir, serão analisadas as hipóteses legais.

4.10.1 Violação do princípio da impessoalidade - Abuso de autoridade (art. 74)

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Período de incidência: Permanente – A qualquer tempo.

Aplicabilidade: Todas as esferas da federação, independentemente de se tratar ou não de período eleitoral.

O **princípio da publicidade** (art. 37, *caput*, CFRB/88) **impõe** aos governantes o **dever de transparência** quanto à atuação administrativa. O §1º desse dispositivo assim estabelece:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter **caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela não podendo

²⁴ PINHEIRO, 2018, p. 317.

constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A norma busca **garantir transparência e evitar o uso da máquina pública** para fins eleitorais **voltadas à promoção pessoal de gestores** públicos e seus **aliados políticos**, pois tais condutas comprometem a igualdade de condições entre os concorrentes em qualquer pleito²⁵.

O que caracteriza o abuso de autoridade?²⁶

- Demonstração objetiva de violação ao disposto no art. 37, §1º, CFRB/88. Ou seja, quebra do princípio da impessoalidade. Isso ocorre quando a publicidade institucional contém nomes, símbolos ou imagens que promovam pessoalmente servidores públicos;
- Publicidade paga com recursos públicos e autorizada por agente público.

Conforme Igor Pereira Pinheiro, o dispositivo em referência não possui qualquer exceção, sendo de cumprimento obrigatório até mesmo nos casos de autorização excepcional admitido pela Justiça Eleitoral para veiculação em período vedado (*vide art.73, inciso VI, alínea “b”*).

Quanto à aplicação temporal em ano eleitoral

O referido autor informa que a **publicidade institucional sofre**, por determinação legal (*art. 73, VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504/97*), **um intervalo de divulgação** (três meses antes da eleição até o seu fim), independentemente do seu conteúdo e finalidade. Assim, **a propaganda oficial lícita** (sem fins eleitorais) **somente está permitida livremente durante dois blocos** temporais bem delimitados, quais sejam²⁷:

²⁵ PINHEIRO, 2018, 313-314.

²⁶ TRE/AL, RECURSO ELEITORAL nº 769, Acórdão nº 6025 de 12.05.2009, Relator(a) FRANCISCO MALAQUIAS DE ALMEIDA JÚNIOR, Publicação: DOE – Diário Oficial do Estado, Data 13.5.2009, Página 71/72

Recurso Especial Eleitoral nº 44530, Acórdão de 03.12.2013, Relator(a) Min. LUCIANA CHRISTINA GUIMARÃES LÓSSIO, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 32, Data 14.02.2014, Página 97.240

Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 44024, Acórdão de 05.03.2015, Relator(a) Min. GILMAR FERREIRA MENDES, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 29.04.2015

²⁷ p. 317

- 1) do primeiro dia do mês de janeiro do ano eleitoral até a data que coincidir com três meses antes da eleição;
- 2) após o fim das eleições (1º turno ou, se houver, 2º turno).

4.10.2 Publicidade institucional (art. 73, VI, 'b')

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

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

Período de incidência: Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste.

Aplicabilidade: Apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição

É **proibida a ocorrência de qualquer publicidade institucional** nos três meses que antecedem o pleito, **independentemente de seu conteúdo**, isto é, se conforme ou não o modelo previsto na Constituição, **salvo as exceções expressamente previstas em lei**. O que importa é a ocorrência efetiva da publicidade institucional no período proibido, ainda que a determinação (autorização) tenha ocorrido em momento anterior, sob pena de frustrar o real objetivo da lei e autorizar condutas indevidas.²⁸

²⁸ PINHEIRO, 2018, p. 325.

Dessa forma, é vedado ao agente público autorizar, e principalmente promover, a veiculação de publicidade institucional.

Essa proibição **não** se aplica a duas situações:

a) a **publicidade mercadológica**: produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;

b) a **publicidade legal**, isto é, que tem a finalidade de divulgar atos administrativos como leis, decretos, avisos e decisões da Administração Pública.

Salvo as hipóteses mencionadas, a publicidade institucional no aludido período, mesmo que revestida de utilidade pública ou interesse social, só pode ser realizada **“em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral”**.²⁹

A **definição** de tais situações **está a cargo da Justiça Eleitoral**, dependendo de **prévia consulta e autorização** específica. *(TSE, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 164508, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, DJE 06.04.2011 e Ac. de 8.9.2011 no AgR-REspe nº 781985, rel. Min. Arnaldo Versiani).*

Sobre o tema, seguem precedentes em que o Tribunal Regional Eleitoral do Acre-TRE/AC, em diferentes contextos, examinou os requisitos para a autorização da propaganda institucional nos três meses que antecedem o pleito:

- **Há que se indeferir pedido de veiculação**, nos três meses que antecedem o pleito, de **campanha de esclarecimento à população, concernente a dicas de segurança pública, quando não comprovado, nos autos, estudo que exponha o aumento dos índices de criminalidade, de modo a caracterizar caso de grave e urgente necessidade pública**, não se enquadrando, portanto, na excepcionalidade descrita na parte final do art. 73, VI, “b”, da Lei n. 9.504/97. *(Petição nº 94250, Acórdão nº 2266/2010 de 27.07.2010, Relator(a) Alexandrina Melo de Araújo, Relator(a) designado(a) Denise Castelo Bonfim, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Volume –, Tomo 141, Data 29.07.2010, Pág.02).*

²⁹ GOMES, 2024, p.991

- Petição - Veiculação de publicidade institucional - Campanha de combate a **queimadas - Caso de grave e urgente necessidade pública configurada** - Excepcionalidade do art. 73, VI, "b", da Lei N. 9. 504/97 - Procedência do pedido.

1. Impõe-se o deferimento de propaganda institucional por meio de rádio, televisão e distribuição de folhetos informativos, nos três meses que antecedem o pleito, concernente à veiculação de campanha destinada a orientar e conscientizar a população sobre os riscos de queimadas na região, **quando comprovado, nos autos, estudo que exponha o aumento de focos de incêndio** de modo a caracterizar caso de grave e urgente necessidade pública, enquadrando-se, portanto, na excepcionalidade descrita na parte final do art. 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97. 2. Pedido julgado procedente. (*Petição nº 96848, Acórdão nº 2406/2010 de 19/08/2010, Relator(a) Denise Castelo Bonfim, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 160, Data 20/08/2010, Página 03*)

- Petição - Autorização da Divulgação de Publicidade Institucional de **Exposição Agropecuária** - Indeferimento.

Há que se indeferir pedido de veiculação, nos três meses que antecedem o pleito, de propaganda institucional concernente à realização de feira agropecuária, quando se tratar de **evento tradicional que ocorre anualmente e, por esse motivo, amplamente conhecido pela população**, não se enquadrando, portanto, na excepcionalidade descrita na parte final do art. 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/97, a saber, caso de grave e urgente necessidade pública. (*Petição nº 94335, Acórdão nº 2122/2010 de 21/07/2010, Relator(a) Arnete Souza Guimarães Batista, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Volume -, Tomo 134, Data 23/07/2010, Pág. 01 e 02*).

Demais pontos relevantes:

- **Placas de obras públicas instaladas anteriormente ao período vedado:** configura propaganda institucional a manutenção de placas de obras públicas colocadas anteriormente ao período previsto no art. 73, VI, b, quando delas constarem expressões que possam **"identificar autoridade, servidores ou administrações cujos cargos estejam em disputa** na campanha eleitoral" (*TSE, ED-ED-AgR-AI nº 10.783,*

Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, j. 15/04/2010). Portanto, devem ser **alteradas ou cobertas** durante o período eleitoral.

Se as placas visam tão somente informar os cidadãos sobre os transtornos naturais das obras, ou dados essenciais ao seu controle social (tais como, valor da licitação, empresa responsável, prazo de execução etc.), não há conduta vedada, sendo permitida a manutenção. Caso, porém, as placas ostentem caráter de divulgação pessoal da administração ou autoridades responsáveis pela obra, devem ser substituídas por outras.³⁰

- **Afixação de placas com termos “mais uma obra do governo” caracteriza conduta vedada:** [...] 1. O ilícito do art. 73, VI, “b”, da Lei 9.504/97 é de natureza objetiva e independe da finalidade eleitoral do ato para configuração, bastando a mera prática para atrair as sanções legais. Precedentes [...] Esta Corte já decidiu, em caso similar, que a presença de termos como “mais uma obra do governo” em placas é o bastante para caracterizar a publicidade institucional vedada (AI 85-42/PR, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJE de 2.2.2018) [...] (*Recurso Especial Eleitoral nº 060229748, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 181, Data 18.09.2019*).
- **Concessão de entrevista:** a mera concessão de entrevista por ocupante de cargo público durante o período eleitoral, não é considerada publicidade, desde que inserida dentro do contexto de informação jornalística e não sirva de instrumento de propaganda do candidato (*Ac. de 7.10.2010 na Rp nº 234314, rel. Min. Joelson Dias.*);
- **Publicidade realizada no exterior:** a publicidade do ente federativo realizada no exterior, em língua estrangeira, a fim de promover produtos e serviços de origem na entidade federativa não é vedada pelo art. 73, VI, alínea b (*Res. nº 21086 na Cta nº 783, de 2.5.2002, DJE 02.05.2002, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.*);
- **Publicidade por particulares/ veiculação em perfil particular de rede social:** a propaganda institucional é aquela que divulga ato, programa, obra, serviço e campanhas do governo ou órgão público, autorizada por agente público e paga com dinheiro público.

³⁰ (Agravamento Regimento em Recurso Especial Eleitoral nº 52264, Acórdão de 05.11.2013, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 236, Data 11.12.2013, Página 63). (Recurso eleitoral nº 18691, Acórdão nº 711 de 13.09.2012, Relator(a) Marcelo Abelha Rodrigues, Publicação: DJE – Diário Eletrônico da Justiça Eleitoral do ES, Data 17.09.2012, Página 3-4)

A publicidade custeada por pessoa privada não é institucional, mesmo que faça referência a órgãos ou ações públicas, pois não é promovida por ente público. Isso se aplica mesmo que o autor ocupe cargo público, não se enquadrando no art. 73, VI, b, por não ser ato de agente no exercício da função. Nesse sentido, o TSE assim decidiu:

“[...] Eleições 2016 [...] Conduta vedada. Publicidade institucional. Veiculação em perfil particular de rede social. Utilização da máquina pública não demonstrada. Liberdade de expressão.

[...] 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.

5. Da moldura fática do acórdão regional se extrai que: (i) houve divulgação de realizações do governo municipal, por meio de *fanpage* gerenciada pelo primeiro agravado, servidor público, fora do seu horário de trabalho; (ii) não há notícia do emprego de recursos ou equipamentos públicos para a produção e divulgação das postagens, integralmente feitas sob responsabilidade do agravado, inclusive no que diz respeito à digitalização de encarte distribuído pela Prefeitura antes do período vedado; e (iii) inexistente prova de que tenha havido o uso de algum artifício nas postagens impugnadas que permitisse caracterizá-las como redirecionamento dissimulado de publicidade institucional autorizada ou mantida por agente público em período vedado.

6. Acertada, portanto, a conclusão de que tal conduta está protegida pela liberdade de expressão (arts. 5º, IV e IX, e 220 da Constituição Federal) e não configura publicidade institucional. [...]” (Ac. de 26.3.2020 no AgR-RESpe nº 37615, rel. Min. Luis Roberto Barroso.)

Mas veja-se que o não enquadramento no art. 73, VI, b, da LE não significa que o fato seja lícito, pois pode ocorrer outra infração, por exemplo, a prevista no art. 40 da LE, que

define como crime “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 mista³¹.

- **Desnecessidade da presença do nome ou da imagem do gestor para caracterizar a publicidade institucional:** segundo o TSE, “a divulgação do nome e da imagem do beneficiário não é requisito indispensável para a configuração da conduta vedada”, porquanto a proibição nos três meses que antecedem o pleito “possui caráter objetivo, dirigindo-se a toda e qualquer publicidade institucional. (TSE, *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 9998978- 81.2008.6.13.0000/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJE 31.03.2011*);
- **Utilização de recursos públicos como fonte de custeio da publicidade:** para a consumação do tipo em análise é necessário utilizar recursos públicos. (*Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 410905, Acórdão de 21.06.2011, Relator(a) Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicação: DJE – Diário da Justiça Eletrônico, Data 10.08.2011, pág.64/65*);
- **Desnecessidade de verificação da presença de conteúdo “eleitoreiro”:** a conduta é vedada ainda que a publicidade institucional não tenha caráter eleitoreiro, ou seja, mesmo que ostente interesse público e não vise a beneficiar determinada candidatura:

[...] 2. Esta Corte já afirmou que **não se faz necessário, para a configuração da conduta vedada** prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, **que a mensagem divulgada possua caráter eleitoreiro, bastando que tenha sido veiculada nos três meses anteriores ao pleito**, excetuando-se tão somente a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e a grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. [...]” (Ac. de 20.3.2014 no AgR-AI nº 33407, rel. Min. Henrique Neves da Silva; no mesmo sentido o Ac. de 4.8.2011 no AgR-AI nº 71990, rel. Min. Marcelo Ribeiro).

- **Caracterização da conduta independentemente do momento em que a publicidade institucional foi inicialmente fixada,** bastando que a veiculação tenha

³¹ GOMES, 2024, p. 990

permanecido dentro dos três meses que antecedem o pleito (*Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 12046, Acórdão de 01.12.2011, Relator(a) Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Volume –, Tomo 30, Data 10.02.2012, página 32*);

- **Uso das cores da agremiação partidária, em vez das cores oficiais:** “ [...] 2. A **conduta vedada** de veicular propaganda ou publicidade institucional, nos três meses anteriores ao pleito, a teor do art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/97, **se aperfeiçoa**, além de outras hipóteses, **sempre que o agente público utilizar cores da agremiação partidária** a cujos quadros pertença, **em vez das cores oficiais da entidade federativa**, em bens de uso comum no intuito de favorecer eventual candidatura à reeleição ou de seus correligionários [...]” (*Ac. de 21.5.2015 no AgR-AI nº 95281, rel. Min. Luiz Fux.*)
- **Utilização de logomarcas:** É vedado, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, o uso da logomarca da atual gestão das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição. Essa proibição se aplica para as publicações impressas ou digitais, de modo que, durante o período vedado, logomarcas, símbolos, slogans e outros elementos que possam ser enquadrados como publicidade institucional devem ser removidos dos sites oficiais, das comunicações eletrônicas e das redes sociais dos órgãos e das entidades públicas. As publicações oficiais já impressas não poderão ser distribuídas, salvo se as logomarcas forem cobertas.

Nos materiais confeccionados antes do período de vedação, os materiais e publicações, devem ser retirados ou excluídos dos meios digitais. É necessário suspender qualquer publicidade sujeita à legislação eleitoral que esteja sendo veiculada gratuitamente, por meio de parcerias ou similares, em rádio, TV, internet, jornais, revistas ou outros meios, sob risco de violar a norma mencionada.

Publicidade institucional pela internet:

- **Irrelevância do veículo de divulgação:** para a configuração do ilícito, é irrelevante o veículo em que a publicidade é divulgada, abarcando, portanto, quaisquer mídias,

inclusive páginas na Internet e redes sociais. Nesse sentido: (i) sítio eletrônico oficial do governo; (ii) sítio eletrônico de prefeitura (; (iii) página oficial do governo no Facebook, Twitter ou rede social de cadastro e acesso gratuito (TSE – AgR-RO n o 111594/CE – DJe 8-11-2016) TSE – AgR-REspe n o 33746/PR – DJe, t. 38, 24-2-2014, p. 28-29) (TSE – AgR-REspe n o 142269/PR – DJe, t. 55, 20-3-2015, p. 60-61; AgR-REspe n o 142184/PR – DJe, t. 193, 9-10-2015, p. 108)

- **Divulgação da realização de obras e serviços prestados nos sites oficiais e nas redes sociais dos órgãos e das entidades públicas:** recomenda-se que, durante o período vedado, não sejam divulgadas nos sites oficiais e nas redes sociais dos órgãos e das entidades públicas, notícias referentes a obras, realizações, programas e serviços prestados (*Agravo de Instrumento n° 16033, Acórdão, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 11/10/2017*);
- **Notícias veiculadas anteriormente ao período vedado nos sites oficiais e nas redes sociais dos órgãos e das entidades públicas:** a sua manutenção, no site oficial, durante o período vedado, revela-se irregular, afrontando o disposto no art. 73, VI, 'b' (*Ac. de 6.3.2018 no AgR-REspe n° 66944, rel. Min. Jorge Mussi.*)
- **Links.** É vedada a existência, nos sites oficiais dos órgãos públicos, de links para sites ou páginas do facebook de candidatos, partidos ou coligações (*TRE/RS, RE 344-33.2012.6.21.0077, Rel. Dr. Jorge Alberto Zugno*). A presença de links dessa natureza é indevida mesmo fora do período eleitoral, em atenção à vedação prevista no art. 73, I e II da Lei n° 9.504/1997, as quais são permanentes.

Por fim, válido observar que a proibição em questão varia conforme o pleito em disputa (art. 73, §3º).

Nas eleições municipais, apenas os municípios estão sujeitos às restrições quanto à publicidade institucional, podendo os governos federal e estadual mantê-la nos três meses que antecedem o pleito, salvo se comprovado direcionamento eleitoreiro, o que pode configurar abuso de poder político (LC n° 64/90, art. 22) ou abuso de autoridade (Lei das Eleições, art. 74). Já nas eleições gerais, a regra se inverte: apenas os municípios podem

realizar publicidade institucional durante o período vedado, também condicionados à inexistência de cunho eleitoreiro, sob pena de caracterização dos mesmos abusos.³²

4.10.3 Despesas com publicidade (art. 73, VII)

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022)

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados (Incluído pela Lei nº 14.356, de 2022)

Período de incidência: A proibição se aplica para os gastos realizados no primeiro semestre do ano de eleição.

Aplicabilidade: Apenas na circunscrição do pleito.

A norma tem natureza objetiva e **visa conter gastos excessivos ou desproporcionais** com publicidade em ano eleitoral, **buscando mantê-los dentro de parâmetros razoáveis**.

Como já citado, o art. 73, inciso VI, alínea *b*, proíbe a veiculação de propaganda institucional nos três meses que antecedem as eleições (julho, agosto e setembro), salvo nas situações ali elencadas. Já o inciso em exame trata do período anterior a esse trimestre compreendendo o primeiro semestre do ano eleitoral (janeiro a junho).

³² “1. Permitida é a realização de propaganda institucional de Prefeitura Municipal nas eleições nacionais e regionais. 2. Afasta-se a irregularidade da propaganda que não faz qualquer referência ao candidato à reeleição ao Governo do Estado, bem como ao seu Governo. 3. Descaracterização da conduta vedada. 4. Improvimento da representação”. (TRE/CE, Representação nº 484203, Acórdão nº 484203 de 31.08.2010, Relator(a) João Luís Nogueira Matias, Publicação: DJE – Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 164, Data 09.09.2010, Pág.14/15

Nesse semestre, é proibida a realização de empenho de despesas com publicidade, “que **excedam a 6 (seis) vezes a média mensal** dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito”.

Válido pontuar que o dispositivo sofreu relevantes alterações pela Lei nº 14.356/2022³³ quais sejam:

a) **núcleo da conduta vedada:** a primeira alteração diz respeito ao núcleo da conduta vedada (“realizar” para “empenhar”). Na anterior redação firmara-se o entendimento de que as expressões “realizar despesas” e “gastos” – contidas naquele dispositivo – significavam despesas liquidadas. No entanto, a regra em vigor atualmente prevê apenas o *empenho* de despesas, dispensando, portanto, a liquidação da obrigação empenhada³⁴.

b) **forma de cálculo:** a segunda mudança promovida foi em relação à forma de cálculo do limite legal. A redação anterior previa que o limite seria aferido a partir da média dos primeiros semestres dos três anos anteriores ao pleito. A nova redação alterou essa fórmula de cálculo, passando a dispor que o limite será aferido a partir da média mensal dos três anos anteriores ao pleito³⁵.

Adotou-se assim o critério da média mensal de gastos, em detrimento das médias semestral e anual. Contudo, segundo José Jairo Gomes, o texto legal não esclarece de forma precisa como essa média mensal deve ser aplicada. Diante disso, o autor promove duas interpretações possíveis apontando para aquela que contemple a prevalência do interesse público:

A primeira considera a média dos valores “empenhados e não cancelados” nos mesmos meses dos três anos anteriores, isto é, os empenhos de janeiro, fevereiro etc. A soma dos valores empenhados em cada mês do primeiro semestre do ano eleitoral não pode superar seis vezes a média dos empenhos realizados no mês

³³ A redação desse inciso foi dada pelo art. 3º da Lei nº 14.356/2022. O Supremo Tribunal confirmou a constitucionalidade material desse dispositivo, concluindo não se poder deduzir que “vulnere o princípio da moralidade administrativa” (STF – ADI 7182/DF – Pleno – Rel. Min. Dias Toffoli – DJe 24-2-2023).

³⁴ GOMES, 2024 p.1002; CAVALCANTE, As regras da Lei 14.356/2022, que permitem o aumento de gastos com publicidade dos governos federal, estaduais e municipais em ano eleitoral, não podem ser aplicadas antes do pleito 2022.

³⁵ GOMES, 2024 p.1002; CAVALCANTE, As regras da Lei 14.356/2022, que permitem o aumento de gastos com publicidade dos governos federal, estaduais e municipais em ano eleitoral, não podem ser aplicadas antes do pleito 2022

correspondente dos três anos anteriores. Aqui, o vocábulo “semestre” não funciona como termo comparativo, mas apenas delimita temporalmente o período de restrição de gastos.

Já a segunda interpretação divide no texto legal dois termos comparativos: 1) “empenhar no primeiro semestre”, e 2) “seis vezes a média mensal”.

Assim, compara-se a soma dos empenhos de todo o “primeiro semestre” do ano eleitoral com seis vezes a “média mensal” (i.e., a média de cada mês) dos valores empenhados nos três anos anteriores. Aqui se compara a soma dos valores empenhados em todo o primeiro semestre do ano eleitoral com o valor médio de cada mês (dos três anos anteriores) multiplicado por seis.

Haverá ilícito se o valor do semestre for superior a seis vezes a média do mês. Mas de qual mês: o que tiver a maior média? O que tiver a menor média? A lei não diz qual mês deve ser considerado, se o de maior ou menor valor. Assim, com base na prevalência do interesse público, deve-se optar pelo mês de menor valor médio³⁶.

Assim, a caracterização do ilícito, ocorre a partir dos seguintes parâmetros³⁷: (1) empenho excessivo de despesas com publicidade institucional; (2) período de vedação de janeiro até junho do ano das eleições; (3) média mensal dos valores empenhados e não cancelados; (4) comparação com os três últimos anos que antecedem o pleito.

4.11 Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão (art. 73, VI, ‘c’)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

§ 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.

³⁶ GOMES, 2024, p. 1001.

³⁷ *Ibid.*, p. 1000.

Período de incidência: Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste.

Aplicabilidade: Apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

Tal proibição justifica-se frente à possibilidade de pronunciamentos como forma de burlar a norma eleitoral.

A legislação já reserva um horário específico para que as candidaturas sejam amplamente divulgadas mediante cadeia ou inserção (artigos 36, 44 e 47 da LE) e é exatamente por isso que o dispositivo proíbe que, nos três meses antes da eleição, agentes públicos façam pronunciamentos em **cadeia**³⁸ de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, **salvo as exceções específicas, quais sejam: matéria urgente, relevante e conexa à função bem como autorização da Justiça Eleitoral.**³⁹

Embora o texto da lei mencione apenas a cadeia, uma interpretação estritamente literal sugeriria que *inserções*⁴⁰ estariam permitidas. Contudo, José Jairo Gomes argumenta que tal literalidade é inadequada, devendo o dispositivo (art. 73, VI, c) ser interpretado de forma sistemática⁴¹ com as hipóteses nele previstas e a vedação de divulgação de publicidade institucional (art. 73, VI, b).

Dessa forma, o pronunciamento oficial veiculado por meio de inserção não é permitido, estando sujeito às mesmas restrições aplicáveis ao pronunciamento em cadeia.

³⁸ (suspensão da programação normal das emissoras, de sorte que a mensagem vai ao ar em todos os canais simultaneamente)

³⁹ GOMES, 2024, p.349; PINHEIRO, 2018, p. 994

⁴⁰ (intercalações feitas na programação normal das emissoras, não havendo simultaneidade em suas transmissões; cada emissora as levará ao ar em momentos distintos, conforme sua própria conveniência)

⁴¹ analisa a norma jurídica considerando o conjunto do ordenamento jurídico em que ela está inserida, buscando relacionar a norma com outras que tratam do mesmo tema ou objeto, evitando interpretá-la de forma isolada.

4.12 Revisão geral de remuneração (art. 73, VIII)

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.

Período de incidência: Desde os 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.

Aplicabilidade: Apenas às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano.

A Constituição Federal estabelece que *“a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”* (art. 37, X).

Tal previsão constitucional visa assegurar a preservação do poder aquisitivo da remuneração dos servidores públicos, reduzido por diversos fatores econômicos, especialmente pela inflação. É a respeito dessa revisão geral que incide o art. 73, VIII.

Assim, é a desvalorização da moeda decorrente da inflação que deve ser levada em conta na fixação da revisão, conforme entendeu o TSE⁴²:

[...] “Revisão geral de remuneração de servidores públicos. Circunscrição do pleito. Art. 73, inciso VIII [...] 4. A **revisão geral** de remuneração **deve ser entendida** como sendo o **aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça** ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas.” (Res. nº 21296 na Cta nº 782, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.);

[...] Eleição 2004. **Revisão geral** da remuneração servidor público. **Possibilidade desde que não exceda a recomposição da perda do poder**

⁴² p. 354

aquisitivo (inciso VIII do art. 73 da Lei nº 9.504/97) [...]” (Res. nº 21812 na Cta nº 1086, de 8.6.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira).

O que se proíbe é a revisão que exceda a perda do poder aquisitivo.

Demais pontos relevantes:

- **Encaminhamento de projeto de lei:** [...] 2. O encaminhamento de projeto de lei de revisão geral de remuneração de servidores públicos que exceda à mera recomposição da perda do poder aquisitivo sofre expressa limitação do art. 73, inciso VIII [...] (Res. Nº 21296 na Cta nº 782, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.)
- **Aprovação de projeto de lei encaminhado antes da vedação:** [...] 3. 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.⁴³(TSE – Cta nº 782/DF – rel. Min. Fernando Neves – DJ, v. 1, 7-2- 2003, p. 133; TSE – AgRespe – nº 46179/SC –rel. Min. Henrique Neves da Silva- Dje, t. 145, 7-8-2014, p. 164);
- **Reestruturação de carreira:** 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. (Res. Nº 21054 na Cta nº 772, de 2.4.2002, rel. Min. Fernando Neves.)
- **Outras vedações legais acerca de aumento de gastos com pessoal:** a observância das restrições do art. 73, inciso VIII, da Lei Eleitoral não exime o agente público de respeitar, igualmente, outras imposições legais acerca de aumentos de gastos com pessoal, como é o caso daquela prevista no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁴³ GOMES, 2024 p. 1003

4.13 Contratação de shows artísticos (Art. 75)

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

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Período de incidência: Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste.

Aplicabilidade: A todos os agentes públicos⁴⁴

A norma visa impedir que eventos patrocinados pelos cofres públicos sejam desvirtuados e utilizados em campanhas eleitorais. O **dispositivo não veda a inauguração nem shows artísticos**, mas apenas aqueles pagos com recursos públicos em inaugurações.⁴⁵

A aplicação dessa regra não está sujeita a limite de circunscrição, ou seja, abrange também as repartições públicas que não estejam envolvidas nas eleições.

4.14 Comparecimento de candidato em inauguração de obra pública (Art. 77)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

⁴⁴ A aplicação dessa regra não está sujeita a limite de circunscrição, ou seja, em qualquer que seja a eleição, municipal ou geral, incidirá a vedação. Aplica-se, portanto, a todas as esferas da Administração Pública, mesmo sem cargos em disputa. Logo, mesmo nas eleições gerais, os prefeitos não podem contratar shows artísticos nas inaugurações com recursos públicos nos três meses anteriores ao pleito, mesmo que não haja campanha municipal (Comentários À Lei Das Eleições, 2016, p. 276)

⁴⁵ ESMERALDO *et al.*, 2016. p. 276

Período de incidência: Desde os 3 meses que antecedem o pleito.

Aplicabilidade: A proibição se aplica ao comparecimento de candidato à inauguração de obra pública localizada na mesma circunscrição em que o candidato disputa cargo eletivo, independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal (*TSE, 2004, RESPE 24122*).

O dispositivo visa impedir o uso eleitoral das inaugurações de obras públicas e assim prestigiar a impessoalidade e a moralidade na Administração Pública.

O comando legal **dirige-se a qualquer candidato**, independentemente de ocupar mandato eletivo ou de exercer ou ter exercido cargo ou função na Administração Pública. Ademais, **não se limita mais aos candidatos a cargos do Poder Executivo**, como ocorria antes da alteração introduzida pela Lei nº 12.034/2009, abrangendo também os candidatos ao Poder Legislativo⁴⁶.

A vedação se aplica com o mero comparecimento do candidato, ainda que ele não participe efetivamente?

O texto anterior proibia candidatos de **participar** de inaugurações, a nova redação veda qualquer candidato de **comparecer**. A esse respeito, confira-se a doutrina de José Jairo Gomes:

[...] Nada indica que houve mera troca de palavras, mas sim relevante alteração no sentido da regra positivada. Comparecer, no léxico, significa aparecer ou apresentar-se em determinado lugar, ao passo que participar denota tomar parte, compartilhar. Ora, participar de um evento não é o mesmo que comparecer a ele. A qualidade de espectador ou comparecente não deve ser confundida com a de participante. Enquanto o espectador é mera testemunha do evento, o participante ali está para exercer uma função: ou presidirá o encontro, ou discursará, ou comporá a mesa de autoridades, enfim, estará no centro das atenções dos presentes. O texto vigente equipara ambas as

⁴⁶ GOMES, 2024, p. 1006

situações. (GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 20. ed., rev., atual. e reform. Barueri, SP: Atlas, 2024. pág. 1007)

O referido autor complementa ainda que tal equiparação também já foi acolhida na jurisprudência do TSE:

“A mera presença de candidato a cargo do Poder Executivo na inauguração de escola **atrai a aplicação do art. 77 da Lei nº 9.504/97, sendo irrelevante não ter realizado explicitamente atos de campanha**. 2. Recurso conhecido e provido” (TSE – REspe nº 19.743/SP – DJ, v. 1, 13-12-2002, p. 212)

“É irrelevante, para a caracterização da conduta, se o candidato compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade. Recurso conhecido e provido” (TSE – REspe nº 19.404/RS – 21.7.2.15 DJ 1-2-2002, p. 249)

Contudo, o TSE também tem admitido a aplicação do princípio da proporcionalidade:

Eleições 2016 [...] Vereador. Conduta vedada. Comparecimento à inauguração de obra pública. Art. 77 da Lei nº 9.504/97. Conclusão regional: participação sem destaque. Ausência de desequilíbrio do pleito. [...] 1. **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 [...]” Ac. de 31.8.2017 no AgR-AI nº 49997, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto; no mesmo sentido: o Ac. de 9.8.2016 no RO nº 198403, rel. Min. Luciana Lóssio, o Ac. de 9.6.2016 no AgR-REspe nº 126025, rel. Min. Luiz Fux e o Ac. de 3.9.2014 no AgR-REspe nº 47371, rel. Min. Laurita Vaz, red. designado Min. João Otávio de Noronha.)

“Eleições 2014 [...] 1. **O princípio da proporcionalidade aplicado no âmbito do art. 77 da Lei nº 9.504/97 é admitido para afastar a configuração do ilícito eleitoral, quando a presença do candidato se dá de forma discreta e sem sua participação ativa no evento**, porquanto, nessas hipóteses, **não se verifica a quebra da igualdade** de chances entre os candidatos na disputa eleitoral. [...]” (Ac. de 9.6.2016 no AgR-REspe nº 126025, rel. Min. Luiz Fux.) Mesmo sentido: (Ac. de 31.8.2017 no AgR-AI 49645, rel. Min. Tarcisio Vieira de

Carvalho Neto.) (Ac. de 3.9.2014 no AgR-REspe nº 47371, rel. Min. Laurita Vaz, red. designado Min. João Otávio de Noronha.)

O TRE/AC já adotou essa linha interpretativa, na seguinte manifestação:

[...] Pretende o Parquet a aplicação aos representados da sanção prevista no art. 77, parágrafo único, da Lei nº 9.504/97, qual seja, cassação de registro de candidatura em razão da presença em ato de inauguração da unidade da Defensoria Pública em Tarauacá.

[...] Pois bem. Da análise dos autos, **tenho que o pedido formulado pelo MPE não merece acolhimento**, conforme se passa a expor. Dispõe o art. 77, da Lei nº 9.504/97, *in verbis*, que:

[...]

A despeito da modificação redacional do dispositivo transcrito, tendo em conta sua natureza eminentemente restritiva, tem-se a necessidade de cautela na interpretação, a fim de que não haja cassação indevida de candidaturas legítimas e, desse modo, intervenção abusiva do Poder Judiciário no jogo democrático. **Com efeito, acerca do tema, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com fundamento no princípio da proporcionalidade, firmou-se no sentido do afastamento da sanção multicitada nas hipóteses em que a presença do candidato na inauguração de obra pública ocorre de modo discreto e sem participação ativa.** Nesse sentido, *ipsis verbis*:

[...] No caso dos autos, o pedido do MPE é alicerçado na mera verificação de que os candidatos estiveram presentes na inauguração da unidade da Defensoria Pública no Município de Tarauacá, sem demonstração, contudo, ainda que minimamente, da eventual participação ativa de tais representados no evento ou mesmo ocupação de lugar de destaque, dentre as autoridades convidadas.

Ao revés, ao que se observa dos registros fotográficos anexados, os representados se posicionaram entre o público em geral, como qualquer do povo, revelando-se desproporcional o afastamento de seus registros de candidatura, nos termos requeridos, sob pena de violação ao princípio democrático.

Dessarte, tenho que a cassação do registro/diploma é sanção indevida *in casu*, impondo-se, com isso, a improcedência do pleito inicial. [...] (5ª Zona eleitoral - Atos judiciais - Representação (11541) nº 0600323-07.2020.6.01.0005 Processo: 0600323-07.2020.6.01.0005 Representação (Tarauacá - AC) - DJE/TRE-AC Edição 277/2020- Pág. 9/10. Publicação: 13 de novembro de 2020).

Embora a jurisprudência do **TSE admita**, em casos específicos, a **aplicação do princípio da proporcionalidade** para afastar a sanção, **recomenda-se, como medida de cautela, evitar o comparecimento a inaugurações.**

Demais pontos relevantes:

- **Inauguração de obra privada:** A vedação em tela refere-se à inauguração de obra pública, não de obra privada, ainda que esta tenha recebido recursos públicos (*TSE – Ac. de 3.10.2017 inau17 no REspe nº 18.212/RS, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto*).
- **Descerramento de placa:** 1. O descerramento de placa de novo nome de praça já existente não configura inauguração de obra pública a que se refere o art. 77 da Lei nº 9.504/97, sendo tal conduta inerente às atribuições do cargo do administrador público. Precedente [...]” (*Ac. de 10.2.2005 no AgRgAg nº 5291, rel. Min. Caputo Bastos*).
- **Visita a obras após a inauguração:** “não configura situação jurídica enquadrável no artigo 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 cidadãos em geral” (*TSE, REspe nº 24852/SC, Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, j. 27/09/2005*).
- **Cerimônia pública para assinatura de ordem de serviço:** Conforme o TRE-ES, [...] A cerimônia pública para assinatura de ordem de serviço **não infringe ao artigo 77**, caput, da Lei das Eleições, porquanto, em tais solenidades, não há que se falar em obra, tampouco em inauguração. Trata-se de ato de governo que, **para assumir contornos ilícitos ou abusivos, deve ser acompanhado de elementos que caracterizem cabalmente a sua finalidade eleitoreira [...]**” (*TRE-ES, Recurso Eleitoral nº 50364, Rel. Rachel Durão Correia Lima, DJE 12.05.2014, nº 084*) *Acórdão nº 65 Processo RE Nº 503-64.2012.6.08.0003 - Classe 30 - Castelo - ES - (PROT Nº 3.000.944/2012)*.

5. CONDUTAS VEDADAS PELA LEGISLAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Além das restrições previstas na Lei nº 9.504/1997, os agentes públicos também estão sujeitos às disposições da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), cujo art. 21 foi alterado pela Lei Complementar nº 173/2020. Embora a LRF tenha como finalidade resguardar o equilíbrio fiscal dos entes públicos, ela impõe limitações adicionais à atuação dos agentes públicos em períodos eleitorais e de final de mandato.

Aumento de despesa com pessoal:

De acordo com o art. 21, é nulo de pleno direito:

- O ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores** ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 - (inciso II). **Abrangência:** Na circunscrição do pleito;
- 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 (inciso III) – **Abrangência:** Independe da circunscrição do pleito eleitoral, alterando-se apenas o marco temporal referencial de eficácia dos atos. – **Período:** Permanente;
- 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 (inciso IV):

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos **180 (cento e oitenta) dias anteriores** ao final do mandato do titular do Poder Executivo; - **Abrangência:** Na circunscrição do pleito eleitoral;

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 - **Período:** Permanente - **Abrangência:** Independe da circunscrição do pleito eleitoral, alterando-se apenas o marco temporal referencial de eficácia dos atos.

Na forma do § 1º do art. 21 da LRF essas restrições devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomos, incidindo apenas em relação aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

Operação de crédito por antecipação de receita: proibida no último ano de mandato. **Período:** Durante todo o ano eleitoral – **Abrangência:** Na circunscrição do pleito eleitoral – art. 38, IV, b);

Despesas a serem pagas no exercício seguinte: É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos **últimos dois quadrimestres** do seu mandato, 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 para este efeito. De acordo com o parágrafo único, na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício (art. 42).

Revisão Geral Anual. Excetua-se das referidas vedações a aplicação do índice de revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal;

6. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO – REGRAMENTO GERAL DE SERVIDORES PÚBLICOS - ART. 14, § 9º, CRFB/88 E ART. 1º DA LC Nº64/90

A desincompatibilização consiste no ato praticado por um pré-candidato ou uma pré-candidata de se afastar, de forma temporária ou definitiva, de determinado cargo ou da função que ocupa para poder se candidatar a um cargo eletivo. O **objetivo é evitar a utilização de recursos e estrutura pública para obtenção de vantagens eleitorais**⁴⁷.

Os **prazos de desincompatibilização variam** de acordo com o cargo ou a função que os interessados ocupam e a vaga para a qual irá concorrer, conforme Lei Complementar nº 64/1990.

Assim, a título de referência, o TSE disponibiliza, no endereço eletrônico <https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/desincompatibilizacao1/desincompatibilizacao> serviço informativo no qual é possível consultar os prazos específicos de desincompatibilização, de acordo com a legislação aplicável e em decisões da Justiça Eleitoral. De igual modo, por meio do link <https://www.tre-sp.jus.br/jurisprudencia/prazos-de-desincompatibilizacao-1>, o TRE/SP disponibiliza tabela de compilação de jurisprudência.

Demais pontos relevantes:

- **Local do exercício das atividades funcionais e local do pleito:** Em regra, o TSE compreende que a obrigação de desincompatibilização se restringe à localidade em que o postulante a cargo eletivo exerça suas atribuições (*Ac. de 25.2.2021 no REspEI nº 060013586, rel. Min. Tarcísio Viera de Carvalho Neto*).

⁴⁷ TSE- TRE/AL

Contudo, já utilizou o critério *de potencial influência na circunscrição* da eleição para aplicar a necessidade de desincompatibilização mesmo em caso de servidor lotado em local diferente da abrangência do pleito (Ac.-TSE, de 24.10.2019, no AgR-RO nº 060076396⁴⁸).

- **Afastamento de fato:** O afastamento deve ser concreto, real, fático e dentro do prazo legal, não sendo suficiente que ocorra tão só no plano jurídico-formal, conforme entende o TSE:

[...] A jurisprudência deste Tribunal Superior Eleitoral amiúde analisa **hipóteses concretas nas quais há desincompatibilização formal** de cargos e funções públicas, em relação a todos os vínculos jurídicos com a Administração Pública, **mas há permanência na prática dos atos e tarefas dos quais o candidato deveria se afastar. Trata-se de hipótese de ausência de desincompatibilização de fato.** 2. O fenômeno da desincompatibilização de fato tem como premissa o afastamento do candidato de suas funções regulares e, portanto, atribui ao impugnante o severo ônus probatório de demonstrar a faceta exclusivamente formal da desincompatibilização impugnada. [...]” (TSE – REspe nº 060016566/MG –rel. Min. Edson Fachin- DJe 27-4-2021);

[...] 4. **“A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é pacífica no sentido de que, para fins de desincompatibilização, é exigido o afastamento de fato** do candidato de suas funções” (AgR–REspe 820–74, rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE de 2.5.2013). [...] (REspeI – Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 060042082 – Palestina do Pará – PA, Acórdão de 22/04/2021, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos)

“[...] 2 – A concessão do registro de candidatura ao cargo de vereador dar-se-á somente com o afastamento de fato no prazo legal, mesmo que o pedido de desincompatibilização seja feito dentro do prazo e o deferimento a destempo (art. 1º, IV, c, c.c. o VII, b, da Lei Complementar nº 64/90 e Ac. nº 541, redator designado Min. Fernando Neves, e Ac. nº 16.595, rel. Min. Waldemar Zveiter). Agravo regimental desprovido” (TSE – EREspe nº 22.753/PR – PSS 18-9-2004). Por outro lado, o mero “protocolo do pedido de afastamento, sem o respectivo deferimento, não comprova o afastamento” (TSE – AgRREspe no 26766/SP – PSS 3-10-2006)

- **Afastamento e nomenclatura do cargo:** conforme o TSE, a “aferição dos prazos de desincompatibilização previstos na Lei Complementar 64/90, relativamente aos detentores de cargos públicos, deve levar em conta as competências do cargo, e não

⁴⁸é necessária a desincompatibilização de servidor público cedido para a Câmara dos Deputados, mesmo que o servidor esteja lotado em cargo de localidade diversa do pleito, tendo em vista a potencial influência na circunscrição da eleição. <https://www.tre-sc.jus.br/legislacao/lei-de-inelegibilidade>

sua nomenclatura" (*Consulta n.º 0601159-22.2020.6.00.0000, Acórdão, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 216, Data 27/10/2020*).

- **Servidor público comissionado:** o servidor deve se exonerar, afastando-se do cargo de forma definitiva. (*TSE – Cta nº 45971/DF – DJe 19-5-2016, p. 60-61; TSE – AgR-RO 92054/SP, rel. Min. Gilmar Mendes – PSS 30-10-2014; Ac. de 11.10.2004 no AgRgRO nº 822, rel. Min. Gilmar Mendes.*).

É o que se extrai da Súmula **TSE nº 54**: “A desincompatibilização de servidor público que possui cargo em comissão é de três meses antes do pleito e pressupõe a exoneração do cargo comissionado, e não apenas seu afastamento de fato”

- **Servidor público temporário:** pessoa contratada para atender necessidade temporária de excepcional interesse público deverá se afastar **três meses antes** do pleito [...]” (*Ac. de 23.9.2014 no REspe nº 72793, rel. Min. Luciana Lóssio, red. designado Min. Dias Toffoli; no mesmo sentido o Ac. de 20.9.2004 no AgRgREspe nº 22708, rel. Min. Carlos Velloso.*)
- **Estagiário:** não necessita se desincompatibilizar (*Ac. de 12.11.2008 no AgR-REspe nº 32377, rel. Min. Marcelo Ribeiro.*);
- **Servidor do Fisco:** o regramento previsto aos servidores públicos em geral não se estende aos servidores integrantes do Fisco (auditores, fiscais, gestores e técnicos da Fazenda Pública federal, estadual e municipal), cujas funções sejam pertinentes à arrecadação e fiscalização de tributos. No caso, aplica-se o disposto no art. 1º, II, d, da LC nº 64/90, sendo o prazo de desincompatibilização⁴⁹:

“Consulta. Desincompatibilização. Afastamento. Servidores do fisco. Prazo. I – Os funcionários do fisco **estão sujeitos aos seguintes prazos de desincompatibilização: 6 meses para as eleições presidenciais; 6 meses para governador e vice e para deputado estadual; 6 meses para deputado federal; e 6 meses para vereador; e 4 meses para prefeito.** Lei Complementar nº 64, de 18.5.90, art. 1º, II, d, III; a; IV, a; VI; e VII, a e b. [...] III - não está sujeito a desincompatibilização o funcionário do fisco que exerça suas

⁴⁹ GOMES, 2024, p. 451

atribuições em município diverso daquele no qual pretenda candidatar-se ao cargo eletivo. [...]” (Res. nº 19506 na Cta nº 73, de 16.4.96, rel. Min. Pádua Ribeiro.).
Igual sentido: (Ac. de 12.9.2000 no REspe nº 16734, rel. Min. Costa Porto.); (Ac. de 23.9.2004 no AgRgREspe nº 22286, rel. Min. Carlos Velloso.)

A restrição imposta a servidores do Fisco não pode ser estendida a agentes públicos de outras categorias, ainda que estes ocupem função fiscalizatória. Assim, por exemplo:

- Não abrange fiscal de postura municipal (Ac. de 18.4.2017 no REspe nº 12667/ES, rel. Min. Herman Benjamin. j. 18-4- 2017)
- “Eleições 2020 [...] Registro de candidatura. Vereador. Deferimento. Art. 1º, II, I, da Lei complementar nº 64/1990. Desincompatibilização. Servidor público. **Atividade tributária não comprovada.** Não aplicação do art. 1º, II, d, da Lc nº 64/1990. [...] 1. O entendimento desta Corte Superior é de que **o que deve ser levado em consideração, para fins de eventual equiparação a outros cargos públicos com vistas a estabelecer os prazos de desincompatibilização, são as atribuições e funções próprias do cargo exercido e a sua respectiva colocação na cadeia hierárquica do organograma do ente público, e não a simples nomenclatura** [...] 2. Na espécie, o cargo ocupado pelo agravado, **não obstante ter a designação de controlador de arrecadação, é de nível médio, com atribuições de natureza administrativa e de baixa complexidade**, tais como atendimento ao público e condução de veículo, inexistindo competências de lançamento, arrecadação e fiscalização de tributos, necessárias para a incidência da inelegibilidade prevista na alínea d do inciso II do art. 1º da LC nº 64/1990. 3. A base fática em que se apoia o acórdão regional restringe-se à descrição do cargo do agravado e dos cargos do mesmo quadro funcional utilizados como parâmetros, inexistindo outros elementos de provas que possibilitem concluir pelo enquadramento do recorrido no molde normativo do art. 1º, inciso II, alínea d, da LC nº 64/1990. 4. **Desse modo, considerando que não restou comprovado que o agravado ocupa cargo de natureza tributária, é de rigor a manutenção do deferimento do seu registro de candidatura por ter-se afastado de suas funções três meses antes do pleito, nos termos do art. 1º, II, I, da Lei de Inelegibilidades.** [...]” (Ac. de 11.2.2021 no AgR-REspEI nº 060010169, rel. Min. Edson Fachin.)
- **Integrantes da carreira policial civil:** em se tratando de **Eleições Gerais**, o prazo de desincompatibilização é o mesmo aplicável aos demais servidores públicos por força do art. 1º, inciso II, alínea “I” da LC nº 64/90, qual seja, 03 (três) meses antes do pleito. (Ac. de 5.9.2002 no REspe nº 20071, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

- Igual prazo nas **Eleições Municipais**: “[...] 1. Excepcionados os ocupantes de funções de comando (art. 1º, IV, c, da LC n. 64/90), para fins de desincompatibilização o policial civil se equipara ao servidor público, devendo se afastar das funções no prazo de três meses da data das eleições, para disputar o cargo de vereador. [...]” (Ac. de 4.6.2013 no AgR-REspe nº 17587, rel. Min. Luciana Lóssio).
- Delegado de Polícia: observância ao prazo do art. 1º, inciso II, alínea “I” da LC nº 64/90 nas Eleições Gerais. (Ac. de 2.9.98 no RO nº 210, rel. Min. Costa Porto.)
- Nas Eleições Municipais, os prazos de 04 (quatro) meses para concorrer aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito e de 06 (seis) meses para concorrer ao cargo de Vereador, tudo na forma do art. 1º, inciso IV, alínea “c” e inciso VII, alínea “b”. (Ac. de 18.9.2004 nos EDclREspe nº 22774, rel. Min. Carlos Velloso.); (Ac. de 29.8.2000 no REspe nº 16479, rel. Min. Garcia Vieira.)
- **Conselhos profissionais**: Enquadram-se no art. 1º, II, g, da LC nº 64/90, mas o dever de desincompatibilização só atinge os ocupantes de “cargo ou função de direção, administração ou representação” de tais entidades (TSE - Ac. de 20.5.2014 na Cta nº 11187/DF, rel. Min. Gilmar Mendes.)
- **Entidade que mantém contrato com o Poder Público**: devem desincompatibilizar-se os dirigentes de pessoa jurídica que mantenha contrato “de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes” (art.1º, inciso II, alínea i, da LC nº 64/90) e apenas no âmbito da circunscrição do pleito (TSE - AgReg-REspe nº 0600135-86/PI - j. 25-2-2021). Sobre as “cláusulas uniformes”, são os seguintes precedentes: (TSE - RO no 1.288/RO - PSS 27-9-2006); (TSE - EREspe no 21.966/CE - PSS 13-9-2004);” (TSE - AgREspe nº 4614/MA - DJe 2-8-2018); (TSE - REspe nº 21.968/CE - PSS 19-6-2004); (TSE - AgREspe no 17.002/RS, j. 25-4-2013);
- **Entidade representativa de classe**: se a entidade for mantida total ou parcialmente pelo Poder Público ou perceber contribuição parafiscal seus dirigentes devem desincompatibilizarem (art. 1º, II, g, da LC nº 64/90) caso contrário, não há que falar em desincompatibilização (TSE - AREspe no 23.448/PI - PSS 6-10-2004); (Res. TSE nº 20.590, de 30-3- 2000).

- **Médicos:** se presta serviço a entidade privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS) não se equipara a servidor público, ainda que sua remuneração provenha indiretamente de recursos públicos (*TSE – AREspe nº 23.670/MG – PSS 19-10-2004; TSE – REspe nº 23.077/CE – PSS 11-10- 2004; (TSE – AgR-AI nº 86.268/SP – DJe, t. 107, 10-6-2014, p. 47).* Tal entendimento também se aplica na atuação de médico no Programa Mais Médicos do Ministério da Saúde (*Ac. de 10.4.2023 no RO-EI nº 060080930, rel. Min. Carmén Lúcia.); (TSE – AgR-REspe nº 060028362/SP, j. 16-3-2023).*
- **Militar:** quanto à temática, o TRE/AC em Consulta nº. 0600055-94.2022.6.01.0000, assim manifestou:

Consulta - Questionamentos - Desincompatibilização de militar que exerça função de comando e de militar que não exerça função de comando - Delimitação - Análise restrita à legislação eleitoral - Desincompatibilização do comandante e do subcomandante geral da Polícia Militar - Conhecimento em parte - Resposta em parte.

1. O afastamento de militar que ocupe função de comando varia segundo o cargo eletivo que se pretenda disputar.
2. Registre-se, por oportuno, que as respostas à presente consulta não contemplam nenhuma cogitação sobre se tal ou qual função desempenhada nos quadros da Polícia Militar do Estado do Acre se caracteriza, ou não, como função de comando. Restringem-se, pois, à análise alusiva à legislação eleitoral.
3. O militar estadual elegível que exerça função de comando e deseje disputar os cargos de governador e vice-governador do estado, senador e deputados estaduais e federais deve se desincompatibilizar de suas funções até 6 (seis) meses antes do pleito.
4. O militar estadual elegível que exerça função de comando e deseje disputar os cargos de prefeito e vice-prefeito deve se desincompatibilizar de suas funções até 4 (quatro) meses antes do pleito.
5. O militar estadual elegível que exerça função de comando e deseje disputar o cargo de vereador deve se desincompatibilizar de suas funções até 6 (seis) meses antes do pleito.
6. O militar elegível que não exerça função de comando deverá estar afastado do serviço ativo no momento em que for requerido o seu registro de candidatura. [...] (*Acórdão nº. 6.481/2022 Feito: Consulta (11551) n. 0600055-94.2022.6.01.0000. Relator: Juiz Hilário de Castro Melo Júnior, j.12 de julho de 2022 - DJE/TRE-AC: 18 de julho de 2022, nº 122, pág. 6-17*)

7. QUADRO RESUMO DAS CONDUTAS

PERMANENTE

(Nesses casos, a configuração da prática da conduta vedada não está submetida a limite temporal fixo ou à realização de determinados atos).

E

INDEPENDENTE DA CIRCUNSCRIÇÃO ELEITORAL.

Art. 73, caput, I, da Lei nº 9.504/97 – Cessão e utilização de bens públicos com fins eleitorais

Art. 73, caput, II, da Lei nº 9.504/97 – Uso abusivo de materiais ou serviços com fins eleitorais. -

Art. 73, caput, III, da Lei nº 9.504/97 – Cessão de servidores ou empregados da Administração Pública ou uso de seus serviços em campanha.

Art. 73, caput, IV, da Lei nº 9.504/97 – Distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados pelo Poder Público com fins eleitorais.

Art. 74 da Lei nº 9.504/97 – Infração ao §1º do art. 37 da Constituição Federal de 1988 – veiculação de propaganda oficial com ofensa ao princípio da impessoalidade.

CONDUTAS VEDADAS DURANTE TODO O ANO ELEITORAL

Art. 73, §10, da Lei nº 9.504/97 – Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.

Para José Jairo Gomes é apenas na circunscrição do pleito eleitoral (podendo vir a alcançar também outras esferas quando a conduta tiver finalidade de favorecer candidato em disputa).

Para outros autores a aplicação não está sujeita a limite de circunscrição.

Art. 73, §11, da Lei nº 9.504/97 – Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida

Na circunscrição do pleito eleitoral

Art. 73, caput, VII, da Lei nº 9.504/97 – Aumento dos gastos com publicidade realizados no primeiro semestre do ano de eleição

Na circunscrição do pleito eleitoral

CONDUTA VEDADA NOS 180 DIAS ANTES DO PLEITO

Art. 73, caput, VIII, da Lei nº 9.504/97 – Revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a inflação ao longo do ano eleitoral (essa vedação se estende até a posse dos eleitos).	Apenas na circunscrição do pleito.
--	------------------------------------

CONDUTAS VEDADAS NOS 3 MESES ANTERIORES AO PLEITO

Art. 73, caput, V, da Lei nº 9.504/97 – 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, <i>ex officio</i> , remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito (essas vedações se estendem até a posse dos eleitos).	Na circunscrição do pleito eleitoral - ainda que praticada <u>em circunscrição diferente</u> , se for <u>demonstrada a conexão</u> da prática da conduta em análise com o processo eleitoral, a <u>infração estará configurada</u> (Ac.-TSE, de 6.3.2018, no RO nº 222952, rel. Min. Rosa Weber)
Art. 73, caput, VI, a, da Lei nº 9.504/97 – Realizar transferências voluntárias de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios. (Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste)	Independente da circunscrição eleitoral
Art. 73, caput, VI, b, da Lei nº 9.504/97 – Veiculação de publicidade institucional. Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste	Na circunscrição do pleito eleitoral
Art. 73, caput, VI, c, da Lei nº 9.504/97 – Pronunciamento em rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito. Desde os três meses que antecedem o pleito até a data da eleição. Se houver segundo turno, até a data deste	Na circunscrição do pleito eleitoral
Art. 75, da Lei nº 9.504/97 – Contratar shows artísticos para as	Não está sujeita a limite de circunscrição

inaugurações pagos com recursos públicos.	
Art. 77 da Lei nº 9.504/97 - Participação de candidatos em inaugurações de obras públicas.	A proibição se aplica ao comparecimento de candidato à inauguração de obra pública localizada na mesma circunscrição em que o candidato disputa cargo eletivo, independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal [TSE, 2004, RESPE 24122]

GLOSSÁRIO

Abuso do poder político: Ocorre nas situações em que o detentor do poder, [...] vale-se de sua posição para agir de modo a influenciar o eleitor, em detrimento da liberdade de voto. Caracteriza-se dessa forma, como ato de autoridade exercido em detrimento do voto.

Campanha eleitoral: Em sentido lato, a expressão "campanha eleitoral" designa todo o período que um partido, candidato ou postulante a uma candidatura dedica à promoção de sua legenda, candidatura ou postulação. Em sentido estritamente legal, a campanha eleitoral só começa após designados os candidatos pela convenção partidária.

Circunscrição eleitoral: Espaço geográfico onde se trava determinada eleição. Assim, o país, na eleição do presidente e vice-presidente da República; o estado, nas eleições para governador e vice-governador, deputados federais e estaduais, e senadores; o município, nas eleições de prefeito e vereadores; e o distrito, onde e quando se realiza a eleição pelo sistema distrital.

Coligação partidária: Coligação é a união de dois ou mais partidos com vistas na apresentação conjunta de candidatos a determinada eleição. A coligação, apesar de não possuir personalidade jurídica civil, como os partidos, é um ente jurídico com direitos e obrigações durante todo o processo eleitoral. É uma entidade jurídica de direito eleitoral, temporária, com todos os direitos assegurados aos partidos, e com todas as suas obrigações, inclusive as resultantes de contratos com terceiros, e as decorrentes de atos ilícitos. [Terá denominação própria, podendo ser criada para as eleições majoritárias, proporcionais ou para ambas.]

Convenção partidária: É a reunião dos filiados a um partido para deliberação de assuntos de interesse da agremiação. As convenções partidárias se realizam de acordo com as normas estatutárias do partido, uma vez que a Constituição Federal e a Lei nº

9.096/95 asseguram aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento. As convenções partidárias de caráter não eleitoral ocorrem a qualquer tempo; as convenções para escolha de candidatos e formação de coligações se realizam no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano da eleição, de acordo com a Lei nº 9.504/97 em seu art. 8º

Desincompatibilização: É o ato pelo qual o pré-candidato se afasta de um cargo ou função, cujo exercício dentro do prazo definido em lei gera inelegibilidade. A legislação eleitoral prevê que, conforme o caso, o afastamento pode se dar em caráter definitivo ou temporário.

Gastos eleitorais: São as despesas realizadas pelos candidatos e pelos partidos políticos durante a campanha eleitoral. Estas despesas estão discriminadas no art. 26 da Lei nº 9.504/97.

Partido político: O partido político é um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas. O partido político é uma pessoa jurídica de direito privado, cujo estatuto deve ser registrado na Justiça Eleitoral.

Pleito eleitoral: Assim se diz em alusão à luta ou disputa, que se fere nas eleições, para designar o desenrolar destas. E, desse modo, extensivamente, é a expressão usada para designar as próprias eleições, no período em que se registrar as votações.

Processo eleitoral: Consiste num conjunto de atos abrangendo a preparação e a realização das eleições, incluindo a apuração dos votos e a diplomação dos eleitos.

Propaganda eleitoral: É a que visa a captação de votos, facultada aos partidos, coligações e candidatos. Busca, através dos meios publicitários permitidos na Lei Eleitoral, influir no processo decisório do eleitorado, divulgando-se o curriculum dos candidatos, suas propostas e mensagens, no período denominado de "campanha eleitoral"

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Manual Prático De Direito Eleitoral. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1379>. Acesso em: 3 jul. 2025.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. As regras da Lei 14.356/2022, que permitem o aumento de gastos com publicidade dos governos federal, estaduais e municipais em ano eleitoral, não podem ser aplicadas antes do pleito 2022. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/dac4a67bdc4a800113b0f1ad67ed696f>. Acesso em: 21/07/2025.

Coletânea de Jurisprudência do TSE - Organizada por assunto: Condutas vedadas a agentes públicos. <https://temasselecionados.tse.jus.br/>

Controladoria Geral do Município de São Paulo. Cartilha Condutas vedadas aos agentes públicos em eleições Perguntas frequentes. Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Cartilha_Con_dutas_Vedadas_2024_publicacao_Junho_2024.pdf

Controladoria Geral do Município de São Paulo. Manual de Condutas Vedadas. Disponível em: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/controladoria_geral/Manual_Con_dutas_Vedadas_2024_Junho_2024.pdf

Eleições 2022. Manual de orientação aos agentes públicos estaduais – PGE-RS. Disponível em: <https://pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202206/21110235-manual-orientacao-agentes-publicos-eleicoes-2022-digital-01062022.pdf>

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena; SILVA, Alan Rogério Mansur. As condutas vedadas aos agentes públicos nas campanhas eleitorais. In: PINHEIRO, Célia Regina de Lima; SALES, José Edvaldo Pereira; FREITAS, Juliana Rodrigues (Coord.). Comentários À Lei Das Eleições: Lei nº

9.504/1997, De Acordo Com A Lei Nº 13.165/2015. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1397/E1449/4275>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 20. ed., rev., atual. e reform. Barueri, SP: Atlas, 2024.

MASCARENHAS, Paulo. Lei Eleitoral Comentada. 7. ed. São Paulo: Cultura Jurídica.

PINHEIRO, Igor Pereira. Condutas Vedadas Aos Agentes Públicos Em Ano Eleitoral. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1701>. Acesso em: 7 jul. 2025.

PINTO, Djalma. Direito Eleitoral. Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 245.

REIS, Marlon. Direito eleitoral brasileiro. Brasília: Alumnus, 2012. p. 78.

ZILIO, Rodrigo López. Direito Eleitoral. 6. ed. Porto Alegre: Verbo, 2018, p. 716.

PGE- SP. manual de condutas proibidas pela legislação eleitoral 2024 orientações para os agentes públicos do estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/manual-de-condutas-proibidas-pela-legislacao-eleitoral-1.pdf>

PGE- MS. Manual de Conduta Eleitoral – 2022. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/06/Manual-de-Conduta-Eleitoral-2022-Junho-2022-1.pdf>

PGE-MT. Cartilha Eleitoral 2024 – Condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições. Disponível em: <https://www.pge.mt.gov.br/documents/4416107/0/CARTILHA+ELEITORAL+2024+CONDUTAS+VEDADAS+AOS+AGENTES+PA%7E BLICOS+NAS+ELEIA%7E A%7E ES.pdf/c2aa16dd-834f-512b-7b89-847939e06876?t=1717613310861>

PGE-PR Cartilha - Orientações sobre as condutas vedadas aos agentes públicos estaduais no período eleitoral de 2024

https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2024-04/pge_cartilha_de_conduta_eleicoes_municipais_0.pdf



PGE
PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE

www.pge.ac.gov.br

 3215-3309

 gabinetepgeacre@gmail.com

Av. Getúlio Vargas, nº 2852, Bosque,
CEP: 69.900-589 – Rio Branco – AC.



PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE

PGE

PROCURADORIA GERAL
DO ESTADO DO ACRE

