



MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS  
**AGENTES PÚBLICOS  
ESTADUAIS**

---

ELEIÇÕES 2022

---



PROCURADORIA - GERAL DO ESTADO





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

**Eduardo Leite**  
Governador do Estado

**Ranolfo Vieira Júnior**  
Vice-governador do Estado

**Eduardo Cunha da Costa**  
Procurador-Geral do Estado

**Victor Herzer da Silva**  
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

**Diana Paula Sana**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Institucionais

**Paula Ferreira Krieger**  
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Administrativos

**Thiago Josué Ben**  
Coordenador-Geral das Assessorias Jurídicas  
da Administração Direta e Indireta

**Guilherme de Souza Fallavena**  
Coordenador-Geral Adjunto das Assessorias Jurídicas  
da Administração Direta e Indireta

**Luciano Juárez Rodrigues**  
Coordenador-Geral Adjunto das Assessorias Jurídicas  
da Administração Direta e Indireta

**Henrique Zandoná**  
Coordenador do Gabinete e  
Assessoria de Comunicação Social

**Cristina Elis Dillmann**  
Secretária-Executiva do Centro de Estudos  
de Direito Eleitoral da PGE-RS

Esta nova edição do Manual tem por escopo a sintetização das normas que devem pautar a atuação dos agentes públicos estaduais diante das **eleições de 2022**.

A Procuradoria-Geral do Estado, como órgão central do Sistema de Advocacia de Estado, e no âmbito do qual está formalmente constituído o Centro de Estudos de Direito Eleitoral, vinculado à Procuradoria de Informação, Documentação e Aperfeiçoamento Profissional (PIDAP), apresenta a atualização do presente Manual, buscando o aperfeiçoamento da orientação contida nos documentos editados em anos eleitorais anteriores.

Na forma do art. 7º da Resolução PGE nº 135, de 1º de agosto de 2018, “[o] Centro de Estudos de Direito Eleitoral será responsável pela atualização e publicação, impressa e digital, de Manual Eleitoral de Orientação do Agente Público, documento que conterá a compilação das orientações jurídicas destinadas ao esclarecimento das dúvidas dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual acerca da aplicação da legislação eleitoral”.

Visando ao cumprimento desse objetivo e a auxiliar os agentes públicos em suas respectivas áreas de atuação, o presente trabalho promove uma abordagem atual dos aspectos doutrinários e jurisprudenciais, além de reunir a jurisprudência administrativa do Estado em matéria eleitoral, sempre primando pela objetividade na exposição dos conteúdos.

Considerando que as eleições de 2022 abrangem a esfera estadual, priorizou-se, nesta edição, publicada no ano anterior ao pleito, o destaque para o momento até quando as condutas podem ser regularmente praticadas, sem prejuízo da necessária advertência de que o abuso de poder (desvio de finalidade) representa conduta permanentemente vedada aos agentes públicos.

Em razão da impossibilidade de serem previstas todas as situações de dúvida interpretativa, questionamentos adicionais poderão ser encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado, que elaborará a orientação apta a conferir a necessária segurança jurídica aos agentes públicos.

Além disso, os pedidos de autorização para a veiculação de publicidade institucional, na forma do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, continuarão sendo encaminhados à Justiça Eleitoral pela Procuradoria-Geral do Estado, a partir de requerimento dos órgãos e entidades da administração pública indireta interessados.

*Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte.*

*Publicação: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*

*Julho/2021*

<b>1</b>	OBJETIVO.....	6
<b>2</b>	CALENDÁRIO ELEITORAL – ELEIÇÕES 2022.....	8
	2.1 CALENDÁRIO ELEITORAL - CONDUTAS VEDADAS .....	8
	2.2 CALENDÁRIO ELEITORAL - ENUNCIADO SOBRE VEDAÇÕES ELEITORAIS .....	15
<b>3</b>	AGENTE PÚBLICO: CONCEITO .....	18
<b>4</b>	CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS .....	21
<b>5</b>	CONDUTAS VEDADAS EM ESPÉCIE – LEI Nº 9.504/1997 .....	26
	5.1 CESSÃO OU USO DE BENS PÚBLICOS (Art. 73, I) .....	26
	5.2 USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS (Art. 73, II).....	33
	5.3 CESSÃO DE SERVIDOR OU EMPREGADO PÚBLICO (Art. 73, III).....	37
	5.4 DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL (Art. 73, IV).....	42
	5.5 ATOS RELACIONADOS A SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS (Art. 73, V).....	48
	5.6 TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS (Art. 73, VI, 'a').....	57
	5.7 PROPAGANDA DE PRODUTOS E SERVIÇOS (Art. 73, VI, 'b').....	65
	5.8 PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO (Art. 73, VI, 'c').....	88
	5.9 DESPESAS COM PUBLICIDADE (Art. 73, VII).....	91
	5.10 REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO (Art. 73, VIII).....	99
	5.11 DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS (Art. 73, § 10).....	106
	5.12 PROGRAMAS SOCIAIS (Art. 73, § 11) .....	136
	5.13 ABUSO DE AUTORIDADE (Art. 74).....	138
	5.14 CONTRATAÇÃO DE SHOWS ARTÍSTICOS (Art. 75).....	142
	5.15 INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS (Art. 77).....	144
<b>6</b>	CONDUTAS VEDADAS PELA LEGISLAÇÃO DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	151
<b>7</b>	DESINCOMPATIBILIZAÇÃO.....	157
<b>8</b>	QUADRO RESUMIDO DAS CONDUTAS VEDADAS.....	168
<b>9</b>	REFERÊNCIAS .....	174

A legislação brasileira impõe limitações às condutas dos agentes públicos, tendo por norte a preservação da lisura do processo eleitoral. O enquadramento das situações concretas às normas que tipificam essas proibições, bem como o período de vigência dessas restrições, ensejam dúvidas quanto à possibilidade de ser praticado determinado ato. O objetivo desta publicação é tornar mais claro o alcance dessas normas, com apoio na doutrina especializada, na jurisprudência eleitoral e na jurisprudência administrativa do Estado.

As orientações que seguem decorrem da análise das Constituições Federal e Estadual, do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), da Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90 e alterações), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95 e alterações), das Leis de Responsabilidade Fiscal Federal e Estadual (Lei Complementar nº 101/00 e Lei Complementar Estadual nº 14.836/16) e, principalmente, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97 e alterações). Nesta última, que inspira a organização da presente obra, estão as principais referências às condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais.

O Manual está organizado de acordo com as hipóteses de condutas vedadas pela legislação eleitoral, iniciando-se com a delimitação dos períodos de tempo em relação ao qual incide cada hipótese de vedação. Após a delimitação do conceito de agente público para fins de aplicação da legislação eleitoral, avança-se para a análise das condutas vedadas em espécie. A descrição das condutas vem acompanhada do período no qual a

restrição deve ser observada, do seu âmbito de aplicação (se genérica ou restrita à circunscrição do pleito) e das sanções aplicáveis em caso de descumprimento. Em cada um dos tópicos são feitos comentários, voltados à melhor compreensão do texto normativo, e explorados temas relacionados, visando a permitir maior aprofundamento acerca do delineamento das condutas defesas, com referências doutrinárias, jurisprudenciais e de casos concretos já examinados.

A fim de facilitar a visualização, foi elaborado quadro descritivo e resumido das condutas vedadas, com referências aos dispositivos legais, exemplos e observações relevantes.

A edição desta obra está relacionada com os objetivos institucionais da Procuradoria-Geral do Estado, a quem incumbe, entre outras atribuições, prestar a consultoria jurídica à administração pública estadual direta e indireta, zelar pelo cumprimento da Constituição da República Federativa do Brasil e da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como dos preceitos fundamentais delas decorrentes, e desenvolver a advocacia preventiva, tendente a evitar demandas judiciais e a contribuir para o aprimoramento institucional da administração pública. As orientações aqui consignadas, somadas à atuação consultiva da Procuradoria-Geral do Estado diante de outras situações concretas, pretendem contribuir para a criação de um ambiente no qual os agentes públicos possam cumprir suas atribuições com a necessária segurança jurídica.



## 2. CALENDÁRIO ELEITORAL - ELEIÇÕES 2022

Até o fechamento da presente edição do Manual, não houve a divulgação do calendário oficial das eleições de 2022 pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Todavia, considerando o disposto nos artigos 28 e 77 da Constituição Federal, segundo os quais a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, do Presidente e do Vice-Presidente da República, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, é possível perspectivar que o primeiro turno das eleições ocorrerá em **02 de outubro de 2022**, e eventual segundo turno em **30 de outubro de 2022**.



## 2.1 CALENDRÁRIO ELEITORAL - CONDUTAS VEDADAS

De acordo com o calendário previsto acima, os períodos a serem observados, no que diz respeito à incidência das condutas vedadas<sup>1</sup> pela Lei Eleitoral, são os seguintes:

**A qualquer tempo e independentemente da circunscrição do pleito eleitoral, é proibido:**

- X** fazer propaganda institucional na qual conste nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal;
- X** 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;
- X** usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;
- X** 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;

<sup>1</sup> As exceções às condutas vedadas, bem como o âmbito de incidência das proibições, encontram-se detalhados nos tópicos específicos do presente Manual.

- X** 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;
- X** praticar 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 (art. 21 da LRF);
- X** praticar ato que, embora entre em vigor anteriormente, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, ou a ser implantado nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade (art. 6º da LRFE).
- X** a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, quando 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.

**De 1º de janeiro a 30 de junho de 2022 - período no qual:**

- X** as despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, não poderão exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito (primeiros semestres dos anos de 2019, 2020 e 2021).

**De 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2022 – período no qual considera-se proibido:**

- X** 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;
- X** realizar operações de crédito por antecipação de receita. Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022).

**De 05 de abril de 2022 (180 dias antes do pleito) até a posse dos eleitos - período no qual proíbe-se:**

- X** fazer, na circunscrição do pleito (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022), revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

**De 1º de maio a 31 de dezembro de 2022 (últimos dois quadrimestres do mandato) - período em que se considera vedado:**

- X** contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022).

**De 1º de julho a 31 de dezembro de 2022 - período no qual é vedada:**

- X** a instituição de piso salarial pelos Estados e pelo Distrito Federal, para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

**De 02 de julho de 2022 (3 meses antes do pleito) até a posse dos eleitos - período no qual considera-se proibido:**

- X** 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. Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022);
- X** realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito. A regra independe da circunscrição do pleito eleitoral;
- X** autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta. Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022);
- X** fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito. Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022);

- X** contratar shows artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações. Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022);
- X** comparecer o candidato a inaugurações de obras públicas. A regra se aplica apenas aos candidatos, que não poderão comparecer a inaugurações de obras localizadas na circunscrição em que concorrem a cargo eletivo (União, Estados ou Distrito Federal, nas eleições de 2022), independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal.

**De 04 de julho a 31 de dezembro de 2022  
(180 dias antes do final do mandato ou da legislatura) -  
data a partir da qual considera-se proibido:**

- X** ordenar, autorizar ou executar atos que impliquem aumento de despesas com pessoal (artigos 21 da LRF e 6º da LRFE). Regra aplicável exclusivamente na circunscrição do pleito eleitoral (União e Estados, nas eleições de 2022);
- X** a aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal.

 [VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

## 2.2 CALENDÁRIO ELEITORAL - ENUNCIADO SOBRE VEDAÇÕES ELEITORAIS

### ANO ELEITORAL DE 2022. VEDAÇÕES ELEITORAIS. ORIENTAÇÃO AOS GESTORES PÚBLICOS ESTADUAIS.

#### **1. ATOS QUE PODEM SER PRATICADOS SOMENTE ATÉ 31/12/2021:**

**1.1. DOAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS.** A doação *pura* de bens (imóveis, automóveis, inclusive os inservíveis), valores ou benefícios não pode ocorrer durante todo o ano eleitoral.

**1.2. EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS.** Programas sociais não podem ser criados durante todo o ano eleitoral. É permitido, porém, que sejam executados programas sociais autorizados em lei e já estejam em execução orçamentária no exercício (ano) anterior, desde que não sejam executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por este mantida.

#### **2. ATOS QUE PODEM SER PRATICADOS SOMENTE ATÉ 30/04/2022:**

**2.1. DESPESAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE (2023).** Entre 1º/05/2022 e 31/12/2022 é proibido praticar ato que implique assunção de obrigação, como operações de crédito, que não possa ser integralmente cumprida com recursos orçamentários já previstos dentro do ano de 2022. Se a obrigação contiver parcelas a serem pagas após 01/01/2023, somente poderá ser praticado o ato se houver disponibilidade de caixa ainda em 2022.

#### **3. ATOS QUE PODEM SER PRATICADOS SOMENTE ATÉ 1º/07/2022** (3 meses antes das eleições):

##### **3.1. ATOS RELACIONADOS A SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS (ATÉ 1º/07/2022):**

**3.1.1.** A nomeação, contratação ou qualquer ou forma de admissão de servidores ou empregados públicos é proibida entre 02/07/2022 e 31/12/2022.

**Exceções:** Podem ser nomeados, contratados ou admitidos servidores ou empregados públicos entre 02/07/2022 e 31/12/2022 somente se se tratar de:

**3.1.1.1.** aprovados em concursos públicos homologados até 1º/07/2022;

**3.1.1.2.** se tratar nomeação ou exoneração de cargos em comissão ou designação ou dispensa de funções de confiança;

**3.1.1.3.** nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

**3.1.1.4.** nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

**3.1.2.** É proibido, no período entre 02/07/2022 e 31/12/2022, **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.

**Exceção:** É permitida a transferência ou a remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

##### **3.2. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS (ATÉ 1º/07/2022):**

**3.2.1.** O **Estado não pode repassar**, voluntariamente, **recursos aos Municípios** (ex. convênios sem contrapartida) entre 02/07/2022 e 31/12/2022.

**Exceção:** Essa vedação não abrange as transferências que decorrem de determinação constitucional (ex. participação na arrecadação de impostos), legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

**Observação:** É permitida, durante o período de vedação, a realização de atos preparatórios, como assinatura ou publicação de convênio, porém não poderá ser feito nenhum repasse no período.

**3.3. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL SEM AUTORIZAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL (ATÉ 1º/07/2022):** A publicidade institucional entre 02/07/2022 e a eleição (incluído o segundo turno) somente pode ser feita com autorização prévia e expressa da Justiça Eleitoral (os pedidos devem ser encaminhados por meio da Procuradoria-Geral do Estado, com tempo hábil para realizar o pedido e obter a decisão judicial).

**Exceção:** A proibição de realização de publicidade institucional entre 02/07/2022 e a eleição não se aplica para **produtos e serviços que tenham concorrência no mercado** (publicidade de produtos geralmente é feita pelas sociedades de economia mista e empresas públicas, como Banrisul e BRDE, por exemplo).

**3.4. COMPARECER A INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS (ATÉ 1º/07/2022): É vedado ao candidato** comparecer em **inaugurações de obras** em todo o território estadual, independente de a obra ser federal, estadual ou municipal, entre 02/07/2022 e o encerramento da eleição (incluído eventual segundo turno).

**3.5. USAR LOGOMARCA DA GESTÃO (ATÉ 1º/07/2022):** É vedado o uso da logomarca da gestão do Governo do Estado em placas, outdoors, documentos, painéis, cartazes e outras formas de manifestação, inclusive em vídeos e sites, etc, entre 02/07/2022 e o encerramento da eleição (incluído eventual segundo turno).

**Observação:** A vedação não se aplica ao uso do brasão e demais símbolos oficiais do Estado, que podem ser usados durante todo o período.

**4. ATOS QUE PODEM SER PRATICADOS SOMENTE ATÉ 03/07/2022** (180 dias antes do fim do mandato do Governador):

**4.1. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL (ATÉ 03/07/2022).** É proibida, nos últimos 180 dias do mandato do Governador, qualquer alteração normativa que implique reajuste ou reestruturação de carreiras do setor público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal.

#### **5. CONDUTAS PERMANENTEMENTE VEDADAS:**

**5.1. CESSÃO OU USO DE BENS PÚBLICOS EM BENEFÍCIO DE CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO OU COLIGAÇÃO.** Bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Pública direta ou indireta, não podem ser usados em benefício de candidato, Partido Político ou coligação, salvo para a realização de convenção partidária.

**Exceção:** É permitido o uso da residência oficial pelo Governador para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

**5.2. USO DE MATERIAIS E SERVIÇOS.** É proibido o uso de materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas previstas nos regimentos e normas.



**5.3. CESSÃO DE SERVIDORES PARA ATIVIDADES ELEITORAIS.** Ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação.

**Exceção:** Não há vedação se a atividade for fora do horário de expediente normal ou o servidor estiver de férias ou licença.

**5.4. USO PROMOCIONAL DE BENS E SERVIÇOS.** É proibido o uso promocional de bens e serviços em favor de candidato, partido político ou coligação, inclusive a distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.

**5.5. PROPAGANDA INSTITUCIONAL COM PROMOÇÃO PESSOAL.** É proibida a propaganda institucional na qual conste nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal.

**5.6. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL IMPLEMENTÁVEL EM GESTÃO FUTURA.** É vedado ato que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.

**5.7. DESPESAS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL (ENTRE 1º/01/2022 E 30/06/2022).** Entre 1º/01 E 30/06/2022, as despesas com publicidade institucional não poderão exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos anos de 2019, 2020 e 2021.

**Observação:** Publicidade Institucional é aquela que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Estado, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Estado no exterior.

**ALERTA:** A presente orientação considera disposições contidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65), na Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90), na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), nas Leis de Responsabilidade Fiscal Federal e Estadual (Lei Complementar nº 101/00 e Lei Complementar Estadual nº 14.836/16), bem como das orientações desta Procuradoria-Geral do Estado a respeito do tema, devendo-se ressaltar que algumas datas ainda não são precisas, dado que o seu cálculo deve observar a data exata da realização do pleito, o que ainda não foi definido pelo TSE.

Porto Alegre, 26 de julho de 2021.

**Eduardo Cunha da Costa,**  
Procurador-Geral do Estado.

### 3. AGENTE PÚBLICO: CONCEITO

A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), no § 1º do artigo 73, conceitua *agente público* para os fins nela previstos, nos seguintes termos:

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.

Para a Lei das Eleições (LE), *agente público* não é apenas o servidor ou empregado público em sentidos restritos, mas qualquer pessoa com alguma relação com a Administração Pública Direta ou Indireta. Abrange os agentes políticos, servidores públicos submetidos ao regime jurídico estatutário, empregados públicos celetistas, empregados terceirizados, ocupantes de cargos eletivos, de cargos em comissão, empregados temporários, estagiários, bem como trabalhadores voluntários. É conceito amplo, englobando pessoas sem vínculo com a Administração, em atividades ou funções temporárias ou transitórias e sem remuneração, bastando haver

uma relação qualquer, simbólica ou de interesse próprio, para ser considerado agente público para os fins especificados na LE.

Convém observar, na esteira das decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que se sujeitam às sanções legais tanto os responsáveis pela conduta vedada quanto aqueles que dela se beneficiaram (TSE, Respe 28.534/MA, rel. Min. Eros Grau, DJe, 01/10/2008, p. 12).

Em síntese, basta estar exercendo alguma atividade pública, a qualquer título, para ser abrangido pelo conceito legal de agente público, podendo ser citados como abrangidos pela lei, exemplificativamente:

- ✓ os agentes políticos (Presidente da República, Governadores, Prefeitos e respectivos Vices, Ministros de Estado, Secretários, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Vereadores etc.);
- ✓ os servidores titulares de cargos públicos, efetivos ou em comissão, em órgão ou entidade pública (autarquias e fundações);
- ✓ os 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;

- ✓ as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública (p. ex.: membro de Mesa receptora ou apuradora de votos, recrutados para o serviço militar obrigatório etc.);
- ✓ os 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).



## 4. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS

De acordo com Djalma Pinto<sup>2</sup>, conduta vedada é toda aquela ação descrita na lei praticada por agentes públicos, servidores ou não da Administração Pública direta, indireta ou fundacional, que se valem da máquina administrativa para beneficiar determinada candidatura, comprometendo, assim, a normalidade do processo eleitoral.

Essas normas de conteúdo restritivo visam a proporcionar igualdade de tratamento a todos aqueles que concorrem a cargos eletivos, bem como evitar o uso da máquina administrativa pública direta e indireta em benefício de candidatos. Conforme já consignado pelo Tribunal Superior Eleitoral, “a 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).

As condutas vedadas, segundo a lição de Marcelo Abelha Rodrigues<sup>3</sup>, também podem ser vistas sob a ótica do art. 37 da Constituição de 1988. O autor ensina que a norma constitucional:

---

<sup>2</sup> PINTO, Djalma. Direito Eleitoral. *Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 245.

<sup>3</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha, JORGE, Flávio Cheim. Capítulo IX. *Ação (representação) por conduta vedada praticada pelos agentes públicos em campanha eleitoral*. In *Manual de direito eleitoral*. Edição em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

(...) exige e impõe a moralidade e a impessoalidade daquele que ocupa o cargo público e, sob este viés, pode-se afirmar categoricamente que aquele que usa do cargo para obter, no processo eleitoral, vantagens eleitorais está, não somente desequilibrando a disputa e ferindo de morte o sufrágio popular, mas também desbordando de forma irremissível do papel de moralidade que deve vestir-se sempre, e em especial quando ocupa um cargo público.

Previstas nos arts. 73, 74, 75 e 77 da Lei nº 9.504/1997, as *condutas vedadas* constituem espécie do gênero abuso de poder. Este se caracteriza, no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros (Ac. de 4.8.2015 no REspe nº 55547, rel. Min. João Otávio de Noronha).

Para o doutrinador Rodrigo López Zilio<sup>4</sup>, “*condutas vedadas* – na esteira de entendimento da doutrina e jurisprudência – constituem-se como espécie do gênero abuso de poder e surgiram como um antídoto à reeleição, a qual foi instituída através da EC nº 16/97”. Os atos de conduta vedada podem ser compreendidos como espécies de abuso de poder

---

<sup>4</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 3 ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014, págs. 502-503.

político que se manifestam através do desvirtuamento dos recursos materiais (incisos I, II, IV e § 10º do art. 73), humanos (incisos III e V do art. 73), financeiros (incisos VI, 'a', VII e VIII do art. 73 e art. 74) e de comunicação (inciso VI, 'b' e 'c' do art. 73) da Administração Pública *lato sensu*.

O principal bem jurídico tutelado pela vedação de condutas é o princípio da igualdade entre os candidatos. Nesse sentido, o caput do art. 73 da Lei Eleitoral prescreve que as condutas descritas são vedadas porque “tendentes” a afetar a igualdade entre os candidatos. Ou seja, o legislador presume que tais condutas, por si só, causam o desequilíbrio entre os concorrentes ao cargo público eletivo.

Consoante o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, para a caracterização da conduta vedada em relação aos comportamentos descritos nos arts. 73, 75 e 77 é inexigível a demonstração de potencialidade lesiva para o pleito, uma vez que esta é presumida pela própria lei (REspe nº 450-60.2012.6.13.0096/MG; RO nº 2.232/AM; AgR-REspe nº 27.896/SP; AgR-AI nº 5197/SP).

Todavia, no tocante a outros comportamentos, não previstos nos dispositivos acima mencionados, mas que possam ser enquadrados genericamente como abuso de poder, é necessário verificar concretamente a influência no equilíbrio de oportunidades na eleição. De acordo com o TSE, o inciso XVI do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, passou a exigir, para a configuração do ato abusivo, a avaliação da gravidade das circunstâncias que o

caracterizam, devendo-se considerar se, ante as circunstâncias do caso concreto, os fatos narrados e apurados são suficientes para gerar desequilíbrio na disputa eleitoral ou evidente prejuízo potencial à lisura do pleito (REspe 822-03/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.)

As condutas vedadas acarretam desde multa ao infrator até a cassação do registro da candidatura ou do diploma. A aplicação das penalidades depende das circunstâncias do caso concreto, citando-se, a respeito, o seguinte precedente do Tribunal Superior Eleitoral:

"[...] Conduta vedada. Uso de bens e serviços. Multa. 1. O exame das condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei das Eleições deve ser feito em dois momentos. Primeiro, verifica-se se o fato se enquadra nas hipóteses previstas, que, por definição legal, são 'tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais'. Nesse momento, não cabe indagar sobre a potencialidade do fato. 2. Caracterizada a infração às hipóteses do art. 73 da Lei 9.504/97, é necessário verificar, de acordo com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, qual a sanção que deve ser aplicada. Nesse exame, cabe ao Judiciário dosar a multa prevista no § 4º do mencionado art. 73, de acordo com a capacidade



econômica do infrator, a gravidade da conduta e a repercussão que o fato atingiu. Em caso extremo, a sanção pode alcançar o registro ou o diploma do candidato beneficiado, na forma do § 5º do referido artigo. 3. Representação julgada procedente." 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. (Ac. de 21.10.2010 na Rp nº 295986, rel. Min. Henrique Neves da Silva.)



## 5. CONDUITAS VEDADAS EM ESPÉCIE

LEI N° 9.504/1997

### 5.1 CESSÃO OU USO DE BENS PÚBLICOS (Art. 73, I)

**Art. 73, 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.**

#### PERÍODO DE INCIDÊNCIA:

Permanente.

#### 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.

#### SANÇÕES:

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

**COMENTÁRIOS:**

A norma explicita que a utilização de bens públicos em benefício de candidato, partido ou coligação partidária configura desvio de finalidade, interferindo na lisura do pleito. Excetua-se expressamente da vedação a cessão ou o uso de bens públicos para realização de convenção partidária, que, portanto, poderá ser realizada em prédios públicos.

Segundo a doutrina de Joel Cândido<sup>5</sup>, não se exige que os bens sejam de propriedade da Administração Pública, bastando a posse ou a disponibilidade a qualquer título. Por isso, ainda que sejam cedidos ou usados bens de particulares locados pela Administração Pública, ou bens apreendidos em razão do poder de polícia, incidirá a presente vedação.

**TEMAS RELACIONADOS:**

**1. Objetivo da proibição.** Na doutrina de Navarro<sup>6</sup>, tem-se que o objetivo da norma é impedir a cessão, o uso da máquina administrativa, “bem como de recursos públicos, em proveito de candidaturas, ainda que haja benefício à população”.

**2. Ressalva em relação a convenções partidárias.** A ressalva à realização de convenção partidária decorre do próprio inciso I do art. 73, bem como do disposto no art. 8º, § 2º, ambos da LE. De acordo com o último dispositivo legal citado, “*para a realização das convenções de escolha de candidatos, os*

<sup>5</sup> CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*, 13ª ed., p. 563.

<sup>6</sup> NAVARRO, Alceu Penteadó. *Anotações sobre a propaganda política e as condutas vedadas aos agentes públicos*. Rio de Janeiro: GZ, 2016. XIV. p.326.

*partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento”.*

**3. 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. De acordo com o TSE, “[a] audiência concedida pelo titular do mandato, candidato à reeleição, em sua residência oficial não configura ato público para os efeitos do art. 73 da Lei no 9.504/97” (Ac. TSE de 27.9.2007 no AgRgRp no 1252, rel. Min. Carlos Alberto Menezes Direito).

**4. Uso de máquina reprográfica.** Caso seja utilizada para copiar material de propaganda eleitoral, incide a proibição. (TSE, AgR – AI 5.694/SP, Rel. Min. Caputo Bastos, DJe, 30/09/2005, p. 124).

**5. Uso de veículos oficiais do Poder Público (veículos de serviço e veículos 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. 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).

**7. 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 proibida, ainda que o agente que utiliza ou autoriza a utilização do transporte não seja, ele próprio, candidato. Com efeito, deve-se ter presente que as vedações da lei não são restritas à figura do agente público candidato, aplicando-se a todo aquele que exercer, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, em razão de 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” (art. 73, § 1º).

**8. 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. A título de exemplo, o Tribunal Superior Eleitoral considerou não ter havido prática de conduta vedada por um agente público que, não sendo candidato, utilizou veículo oficial para se dirigir até o estúdio onde gravaria participação em programa eleitoral de um determinado candidato (TSE, Recurso em Representação nº 94, Acórdão nº 94 de 02/09/1998, Rel. Min. Fernando Neves da Silva). Nesse caso, a Corte entendeu que o uso do transporte dera-se em benefício do

agente público (dentro das prerrogativas asseguradas pelo cargo) e não em benefício do candidato, para quem era indiferente o modo como se deslocaria até o local da gravação.

### **9. Uso de transporte oficial para deslocamento até convenção partidária.**

Deve ser evitado o uso do transporte oficial para esse fim, porquanto isso pode vir a se revelar benéfico a uma futura candidatura. Ainda que, ao tempo da utilização do veículo, o agente não seja candidato, ele pode ser escolhido pelo partido para concorrer, o que configuraria o benefício que a Lei das Eleições busca evitar. A título ilustrativo, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, por ocasião do julgamento da Representação nº 753769, reconheceu a prática da conduta vedada no caso de um agente público que, ainda não sendo candidato, utilizou veículo oficial para se dirigir a uma convenção partidária na qual veio a ser escolhido como candidato ao cargo de deputado federal (TRE/SP, Representação nº 753769, Acórdão de 02/08/2011, Rel. Alceu Penteado Navarro, Publicação: DJESP – Diário da Justiça Eletrônico do TRE - SP, Data 09/08/2011).

### **10. Estacionamento de veículo particular com adesivo de propaganda eleitoral em vaga reservada para carros oficiais.**

No Recurso Eleitoral nº 197-55.2012.6.21.0061, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul decidiu que “[n]ão afronta a legislação eleitoral o estacionamento de veículos particulares - com adesivos de propaganda eleitoral - nas vagas reservadas para carros oficiais da Prefeitura. Bens de propriedade particular independem de licença municipal, necessitando somente de autorização do seu proprietário, para conter propaganda eleitoral.” (TRE/RS, Recurso Eleitoral nº

197-55.2012.6.21.0061, Rel. Dr. Artir dos Santos e Almeida, j. 08.11.2012). No entendimento desta Procuradoria-Geral do Estado, todavia, tal conduta deve ser evitada caso haja contrato de locação ou contrato de autorização de uso de veículo entre o servidor e o ente público.

**11. Uso de ônibus escolares para transporte de eleitores ao lançamento de candidaturas.** Em se tratando de ônibus escolares privados, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul entendeu que “[a] contratação, pela agremiação, de 9 (nove) ônibus escolares para o transporte de eleitores não afronta a legislação eleitoral. Trazida aos autos a nota fiscal do serviço prestado (...) Não vislumbrada conduta vedada, tampouco configurado abuso de poder político ou econômico a utilização desses ônibus para o transporte de eleitores à reunião de campanha (...)” (TRE/RS, Representação nº 210-54, Acórdão de 08/02/2017, Rel. Jamil Andraus Hanna Bannura, Publicação: DJERS – Diário de Justiça Eletrônico do TRE – RS, Data 09/02/2017).

**12. Normas de Direito Administrativo a respeito do uso de veículos oficiais.** Além das regras de Direito Eleitoral acerca do tema, os agentes públicos estaduais devem observar, igualmente, as normas de Direito Administrativo sobre o uso de veículos do Poder Público, em especial, no caso do Rio Grande do Sul, o disposto no Capítulo II do Título V (arts. 13 a 15) do Decreto nº 47.571, de 17 de novembro de 2010 (dispõe sobre o uso de veículos automotores a serviço do Poder Executivo Estadual e dá outras providências). Os arts. 13 a 15 do referido Decreto tratam dos veículos de representação, de uso exclusivo das autoridades no desempenho de suas funções.

**13. 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.** A justiça eleitoral entende que a conduta vedada só se caracteriza mediante a comprovação inequívoca de que o IP (*Internet Protocol*) utilizado para postagens e compartilhamentos é o referente ao computador de trabalho do servidor público. Não basta, para tanto, a mera suposição de que a postagem, feita no horário de expediente dos servidores, pressupõe o uso de equipamento pertencente à municipalidade. Precedente: TRE/RS, Recurso Eleitoral nº 380-18.2012.6.21.0096, Rel. Leonardo Tricot Saldanha, j. 15.05.2014.

**14. Propaganda eleitoral em repartições públicas.** A veiculação de propaganda eleitoral em repartições públicas é proibida, tendo em vista o disposto nos arts. 37 e 73, I, da LE. A jurisprudência do TSE é assertiva na imposição de multa para o caso de uso da estrutura administrativa em benefício de candidato. (TSE, AgR-REspe nº 3527-19, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 18.10.2016). Há exceção prevista, no entanto, em relação ao Poder Legislativo, em cujas dependências eventual veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora (art. 37, § 3º, da LE).

**15. Discursos.** De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, o discurso 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. TSE, de 4.8.2011, no AgR-REspe nº 401727).





## 5.2 USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS (Art. 73, II)

**Art. 73, 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.

### 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.

### SANÇÕES:

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

**COMENTÁRIOS:**

A proibição visa a resguardar o respeito, pelo agente público, dos limites de utilização de materiais ou serviços custeados pelo erário, que não se destinam a impulsionar campanhas eleitorais. Incorre em desvio de finalidade o agente público que emprega materiais ou serviços postos à sua disposição em razão do exercício regular de suas funções para fazer promoção pessoal do próprio agente público ou de candidato por ele apoiado.

**TEMAS RELACIONADOS:**

**1. 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. Importante frisar, contudo, que apenas serão consideradas vedadas as condutas caracterizadas pelo excesso, em razão da expressa menção legal. (TSE, Rp 59.080/DF, rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Maria Thereza de Assis Moura, DJE – 157, 25/08/2014, p. 163).

**2. Uso de telefone celular funcional para envio de mensagens de cunho eleitoral por parlamentar candidato à reeleição em pleno exercício do mandato.** 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 tem o condão de afastar 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). Não destoam da exegese dada no precedente a utilização de telefones celulares ou outros equipamentos eletrônicos funcionais com acesso à rede mundial de computadores, quando utilizados para o envio de mensagens de cunho eleitoral por meio de aplicativos como Whatsapp, Telegram ou similares, os quais estarão igualmente abarcados pela vedação.

**3. Uso da tribuna da Câmara dos Vereadores para a realização de discurso eminentemente político.** Se não houver proveito eleitoral, não há falar em uso indevido dos bens públicos para favorecimento de candidatura. (TSE, Recurso Especial nº 1676-64.2014.6.08.0000, Rel. Min(a). Luciana Christina Guimarães Lóssio, j. 16/08/2016).

**4. Excesso e desvio de finalidade.** “[...] 4. A conduta descrita no art. 73, II, da Lei nº 9.504/97 não está restrita à limitação temporal de três meses antes do pleito. 5. Para a configuração de afronta ao art. 73, II, da Lei nº 9.504/97, faz-se imperiosa a presença do 'exceder' mencionado no inciso, referente a possível

desvio de finalidade.” (Ac de 1.3.2016 na RP nº 318846, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura.)

### **5. Confecção de uniformes para servidores nas cores da campanha eleitoral.**

“[...] Prefeito. Representação. Conduta vedada. Art. 73, II e III, da Lei 9.504/97. Camisetas confeccionadas com dinheiro público. Uniforme. Servidores municipais. Configuração. Prática ilícita. [...] 2. Quanto ao tema de fundo, mantiveram-se sentença e aresto unânime do TRE/SE quanto à multa [...] por prática de conduta vedada (art. 73, II e III, da Lei 9.504/97) ante a distribuição de camisetas confeccionadas com dinheiro público, na cor de sua campanha, para que servidores municipais as utilizassem como uniforme de trabalho. 3. No aresto a quo, consignou-se que restou patente o conhecimento do Prefeito quanto à compra das referidas camisetas. E, ainda, que 'há prova documental de que o réu adquiriu 115 camisas azuis [...], com dinheiro do pequeno Município de Nossa Senhora de Lourdes, supostamente para os agentes de saúde da cidade, sendo que, em sítio da internet constam apenas nove funcionários vinculados à Secretaria da Saúde' [...] 4. Registrou-se que 'o fato de a cor azul constar também na bandeira do município, que ostenta as cores azul, branca, amarela e verde, [...] não se evidencia como justificativa plausível para sustentar a escolha da cor da legenda do partido do prefeito em ativa campanha' [...]" (Ac. de 20.8.2020 no AgR-REspe nº 722, rel. Min. Luis Felipe Salomão.)



### 5.3 CESSÃO DE SERVIDOR OU EMPREGADO PÚBLICO (Art. 73, III)

**Art. 73, 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.

#### APLICABILIDADE:

A todas as esferas da administração pública (federal, estadual e municipal), com a ressalva de que a vedação se direciona apenas ao Poder Executivo. (TSE, Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 1196-53, Rel. Min. Luciana Lóssio, 23/08/2016). Por se tratar de vedação permanente, não se trata de vedação restrita à circunscrição do pleito.

#### SANÇÕES:

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.

- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

### COMENTÁRIOS:

A exemplo das condutas anteriores, esta vedação tem ampla incidência, não sendo limitada pela circunscrição do pleito. O horário de expediente é fixado para a prestação do serviço público, não podendo o agente público, nesse interregno, se engajar em atividades de campanha eleitoral. Ressalta-se que a norma não proíbe que os agentes públicos participem de campanha fora da jornada de trabalho, inclusive em período de férias.

### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Interpretação da expressão 'para comitês de campanha eleitoral'.** Tendo em vista o bem jurídico tutelado pela Lei Eleitoral no que tange às condutas vedadas (igualdade de oportunidades entre os candidatos), deve ser conferida interpretação ampla à expressão 'para comitês de campanha eleitoral'. Dessa maneira, fica 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.

Nesse sentido, Rodrigo Zílio<sup>7</sup> menciona, a título de

---

<sup>7</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Op. cit.*, p. 518.

exemplo, outros atos que são abarcados pela expressão 'para comitês de campanha eleitoral', tais como a condução de veículos e bens em atividade de campanha eleitoral, o agendamento de reuniões, comícios e entrevistas, a participação em atos de fiscalização do processo eleitoral perante a Zona Eleitoral e a efetiva distribuição de material de propaganda.

O TSE também é contundente quanto à impossibilidade de utilização do expediente de trabalho para a realização de propagandas ou entrevistas de caráter político de funcionários públicos (TSE, AgR-RO nº 1379-94, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 28.11.2016).

**2. Cessão de servidores públicos do Poder Legislativo para a campanha eleitoral.** O TSE assentou que a proibição é adstrita aos servidores do Poder Executivo, pautando-se nos princípios da tipicidade e da estrita legalidade. (TSE 626-30.2012.6.12.0010; TSE 1196-53. 2014.6.20.0000).

**3. Trabalho fora do horário de expediente.** Em relação ao trabalho fora do horário de expediente, deve-se ter presente que os servidores e empregados públicos são cidadãos como quaisquer outros, de modo que, evidentemente, podem dispor de seu tempo livre como bem entenderem, inclusive trabalhando na campanha de candidato com cujas ideias se identifiquem. No entanto, é oportuno ressaltar, especialmente em relação aos detentores de cargo em comissão, que a participação na campanha fora do horário de expediente deve ser efetivamente espontânea. Não pode o agente público exigir, sob pena de exoneração, que os detentores de cargo de confiança

(chamados “CC”) trabalhem, durante o seu tempo livre, na campanha eleitoral. Isso porque, nesse caso, haveria um prolongamento do horário de trabalho (já que a prática da atividade seria compulsória), caracterizando a conduta proibida pelo art. 73, III, sem prejuízo de outras eventuais irregularidades administrativas.

**4. Ato de campanha via Facebook.** Tal conduta não restou vedada, em que pese tenha havido votos divergentes. Conforme o TSE, não caracteriza infração o uso da residência oficial e de um computador para a realização de "bate-papo" virtual, por meio de ferramenta (*face to face*) de página privada do Facebook (TSE, Rp 84.890/DF, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe – 184, 01/10/2014, p. 30).

**5. Postagem de propaganda eleitoral pelo Facebook.** O Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul já reconheceu a prática da conduta vedada no caso de servidores públicos que, durante o horário de trabalho, utilizaram maquinário e utensílios do Poder Público para postar propaganda eleitoral na rede social Facebook (TRE/RS, Recurso Eleitoral nº 51725, Rel. Ingo Wolfgang Sarlet, j. 13/03/2013).

**6. Abuso de poder político.** O Tribunal Superior Eleitoral possui precedente no sentido de que “o abuso do poder político qualifica-se quando a estrutura da administração pública é utilizada em benefício de determinada candidatura ou como forma de prejudicar a campanha de eventuais adversários, incluindo neste conceito quando a própria relação de hierarquia na estrutura da administração pública é colocada como forma de coagir servidores a aderir a



esta ou aquela candidatura, pois, nos termos do art. 3º, alínea j, da Lei nº 4.898/1965, configura abuso de autoridade qualquer atentado 'aos direitos e garantias legais assegurados ao exercício profissional'". O caso dizia respeito à prática de oferecimento de convites de jantar a servidores, tendo o tribunal considerado que uma situação de desconforto ou, quando muito, um temor reverencial, não se qualifica como coação, nos termos do art. 153 do Código Civil (Ac de 5.4.2017 no RO 265041, rel. Min. Gilmar Mendes).

**7. Agentes Políticos.** "Agentes políticos não se submetem à jornada fixa de trabalho, o que afasta a incidência dessa conduta vedada."<sup>8</sup> (Ac.-TSE, de 19.3.2019, no REspe nº 32372 e, de 1º.2.2018, no AgR-REspe nº 57680). No mesmo sentido: "[...] Servidor público. Cessão ou uso de serviços. Corpo clínico da UBS. Mera apresentação do local a autoridades e entrevista sobre cotidiano de trabalho. Ministro da saúde. Inaplicabilidade do conceito de horário de expediente. [...] 8. Art. 73, III, da Lei nº 9.504/1997. Não se caracterizou cessão de servidores públicos ou uso de seus serviços por comitê de campanha em horário de expediente normal, pois: (i) os médicos não praticaram ato de campanha ou disponibilizaram sua força de trabalho a comitê eleitoral, limitando-se a dialogar com as autoridades e conceder entrevista sobre seu cotidiano de trabalho, durante o que acreditavam ser uma visita técnica, o que constitui conduta atípica; (ii) Ministros de Estado, na qualidade de agentes políticos, 'não se sujeitam a expediente fixo ou ao cumprimento de carga horária, posto que titulares de cargos estruturais à

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 22/08/2020.

organização política do País' [...] razão pela qual não viola o art. 73, III, da Lei das Eleições a sua 'presença moderada, discreta ou acidental [...] em atos de campanha' [...]” (Ac. de 13.8.2020 na Rp nº 119878, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

 [VOLTAR AO SUMÁRIO](#)

#### 5.4 DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL (Art. 73, IV)

**Art. 73, 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.

##### APLICABILIDADE:

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

**SANÇÕES:**

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro da candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa do responsável e suspensão dos direitos políticos.

**COMENTÁRIOS:**

A vedação em testilha está relacionada à utilização eleitoreira de programas sociais, que possuem um amplo potencial de influir na decisão de voto da população, notadamente quando envolvem a distribuição gratuita de bens e serviços. Não se impõe, evidentemente, a paralisação dos aludidos programas, cuja instituição é legítima para o cumprimento dos objetivos do Estado. O que se busca evitar é, mais uma vez, o desvio de finalidade, retirando desses relevantes atos a necessária impessoalidade que devem ostentar.

O uso de programas sociais em prol de candidato, partido político ou coligação partidária é permanentemente vedado, não se restringindo ao ano eleitoral ou à circunscrição do pleito. Nada obstante, admite-se que o candidato apresente em sua propaganda eleitoral as realizações de seu governo (Ac. de 28.5.2009 no RCED nº 703, rel. Min. Felix Fischer.)

**TEMAS RELACIONADOS:**

**1. Uso promocional.** Conforme jurisprudência do TSE, para a caracterização da conduta vedada é necessário que, no momento da distribuição gratuita de bens e serviços, ocorra o uso promocional. (Recurso Especial Eleitoral nº 53067, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, DJE 02/05/2016). No mesmo sentido: “No caso, como se observa do teor da mensagem veiculada no mencionado vídeo, a presidente da ATS, no momento da inauguração do poço artesiano que teria sido perfurado com recursos estatais, faz claro uso promocional do evento em favor do candidato [...] 8.4. Não há dúvida de que a presidente da ATS praticou a conduta vedada prevista no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97 [...]” (Ac. de 6.5.2021 no RO-El nº 060038425, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto).

**2. Programa social. Instituição, interrupção e utilização em favor de candidato.** O TSE entende que “[n]ão se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação. (...)” (REspe nº 21.320, Acórdão de 09.11.2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).

Veja-se, ainda, o seguinte julgado do referido Tribunal Superior acerca do tema:

Recurso Especial Eleitoral. Eleições 2012. Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada. Art. 73,

§ 10, da lei 9.504/97. Distribuição de bens. Tablets. Programa assistencialista. Não configuração. Continuidade de política pública. Abuso de poder político. Desvio de finalidade. Benefício eleitoral [...] 2. O abuso do poder político caracteriza-se quando o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, compromete a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros, o que não se verificou no caso. [...] (Ac. de 4.8.2015 no REspe nº 55547, rel. Min. João Otávio de Noronha).

**3. Ampliação, durante o ano eleitoral, de programa social que já estava em execução orçamentária no ano anterior.** Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, é possível a continuação do programa social que já estava em execução orçamentária no ano anterior, ainda que haja eventual ampliação, desde que o incremento não se revele abusivo (TSE, AgR-Respe nº 9979065-51.2008.6.24.0051/SC, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, DJ 01/03/2011). Conforme decisão recente da Corte Eleitoral, o TSE, “[c]onfigura abuso do poder político a intensificação atípica de programa de regularização fundiária nos meses anteriores ao pleito, com a realização de eventos para entrega de títulos de direito real de uso pessoalmente pelo prefeito candidato à reeleição. A quebra da rotina administrativa para que a fase mais relevante do programa social fosse realizada às vésperas do pleito, com nítida finalidade

eleitoreira, somada à grande repercussão que a conduta atingiu justificam a imposição da sanção de cassação dos diplomas dos candidatos beneficiados”. (Ac. de 23.4.2019 no AI nº 28353, rel. Min. Luís Roberto Barroso).

**4. 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).

**5. Promessa de distribuição de bens e serviços.** “[...] Para configuração da conduta vedada prevista no art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997, exige-se o uso promocional de efetiva distribuição de bens e serviços custeados pelo poder público, não sendo suficiente a mera divulgação de futura implementação de programa social mediante a promessa de distribuição de lotes de terra aos eleitores, não cabendo ao intérprete supor que o legislador dissера menos do que queria. 2. A conduta poderia configurar, em tese, abuso do poder político, mas os recorrentes não infirmaram o ponto da decisão regional referente à ausência de sentença condenatória por abuso de poder político, o que impede a apreciação pelo TSE em recurso especial eleitoral [...]”. (Ac de 8.9.2015 no AgR-REspe nº 85738, rel. Min. Gilmar Mendes).

**6. Bem de natureza cultural.** “Bem de natureza cultural posto à disposição de toda a coletividade não se enquadra neste dispositivo”<sup>9</sup> (Ac.-TSE, de 26.10.2004, no REspe nº 24795).

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 22/08/2020.

**7. Divulgação de distribuição de bens com caráter de promoção pessoal.** “[...] Prefeito não reeleito. Distribuição de títulos de legitimação de posse em áreas de moradores de baixa renda em ano eleitoral. Ampla divulgação com nítido caráter de promoção pessoal. Conduta vedada e abuso do poder político. Reconhecimento pelas instâncias de origem, com base nos arts. 73, IV e § 10, e 74 da Lei nº 9.504/97, e 22, XIV e XVI, da LC nº 64/90. Aplicação de multa e declaração de inelegibilidade. [...] c) caracterizadas as condutas vedadas dos arts. 73, IV e § 10, e 74 da Lei nº 9.504/97, quer em razão da efetiva distribuição do benefício, pelo ora agravante, em ano eleitoral, quer em razão do nítido caráter de promoção pessoal decorrente, sobretudo, da ampla divulgação da ação na página oficial da administração pública municipal na internet por meio de fotografias que atestam não só a presença dos beneficiados nos eventos, portando os certificados recebidos, como também a participação do então prefeito [...] e) os referidos atos foram graves o suficiente para a incidência da norma na medida que o '[...] impacto na vontade de eleitores [em torno de 800] foi determinante para ferir a legitimidade do pleito [...] cujo benefício do candidato à reeleição é evidente, tendo o condão de induzir o eleitor a concluir que o investigado seria a melhor escolha naquele pleito, afetando a igualdade de oportunidades dos concorrentes' [...]” (Ac. de 1º.10.2020 no AgR-AI nº 1159, rel. Min. Og Fernandes, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)



## 5.5 ATOS RELACIONADOS A SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS (Art. 73, V)

**Art. 73, 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, ressalvadas:**

- 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 (isto é, a partir de 02.07.2022) até a posse dos eleitos.

### APLICABILIDADE:

Restrita à circunscrição do pleito (União, Estados e Distrito Federal, nas eleições de 2022). Contudo, já decidiu o TSE que “caracteriza-se a conduta vedada por este inciso se, mesmo quando praticada em circunscrição diversa, ficar demonstrada a conexão com o processo eleitoral”<sup>10</sup> (Ac.-TSE, de 6.3.2018, no RO nº 222952).

### SANÇÕES:

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

### COMENTÁRIOS:

A vedação em referência arrola diversos atos relacionados à vida funcional dos agentes públicos, com o objetivo de evitá-los em face de

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 22/08/2020.

sua potencial utilização para malferir a lisura do pleito eleitoral, seja para beneficiar correligionários ou angariar apoio (por exemplo, concedendo vantagem remuneratória), seja para prejudicar adversários políticos (por exemplo, procedendo à remoção de servidor).

A observância das restrições do art. 73, V, da Lei Eleitoral não exime o agente público de respeitar, igualmente, outras imposições legais acerca do mesmo tema, conforme detalhado no tópico relacionado às condutas vedadas pelas leis de responsabilidade fiscal.

#### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Demissão por justa causa.** A conduta vedada é a demissão sem justa causa do servidor. Como as vedações comportam interpretação restritiva, a demissão por justa causa não está obstaculizada no período defeso. Acerca do conceito de justa causa, o TSE entende que “[a] terminologia 'justa causa' prevista no art. 73, V, da Lei das Eleições foi empregada pelo legislador eleitoral de forma equivalente à prevista na legislação trabalhista, ou seja, só estará caracterizada se o 'empregador' comprovar que o servidor público, em sentido amplo, praticou ato grave ou gravíssimo incompatível com o serviço público. 8.3. Ainda que o conceito de justa causa fosse amplo, o argumento de que as demissões dos servidores temporários objetivaram a readequação das contas aos limites estatuídos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal é insuficiente para comprovar o justo motivo, pois inexistem provas irrefutáveis de que as referidas demissões eram

imprescindíveis para adequar as despesas de pessoal, ou melhor, devido à proximidade com a eleição excepcional, cabia aos recorridos exhibir todo o plano de readequação das despesas aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a comprovar que não havia alternativa que não desrespeitasse a legislação eleitoral.” (Ac. de 6.5.2021 no RO-EI nº 060010891, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

**2. Realização de concurso público.** Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a 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” (TSE, Consulta nº 1065, Rel. Min. Fernando Neves Da Silva, DJ 12/07/2004). Ou seja, mesmo fora dos casos das exceções legais, poderão ser realizados concursos públicos; apenas as nomeações para cargos cujos concursos não foram homologados até o prazo legal ficarão obstaculizadas antes da posse dos eleitos.

**3. Nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais.** Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, para fins da exceção prevista na alínea 'd' do inciso V do art. 73, *serviços públicos* essenciais devem ser entendidos como aqueles serviços emergenciais e umbilicalmente relacionados à “sobrevivência, saúde ou segurança da população”. Segundo a Corte, mesmo a educação não poderia ser enquadrada na aludida alínea, porquanto sua “eventual descontinuidade, em dado momento, embora acarrete evidentes prejuízos à sociedade, é de ser oportunamente recomposta” (TSE, REspe nº 27563, Rel.

Min. Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto, DJ 12/02/2007).

**4. Contratação e demissão de servidores temporários.** Segundo orientação do TSE, são vedados tais atos se ocorrerem no prazo de restrição eleitoral. (EREspe nº 21.167, Acórdão de 21/08/2003, relator Ministro Fernando Neves da Silva).

**5. Nomeação ou exoneração de cargos em comissão.** Para a exoneração e nomeação de cargos em comissão durante o período vedado, o TSE exige que exerçam “tão somente atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos estritos parâmetros estabelecidos pela Magna Carta” não se aplicando a ressalva em casos de tarefas indefinidas (Ac. de 6.5.2021 no RO-El nº 060010891, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

**6. Estabilidade eleitoral.** O TST tem entendimento no sentido de que a estabilidade pré-eleitoral se aplica a empregados da administração estadual ou federal inclusive nas eleições municipais (TST - ARR: 230800-32.2008.5.02.0433, Relator: Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira, Data de Julgamento: 16/12/2015, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 11/03/2016).

#### JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:

**Parecer nº 18.361 - “PROCERGS. QUESTIONAMENTO SOBRE A POSSIBILIDADE DE DEMISSÃO DE EMPREGADO PÚBLICO DURANTE O PERÍODO ELEITORAL. ESTABILIDADE PRÉ-ELEITORAL. CIRCUNSCRIÇÃO DO PLEITO. ABRANGÊNCIA. 1 – Enquanto não julgado o mérito do RE 688267 – RG pelo STF, devem ser**

observadas as diretrizes estabelecidas no RE 589998: “Em atenção, no entanto, aos princípios da impessoalidade e isonomia, que regem a admissão por concurso público, a dispensa do empregado de empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos deve ser motivada, assegurando-se, assim, que tais princípios, observados no momento daquela admissão, sejam também respeitados por ocasião da dispensa”.<sup>2</sup> – Em que pese o inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97 referir que as condutas vedadas aos agentes públicos se limitam à circunscrição do pleito, o TST firmou entendimento, conforme precedentes da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (E-ED-RR-7300-54.2009.5.15.0034, Relatora Ministra Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, DEJT 02/03/2018 e Ag-E-ED-ARR-230800-32.2008.5.02.0433, Relator Ministro Augusto Cesar Leite de Carvalho, DEJT 06/10/2017) no sentido de que deve ser reconhecida a estabilidade provisória no período pré-eleitoral ao empregado que trabalha no limite territorial do ente federativo em que realizada a eleição.<sup>3</sup> – Orientação de observância dos precedentes do TST, a fim de se evitar a desnecessária judicialização.” (Aprovado em: 30/07/2020. Autora: Procuradora do Estado Marília Vieira Bueno.)

**Parecer nº 17.471** – “INSTITUTO GERAL DE PERÍCIAS. REMOÇÕES. LEI Nº 14.519/14. a) A remoção dos servidores do IGP a ser realizada após o término do Curso de Formação deve ser caracterizada como remoção ex officio e, assim, enseja pagamento de ajuda de custo caso a mudança de sede acarrete mudança de domicílio em caráter permanente na forma da legislação de regência (art. 90 da LC nº 10.098/94 e Decretos nº 24.846/76 e nº 37.130/96),

sendo vedado o pagamento quando a remoção se der para municípios limítrofes ou para região servida por transporte urbano regular (artigo 3º do Decreto nº 37.130/96); b) A restrição contida no artigo 1º do Decreto nº 53.920/18 (limitação das despesas com remoções com ajuda de custo aos valores orçamentários executados no mesmo período do ano anterior) não constitui óbice legítimo ao pagamento de ajuda de custo decorrente de remoção, quando preenchidos os requisitos legais; c) As remoções previstas para ocorrerem ao término do Curso de Formação do IGP, por terem seu momento previamente fixado em lei e atenderem ao interesse público, não se encontram submetidas à vedação do artigo 73, V, da Lei nº 9.504/97.” (Aprovado em: 26/11/2018. Autora: Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann).

**Parecer nº 16.343** – “CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS PELA LEI DAS ELEIÇÕES (LEI Nº 9.504/1997). ARTIGO 73, INCISO V. PROIBIÇÃO À NOMEAÇÃO, À CONTRATAÇÃO OU A QUALQUER FORMA DE ADMISSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DURANTE O PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE OS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO E A POSSE DOS ELEITOS. Ressalvadas as exceções previstas nas alíneas do inciso V do artigo 73, a Administração Pública não pode realizar nomeações ou contratações de servidores durante o período vedado. A exceção contida na alínea "c" do inciso V do artigo 73 restringe-se à nomeação de aprovados em concurso público, não podendo ser invocada para o fim de viabilizar contratações temporárias, ainda que o respectivo processo seletivo tenha sido concluído previamente. A exceção prevista na alínea "d" do inciso V do artigo 73, consoante o entendimento do

Tribunal Superior Eleitoral, somente se aplica no caso de serviços umbilicalmente vinculados à "sobrevivência, saúde ou segurança da população". Durante o período da vedação, também são vedadas contratações emergenciais em substituição a desistências de contratações realizadas anteriormente.” (Aprovado em: 05/08/2014. Autor: Procurador do Estado Gabriel Almeida de Almeida.)

**Parecer nº 12.285** - “Eleições. Concurso Público. Homologação. Delegado de Polícia. Segurança Pública. Instalação e funcionamento inadiável de serviço público essencial. Nomeação dos aprovados. Possibilidade, desde que mediante autorização do Chefe do Poder Executivo. Artigo 73, inciso V, alínea “d”, da Lei Federal nº 9.504/97.” (Aprovado em: 29/07/1998. Autor: Procurador do Estado Euzébio Fernando Ruschel.)

**Parecer nº 12.506** - “DAER. Lei Federal nº 9.504/97. Nomeação em período eleitoral. São nulas as nomeações para cargos das carreiras funcionais do quadro de servidores efetivos do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, em face da violação do disposto no inciso V do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, inexistente que se mostra a ressalva prevista na alínea d do referido artigo.” (Aprovado em: 29/04/1999. Autor: Procurador do Estado Leandro Augusto Nicola de Sampaio.)

**Parecer nº 14.670** - “Brigada Militar. Gratificação de Incentivo à Permanência no Serviço Ativo prevista no artigo 58, § 2º, da LC 10.990/97 com a redação dada pela LC 12.351/2005.” A concessão da gratificação de incentivo à permanência no Serviço Ativo não está classificada como conduta proibida

pela Lei Eleitoral, porquanto não corresponde a qualquer das condutas proibidas e elencadas no artigo 73, V, da Lei 9.504/97. É que o Governador não estaria nomeando, contratando, admitindo ou demitindo sem justa causa, suprimindo ou readaptando vantagens ou dificultando o exercício funcional de quem quer que fosse. Ele – o Governador, ao conceder a gratificação de permanência – estaria seguindo preceito legal, cujo objetivo é a realização do fim buscado pela legislação, no caso, incentivar a permanência do militar necessário à boa prestação dos serviços de segurança.” (Aprovado em: 02/03/2007. Autora: Procuradora do Estado Eliana Soledade Graeff Martins.)

**Parecer nº 17.852** - “EMPREGADOS DA EXTINTA FEE. ADICIONAL DE INCENTIVO À CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E REENQUADRAMENTO PREVISTOS NA LEI Nº 14.437/2014. LEI ELEITORAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. 1. Nos termos do Parecer nº 17.255/18 e do art. 5º do Decreto nº 54.000/18, devem ser “resguardados os direitos decorrentes diretamente dos Planos de Empregos, Funções e Salários da Fundação, referidos no art. 5º, 'caput' e §1º, da Lei nº 14.982/2017, até então vigentes, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa (...)”. Diante disso, devem ser observados os artigos 18 e 19 do Plano de Empregos, Funções e Salários da FEE (Lei nº 14.437, de 13 de janeiro de 2014), que regulam a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento. 2. Não há falar em óbice no deferimento das aludidas vantagens em face das vedações da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal nacional), da Lei Complementar nº 14.836/16 (Lei de Responsabilidade Fiscal estadual) e da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral), já que I) a Lei nº 14.437/14 não foi



promulgada no período que antecede o pleito eleitoral ou o final do mandato do Chefe do Poder Executivo e II) a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento não é ato discricionário da Administração, mas ato vinculado, caso preenchidos os requisitos legais. Precedentes deste órgão consultivo.” (Aprovado em: 11/09/2019. Autora: Procuradora do Estado Juliana Riegel Bertolucci.)

 VOLTAR AO SUMÁRIO

## 5.6 TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS (Art. 73, VI, 'a')

**Art. 73, VI, '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 (isto é, a partir de 02.07.2022) até

a data da eleição (02.10.2022). Se houver segundo turno, até a data deste (30.10.2022).

#### **APLICABILIDADE:**

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

#### **SANÇÕES:**

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

#### **COMENTÁRIOS:**

Por transferências voluntárias, segundo o artigo 25 da Lei Complementar Federal n° 101/2000 (LRF), entende-se a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

A Advocacia-Geral da União entende que a vedação prevista no art. 73, VI, 'a' incide mesmo diante de pleito exclusivamente municipal, estando a União proibida de efetuar transferências voluntárias não somente aos Municípios, mas também aos Estados. (Vide Nota n°

2004/AGU/CGU/SFT-0026/2004 e Parecer nº 00020/2019/DECOR/CGU/AGU). O dispositivo em comento permite, todavia, a realização de transferências voluntárias no período eleitoral, quando destinadas a atender situações de calamidade pública.

### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Atos preparatórios durante o período de vedação.** De acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, 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; TSE, Recurso em Representação nº 54, Acórdão nº 54 de 06/08/1998, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, Publicação: PSESS – Publicado em Sessão de 06/08/1998, RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 10, Tomo 3, Página 39).

**2. Assinatura prévia.** Ainda que a assinatura de um convênio ocorra antes do período vedado, não poderá haver a transferência de recursos nos três meses que antecedem o pleito (TSE, Consulta nº 1320, Resolução nº 22284 de 29/06/2006, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume I, Data 08/08/2006, Página 117; no mesmo sentido, Ac.-TSE, de 4.12.2012, no REspe nº 104015).

**3. Administração Pública Indireta.** De acordo com o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, a restrição à transferência voluntária de recursos também é aplicável à Administração Pública Indireta (TRE/SC, Consulta nº 2226, Resolução nº 7480 de 26/06/2006, Rel. José Trindade dos Santos, Publicação: DJESC – Diário da Justiça do Estado de Santa Catarina, Data 30/06/2006, Página 186).

**4. Associações de direito privado.** O dispositivo é inaplicável à transferência de recursos para associações de direito privado (Ac.-TSE, de 9.12.2004, no AgRgRcl nº 266 e, de 11.11.1999, no REspe nº 16040).

**5. Transferência decorrente de lei estadual impositiva.** Em análise de recurso que versava sobre a incidência do art. 73, VI, 'a', da Lei nº 9.504/97, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu não caracterizada a conduta vedada em hipótese na qual 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.)

**6. Execução de obra fisicamente iniciada nos três meses que antecedem o pleito.** O Tribunal Superior Eleitoral afasta a vedação delineada no art. 73, VI, 'a', da Lei nº 9.504/97, quando a transferência voluntária for destinada à execução de obra fisicamente iniciada antes do período vedado (REspe nº 25.324/RJ, minha relatoria, julgado em 7.2.2006; TSE-CTA: 1062 DF, Relator: Min. CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, Data de julgamento: 07/07/2004,

Data de Publicação: DJ – Diário de Justiça, 12/07/2004, Página 1).

**7. Operação de Crédito.** Há dúvida a respeito do enquadramento das operações de crédito no conceito de transferências voluntárias. As operações de crédito são categorizadas como receitas de capital pelo art. 11, § 4º, da Lei 4.320/64. Tais operações, nas palavras de Afonso Gomes Aguiar, advêm de “empréstimos e financiamentos decorrentes de lançamento de Títulos da Dívida Pública lançados no mercado financeiro”<sup>11</sup>. Podem resultar também de “contratos celebrados com instituições financeiras de crédito”<sup>12</sup>.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), no seu art. 29, inciso III, conceitua a operação de crédito como o “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”. Vale reiterar que o conceito de transferência voluntária, na mesma lei, consta no art. 25, correspondendo à “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

A Advocacia Geral da União exarou manifestação no sentido de que, “sendo considerada como receitas de capital, a operação de

<sup>11</sup> AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.164

<sup>12</sup>Ibidem.

crédito está compreendida na definição de transferência voluntária prevista no art. 25, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal”, de modo a ser alcançada pela vedação do art. 73, VI, a, da Lei Eleitoral (Parecer AGU nº MC 02/04, convertido no Parecer AC -12/2004 após ser submetido ao Presidente da República, DOU de 13.05.2004). Nada obstante, o TSE possui precedentes de que “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” (Reclamação nº 266, Acórdão de , Relator(a) Min. Carlos Velloso, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 04/03/2005, Página 115), o que autorizaria a conclusão de que as operações de crédito não estão abarcadas pela vedação em testilha<sup>13</sup>.

À falta de entendimento pacífico a respeito do assunto, na hipótese de se pretender realizar operações de crédito que englobem o recebimento de valores no período vedado, recomenda-se que o gestor provoque o órgão de advocacia pública de Estado, a fim de serem analisadas as circunstâncias do caso concreto, ponderando-se os riscos jurídicos envolvidos.

### JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:

**Parecer nº 12.738** - “Período eleitoral. Vedação do art. 73, VI, 'a', da Lei nº 9.504/97. Transferências voluntárias do Estado a Municípios. Lei

<sup>13</sup>Uma análise crítica do posicionamento adotado pela AGU é encontrada em SOUZA, Franderlan Ferreira de. *A liberação de recursos públicos no contexto da legislação eleitoral: necessidade de distinção terminológica entre operações de crédito e transferências voluntárias*. In. Revista Jurídica, v. 10, n. 92, p. 01-20, out/2008 a jan. 2009. Disponível em <https://www.presidencia.gov.br/revistajuridica>.

Complementar nº 101/00. Exceções. Interpretação restritiva. Precedentes do TSE.” (Aprovado em: 24/05/2000. Autora: Procuradora do Estado Maria Tereza Oltramari Velasques.)

**Informação nº 05/04/GAB** - “SEHADUR. PROGRAMA HABITACIONAL. CHEQUE CASA (LEI ESTADUAL Nº 1.026 E DECRETO Nº 42.893). NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA PELOS MUNICÍPIOS PARCEIROS DO DISPOSTO NO ARTIGO 25, § 1º, DA LC Nº 101/00. INCIDÊNCIA, EM TESE, DAS VEDAÇÕES DO ARTIGO 73, INCISOS IV E VI, A, DA LEI Nº 9.504/97.” (Aprovada em: 29/07/2004. Autora: Procuradora do Estado Fabiana Azevedo da Cunha Barth.)

**Informação nº 147/06/PDPE** - “CAIXA ESTADUAL - AGÊNCIA DE FOMENTO. EXAME DE ASPECTOS CONCERNENTES ÀS VEDAÇÕES DECORRENTES DO PERÍODO ELEITORAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 73 DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97 (LEI DAS ELEIÇÕES). Questões relativas às transferências voluntárias de recursos e publicidade institucional. Precedentes: Pareceres PGE nºs 12.738 e 13.415.” (Aprovada em: 05/09/2006. Autor: Procurador do Estado Luís Carlos Kothe Hagemann.)

**Parecer nº 17.350** - “SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. ASSINATURA DE CONVÊNIO E DE TERMO ADITIVO CONTRATUAL. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA. PERÍODO ELEITORAL. VEDAÇÃO DO ART. 73, VI, “A” DA LEI Nº 9.504/1997. ART. 25 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. 1. Os atos preparatórios, como assinatura ou publicação de convênio, não configuram a conduta descrita no art. 73, VI, “a” da Lei nº 9.507/1997. 2. O conceito de transferência voluntária abrange os repasses de ente menor para

ente maior. Contudo, apenas as transferências de ente maior para ente menor são vedadas pela Lei das Eleições, não cabendo acrescentar hipóteses diferentes daquelas taxativamente previstas pela lei, em homenagem aos princípios da tipicidade e da legalidade estrita.” (Aprovado em: 15/08/2018. Autor: Procurador do Estado Thiago Josué Ben).

**Parecer nº 18.503** - “SECRETARIA ESTADUAL DA SAÚDE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. CONVÊNIO PARA REPASSE DE RECURSOS. PERÍODO ELEITORAL. VEDAÇÃO DO ART. 73, VI, “A” DA LEI Nº 9.504/1997. ATOS PREPARATÓRIOS. REPASSES DE VALORES. 1. Ratificam-se as conclusões constantes do Parecer nº 17.350/2018, desta Procuradoria-Geral do Estado, para reafirmar que a realização de atos preparatórios ao repasse de valores, tais como a assinatura de convênio, não se encontra vedada pela previsão contida na alínea “a” do inciso VI do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/97, desde que (i) não haja o efetivo repasse de recursos no período vedado; (ii) conste cláusula expressa de que os recursos somente serão liberados após o período vedado; assim como (iii) não haja abusos que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral. 2. A vedação eleitoral abrange tão somente o período de três meses que precede o pleito, motivo pela qual, uma vez realizadas as votações em ambos os turnos, onde houver segundo turno, sob a ótica da legislação eleitoral estará autorizado o repasse dos valores entre os entes públicos convenientes. 3. Minuta de termo de convênio que está de acordo com a legislação eleitoral.” (Aprovado em: 23/11/2020. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena).





## 5.7 PROPAGANDA DE PRODUTOS E SERVIÇOS (Art. 73, VI, 'b')

**Art. 73, VI, '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.**

### PERÍODO DE INCIDÊNCIA:

Desde os três meses que antecedem o pleito (isto é, a partir de 02.07.2022) até a data da eleição (02.10.2022). Se houver segundo turno, até a data deste (30.10.2022).

### APLICABILIDADE:

Apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (nas eleições de 2022, a vedação se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e à União).

### SANÇÕES:

➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.

- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro da candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa do responsável e suspensão dos direitos políticos.

### COMENTÁRIOS:

Não há óbice à inclusão dos símbolos oficiais dos entes federados (bandeira, hino e brasão) nos documentos oficiais no período referido anteriormente. É vedada, porém, a adoção, a partir de 02 de julho de 2022, da marca ou do logotipo da atual gestão, nos documentos e atos oficiais, o que poderia vir a caracterizar promoção pessoal de candidato. Reitera-se que esta norma se aplica apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, de modo que, durante o pleito de 2022, a administração pública municipal poderá continuar fazendo uso da marca ou do logotipo do governo.

Mesmo no período eleitoral, possibilita-se a publicidade legal de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado, e a publicidade realizada no exterior e no País para público-alvo constituído de estrangeiros.

As definições de publicidade legal e de publicidade de produtos e serviços (também chamada de mercadológica) são dadas pela Instrução Normativa nº 7, de 19 de dezembro de 2014, da Secretaria de

Comunicação da Presidência da República, nos seguintes termos:

a) Publicidade de Utilidade Pública: a que se destina a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida;

b) Publicidade Institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

c) Publicidade Mercadológica: a que se destina a lançar, modificar, reposicionar ou promover produtos e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que atuem em relação de concorrência no mercado;

d) Publicidade Legal: a que se destina a dar conhecimento

de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender a prescrições legais.

### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Características da publicidade institucional.** A Constituição Federal prevê a publicidade institucional no seu art. 37, §1º, permitindo aos administradores públicos a sua utilização desde que o façam com fins educativos, informativos ou de orientação social. No mesmo sentido, sendo ainda mais específica, a Constituição Estadual, no § 1º do seu art. 19, dispõe que "a publicidade dos atos, programas, obras e serviços, e as campanhas dos órgãos e entidades da administração pública, ainda que não custeadas diretamente por esta, deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, nelas não podendo constar símbolos, expressões, nomes, "slogans" ideológicos político-partidários ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridade ou de servidores públicos".

A doutrina de Raquel de Andrade Teixeira Cardoso<sup>14</sup> sintetiza o objeto da norma eleitoral, cuja finalidade é restringir a publicidade institucional estritamente à comunicação de temas relevantes ou de comprovada gravidade e urgência em benefício da comunidade, nos seguintes termos:

<sup>14</sup> CARDOSO, Raquel de Andrade Teixeira. *A vedação da propaganda institucional no período eleitoral e a Lei 9.504/97*. In: SEMINÁRIO DE DIREITO ELEITORAL, 1., 2012, Rio de Janeiro. Temas relevantes para as eleições de 2012: anais. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p. 268-273. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 7). Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireito\\_eleitoral\\_268.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireito_eleitoral_268.pdf)>. Acesso em: 22 mar.2018.

No período eleitoral, entretanto, sua utilização está mitigada, conforme prevê a Lei 9.504/97. Isto porque, nos três meses que antecedem o pleito, a propaganda institucional somente poderá ser utilizada, em caso de extrema urgência e gravidade, assim reconhecida previamente pela Justiça Eleitoral.

(...) Caso seja realizada propaganda institucional, independentemente da sua finalidade, no período dos três meses anteriores ao dia das eleições, sem que a Justiça Eleitoral tenha proferido decisão reconhecendo a situação de gravidade e urgência exigida pela lei, o ato será associado à promoção pessoal, caso em que tal publicidade será considerada ilegal, sujeitando o infrator à multa, na forma da Lei 9.504/97.

Assim, antes de realizar a propaganda institucional no período pré-eleitoral, é dever do agente público aferir quanto a sua gravidade e urgência, requisitos essenciais para afastar a vedação, e submeter a questão à Justiça Eleitoral. Ao final, sendo reconhecidos os requisitos mencionados, ao agente público não poderá ser aplicada qualquer sanção eleitoral.

Importante sublinhar que, conforme o TSE, a violação dos arts. 73, inciso VI, alínea b, e 74 da Lei nº 9.504/1997 pressupõe que a

publicidade seja paga com recursos públicos e autorizada por agente público (Ac. de 5.3.2015 no AgR-AI nº 46015, rel. Min. Gilmar Mendes).

**2. Uso da logomarca do governo, inclusive na internet.** 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.

**3. Utilização de logomarcas nos materiais confeccionados antes do período de vedação.** Os materiais e as publicações de internet (vídeos, posts em redes sociais e notícias) com logomarcas, slogans e outras expressões proibidas, que já estejam há algum tempo em circulação (confeccionados anteriormente ao período de vedação eleitoral), devem ser recolhidos e/ou excluídos dos ambientes digitais. Faz-se necessário suspender a publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral que, por sua atuação direta, esteja sendo veiculada gratuitamente, como parceria ou a título similar, na rádio, na televisão, na internet, nos jornais e revistas ou em outros meios de divulgação, sob pena de incidência na vedação deste artigo.

**4. Publicidade institucional pela internet.**

**4.1. 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. Em tal sentido, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

A jurisprudência desta Corte assinala a ilicitude da conduta consistente na publicação de notícias inerentes aos feitos da Administração Pública, em período vedado, na página do Facebook. Além disso, o fato de a publicidade ter sido veiculada em rede social de cadastro e acesso gratuito não afasta a ilicitude da conduta. (Agravo de Instrumento nº 16033, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 11/10/2017).

[...] Representação. Conduta vedada. Eleição 2010. Lei nº 9.504/97, art. 73, I e II. Abuso do poder político. Descaracterização. Propaganda institucional. [...] 2. A publicidade institucional de caráter meramente informativo acerca de obras, serviços e projetos governamentais, sem qualquer menção a eleição futura, pedido de voto ou promoção pessoal de agentes públicos, não configura conduta vedada ou abuso do poder político.

[...] (Ac. de 26.11.2013 no REspe nº 504871, rel. Min. Dias Toffoli no mesmo sentido o Ac de 7.6.2011 no REspe nº 646984, rel. Min. Nancy Andrighi e o Ac de 7.10.2010 no Rp nº 234314, rel. Min. Joelson Dias.)

**4.2 Notícias veiculadas anteriormente ao período vedado nos sites oficiais e nas redes sociais dos órgãos e das entidades públicas.** Quanto às notícias veiculadas anteriormente aos três meses que antecedem o pleito, a sua manutenção, no site oficial, durante o período vedado, revela-se irregular, afrontando o disposto no art. 73, VI, 'b', segundo entendeu o Tribunal Superior Eleitoral no Recurso Especial Eleitoral nº 66944 (Relator Min. Jorge Mussi, Data de julgamento: 06/03/2018, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 05/04/2018, Página 96).

Assim, a atitude mais segura, durante o período vedado, é a retirada, dos sites oficiais e das redes sociais dos órgãos e das entidades públicas, de notícias sobre atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, ainda que tais notícias tenham sido veiculadas anteriormente aos três meses que antecedem as eleições. Ficam ressalvadas, evidentemente, as exceções previstas na própria Lei nº 9.504/1997.

Com efeito, de acordo com levantamento de Diogo Rais, Daniel Falcão, André Zonaro Giacchetta e Pamela Meneguetti<sup>15</sup>, “o TSE vem entendendo, de forma mais preponderante, que a ilicitude estará

---

<sup>15</sup>Direito eleitoral digital [livro eletrônico] / Diogo Rais...[et al.]; coordenação Diogo Rais. -- 2. ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020.



caracterizada ainda que o conteúdo tenha sido postado antes do período vedado, bastando que continue acessível a partir dessa data. Alguns julgados do TSE, porém, relativizam esse entendimento em razão do contexto fático envolvido no caso concreto e da ausência de gravidade do fato”.

Para esses autores, que destacam a falta de clareza sobre a extensão da vedação no que se refere ao conteúdo existente na internet, “ainda que a orientação seja legítima ao recomendar a remoção de marcas do governo e inatividade de perfis institucionais em redes sociais durante o período eleitoral, ela parece excessiva quando se refere à remoção de notícias e informações pretéritas, o que configura hipótese de restrição do acesso à informação do eleitor”. Cabível, portanto, uma avaliação casuística de cada situação, não se justificando uma vedação absoluta na divulgação de conteúdos estritamente informativos no período defeso.

**4.3 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). Cumpre ressaltar, inclusive, que a presença de links dessa natureza é indevida mesmo fora do período eleitoral, em atenção à vedação prevista no art. 73, I, da Lei nº 9.504/1997, a qual é permanente.

**4.4 Mensagens eletrônicas – E-mail.** Restou configurada a conduta ilícita diante do envio de mensagens eletrônicas por computador e internet da prefeitura. (TSE, REspe 21.151/PR, rel. Min. Fernando Neves, DJ, 27/06/2003, p.124).

**4.5 Veiculação em perfil particular de rede social.** O TSE entendeu que “[o] desequilíbrio gerado pelo emprego da máquina pública é a essência da vedação à publicidade institucional prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, que objetiva assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. 3. A veiculação de postagens sobre atos, programas, obras, serviços e/ou campanhas de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais em perfil privado de rede social não se confunde com publicidade institucional autorizada por agente público e custeada com recursos públicos, a qual é vedada nos três meses que antecedem as eleições (art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997). 4. É lícito aos cidadãos, inclusive os servidores públicos, utilizarem-se das redes sociais tanto para criticar quanto para elogiar as realizações da Administração Pública, sem que tal conduta caracterize, necessariamente, publicidade institucional. 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.)

**5. Entrevista para veículo de imprensa.** Na linha de entendimento do TSE, “não configura propaganda institucional irregular entrevista que, no caso, inseriu-se dentro dos limites da informação jornalística, apenas dando a conhecer ao público determinada atividade do governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais” (TSE, Resp nº 234.314, Rel. Min. Joelson Costa Dias, j. 07/10/2010).

**6. Data de autorização.** A veiculação é vedada independentemente da data da autorização (Ac.-TSE, de 1º.10.2014, na Rp nº 81770; de 15.9.2009, no REspe nº 35240 e, de 9.8.2005, no REspe nº 25096).

**7. Desnecessidade de verificação da presença de conteúdo “eleitoreiro” na propaganda para fins de enquadramento na vedação do art. 73, VI, 'b'.** Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a veiculação de publicidade institucional no período vedado, por si só, afeta a igualdade de oportunidades entre os candidatos, sendo desnecessária a verificação de eventual intuito “eleitoreiro” (TSE, AgR-AI nº 719- 90.2011.6.00.0000/MS, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, j. 04/08/2011).

No mesmo sentido, no julgamento do Recurso Especial nº 41.584, o TSE consignou que “[a] jurisprudência deste Tribunal é na linha de que as condutas vedadas do art. 73, VI, b, da Lei das Eleições possuem caráter objetivo, configurando-se com a simples veiculação da publicidade

institucional dentro do período vedado, independente do intuito eleitoral (AgR-AI 85-42/PR, Rel. Min. Admar Gonzaga, DJe de 2.2.2018). 5. O fato de a publicidade ter sido veiculada em rede social de cadastro e acesso gratuito não afasta a ilicitude da conduta (AgRAI 160-33/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 11.10.2017). (...)” (Ac. de 19.6.2018 no REspe 41584, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.)

**8. Desnecessidade da presença do nome ou da imagem do gestor para caracterizar a publicidade institucional vedada pelo art. 73, VI, 'b'.** Segundo o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, “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, AgR-Respe nº 9998978- 81.2008.6.13.0000/MG, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, j. 31/03/2011). Todavia, ao analisar a gravidade e as circunstâncias de um caso concreto, o TSE assentou que nem toda conduta vedada caracteriza-se por abuso de poder político e econômico, apartando a sanção de inelegibilidade de outras sanções, como a multa. Nessa linha, afirmou:

Ainda que tenha havido ilicitude na conduta dos administradores municipais, por veicularem propaganda institucional em período vedado, para a imposição da sanção de inelegibilidade por abuso de poder, é necessário demonstrar que tal prática quebrou a isonomia e a

normalidade das eleições, o que não foi observado no acórdão regional (Recurso Especial Eleitoral nº 104830, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Volume, Tomo 159, Data 18/08/2016, Página 155).

**9. Placas em obras públicas.** A Justiça Eleitoral tem admitido, durante o período da vedação, a permanência de placas indicativas de obras públicas, “desde que delas não constem expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral” (TSE, RRP nº 57/DF, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, j. 13/08/1998). Tampouco poderão estar presentes nas placas símbolos que identifiquem a administração de concorrentes a cargo eletivo (TSE, AgRgREspe nº 26.448/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 14/04/2009; TSE, AgR-AI nº 9.877/PR, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 01/12/2009). Em 2015, o TSE assentou que apenas as placas de caráter meramente técnico seriam permitidas (AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 1550-89, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 19/05/2015). Dessa maneira, poderão ser mantidas as placas indicativas de obras, desde que excluídos nomes de autoridades, slogans, logomarcas e outros elementos identificadores da administração atual.

**10. Placas em obras públicas instaladas anteriormente ao período vedado.** Configura propaganda institucional proibida a manutenção de placas de obras públicas colocadas anteriormente ao período previsto no art. 73, VI, b, da Lei

das Eleições, 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 Henriques Ribeiro de Oliveira, j. 15/04/2010). Portanto, as placas de projetos de obras de que participe o Poder Executivo das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, direta ou indiretamente, devem ser alteradas ou cobertas durante o período eleitoral. Admite-se a permanência de placas de obras públicas, desde que não contenham expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral. (Ac.-TSE, de 14.4.2009, no REspe nº 26448; de 9.11.2004, no REspe nº 24722 e, de 24.5.2001, no REspe nº 19323)

**11. Folders de divulgação de Feira do Livro ou de atrações turísticas de Município.** Há precedentes da Justiça Eleitoral no sentido de que folders com a divulgação de atrações turísticas de municípios (TSE, AgRgREspe nº 25.299/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes; TRE/RS, Pet. nº 19, Rel. Des. Sylvio Baptista Neto) ou de Feira do Livro (TSE, AgR-Respe nº 521-79.2012.6.26.0134/SP, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Luciana Lóssio), sem conotação eleitoral, não seriam alcançados pela vedação à publicidade institucional. É fortemente recomendável, no entanto, que tais materiais não contenham nomes, marcas, logotipos ou expressões identificadoras da gestão atual a fim de que possam ser distribuídos durante o período vedado.

**12. Propaganda no exterior.** Consoante entendeu o Tribunal Superior Eleitoral, “propaganda comercial no exterior, em língua estrangeira, para

promoção de produtos e serviços brasileiros internacionalmente” não se enquadra na vedação do art. 73, VI, alínea b, da Lei nº 9.504/1997 (TSE, Cta. nº 783/DF, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 02/05/2002).

**13. Agenda de eventos e serviços disponibilizados.** Consoante entendeu o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo no julgamento do Recurso Eleitoral nº 624-92.2012.6.26.0132 (Rel. Paulo Hamilton, j. 26/10/2012), a divulgação, no site oficial, da agenda de eventos e serviços disponibilizados pelo Poder Público, ausentes quaisquer elementos identificadores da administração ou do gestor, não se caracteriza como publicidade institucional, não estando obstaculizada pelo art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997. Importante salientar que essa possibilidade, durante o período da vedação, deve ficar adstrita à presença, no site, de informações básicas sobre o evento ou serviço, tais como datas, locais, telefones e endereços, a fim de que não possam ser enquadradas como propaganda institucional. Ou seja, as informações deverão servir para permitir o acesso da população aos eventos e serviços, estando proibida, por outro lado, a veiculação, no site, de notícias sobre eventos realizados e serviços disponibilizados.

**14. Produtos que tenham concorrência no mercado.** Empresas estatais cujos produtos tenham concorrência no mercado (e.g. Banrisul), em regime de elevada competitividade, disputando clientela com outras empresas do mesmo segmento, devem manter-se permanentemente figurando na mídia para conservar valiosa a parte do fundo de comércio integrada pela marca ou logomarca (na linguagem corrente). Sujeitam-se a regime privado (art. 173 da

Constituição Federal e Lei 13.303/2016). Por isso, enquadram-se na primeira exceção prevista na alínea 'b' do inciso VI do art. 73 da Lei Eleitoral. As peças publicitárias que digam respeito à própria marca ou logomarca e às ações relacionadas com seus serviços transacionados para os clientes e o público em geral não podem sofrer solução de continuidade, conforme se depreende do Parecer nº 13.415, de autoria do Procurador do Estado Bruno de Castro Winkler. A publicidade, contudo, não pode estar vinculada a programas ou atos do governo em ano eleitoral.

**15. Patrocínio.** O singular patrocínio, ainda que, em qualquer circunstância, tenha fins de publicidade, por contemplar a marca dos patrocinadores entre os instrumentos publicitários de divulgação do evento patrocinado, não se constitui em uma ação vedada pela Lei das Eleições.

**16. Patrocínio. Identificação da gestão.** Não se admite a indicação de patrocínio pelo ente público na divulgação de evento, quando a logomarca empregada permita identificar a gestão (Agravo de Instrumento nº 2457, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 18/12/2017).

**17. Prévio conhecimento do beneficiário.** “[...] Conduta vedada. Art. 73, IV, b, da Lei nº 9.504/1997. Publicidade institucional em período vedado. Divulgação de propaganda em jornais locais. Responsabilização do beneficiário. Necessidade de demonstração do prévio conhecimento. [...] Impossibilidade de presunção do conhecimento. Precedente. [...] 1. O acórdão recorrido adotou entendimento em consonância com a jurisprudência do TSE,



no sentido da exigência de comprovação do prévio conhecimento para fins de responsabilizar o beneficiário de conduta vedada. [...] 2. O prévio conhecimento dos beneficiários não pode ser presumido em razão da quantidade de jornais publicados e da população do município, sendo necessária prova do efetivo conhecimento. Precedente. 3. Assentado pelo acórdão regional a inexistência de qualquer elemento probatório que indique o real conhecimento ou a ingerência dos beneficiários [...]” (Ac. de 12.5.2020 no AgR-AI nº 34041, rel. Min. Og Fernandes.)

**18. Exemplos de caracterização da conduta vedada, segundo precedentes do TSE:** (a) simples veiculação no período vedado, independentemente do intuito eleitoral (Ac.-TSE, de 19.6.2018, no REspe nº 41584 e, de 9.6.2015, no AgR-REspe nº 142184); (b) utilização das cores da agremiação partidária, em vez das cores oficiais da entidade federativa, em bens de uso comum, visando favorecer eventual candidatura (Ac.-TSE, de 21.5.2015, no AgR-AI nº 95281); (c) mesmo sem a divulgação do nome e da imagem do beneficiário (Ac.-TSE, de 31.3.2011, no AgR-REspe nº 999897881).

**19. Exemplos de não caracterização da conduta vedada, segundo precedentes do TSE:** (a) divulgação de feitos de deputado estadual em sítio de Assembleia Legislativa na internet (Ac.-TSE, de 7.12.2011, no AgR-REspe nº 149260 e, de 16.11.2006, no REspe nº 26875); (b) entrevista inserida dentro dos limites da informação jornalística (Ac.-TSE, de 7.10.2010, na Rp nº 234314); (c) publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos (Ac.-TSE, de 7.11.2006, no AgRgREspe nº 25748).

**20. Exceção à vedação à publicidade institucional em casos de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.**

Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, AgR-Respe nº 7819-85.2008.6.19.0093/RJ, j. 08/09/2011), para que seja reconhecida a exceção prevista na parte final do art. 73, VI, 'b', é necessário que a circunstância de grave e urgente necessidade pública seja previamente reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Em consulta formulada com o objetivo de esclarecer se a crise deflagrada pela Covid-19 constitui caso de grave e urgente necessidade pública que autoriza a realização de publicidade institucional nos moldes do art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, o TSE decidiu que “em eleições municipais, compete originariamente ao juízo eleitoral do município processar o pedido de reconhecimento de grave e urgente necessidade pública, inexistindo, para além da função regulamentar do TSE, a previsão de procedimento judicial ou administrativo de uniformização prévia dos critérios de admissão de propagandas institucionais.” (Ac. de 20.8.2020 na Cta nº 060036246, rel. Min. Luís Roberto Barroso.)

Colacionam-se a seguir, a título exemplificativo, casos que foram objeto de análise pela Justiça Eleitoral gaúcha em face de pedidos de autorização de publicidade institucional. Deve ser salientado, todavia, que esses precedentes não dispensam a apresentação de novos requerimentos para futuras campanhas publicitárias durante o período eleitoral, ainda que tenham objetos similares àqueles já examinados:

- ✓ Pedido de autorização de veiculação da campanha do agasalho de 2018, com a finalidade de informar os modos de se proceder às doações. Houve autorização da Justiça Eleitoral, tendo a decisão ponderado cuidar-se de ação de cunho social e de fomento do exercício da solidariedade. Foi ressaltado que as peças publicitárias não apresentavam elementos que caracterizassem promoção pessoal de partido ou candidato ao próximo pleito, tampouco símbolos distintivos da gestão capazes de causar efeito deletério ao processo eleitoral. Ainda, considerou-se demonstrado que a Campanha do Agasalho é evento de realização tradicional no Estado, afastando a possibilidade de que sua veiculação constitua estratégia que possa favorecer candidato ou agremiação. **(Processo nº 25-92.2018.6.21.0000, decisão de 16 de julho de 2018)**
  
- ✓ Pedido de autorização de campanha de prevenção à toxoplasmose, deferido pela Justiça Eleitoral por ser considerada manifesta a necessidade da campanha publicitária submetida à apreciação, ressaltando-se que seu objetivo é resguardar a saúde pública, diante da possibilidade de disseminação da toxoplasmose no Município de Santa Maria-RS. Destacou-se a inexistência de indicativos caracterizadores de promoção pessoal de partido ou candidato ao próximo pleito, a evidenciar a ausência de tendência de desequilíbrio à isonomia das eleições que justifique a restrição à campanha, bem como a informação de que não haveria alusão a símbolos distintivos

da atual gestão, capazes de causar efeito deletério ao processo eleitoral. **(Processo nº 00000293220186210000, decisão de 20 de julho de 2018)**

✓ Pedido de autorização para publicidade institucional da Expointer. Deferido pela Justiça Eleitoral com o fundamento de que, “pelo seu histórico e pela relevância adquirida no decorrer dos anos, a divulgação da Expointer é, de fato, necessária para o agronegócio e para a própria divulgação do Estado”. Destacou-se que a própria tradição da feira a qualifica como um evento do Estado do Rio Grande do Sul, não sendo associada a um determinado governo específico, de forma que a sua divulgação não trará benefícios desarrazoados aos atuais ocupantes do Executivo estadual. Por fim, foi salientado que a publicidade não conteria slogan do Governo, mas apenas a identificação oficial do Estado. **(Processo nº 27-62.2018.6.21.0000, decisão de 24 de julho de 2018)**

✓ Pedido de autorização da veiculação da campanha “Zero Discriminação”, destinada a combater a discriminação contra portadores de HIV. Deferido pela Justiça Eleitoral, ponderando-se que o material apresentado era essencialmente informativo e destinava-se à conscientização da população a respeito da importância de não adotar tratamento preconceituoso com as pessoas portadoras da doença. Além disso, foi dada relevância à ausência de elementos que caracterizassem promoção pessoal de partido ou candidato, e de

símbolos distintivos da atual gestão capazes de causar efeito deletério ao processo eleitoral. **(Processo nº 30-17.2018.6.21.0000, decisão de 3 de agosto de 2018)**

- ✓ Pedido de autorização de campanha de vacinação contra poliomielite e sarampo, deferido pela Justiça Eleitoral ante seu caráter meramente informativo e considerando a efetiva queda de imunização no território nacional desde o ano de 2016, configurando-se grave problema de saúde pública. **(Processo nº 36-24.2018.6.21.0000, decisão de 7 de agosto de 2018)**
  
- ✓ Pedido de autorização de veiculação da publicidade institucional denominada “Uso do celular”, visando a “alertar para o risco extremo do manuseio do celular ao volante, comportamento que reduz o senso de agilidade, reflexo e espaço no trânsito”. O pedido foi deferido pela Justiça Eleitoral, ponderando-se que a falta de ineditismo do tema não afastava a gravidade e a urgência, em especial diante da sincronia temporal com o “Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito”. Foi ressalvada da autorização qualquer alusão ao logotipo específico do governo atualmente em exercício, sem prejuízo da identificação de que se cuida de um projeto governamental. **(Processo 39-76.2018.6.21.0000, decisão de 29 de agosto de 2018)**
  
- ✓ Pedido de autorização de veiculação de campanha institucional da CORSAN denominada “A água é um bem de todos. Cuidar bem é

responsabilidade de cada um. Conecte-se à rede de esgoto”. Buscava-se manter, durante o período eleitoral, fase da campanha publicitária de informação à população sobre a importância de ligação das residências à rede de esgoto e sobre a futura cobrança de taxa de disponibilidade. O pedido foi indeferido pela Justiça Eleitoral, sob a justificativa de não estar caracterizada a urgência, assinalando-se que nada impedia que se aguardasse o término do período de publicidade institucional vedada para a divulgação da aludida campanha. Também foi destacada a presença, no material juntado, da indicação do slogan de governo. **(Processo nº 44-98.2018.6.21.0000, decisão de 21 de setembro de 2018)**

- ✓ Pedido de autorização para campanha com o objetivo de “sensibilizar e movimentar a comunidade em geral sobre o fortalecimento ao combate do trabalho infantil”. Foi decidido que, não obstante o incontestável interesse da sociedade na divulgação da campanha contra a exploração do trabalho infantil, e apesar da proximidade do Dia das Crianças (12 de outubro), não se vislumbrava no caso a urgente necessidade pública a autorizar a publicidade institucional no período vedado. **(Processo nº 46-68.2018.6.21.0000, decisão de 03 de outubro de 2018)**

#### JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:

**Parecer nº 13.415** - “No Estado do Rio Grande do Sul a Lei estadual n.º 10.846/96 (Lei de Incentivo à Cultura) institui um sistema de incentivo e financiamento às atividades culturais que permite aos contribuintes do ICMS patrocinarem estas atividades e, como benefício, compensarem uma parcela do valor do ICMS devido. A interpretação de que a vedação de autorização de publicidade institucional do artigo 73, inciso VI, alínea b, não atinge o patrocínio de eventos culturais foi pacificada pelo Tribunal Superior Eleitoral na Petição n.º 1145 – DF, Relator Ministro Nelson Jobim, Decisão n.º 99/2002, de 30/07/2002, na qual a Secretaria de Estado de Comunicação de Governo da Presidência da República solicitou autorização para a Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil SA, subsidiária da Centrais Elétricas Brasileiras SA, integrantes da estrutura do Ministério de Minas e Energia, patrocinar o projeto cultural “Um Sonho de Catharina” – musical que pretende resgatar a história de Santa Catarina do século XVIII –, no qual a Eletrosul teria sua marca aplicada nos cartazes e programa a serem impressos e inserção da logomarca minutos antes de iniciar o espetáculo público, estando assim fundamentada a decisão: “Trata-se de fomento à atividade cultural, e não de 'publicidade institucional de ato, programa, obra, serviço e campanha,' o que afasta a hipótese de incidência da vedação prevista no art. 73, VI, “b” da L. 9.504/97. Ante o exposto, desnecessária a prévia autorização da Justiça Eleitoral.” (Grifei.)” (Aprovado em: 14/10/2002. Autor: Procurador do Estado Bruno de Castro Winkler).

**Parecer nº 16.270** – “CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS LEI N°. 9504/1997. ARTIGO 73, INCISO VII. LIMITE DE GASTOS COM PUBLICIDADE EM

ANO DE ELEIÇÃO. ANTES DOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO. (...) O parâmetro limitador deve ser aferido em relação a todo o Estado, abrangidas, inclusive, as entidades da Administração Indireta que possuem receita própria para publicidade. ARTIGO 73, INCISO VI, ALÍNEA B. VEDAÇÃO À PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO. Atividades desenvolvidas por fundação estadual com finalidade cultural e educativa não se caracterizam como 'produtos e serviços que tenham concorrência no mercado', não se enquadrando na exceção prevista na primeira parte do artigo 73, inciso VI, alínea b, da Lei das Eleições. FUNÇÃO CONSULTIVA DA JUSTIÇA ELEITORAL. Na forma do artigo 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais são competentes para responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese, descabendo o exame prévio de situações concretas." (Aprovado em: 08/04/2014. Autor: Procurador do Estado Gabriel Almeida de Almeida.)

 VOLTAR AO SUMÁRIO

## 5.8 PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO (Art. 73, VI, 'c')

**Art. 73, VI, '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.**



### PERÍODO DE INCIDÊNCIA:

Desde os três meses que antecedem o pleito (isto é, a partir de 02.07.2022) até a data da eleição (02.10.2022). Se houver segundo turno, até a data deste (31.10.2022).

### APLICABILIDADE:

Apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (nas eleições de 2022, a vedação deve ser observada pela União, Estados e Distrito Federal).

### SANÇÕES:

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro da candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa do responsável e suspensão dos direitos políticos.

### COMENTÁRIOS:

Nos três meses anteriores às eleições, é vedado aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, sejam servidores ou não, fazer pronunciamentos em cadeia de rádio ou televisão fora do horário eleitoral gratuito. Veda-se, com isso, a

ocorrência de abuso de poder político pelo uso indevido da máquina pública para fins eleitorais.

A regra, contudo, comporta exceções, as quais devem estar inarredavelmente associadas à preservação do interesse público. Daí porque se admite que, após o crivo da Justiça Eleitoral, sejam realizados pronunciamentos em cadeia de rádio ou televisão quando se estiver diante de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.

#### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Decreto nº 52.795/1963.** Os artigos 87 e 88 dessa norma tratam das redes de radiodifusão nacionais, regionais ou locais, prevendo que, para a preservação da ordem pública e da segurança nacional ou no interesse da administração, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para, gratuitamente, formarem ou integrarem redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância. A convocação somente se efetivará para pronunciamentos do Presidente da República e dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, bem como de Ministros de Estado autorizados pelo Presidente da República. Embora o citado decreto federal contenha restrição de autoridades autorizadas a fazer pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, recomenda-se que também no âmbito estadual seja evitado o pronunciamento em mais de uma emissora, afastando-se discussões sobre a incidência da vedação em análise ou mesmo sobre a presença de abuso de poder político.

**2. Transmissão por uma única emissora.** Em caso referente à transmissão pela televisão em canal aberto, fora do horário gratuito, de discurso de conteúdo eleitoral realizado por Vereadores na tribuna de Câmara de Vereadores, o TSE afastou a configuração da vedação, considerando que “os discursos foram transmitidos por uma única emissora, não havendo falar em cadeia de rádio e televisão”, o que “não significa que a conduta não possa ser enquadrada em outros dispositivos da legislação eleitoral, conforme cada caso.” (Ac. de 11.9.2014 no REspe nº 1527171, rel. Min. João Otávio de Noronha.). Nesse mesmo sentido, em caso de Governador candidato à reeleição que fez um pronunciamento em inauguração de obra pública, o TSE entendeu que “(...) não se evidencia a violação ao Art. 73, VI, “c”, da Lei nº 9.504/97, pois apenas uma emissora radiofônica transmitiu o evento, não ficando, demonstrado o pronunciamento do Recorrido em cadeia de rádio.” (Ac. de 15.8.2006 no RO nº 754, rel. Min. José Delgado.)

 VOLTAR AO SUMÁRIO

## 5.9 DESPESAS COM PUBLICIDADE (Art. 73, VII)

**Art. 73, VII. Realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a**

**média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito (redação alterada pela Lei nº 13.165/15).**

#### **PERÍODO DE INCIDÊNCIA:**

Os gastos realizados com publicidade institucional até 30 de junho de 2022 não poderão exceder a média dos gastos do primeiro semestre dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito (2019, 2020 e 2021).

#### **APLICABILIDADE:**

Apenas às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano (União, Estados e Distrito Federal nas eleições de 2022).

#### **SANÇÕES:**

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

#### **COMENTÁRIOS:**

A norma traz como referência a “média dos gastos no

primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito”. É relevante destacar que, na forma do dispositivo legal em análise, a limitação com gastos com publicidade aplica-se não apenas aos entes federados, mas, também, às respectivas entidades da administração indireta.

### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Publicidade Legal.** Consoante entendimento do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, as despesas com publicações obrigatórias, tais como editais de licitação e súmulas de contratos administrativos, não são alcançadas pela restrição do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997, “sob pena de violação dos princípios da publicidade e de transparência que devem reger a administração pública”(TRE/RS, RE 694-59.2012.6.21.0032, Rel. Ingo Wolfgang Sarlet, j. 25/06/2013). A "publicidade legal", de fato, não pode ser contabilizada para fins de apurar a média de gastos com publicidade dos órgãos públicos nos primeiros semestres dos três anos que antecedem à eleição, uma vez que os gastos dela decorrentes são de cunho obrigatório. Com efeito, a "publicidade legal" destinada à divulgação obrigatória de balanços, atas, editais, decisões, avisos e de outras informações dos Órgãos e entidades do Poder Executivo, com o objetivo de atender a prescrições legais, não deve ser computada para fins de apuração de suposto descumprimento da conduta vedada prevista no VII, do art. 73, da Lei nº 9.504/97 (TRE/MG, Recurso Eleitoral, nº 709-48.2016.6.12.0246, DJ em 04.09.17).

Cabe registrar que o referido conceito de “publicidade legal” não se confunde com o conceito de “publicidade de utilidade pública”. Destarte, frisa-se que os valores referentes à “publicidade de utilidade pública” (destinada a divulgar direitos, produtos e serviços colocados à disposição dos cidadãos, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para adotar comportamentos que lhe tragam benefícios individuais ou coletivos e que melhorem a sua qualidade de vida) devem ser computados para análise da incidência da restrição consignada no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97.

**2. Empenho, liquidação e pagamento.** A despesa orçamentária compreende três estágios, quais sejam, o empenho, a liquidação e o pagamento. Somente na liquidação ocorre a criação da obrigação propriamente dita, porquanto no empenho tem-se tão somente reserva de dotação orçamentária para um fim específico, nos termos da Lei nº 4.320/64. O valor empenhado, portanto, não pode servir de base para o cálculo do montante a que se refere a conduta vedada no art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97, pois o ato da emissão do empenho não constitui passivo para a administração pública, em virtude de ainda não ter havido a entrega do bem/serviço contratado.

Nesse sentido, o momento do reconhecimento da obrigação para o ente público coincide com a liquidação da despesa orçamentária, de acordo com o art. 63 da Lei nº 4.320/64. É esse o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, conforme se depreende do excerto de julgado abaixo transcrito:

3. A melhor interpretação da regra do art. 73, VII, da Lei das Eleições, no que tange à definição - para fins eleitorais do que sejam despesas com publicidade -, é no sentido de considerar o momento da liquidação, ou seja, do reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado - independentemente de se verificar a data do respectivo empenho ou do pagamento, para fins de aferição dos limites indicados na referida disposição legal.

(TSE-Respe: 67994 SP, Relator: Min. Henrique Neves da Silva, Data de Julgamento: 24/10/2013, Data de Publicação: DJE – Diário de Justiça eletrônico, Tomo 242, Data 19/12/2013).

No que se refere às despesas de publicidade das empresas estatais, que não se submetem aos três estágios de realização da despesa pública, deve servir de base para o cálculo do montante deste dispositivo legal o valor dos pagamentos realizados.

**3 Propaganda no exterior.** De acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, a “propaganda comercial no exterior, em língua estrangeira, para promoção de produtos e serviços brasileiros internacionalmente” não é alcançada pela limitação prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997 (TSE, Cta. nº 783/DF, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 02/05/2002).

**4. Observância formal dos limites e desvirtuamento da publicidade institucional.** O Tribunal Superior Eleitoral possui precedente em que, apesar de respeitado o limite formal dos gastos, foi considerado existente o desvirtuamento da publicidade institucional:

[...] na hipótese dos autos, embora os gastos com publicidade institucional realizados em 2014 pelo Governo do Distrito Federal tenham observado formalmente os limites impostos pela redação de então do ad. 73, VII, da Lei 9.504/97, ficou configurada a ilícita concentração dos dispêndios no primeiro semestre do ano eleitoral, com o objetivo de desvirtuamento da publicidade institucional em benefício do candidato a governador que buscava sua reeleição. Tal conclusão não se firma apenas a partir da análise dos gastos realizados, mas da conjunção do alto valor despendido com o uso da logomarca identificadora da gestão e do conteúdo inconstitucional das peças publicitárias, com exaltação da gestão de então. Ou seja, além dos elevados e concentrados gastos, é necessário lembrar que a publicidade divulgada no primeiro semestre não atendeu ao comando do art. 37, § 1º, da Constituição da República, seja em virtude da divulgação de logomarca criada para identificar gestão específica, seja em razão de o



seu conteúdo não se adequar ao preceito constitucional e atender à necessária utilidade pública. Com efeito, como assentado pela Corte Regional, é de extrema gravidade a utilização de dinheiro público para a veiculação de publicidade institucional que não cumpre os ditames do § 1º do art. 37 da Constituição Federal e serve precipuamente para a autopromoção do governante à custa de recursos públicos.” (Ac de 7.2.2017 no RO nº 138069, rel. Min. Henrique Neves).

**5. Critério de proporcionalidade.** “Impossibilidade de utilização exclusiva das mídias como critério para gastos com publicidade institucional no ano de eleição, devendo ser utilizado o critério de proporcionalidade.”<sup>16</sup> (Ac.-TSE, de 24.3.2015, no REspe nº 33645).

**6. Apuração dos limites de gastos com publicidade institucional entre semestres de uma mesma gestão.** “2. A ratio da norma em exame é impedir que o administrador público, no último ano do seu mandato, seja para se reeleger, seja para eleger um sucessor que apoie, dispenda mais do que a média do que gastou nos três anos anteriores do mandato, havendo, portanto, um planejamento igualitário do mandato, sem que se concentre ou reverta toda a publicidade governamental em proveito eleitoral. 3. Para fins de incidência da norma do art. 73, VII, da Lei 9504/1997, no âmbito da municipalidade, os gastos com publicidade institucional, devem ser realizados

---

<sup>16</sup> Código Eleitoral Anotado. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/leidas-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997>. Acesso em: 22.08.2020.

entre períodos, semestres de uma mesma gestão. 4. As propagandas divulgadas pela Prefeitura tiveram a finalidade de informar o cidadão acerca dos atos do governo, da disponibilização de serviços e da realização de obras públicas e revelam, acima de tudo, o dever de prestar contas do gestor público. Assim, a conduta imputada aos recorridos não teve aptidão para comprometer a igualdade de chances entre os candidatos, tampouco a normalidade e a legitimidade do pleito, a afastar o alegado abuso de poder.” (Ac. de 5.4.2021 no AgR-RO-El nº 060977883, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

#### **JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:**

**Parecer nº 13.415** - “PUBLICIDADE. Patrocínio de evento cultural por entidade da Administração Indireta cujos bens e serviços concorrem no mercado. Banrisul S/A. Período eleitoral. Exegese do artigo 73, inciso VI, alínea b e inciso VII da Lei nº 9.504/97. Vedação de publicidade institucional que não se estende ao patrocínio de evento cultural, artístico ou científico. Limites de gastos com publicidade no ano eleitoral restrito aos seis primeiros meses do ano. Desnecessidade de consulta ao Tribunal Regional Eleitoral para autorizar a concessão de patrocínios, nos termos do precedente firmado pelo TSE na Petição nº 1165, DF, decisão de 02/08/2002, Relator Ministro Nelson Jobim.” (Aprovado em: 14/10/2002. Autor: Procurador do Estado Bruno de Castro Winkler.)

**Informação nº 170/13/PDPE** – Secretaria de Políticas para as Mulheres. Orientação e Auxílio às Mulheres em Situação de Violência. Distribuição

Gratuita de Material em Ano Eleitoral. Definição da Rubrica Orçamentária. Material de divulgação a ser distribuído gratuitamente para orientação e proteção às mulheres em situação de violência (e.g. camisetas pastas, blocos, bonés e cartilhas da Lei Maria da Penha), vinculado a programa social específico, autorizado em lei e difundido em anos anteriores. Não se trata, no caso, de mera propaganda institucional da Secretaria (vedada pela Lei Eleitoral), pois o material de divulgação está contemplado em hipótese de exceção legal. (Aprovada em: 27/11/2013. Autora: Procuradora do Estado Marlise Fischer Gehres.)

 VOLTAR AO SUMÁRIO

## 5.10 REVISÃO GERAL DE REMUNERAÇÃO (Art. 73, VIII)

**Art. 73, 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:

A partir de 05 de abril de 2022 (art. 7º, § 1º da Lei nº 9.504/1997 – 180 dias

antes das eleições) até a posse dos eleitos.

#### APLICABILIDADE:

Apenas às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano (nas eleições de 2022, a vedação incide nos âmbitos federal, estadual e distrital).

#### SANÇÕES:

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

#### COMENTÁRIOS:

O referido inciso veda qualquer recomposição salarial que supere a chamada “perda inflacionária”, seja qual for a denominação dada ao acréscimo financeiro. Logo, nos 180 dias que antecedem as eleições, permite-se exclusivamente a concessão de reajustes meramente inflacionários, visando à reposição da perda do poder aquisitivo.

#### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Conceituação.** Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, “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” (TSE, Consulta nº 782, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, DJ 07/02/2003). O que o dispositivo proíbe, portanto, é a concessão geral de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos a partir do prazo fixado no art. 7º da Lei Eleitoral, de forma que reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, são admitidos, conforme enuncia o inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

**2. Limitação à circunscrição do pleito.** A circunscrição do pleito é definida pelo artigo 86 do Código Eleitoral da seguinte forma: “nas eleições presidenciais, a circunscrição será (*sic*) o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município”. Todavia, caso a conduta provoque reflexos em outras circunscrições, é possível a caracterização de ilícito. Nesse sentido, conforme entendimento do TSE (REspe nº 26054, Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, DJ 08/08/2006), a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais pode caracterizar abuso do poder político, desde que evidenciada a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores.

**3. Configuração da conduta vedada.** A revisão geral de remuneração somente será alcançada pela proibição do art. 73, VIII da Lei nº 9.504/1997 se exceder à

mera recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (TSE, Consulta nº 782, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, DJ 07/02/2003 e Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 46179, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJE 07/08/2014).

Nesse mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6000, declarando a inconstitucionalidade de leis estaduais que conferiam reajustes durante o período vedado pelo art. 73, VIII, da Lei 9.504/1997. A Corte Constitucional confirmou, por unanimidade, a medida cautelar anteriormente concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes para suspender os efeitos das leis questionadas, em decisão da qual se extraem os seguintes excertos:

A concessão e implantação de aumento salarial a categorias específicas às vésperas do pleito eleitoral, portanto, poderá configurar desvio de finalidade no exercício de poder político legiferante, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e a moralidade pública (CF, art. 37, caput). Observe-se, que em respeito aos princípios constitucionais que regem o exercício dos

direitos políticos, a norma editada no curso do período de eleições, entre as convenções partidárias e a posse dos eleitos no pleito de outubro próximo, é expressamente vedada pela legislação eleitoral, que veda a concessão de reajustes dessa natureza, conforme o art. 73, VIII, da Lei 9.504/1997: (...) O percentual concedido se amolda a hipótese do inciso VIII, do referido art. 73, uma vez que é superior a inflação apurada no mesmo período pelos índices oficiais de pesquisa (IPCA/IBGE), que, neste ano de 2018, registra o patamar de 2,94%; pois a legislação aprovada prevê um benefício setorial, não se qualificando como revisão geral da remuneração (art. 37, X, da CF), pois não destinada a todos os servidores da Administração Pública estadual. É fato notório o quadro narrado na petição inicial a respeito do estado atual das finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro, inclusive no tocante à potencial frustração de pagamentos a servidores públicos em passado recente; que bem demonstra que aprovações legislativas concessivas de aumentos salariais têm, no momento presente, forte apelo junto ao eleitorado fluminense e, naturalmente, mobilizam todo tipo de interesse político, social e corporativo, com perigosos reflexos na normalidade e legitimidade das eleições em curso naquela unidade federativa. Ressalte-se, ainda, que

o texto constitucional prevê o abuso do poder político nas eleições como conduta merecedora das mais graves sanções políticas, cíveis e administrativas, como revelado pela art. 14, § 9º, da CF, que determina ao legislador complementar a instituição de hipóteses de inelegibilidades voltadas a proteger a “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”; bem como, o implemento do referido reajuste salarial, em franca violação à legislação eleitoral, nos termos do §4º do art. 37 do texto constitucional, sujeita os agentes públicos responsáveis por sua implementação (Governador e demais chefes de Poderes e órgãos autônomos), por expressa indicação do art. 73, § 7º, da Lei 9.504/1997, às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, na forma do art. 10, incisos IX e XI, e do art. 11, caput e inciso I, da Lei 8.429/1992.

(ADI 6000 MC/RJ. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Data da decisão: 31/08/2018).

**4. Reestruturação de carreiras.** Na esteira do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, 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 n° 9.504, de 1997” (TSE, Consulta n° 772, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, DJ 12/08/2002).

**5. Quantia significativa dos quadros de pessoal.** É vedada a concessão de reajuste apenas a parcela de servidores que representem quantia significativa dos quadros de pessoal geridos e que alcança qualquer das parcelas pagas a título de contraprestação do trabalho prestado: “3. A interpretação estritamente literal do aludido artigo - de modo a entender que revisão geral apta a caracterizar ilícito eleitoral é somente aquela que engloba todos os servidores da circunscrição do pleito - não é a que melhor se coaduna com a finalidade precípua da norma de regência, que é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. 4. A proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final.” (Ac. de 9.4.2019 no RO n° 763425, rel. Min. João Otávio de Noronha, red. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

**6. Piso salarial.** Além da vedação à revisão geral de remuneração estabelecida

pelo art. 73, VIII da Lei nº 9.504/1997, o art. 1º, § 1º, I, da Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, veda que a instituição de piso salarial pelos Estados e pelo Distrito Federal, para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, seja exercida “no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais”.

 VOLTAR AO SUMÁRIO

### 5.11 DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS (Art. 73, § 10)

**Art. 73, § 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.

### **PERÍODO DE INCIDÊNCIA:**

De 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2022.

### **APLICABILIDADE:**

Embora a questão seja controvertida, o TRE/RS firmou posicionamento no sentido de que a vedação no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 independe da circunscrição do pleito, aplicando-se a todo agente público no período vedado (Consulta nº 43534).

### **SANÇÕES:**

- ➡ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➡ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➡ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

### **COMENTÁRIOS:**

Uma das exceções à proibição veiculada no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.507/97 é a calamidade pública, hipótese na qual é admissível a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, ainda que se trate de ano eleitoral, com o objetivo de viabilizar ações de combate à situação calamitosa.

A configuração de calamidade pública, contudo, não dispensa a observância dos princípios norteadores do regime jurídico administrativo, conforme se depreende da manifestação exarada pelo TRE/RS na Consulta nº 0600098-44, da qual se extraem as seguintes passagens:

CONSULTA. PREFEITO. QUESTIONAMENTO ACERCA DE EDIÇÃO DE LEI, EM ANO ELEITORAL, PREVENDO BENEFÍCIOS GRATUITOS À POPULAÇÃO. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA. CORONAVÍRUS. COVID-19. POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO À REGRA. CONSULTA CONHECIDA. RESPONDIDA NEGATIVAMENTE.

1. Indagação formulada por prefeito, referente à possibilidade de edição de lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de auxílios assistenciais, diante do contexto atual de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente.

(...)

3. A calamidade pública é exceção à regra que proíbe, em ano eleitoral, a distribuição de bens, valores ou serviços pela administração pública, mas não isenta o gestor da observância dos princípios constitucionais no trato da coisa pública e não dispensa a adoção de critérios

objetivos para estabelecer beneficiários, prazo de duração e motivação estrita relacionada à causa da situação excepcional, bem como vedada a ocorrência de promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.

(...) (Consulta n. 0600098-44, ACÓRDÃO de 11/05/2020, Relator CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ)

#### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Conceituação.** A referida vedação objetiva proibir o uso da máquina administrativa como forma de desequilibrar o pleito, configurando abuso de poder político. Desse modo, resta vedada a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública no ano da eleição, restringindo, portanto, o lançamento de programas sociais, nos quais se pode objetivar justamente a entrega de benesses à população, com vistas ao eventual favorecimento de candidaturas.

Nesse sentido, asseverou o TSE que “não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação” (EREsp nº 21320, Min. Rel. Luiz Carlos Lopes Madeira, DJ 09/11/2004). Cabível sublinhar que a responsabilização pela prática das condutas descritas neste parágrafo

dispensa a condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público (Ac.-TSE, de 12.11.2019, no AgR-AI nº 5747).

**2. Bens inservíveis.** O fato de os bens serem inservíveis à entidade – hipótese não excepcionada na lei – não afasta a vedação à sua distribuição gratuita, até porque podem se revelar de grande valia para potenciais eleitores, configurando, em regra, conduta vedada.

A vedação à doação de bens móveis inservíveis é afastada, contudo, quando realizada entre pessoas jurídicas de direito público, conforme se depreende da Informação nº 003/18/GAB, da qual se extrai o seguinte excerto: “[e]mbora não se desconheçam decisões do TSE entendendo pela rigidez na aplicação da norma prevista no artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, há orientação específica do TRE, examinada na Informação nº 53/12/PDPE, no sentido que a referida vedação legal não incide na doação de bens móveis inservíveis realizada, em ano eleitoral, entre pessoas jurídicas de direito público (Estado e Município).” (Aprovada em: 17/01/2018. Autora: Procuradora do Estado Georgine Simões Visentini).

**3. Distribuição de brindes em eventos públicos.** Segundo entendimento da Justiça Eleitoral, a distribuição de brindes aos cidadãos em eventos públicos enquadra-se na vedação do art. 73, § 10 (TRE/RS, RE 619-29, Rel. Dr. Luis Felipe Paim Fernandes, DJ 22/01/2013), mesmo em se tratando de brindes singelos, por exemplo, livros de receitas, leques, ímãs de geladeira, mudas para reflorestamento e bolo (TRE/SC, RE 331-13.2012.6.24.0057, Rel. Luiz César Medeiros, DJ. 03/04/2013). Por sua vez, o TSE ratifica essa vedação para os

casos de distribuição de brindes, tais como rosas, cartões de felicitações pelo Dia das Mães, ímãs de geladeira com logotipo e fotografia da candidata com eleitores individualizados, camisetas com as cores de campanha em eventos de grande porte (TSE, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 302, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, 23/03/2017).

**4. Incentivos fiscais.** No entendimento do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, a oferta de incentivos fiscais para a atração de investimentos, dentro de programa de fomento econômico, não é vedada durante o ano eleitoral, desde que dela não advenha a promoção de nenhum candidato, partido ou coligação (TRE/RS, Consulta nº 102008, Acórdão de 29/05/2008, Rel<sup>a</sup>. Dra. Vanderlei Teresinha Tremeia Kubiak, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 29/05/2008). No mesmo sentido: TRE/RS, Consulta nº 42008, Rel. Des. João Carlos Branco Cardoso, 27/04/2008.

**5. Benefícios fiscais em programas de regularização fiscal.** Em se tratando de benefícios fiscais voltados à regularização fiscal, com redução total ou parcial de juros e multas, entendia o Tribunal Superior Eleitoral pela caracterização da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei Eleitoral. Assim, “a norma do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 é obstáculo a ter-se, no ano das eleições, o implemento de benefício fiscal referente à dívida ativa do Município, bem como o encaminhamento à Câmara de Vereadores de projeto de lei, no aludido período, objetivando a previsão normativa voltada a favorecer inadimplentes” (TSE, Consulta nº 153169/DF, Rel: Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, D.J.E. 28 out. 2011).

Contudo, o mesmo Tribunal, em decisão posterior, obtemperou o mencionado entendimento, decidindo que “[a] validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) em face do disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto.” (TSE, Consulta nº 36815 – DF, Min. Rel. designado Gilmar Ferreira Mendes, j. 08/04/2015).

Mais recentemente, o TSE reafirmou esse entendimento, destacando que a hipótese concreta não tratava de benefício fiscal concedido gratuitamente, sem contrapartida. De acordo com o precedente, “a concessão daquele benefício fiscal foi condicionada ao pagamento integral do IPVA e demais taxas devidas ao DETRAN/PB, relativos ao exercício financeiro de 2014, e ao pagamento de todas as multas de trânsito relacionadas às motocicletas e motonetas, ou seja, os benefícios fiscais em questão não foram concedidos por mera liberalidade do Governador aos eventuais contribuintes beneficiados. Em outras palavras, houve por parte do Gestor Público a estipulação de critérios objetivos à concessão do benefício fiscal, não atingindo a todos indistintamente, inclusive, condicionando a concessão do benefício à desistência de eventuais ações judiciais. Não há falar, portanto, em gratuidade da medida” (Recurso Ordinário nº 171821, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 126, Data 28/06/2018, Página 29-32).

**6. Benefícios Tributários. Atração de Investimentos.** No Parecer nº 16.227 da PGE/RS, que tratou de balizar a atuação de Secretaria de Estado em relação à



atração de investimentos, elucidou-se que, “na linha dos demais pronunciamentos da Justiça Eleitoral, notadamente os do próprio TSE em função jurisdicional (RO nº. 733/GO e RCEd nº. 703/SC) e os do TRE/RS (Consultas nsº. 42008 e 102008), os benefícios fiscais passíveis de serem concedidos em ano eleitoral são aqueles que se inserem no contexto de planos ou de políticas públicas de desenvolvimento econômico, nos quais a desoneração tributária funciona como um meio para o atingimento das metas planejadas, as quais englobam contrapartidas por parte do contribuinte (geração de empregos e realização de investimentos na região, por exemplo) (Aprovado em: 24/01/2014. Autores: Procuradores do Estado Gabriel Almeida de Almeida e Guilherme Valle Brum).

**7. Compensação de precatórios.** Em razão da evolução da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral a respeito do enquadramento da concessão de benefícios fiscais à vedação eleitoral, notadamente em razão do já referido julgamento do Recurso Ordinário nº 171821, o Parecer nº 17.342 sugeriu a “revisão em parte das premissas contidas no referido PARECER nº 16.227, a fim de adequar o entendimento ali adotado à jurisprudência recente do TSE e para que não restem dúvidas acerca da legalidade de eventual prorrogação do Programa COMPENSA-RS face às restrições da Lei das Eleições.” (Aprovado em: 01/08/2018. Autora: Procuradora do Estado Georgine Simões Visentini).

Com isso, restou assimilado o entendimento de que a concessão de benefícios fiscais a partir de critérios objetivos, não atingindo a todos indistintamente e condicionada à desistência de eventuais ações

judiciais, afasta a gratuidade da medida e, portanto, a incidência da vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei Eleitoral.

Vale destacar que o Programa COMPENSA-RS foi instituído pelo Decreto nº 53.974/2018 com o objetivo de regulamentar os procedimentos para a compensação de débitos de natureza tributária ou de outra natureza, inscritos em dívida ativa, com precatórios vencidos do Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias e fundações, próprios ou de terceiros, prevista na Lei Estadual nº 15.038/2017. A mencionada Lei estadual, por sua vez, fora editada com escopo no *caput* e no § 2º do art. 105 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Além de não se tratar de benefício fiscal com características de gratuidade, na forma acima referida, é um programa que decorre de expressa previsão constitucional, motivo pelo qual a prorrogação e a extensão do referido benefício fiscal não se amolda à conduta vedada no § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/97.

**8. Manutenção da vedação após as eleições.** A vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública (Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 10) persiste mesmo após a conclusão do pleito, incidindo até o final do ano eleitoral. Assim, a proibição não acaba no momento em que se encerram as eleições.

**9. Exceções.** A vedação não incide se caracterizada alguma das exceções contidas no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, conforme já se destacou no Parecer nº 17.419, assim ementado:

GOVERNADORIA DO ESTADO. CASA MILITAR. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. AQUISIÇÃO DE CAIXAS D'ÁGUA.1. Não há vedação eleitoral à aquisição de caixas d'água visando à posterior distribuição à população atingida por estiagem. 2. Muito embora estejam vedadas as disposições gratuitas de bens em ano eleitoral, considera-se não incidente a vedação acaso se esteja diante de alguma das exceções contidas no § 10 do art. 73 da Lei 9.504/97, quais sejam “casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”. (Aprovado em: 11/10/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

Esclarece o TSE que programas sociais não autorizados por lei, ainda que previstos em lei orçamentária, não atendem à ressalva do parágrafo (Ac.-TSE, de 30.6.2011, no AgR-AI nº 116967).

**10. Doação.** A doação consiste em espécie de contrato utilizado pela Administração Pública visando à realização de interesses que vão desde o simples desfazimento de bens inservíveis até a concretização de importantes políticas públicas, tais como a regularização fundiária de interesse social. Como regra, caracteriza-se como forma de distribuição gratuita de bens,

atraindo a incidência da vedação descrita no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97. As exceções e os aprofundamentos serão abordados nos tópicos subsequentes.

**10.1. Doação de bens e equipamentos entre entes públicos.** O TSE, ao analisar requerimento do IBAMA acerca da possibilidade de doação de bens apreendidos, perecíveis ou não, a órgãos e entidades, públicos e privados, decidiu que “é proibida a doação de bens em época de eleições, não cabendo distinção quando envolvidos perecíveis” (Petição nº 1000-80.2010.6.00.0000, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 01/07/2010).

Nessa senda, na Informação nº 42/2017/PDPE (Aprovada em: 29/08/2018. Autora: Procuradora do Estado Marlise Fischer Gehres), entendeu-se pela inviabilidade de doações interadministrativas em ano eleitoral.

Essa conclusão, todavia, depende dos contornos do caso concreto, sendo excepcionada, por exemplo, quando figurarem como doador e donatário entes públicos integrantes de um mesmo Ente Político, pertencentes, portanto, a uma mesma esfera de Administração Pública, conforme se depreende do Parecer nº 18.142, assim ementado:

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL  
HENRIQUE LUIS ROESSLER - FEPAM. DOAÇÃO DE BENS EM  
FAVOR DA FUNDAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESTADUAL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI

9.504/97). POSSIBILIDADE. 1. A doação de bens em favor da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler pela Administração Pública Estadual durante o ano eleitoral não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Inexistência de potencialidade eleitoreira do ato. Parecer nº 15.708. 3. Tratando-se de entes públicos integrantes de um mesmo Ente Político, pertencentes, portanto, a uma mesma esfera de Administração Pública, afasta-se a vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97. Parecer nº 17.357. 4. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE. (Aprovado em: 13/04/2020. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

No mesmo sentido, na Informação nº 068/18/GAB, concluiu-se que a doação de valores por sociedade de economia mista estadual ao Fundo Comunitário Pró-Segurança, vinculado à Secretaria da Segurança Pública (SSP/RS), “não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97” (Aprovada em: 01/11/2018. Autora: Procuradora do Estado Amalia da Silveira Gewehr.)

Já na Informação nº 030/18/GAB, restou assentado não haver vedação ao recebimento, pelo Estado do Rio Grande do Sul, de imóvel doado por entidade da Administração Indireta, destinado “há mais de 25 anos

à manutenção de escola estadual, atendendo-se diretamente o direito social à educação, e tendo sido aprovada a doação em ano não eleitoral” (Aprovada em: 17/07/2018. Autor: Procurador do Estado Luiz Gustavo Borges Carnellos.)

Também é possível afastar a vedação prevista no art. 73, § 10, quando não existir potencialidade eleitoreira no ato de doação, tal como consignado no Parecer nº 18.277, cuja ementa segue transcrita:

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA. POLÍCIA CIVIL. DOAÇÃO DE BENS EM FAVOR DO ESTADO PELA UNIÃO, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. 1. A doação de bens em favor do Estado do Rio Grande do Sul pela Administração Pública Federal durante o ano em que ocorrem eleições no âmbito municipal não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Inexistência de potencialidade eleitoreira do ato. Parecer nº 15.708.3. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE. (Aprovado em: 16/06/2020. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**10.2. Doação com encargo ou modal.** “O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, afastou a captação ilícita e

concluiu verificar-se na espécie a ressalva disposta no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, por entender que as doações de terrenos e o pagamento de aluguel de empresas em ano eleitoral como forma de implementação de política de incentivo à instalação de indústrias no município, além de ser prática comum na localidade, se deram mediante a imposição de encargos a serem cumpridos pelos donatários. [...] Diante da moldura fática do acórdão quanto ao afastamento da captação ilícita e ao enquadramento da conduta na ressalva do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, não merece reparo o acórdão regional, porquanto é possível depreender-se do assentado pelo TRE que já se encontrava em execução orçamentária de anos anteriores a política de incentivo à instalação de indústrias por meio de doações de terrenos e pagamento de aluguéis, bem como haver lei que autorizava a distribuição de bens, tratando-se de política de incentivo usual no município desde 2007” (Ac de 1.10.2015 no AgR-REspe nº 79734, rel. Min. Gilmar Mendes.)

Embora o encargo não transforme o contrato de doação em negócio jurídico bilateral<sup>17</sup>, as circunstâncias de cada caso concreto podem indicar a possibilidade de doação modal em ano eleitoral, exemplificando-se com as conclusões exaradas no Parecer nº 18.066, cuja ementa segue transcrita:

---

<sup>17</sup> “A existência do encargo, ainda que revertendo em favor do doador, não transforma o contrato em bilateral, como já tivemos oportunidade de observar, já que não constitui ele uma obrigação autônoma, correspectiva da liberalidade, e sim um acessório, que a limita. Sua natureza, portanto, é de ônus jurídico, a gravar a coisa, tanto assim que o seu inadimplemento não obriga o donatário a ressarcir perdas e danos dele decorrentes, autorizando, apenas, a revogação” (SOUZA, Sylvio Capanema de. *Comentários ao novo Código Civil, volume VIII: das várias espécies de contrato, da troca ou permuta, do contrato estimatório, da doação, da locação de coisas*. Rio de Janeiro Forense, 2004, p. 95.).

SECRETARIA DA CASA CIVIL. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. DOAÇÃO DE IMÓVEL DO ESTADO AO SPORT CLUB INTERNACIONAL. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. ONEROSIDADE DA DOAÇÃO. CONTRAPARTIDAS EXIGIDAS AO DONATÁRIO. 1. Muito embora estejam vedadas as disposições gratuitas de bens em ano eleitoral, considera-se não incidente a vedação para a hipótese de doação de imóvel em que haja encargo ao donatário. 2. In casu, em contrapartida à doação, incumbirão encargos ao donatário em valor equivalente a 20% do valor do imóvel doado, devendo contemplar a elaboração, contratação e execução de projetos de obras e serviços de engenharia para fins de reformas, adequações e/ou ampliações de espaços físicos em no mínimo quatro escolas estaduais de ensino, sendo duas no Município de Guaíba e duas no de Porto Alegre. 3. Gratuidade da cessão afastada. 4. Não se vislumbram empecilhos jurídicos a que se proceda ao encaminhamento de Projeto de Lei no exercício de 2020, em que ocorrerão eleições municipais, visando a autorizar a realização da doação. 5. Da mesma forma, não existe óbice jurídico a que, neste exercício, proceda-se à realização da escrituração da doação do imóvel em favor



do donatário. (Aprovado em: 19/02/2020. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**10.3. Doação de bens apreendidos e de bens perecíveis.** O TSE se pronunciou sobre o tema em resposta à consulta formulada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), quando foi questionado sobre a possibilidade de doação de bens apreendidos, ato decorrente de comando legal (art. 25, Lei nº 9.605/98). Embora num primeiro momento tenha firmado posição no sentido de que, “[a] teor do § 10 do artigo 73 da Lei nº 9.504/1997, é proibida a doação de bens em época de eleições, não cabendo distinção quando envolvidos perecíveis” (Petição nº 100080, Acórdão de 20/09/2011, Relator(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 214, Data 11/11/2011, Página 54), reputou possível a doação, em julgado mais recente, “quando justificada nas situações de calamidade pública ou estado de emergência ou, ainda, se destinada a programas sociais com autorização específica em lei e com execução orçamentária já no ano anterior ao pleito. No caso dos programas sociais, deve haver correlação entre o seu objeto e a coleta de alimentos perecíveis apreendidos em razão de infração legal” (TSE, Consulta nº 5639 – Brasília/DF, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJ 02/06/2015).

**10.4. Recebimento pelo Poder Público de bens doados por empresas privadas.** De acordo com o entendimento externado no Parecer nº 18.338, a

conduta vedada pelo § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 diz respeito à doação de bens pela Administração Pública, não estando tipificada na Lei a conduta inversa, ou seja, o recebimento pelo Poder Público de bens em doação, sendo “[p]ossível que o Estado do Rio Grande do Sul figure como donatário de equipamentos doados por empresas privadas para o Parque Zoológico, mesmo em período eleitoral.” (Aprovado em: 17/07/2018. Autora: Procuradora do Estado Helena Beatriz Cesarino Mendes Coelho.)

Na Informação nº 026/18/GAB, consignou-se que “[n]ão há vedação ao recebimento de bens doados por particulares pela Fundação de Proteção Especial, ainda que por intermédio da Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento Social, Justiça e Direitos Humanos, uma vez que, nesta hipótese, cuida-se de mera detenção dos bens pelo Ente Público, não havendo na figura deste a consolidação da propriedade”, e que “[n]ão há vedação ao recebimento de serviço de adaptação de veículo oficial da Fundação por meio de doação por prestador de serviço particular.” (Aprovada em: 28/06/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.).

**11. Cessão de Uso.** Hely Lopes Meirelles<sup>18</sup> define cessão de uso como a “transferência gratuita de posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro”. O cessionário deve utilizar o bem nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo e determinado. Configura um “ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que dele está

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 40.ed.atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p.607. Atualizado até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013.

precisando”.<sup>19</sup> Ressalte-se que se transfere apenas a posse, ficando sempre a cedente com a propriedade do bem cedido. Desse modo, pode retomá-lo a qualquer momento ou recebê-lo ao término do prazo de cessão.

José dos Santos Carvalho Filho<sup>20</sup> destaca que a cessão de uso visa à utilização do bem em benefício coletivo e decorre da atividade desempenhada pelo cessionário. Segundo o autor:

Em semelhante sentido, aliás, está definida a legislação incidente sobre imóveis pertencentes à União. Nela é prevista a cessão gratuita de uso de bens imóveis federais quando o governo federal pretende concretizar "auxílio de colaboração que entenda prestar". Em outro diploma, admitiu-se a cessão a "Estados, Municípios e entidades sem fins lucrativos, de caráter educacional, cultural e assistencial". É verdade, todavia, que os demais entes federativos têm autonomia para estabelecer uma ou outra condição a mais. Não obstante, a legislação federal bem aponta as linhas básicas dessa forma de uso.

Nessa senda, tem-se que a cessão de uso, quando se caracterizar como ato de disposição gratuita, sem contrapartidas, em princípio

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p.1170.

estará abrangida pela vedação legal em tela. Exemplo do exposto é a conclusão exarada na Informação nº 025/18/GAB, *in litteris*: “[a] cessão gratuita de uso de veículo pertencente à Administração Pública Estadual a Município durante o ano eleitoral é vedada pelo art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97” (Aprovada em: 25/06/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena).

**11.1. Cessão de Uso. Hipóteses de não incidência da vedação.** Apesar da regra geral delineada no tópico anterior, as circunstâncias de cada caso concreto podem indicar a possibilidade de realização da cessão de uso em ano eleitoral, tal como ficou consignado no Parecer nº 17.388, segundo o qual “[a] cessão de uso de bem imóvel por Município em favor do Estado para a instalação de Delegacia de Polícia Civil, mediante a assinatura de Termo de Cooperação entre os Entes Públicos, durante o ano eleitoral, não se insere nas vedações previstas no art. 73, VI, “a” e § 10, da Lei nº 9.504/97.”

Tratava-se, na espécie, de cessão de bem por Município em favor do Estado, em ano eleitoral em que não havia a realização de sufrágio para cargos municipais. Considerando a conjuntura narrada, concluiu-se não haver perspectiva de “qualquer benefício eleitoral, mesmo em tese, tanto para o Ente Público cedente, quanto para o cessionário, desde que este último, evidentemente, abstenha-se de promover qualquer espécie de divulgação quanto ao recebimento da posse do bem em testilha, ou, igualmente, do eventual incremento que tal cessão possa significar à segurança pública do Município ou do próprio Estado, sob pena de incorrer na conduta vedada pelo

art. 73, VI, “b”, da Lei 9.504/97.” (Aprovado em: 24/10/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena).

Já no Parecer nº 17.399, concluiu-se pela possibilidade de cessão de uso de bem imóvel pelo Estado a Município durante o período eleitoral. A hipótese versava sobre terreno utilizado há significativo lapso temporal pelo ente público municipal com edificação de escola no local, tendo sido afastada a gratuidade diante da constatação de que, além do caráter social da cessão, o município com ela beneficiado assumiria diversas responsabilidades como decorrência da cessão, com destaque para a realização das obras e das benfeitorias necessárias à manutenção do estabelecimento de ensino municipal situado no terreno (Aprovado em: 08/10/2018. Autor: Procurador do Estado Thiago Josué Ben).

Nos termos da Informação nº 034/18/GAB, também restou afastada a gratuidade da cessão de uso de imóvel a servidor policial militar estadual que deverá, em contrapartida, “zelar pela segurança da comunidade escolar e do patrimônio da referida Escola, bem como dar segurança policial, nas condições do estrito dever legal, preservando os bens e a integridade física das pessoas, inclusive fora do horário do serviço.” (Aprovada em: 06/08/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena).

Nessa ordem de ideias, é prudente considerar que a cessão de bens públicos, quer móveis, quer imóveis, em ano eleitoral, somente é permitida nas exceções legais do art. 73, § 10, da Lei Eleitoral. No

entanto, situações específicas, notadamente quando for estreme de dúvidas a ausência de finalidade eleitoreira das cessões, poderão também ser excepcionadas, na esteira dos supracitados precedentes extraídos da jurisprudência administrativa do Estado.

**11.2. Cessão de uso de bens de uso comum e bens públicos de uso compartilhado com a comunidade.** Consoante entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, também não se caracteriza a conduta vedada nos casos de cessão de bens de uso comum (TSE, Agravo de Instrumento nº 4.246, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 24.05.2005; TSE, Representação nº 1608-39.2014.6.00.0000 – DF) e de área de uso compartilhado com a comunidade (TSE, REspe nº 24.865, Rel. Min. Caputo Bastos, j. 09.11.2004). Todavia, conforme alerta Rodrigo López Zilio<sup>21</sup>, “[v]erifica-se a possibilidade da ocorrência da conduta vedada, com desequilíbrio entre os contendores, quando o bem – embora de fruição coletiva – é cedido exclusivamente a determinado candidato, partido ou coligação, em detrimento dos demais participantes”.

**12. Permuta entre órgãos públicos.** O TRE-PB foi instado a julgar caso em que houve a transferência da delegacia de polícia militar para o local onde funcionava um centro de artes. O mencionado Tribunal Regional entendeu não configurada a conduta vedada, sendo viável a permuta entre órgãos públicos municipais, mormente por conta da falta de potencialidade lesiva (TRE-PB, acórdão nº 128/2010, Rel. Newton Nobel Sobreira Vita, j. 07/06/2010).

---

<sup>21</sup>ZILIO, Rodrigo López. *Op cit.* p. 513.

**13. Convênio com previsão de contraprestações mútuas.** Conforme entendimento do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, não incide a vedação do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 no caso de convênios com ajuste de mútua colaboração entre os participantes. Não obstante, “a ocorrência de doação dissimulada sob a forma jurídica de convênio poderá configurar a infringência ao supracitado dispositivo da Lei das Eleições” (TRE/SC. Resolução nº 7.560/2007. Processo nº 2.276 - Classe X – Consulta. Relator: Juiz Volnei Celso Tomazini).

**14. Distribuição gratuita de bens para execução de programa social.** Distribuição de madeiras a pessoas carentes do município, durante o ano de eleições municipais. A licitude da conduta exige a perfectibilização do binômio autorização legal e execução orçamentária no exercício anterior ao pleito (TRE/RS, RE 292-42, Rel. Des. Federal Paulo Afonso Brum VAZ, j. 25.02.16).

**15. Distribuição de tablets a alunos da rede pública de ensino, em regime de comodato, para utilização em sala de aula.** A distribuição aparelhos eletrônicos para utilização com fins meramente acadêmicos não se amolda ao que se reconhece como programa social na dicção do § 10, do art. 73, da Lei 9.504/97, mais se aproximando das características de simples e notória política educacional, pois inexistente qualquer benefício econômico direto aos estudantes (TSE, REE 555-47, Rel. João Otávio de Noronha, j. 04.08.15).

**16. Dação em pagamento.** A dação em pagamento encontra-se disciplinada no Código Civil como uma forma de adimplemento das obrigações, que se caracteriza quando o credor aceita “receber prestação diversa da que lhe é

devida” (art. 356). Trata-se, portanto, de instituto com natureza onerosa, não incidindo, por consequência, a vedação prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, conforme se depreende das conclusões exaradas no Parecer nº 18.344, assim ementado:

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – SEPLAG. BENS IMÓVEIS DO ESTADO. DAÇÃO EM PAGAMENTO PARA FINS DE QUITAÇÃO DE DÍVIDAS DO ESTADO COM O MUNICÍPIO DE ANTA GORDA NA ÁREA DA SAÚDE. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. NATUREZA ONEROSA DA DAÇÃO. 1. O propósito das vedações previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 é preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, impedindo que haja benefício em prol de um candidato ou partido político. 2. No que toca ao § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a conduta vedada é a distribuição gratuita de bens pela Administração Pública, não estando tipificados atos que tenham natureza onerosa. 3. Por consequência, tendo em vista a natureza onerosa do instituto da dação em pagamento, inexistente vedação legal no período eleitoral para a sua efetivação. 4. No caso concreto, os atos de



dação em pagamento de bens imóveis do Estado objetivam a quitação de débitos, referentes à área da saúde, com o Município de Anta Gorda, com base na Lei Estadual nº 13.778/11, alterada pela Lei Estadual nº 15.448/20. (Aprovado em: 22/07/2020. Autora: Procuradora do Estado Fernanda Foernges Mentz.)

**17. Alienação de Ativos.** A doutrina de Flávio da Cruz<sup>22</sup> conceitua a alienação de ativos como o resultado da conversão em espécie, pela venda no mercado, de bens e/ou direitos pertencentes à entidade pública. Trata-se, em última análise, de um recurso orçamentário categorizado como receita de capital, pelo qual “o ente federativo busca recursos financeiros através da venda de bens pertencentes ao seu próprio patrimônio. Resulta da venda de bens móveis ou imóveis”<sup>23</sup>, incluindo os títulos imobiliários. Segundo Aguiar, “o fato gerador do recurso é a venda do próprio bem patrimonial”<sup>24</sup> e não a sua utilização remunerada. Em regra, a mera alienação de ativos não é vedada. Porém, há de se excepcionar os casos de recebimento de valores antecipados, por venda a termo, em que pode restar configurada a vedação.

**18. Outros exemplos extraídos da jurisprudência:** (a) É possível a doação de produtos perecíveis, em ano eleitoral, nas situações de calamidade pública ou estado de emergência ou se destinada a programas sociais, com autorização

---

<sup>22</sup>CRUZ, Flávio da (coord.). *Comentários à lei nº 4320: normas gerais de direito financeiro, orçamento e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.45.

<sup>23</sup>AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.164

<sup>24</sup> *Ibidem*.

específica em lei e execução orçamentária no ano anterior ao do pleito (Ac.-TSE, de 2.6.2015, na Cta nº 5639); (b) Os gastos com a manutenção dos serviços públicos não se enquadram na vedação deste parágrafo; Ac.-TSE, de 24.4.2012, no RO nº 1717231); (c) assinatura de convênios e repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita (Ac.-TSE, de 4.8.2015, no REspe nº 55547); (d) O Tratamento Fora do Domicílio (TFD), auxílio prestado pela prefeitura, com base na regulamentação expedida pelo Ministério da Saúde, não se enquadra na hipótese de programa social previsto neste parágrafo, fato que não impede sua apreciação sob o ângulo do abuso de poder (Ac.-TSE, de 3.11.2015, no REspe nº 152210); (e) cessão de um único bem não configura a conduta vedada prevista neste dispositivo (Ac.-TSE, de 21.6.2016, no REspe nº 27008); (f) Obras de terraplanagem em propriedades particulares previstas na lei orgânica do município atraem a ressalva deste parágrafo (Ac.-TSE, de 16.10.2014, no REspe nº 36579); (g) Programa de empréstimo de animais, para fins de utilização e reprodução, em ano eleitoral, caracteriza a conduta vedada deste parágrafo (Ac.-TSE, de 13.12.2011, no RO nº 149655).

#### **JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:**

**Informação nº 42/2017/PDPE** - “SECRETARIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. DOAÇÃO DE VEÍCULO A MUNICÍPIO EM ANO ELEITORAL. VEDAÇÃO PREVISTA NO ART. 73, §10, DA LEI Nº 9.504/97.

POSIÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL DIVERSA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. REVISÃO DO ENTENDIMENTO QUE EMBASOU A INFORMAÇÃO Nº 053/12/PDPE. INVIABILIDADE DA DOAÇÃO.” (Aprovada em: 27/04/2017. Autora: Procuradora do Estado Marlise Fischer Gehres.)

**Parecer nº 17.431** – “DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM. CESSÃO DE USO EM FAVOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO ÀS CONCLUSÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 042/17/PDPE.1. A cessão de uso de bem imóvel pertencente ao DAER em favor do Estado do Rio Grande do Sul, durante o ano eleitoral, não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE.2. Deverá ser evitada a utilização de logotipo que represente a marca do Governo do Estado, nos termos do art. 73, VI, “b” da Lei 9.504/97.” (Aprovado em: 19/10/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.418** – “SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ACORDO DE COLABORAÇÃO. LEI Nº 13.019/2014. ENTIDADE INTEGRANTE DO TERCEIRO SETOR E ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. POSSIBILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA DAS VEDAÇÕES CONSTANTES DO ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97. 1. A figura jurídica adequada para a cedência não onerosa de bem imóvel por entidade integrante do terceiro setor em favor do Estado do Rio Grande do Sul é o acordo de colaboração, nos termos do art. 2º, VIII-A da Lei 13.019/2014. 2. Não incidência das vedações inscritas no art. 73, § 10, da Lei 9.504/97, à

míngua de enquadramento do CONSEPRO no estreito conceito de Administração Pública previsto no precitado normativo.” (Aprovado em: 11/10/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.364** – “SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. ACORDO DE COOPERAÇÃO COM MUNICÍPIO, DO QUAL DECORREM BENEFÍCIOS EM FAVOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO ÀS CONCLUSÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 042/17/PDPE.A celebração de Acordo de Cooperação entre Estado e Município, em que o Ente Municipal fornece benefícios ao Estadual, visando ao incremento da segurança pública da região, durante o ano eleitoral, não se insere nas vedações previstas no art. 73, VI, “a” e § 10, da Lei nº 9.504/97. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE.” (Aprovado em: 17/09/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.376** – “SECRETARIA DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS. CESSÃO DE USO DE IMÓVEL DO ESTADO A MUNICÍPIO. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. ONEROSIDADE DA CESSÃO. 1. Muito embora estejam vedadas as disposições gratuitas de bens em ano eleitoral, considera-se não incidente a vedação para a hipótese de cessão de uso em que haja encargo ao cessionário. 2. In casu, em contrapartida à cessão, deverá o cessionário realizar obras e benfeitorias no imóvel, com vistas à consecução da finalidade determinada no termo. 3. Gratuidade da cessão afastada.”

(Aprovado em: 24/09/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.362** – “SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. DOAÇÃO DE APARELHO BLOQUEADOR DE SINAL DE CELULAR POR MUNICÍPIO EM FAVOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO ÀS CONCLUSÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 042/17/PDPE.A doação de bloqueador de sinal de celular por Município em favor do Estado durante o ano eleitoral não se insere nas vedações previstas no art. 73, VI, “a” e § 10, da Lei nº 9.504/97. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE.” (Aprovado em: 14/09/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.361** – “SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA. CESSÃO DE USO DE BEM IMÓVEL POR MUNICÍPIO EM FAVOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ANO ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO ÀS CONCLUSÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 042/17/PDPE. A cessão de uso de bem imóvel por Município em favor do Estado para a instalação de sede da Brigada Militar, durante o ano eleitoral, não se insere nas vedações previstas no art. 73, VI, “a” e § 10, da Lei nº 9.504/97. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE.” (Aprovado em: 13/09/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.357** – “IPE SAÚDE. DOAÇÃO DE BENS EM FAVOR DA AUTARQUIA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. ANO

ELEITORAL (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO ÀS CONCLUSÕES CONSTANTES DA INFORMAÇÃO Nº 042/17/PDPE.1. A doação de bens em favor do IPE Saúde pela Administração Pública Estadual durante o ano eleitoral não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Exceção às conclusões constantes da Informação nº 042/17/PDPE.2. O mesmo entendimento aplica-se ao Ministério Público do Estado, que, ademais, conquanto não represente Poder do Estado, não se inclui no estreito conceito de Administração Pública previsto no precitado normativo.” (Aprovado em: 28/08/2018. Autor: Procurador do Estado Guilherme de Souza Fallavena.)

**Parecer nº 17.346** – “DEPARTAMENTO AUTÔNOMO DE ESTRADAS DE RODAGEM - DAER. MUNICIPALIZAÇÃO DE TRECHO RODOVIÁRIO. lavratura do Termo de Transferência e Alteração dos registros no Sistema Rodoviário Estadual. VEDAÇÃO PREVISTA NO PARÁGRAFO 10 DO ARTIGO 73 DA LEI Nº 9.504/1997. NÃO INCIDÊNCIA. LEIS AUTORIZATIVAS ANTERIORES. TRANSFERÊNCIA COM ENCARGOS. POSSIBILIDADE. 1. A norma prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 veda tão somente a distribuição gratuita de bens em ano eleitoral. 2. Hipótese em que as leis autorizativas, tanto Estadual como Municipal, foram promulgadas antes do período vedado. 3. Formalização da transferência em ano eleitoral ocorrida unicamente pela demora do processo administrativo. 4. Existência de encargo expresso a cargo exclusivo do Município. 5. Gratuidade não configurada.” (Aprovado em: 13/08/2018. Autor: Procurador do Estado Luiz Gustavo Borges Carnellos.)

**Parecer nº 17.254** - “SECRETARIA DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS. COMPANHIA RIO-GRANDENSE DE ARTES GRÁFICAS (CORAG) EXTINÇÃO DA CORAG. TRANSFERÊNCIA DOS BENS DA COMPANHIA EM LIQUIDAÇÃO PARA O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. VEDAÇÃO DA LEI ELEITORAL NÃO CARACTERIZADA (ART. 73, § 10, DA LEI FEDERAL Nº.9.504/97). 1. A CORAG é uma sociedade de economia mista, constituída sob a forma de sociedade anônima, submetida ao regime previsto na Lei Federal nº 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas), inclusive no que se refere ao processo de liquidação; 2. A transferência de bens da CORAG para o Estado do Rio Grande do Sul decorre de direito de crédito deste, na qualidade de acionista majoritário da companhia em liquidação; 3. Tal transferência não se trata de doação, não se caracteriza como” distribuição gratuita de bens”; logo, não incide, no caso, a vedação prevista no art.73, § 10, da Lei Eleitoral.” (Aprovado em: 19/03/2018. Autora: Procuradora do Estado Cristiane da Silveira Bayne.)

**Parecer nº 18.433** - “SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA – SSP. PAVIMENTAÇÃO DA ÁREA EXTERNA DO AQUARTELAMENTO DO 38º BATALHÃO DA POLÍCIA MILITAR NO MUNICÍPIO DE CARAZINHO. ANO ELEITORAL. POSSIBILIDADE. NÃO INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO CONSTANTE DO § 10 DO ART. 73 DA LEI 9.504/97. PRECEDENTES DESTA PGE. 1. A celebração de Termo de Cooperação entre Estado e Município, envolvendo a pavimentação da área externa do aquartelamento do 38º Batalhão da Polícia Militar, não se insere nas vedações previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, conforme

assentado pelo Parecer nº 17.364/18.2. Não obstante a realização de sufrágio para cargos municipais no presente ano, há existência de sinalagma e onerosidade na cedência, além do interesse público envolvido na questão, o que permite a assinatura do Termo de Cooperação. É vedada qualquer divulgação ou cerimônia em torno do ato administrativo, além da publicação na imprensa oficial, sob pena de configuração da vedação constante no art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97.” (Aprovado em: 02/10/2020. Autora: Procuradora do Estado Fernanda Foernges Mentz.)

 VOLTAR AO SUMÁRIO

## 5.12 PROGRAMAS SOCIAIS (Art. 73, § 11)

**Art. 73, § 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:

De 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2022.

### APLICABILIDADE:

Apenas às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano (nas



eleições de 2022, União, Estados e Distrito Federal).

### COMENTÁRIOS:

Trata-se de vedação voltada a impedir o uso eleitoral de tais programas. Em 2022, não podem ser executados programas sociais por entidades prestadoras de serviços vinculadas de qualquer forma a candidato. Desse modo, o regramento busca preservar o princípio da impessoalidade no desenvolvimento do programa social.

### TEMAS RELACIONADOS:

**1. Irrelevância da preexistência de lei autorizativa.** O Tribunal Superior Eleitoral possui o entendimento de que “a vedação de que trata o § 11 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 tem caráter absoluto e proíbe, no ano da eleição, a execução por entidade vinculada nominalmente a candidato ou por ele mantida de qualquer programa social da Administração, incluindo os autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” (Recurso Especial Eleitoral nº 39306, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 112, Data 13/06/2016, Página 40).



### 5.13 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.

#### PERÍODO DE INCIDÊNCIA:

Permanente.

#### APLICABILIDADE:

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

#### SANÇÕES:

Julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do

candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar. Para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam (Art. 22, XIV e XVI da LC nº 64/1990).

### COMENTÁRIOS:

O dispositivo alude à hipótese de “uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político”, na forma do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, em razão da inobservância do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, segundo o qual a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. A previsão em questão carrega a necessidade de que não ocorra o abuso do poder de autoridade através do uso da publicidade dos órgãos públicos em desvio de finalidade, visando à promoção pessoal.

**TEMAS RELACIONADOS:**

**1. Necessidade de demonstração objetiva de violação à norma constitucional.** Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, o “abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, exige a demonstração objetiva da violação ao art. 37, § 1º, da Constituição, consubstanciada em ofensa ao princípio da impessoalidade pela menção na publicidade institucional de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos [...]” (Ac. de 30.9.2014 na AIJE nº 5032, rel. João Otávio de Noronha.)

**2. Gravidade suficiente para alterar o equilíbrio eleitoral.** “Eleições 2012. Agravo regimental em recurso especial. Ação de investigação judicial eleitoral. Prefeito e vice reeleitos. Alegação. Abuso do poder de autoridade. Promoção pessoal em publicidade institucional. Reconhecimento da prática de conduta vedada e do abuso de poder. Incidência das sanções de multa, cassação de diplomas e declaração de inelegibilidade [...] 1. Hipótese em que o Tribunal de origem, respaldando-se nas provas angariadas durante a instrução processual, concluiu que, para além da conduta vedada de que trata o art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei nº 9.504/97, também ficou comprovado o abuso do poder de autoridade, por afronta ao art. 37, § 1º, da Constituição Federal, levado a efeito pelos agravantes por meio da veiculação não apenas na conta de Facebook, como também no sítio oficial da Prefeitura de publicidade institucional contendo clara promoção pessoal em prol de suas candidaturas, com gravidade suficiente para desequilibrar a disputa eleitoral e, por

consequente, ensejar a condenação com base no art. 74 da Lei das Eleições c.c. o art. 22, caput e inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/90 [...]”. (Ac de 17.12.2014 no AgR-REspe nº 24258, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura.)

“[...] 1. O abuso do poder econômico exige, para a sua configuração, potencialidade lesiva da conduta, apta a influir no resultado do pleito. [...]” (Ac. de 6.8.2009 no RCED nº 746, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

**3. Distinção do abuso do poder econômico.** “Agravo regimental em agravo de instrumento. Recurso especial inadmitido na origem. Ação de impugnação de mandato eletivo. Captação ilícita de sufrágio. Abuso de poder político. [...] 2. O desvirtuamento do poder político, embora pertencente ao gênero abuso, não se equipara ao abuso do poder econômico, que tem definição e regramento próprios. [...]” (Ac. de 19.8.2010 no AgR-AI nº 12176, rel. Min. Cármen Lúcia.)

**4. Realizações do governo na propaganda eleitoral.** De acordo com o TSE, “[n]ão há abuso de poder no fato de o candidato à reeleição apresentar, em sua propaganda eleitoral, as realizações de seu governo, já que esta ferramenta é inerente ao próprio debate desenvolvido em referida propaganda [...]” (Ac. de 28.5.2009 no RCED nº 703, rel. Min. Felix Fischer.)

**5. Prática de atos de governo com intuito eleitoral.** Por outro lado, o TSE considerou caracterizada a conduta irregular na “[d]ivulgação e assinatura de convênios celebrados entre o Governo do Estado e Prefeitura Municipal durante comício para favorecer candidato. Configuração do abuso do poder político e econômico. Prática de Conduta Vedada aos agentes públicos.

8. Participação de candidato a governador em reunião de projeto a ser implementado pelo Governo do Estado. Uso de material institucional do Governo. Conduta vedada. [...]” (Ac. de 3.3.2009 no RCED nº 671, rel. Min. Eros Grau.)

**6. Caráter permanente da vedação.** “[...] A condenação pela prática de abuso não está condicionada à limitação temporal das condutas vedadas descritas no art. 73 da Lei no 9.504/97.” (Ac. de 6.3.2008 no AgRgMS no 3.706, rel. Min. Cezar Peluso.)

 VOLTAR AO SUMÁRIO

## 5.14 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.

### **PERÍODO DE INCIDÊNCIA:**

Desde os três meses que antecedem o pleito (isto é, a partir de 02 de julho de 2022) até a data da eleição (02.10.2022). Se houver segundo turno, até a data deste (30.10.2022).

### **APLICABILIDADE:**

Apenas às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano (nas eleições de 2022, a vedação abrange a União, os Estados e o Distrito Federal).

### **SANÇÕES:**

- ➔ Suspensão imediata do ato representado pela contratação, bem como dos seus efeitos.
- ➔ Imposição de multa eleitoral e cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

### **COMENTÁRIOS:**

Os shows artísticos são contratados para proporcionar lazer à população. Por se tratar de entretenimento, a legislação eleitoral presume de forma absoluta que esse tipo de contratação nas vésperas das eleições trará desequilíbrio entre os candidatos.

**TEMAS RELACIONADOS:**

**1. Retransmissão de shows gravados.** De acordo com o entendimento do TSE, “[e]m qualquer das circunstâncias, proibido está a utilização de show de qualquer natureza, remunerado ou não, seja com a presença ao vivo de artistas, seja por intermédio de instrumentos outros como é a hipótese de '(...) retransmissão de shows gravados em DVDs', pois o espírito da Lei Eleitoral é evitar que a vontade do eleitor seja manipulada de modo a se desviar da real finalidade de um comício eleitoral, que é submeter a conhecimento público o ideário e plataforma de governo do candidato, em se tratando de candidatura a mandato executivo, ou os projetos legislativos, em se tratando de candidato a mandato eletivo de natureza proporcional.” (Consulta nº 1261, Relator Min. Cesar Asfor Rocha, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 16/08/2006, Página 114.)

 [VOLTAR AO SUMÁRIO](#)**5.15 INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS (Art. 77)**

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



### **PERÍODO DE INCIDÊNCIA:**

Desde os três meses que antecedem o pleito (ou seja, a partir de 02 de julho de 2022) até a data da eleição (02.10.2022). Se houver segundo turno, até a data deste (30.10.2022).

### **APLICABILIDADE:**

É vedado o comparecimento do candidato a qualquer inauguração de obra pública localizada na circunscrição em que o candidato concorre a cargo eletivo, independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal.

### **SANÇÕES:**

- ➔ Suspensão imediata e declaração de nulidade do ato.
- ➔ Imposição de multa eleitoral, cassação do registro de candidatura ou do diploma.
- ➔ Responsabilização por abuso de poder político ou improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos.

### **COMENTÁRIOS:**

Desde a edição da Lei nº 12.034/2009, que alterou o texto do art. 77 da Lei Eleitoral, a proibição deixou de ser restrita aos candidatos a cargos do Poder Executivo, passando a se destinar a todo e qualquer candidato.

**TEMAS RELACIONADOS:****1. Mero comparecimento a solenidade. Princípio da proporcionalidade.**

Outra importante alteração promovida pela Lei nº 12.034/2009 diz respeito ao verbo contido no corpo do art. 77. Anteriormente, o dispositivo vedava que o candidato participasse de inaugurações de obras públicas. A partir da alteração legislativa, o dispositivo passou a proibir que o candidato compareça a inauguração.

Entretanto, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral não dá à norma o rigor que parece decorrer da sua literalidade, devendo-se esquadriñar, com base no princípio da proporcionalidade, a existência de potencialidade do ato para gerar desequilíbrio no pleito eleitoral.

Conforme esposado no AgR – AI 178.190/RO (rel. Min. Henrique Naves, Dje – 233, 06/12/2013, p. 68), não restou configurada ilícita a mera presença do candidato na inauguração de obra pública, “como qualquer pessoa do povo, sem destaque e sem fazer uso da palavra ou dela ser destinatário”. Do mesmo modo, a participação sem destaque foi considerada como inapta a fazer incidir a vedação contida na norma no AgR-AI 49645 (Ac de 31.8.2017, Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto), ocasião em que se afirmou que “[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 [...]”. Noutra ocasião, foi consignado pela Corte Superior Eleitoral que “[afigura-se desproporcional a imposição de sanção de cassação a candidato à reeleição ao cargo de deputado estadual que comparece em uma única inauguração, em determinado município, na qual não houve a presença de quantidade significativa de eleitores e onde a participação do candidato também não foi expressiva. [...]” (Ac. de 14.6.2012 no AgR-RO nº 890235, rel. Min. Arnaldo Versiani.)

**2. Descerramento de placa.** Considerando uma praça já existente, o descerramento de placa que altera seu nome não configura inauguração de obra pública, não fazendo incidir a vedação legal. Trata-se de “conduta inerente às atribuições do cargo de administrador público” (TSE, AgR – AI 5.291/RS, rel. Min. Caputo Bastos, DJ, 08/04/2005, p. 151).

**3. Solenidade para assinatura de convênio.** Quando o prefeito for candidato à reeleição e comparecer a solenidade para assinatura de convênio de obra pública, não infringirá a norma do art. 77 da LE, caso não se demonstre a potencialidade lesiva de se valer do ato público para fazer campanha. (TSE, AgR – Respe 34.853/RN, rel<sup>a</sup> Min<sup>a</sup> Cármen Lúcia, DJe, 10/05/2010, p. 18). Com efeito, caso ocorra abuso do poder político e econômico na divulgação e assinatura de convênios, poderá ficar caracterizado o abuso de autoridade (art. 74 da LE), conforme decidiu o TSE no já mencionado Recurso Contra Expedição de Diploma (RCED) nº 671 (Ac. de 3.3.2009, rel. Min. Eros Grau.)

**4. Irrelevância do ente responsável pela realização da obra.** A vedação alcança obras realizadas por qualquer dos entes da Federação (União, Estado

ou Município), independentemente de qual cargo seja disputado pelo candidato (cargo federal, estadual ou municipal).

**5. Alcance restrito à circunscrição territorial em que o candidato disputará a eleição.** Sem prejuízo do afirmado no item anterior, se o candidato não disputa cargo eletivo na circunscrição territorial em que se realiza a inauguração, a vedação do artigo 77 da Lei nº 9.504/1997 não o alcança (TSE, REspe nº 24122/SP, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, j. 30/09/2004). A circunscrição territorial de cada eleição é definida com base no art. 86 do Código Eleitoral, de acordo com o qual, nas eleições presidenciais, a circunscrição é o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e, nas municipais, o respectivo município. Assim, por exemplo, se uma obra federal, estadual ou municipal é inaugurada em uma determinada cidade, não poderão comparecer à solenidade os candidatos ao cargo de prefeito daquele município, mas não haverá óbice à presença de candidatos ao cargo de prefeito de outras municipalidades.

**6. A abrangência da expressão 'obra pública'.** Consoante leciona Rodrigo Zílio<sup>25</sup>, a concepção de obra pública, para os fins do art. 77 da Lei Eleitoral, deve ser a mais ampla possível. Nesse sentido, também são abrangidos pela vedação, por exemplo, os lançamentos de “pedra fundamental” de obras públicas. Entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral já reconheceu que não caracteriza conduta vedada o descerramento de placa de novo nome em praça pública já existente (TSE, AgRgAg nº 95.291/RS, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, DJ 08/04/2005) e as solenidades de sorteio de casas populares

---

<sup>25</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 3 ed., Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.

(TSE, REspe nº 24790, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJ 29/04/2005; TSE, REspe nº 24108, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, j. 02/10/2004).

**7. Visita a obras após a inauguração.** Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, “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).

**8. Interpretação estrita.** O TSE reformou acórdão regional que considerou abarcado pela vedação o comparecimento de candidatos à reeleição em obras privadas, consignando a necessidade de interpretação restrita das normas que encerram condutas proibidas:

(...) 1. *In casu*, a orientação perfilhada no acórdão regional foi a de que o comparecimento de vereadores candidatos à reeleição, durante o período crítico, à inauguração de obra realizada por universidade privada, construída em terreno doado pelo município e patrocinada, em parte, com recursos públicos repassados por meio de convênio estadual, nos três meses que antecederam a data do pleito, caracteriza a conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97. 2. Tal entendimento, contudo, contraria remansosa jurisprudência desta Corte Superior, no sentido

de que as normas que encerram condutas vedadas devem ser interpretadas restritivamente. 3. O artigo 77 da Lei das Eleições veda o comparecimento de candidatos à inauguração de obra pública stricto sensu, assim considerada aquela que integra o domínio público. Incidência dos princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido na norma. 4. Recurso especial ao qual se dá provimento. (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 182-12.2016.6.21.0105, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 03/10/2017)

**9. Desvio de finalidade.** O TSE considerou configurada a conduta vedada em razão do comparecimento de Deputado estadual a evento de inauguração de obras públicas que “ocorreu sob a liderança e o protagonismo do prefeito, que pessoalmente encabeçava caminhada convertida em passeata de campanha do seu filho, ora agravante, a caracterizar o desvio de finalidade do ato custeado ao menos em parte pela prefeitura.” (Ac. de 25.8.2020 no AgR-RO nº 060082475, rel. Min. Sergio Banhos.)



Além das limitações constantes da Lei das Eleições, os agentes públicos devem se atentar para a existência de restrições de atos em período imediatamente anterior do encerramento dos mandatos eletivos, conforme normas existentes em outros diplomas legislativos, com destaque para as leis que estipulam regras de responsabilidade fiscal. Com efeito, tanto a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) como a Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016 (Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual - LRFE), embora com a finalidade primordial de resguardar o equilíbrio fiscal dos entes públicos, tratam de vedações impostas aos agentes públicos no período eleitoral. O presente tópico se ocupará dessas normas.

Cabe ressaltar que as regras que doravante se examinam têm por baliza o encerramento dos mandatos eleitorais, de modo que, nas eleições de 2022, sua observância é impositiva ao Estado, devendo-se ressaltar que as condutas descritas no art. 21, III<sup>26</sup>, da LRF, e no § 3º<sup>27</sup> do art. 6º da LRFE, podem ter como origem ato editado em qualquer ano do mandato.

**1. Operação de crédito por antecipação de receita.** Conforme o art. 38 da Lei Complementar nº 101/2000, a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no seu art. 32 e mais as seguintes:

---

<sup>26</sup>III - 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; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

<sup>27</sup> § 3º - Iguualmente é nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar.

(i) realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício; (ii) deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; (iii) não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir; (iv) **estará proibida** enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada e **no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.**

**2. Despesas a serem pagas no exercício seguinte.** Conforme o art. 42 da LRF, “[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 do referido dispositivo, “[n]a determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

**3. Aumento de despesa com pessoal.** De acordo com o artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, 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);



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

Na forma do § 1º do art. 21 da LRF, incluído pela LC 173/2020, 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.

Ainda nesse contexto, devem ser observadas as vedações constantes no artigo 6º da **Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual** (Lei Complementar nº 14.836/2016), que considera nulo de pleno direito: (a) “o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido a partir dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar”; e (b) “o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2.º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar” (§§ 2º e 3º).

**4. 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 (art. 6º, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016).

**5. Relevância do momento de emissão de relatório de gestão fiscal que indique a adoção de medidas de contenção.** Os atos que impliquem aumento de despesa de pessoal, excetuada a hipótese de revisão geral anual, serão sempre nulos se praticados nos últimos 180 dias do mandato eletivo. Já no que diz respeito ao ato praticado anteriormente aos 180 dias do encerramento do mandato, mas que projeta o início de sua implementação para o período

defeso - na forma do § 3º do art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016 - há uma particularidade a ser observada, que é o momento em que emitido o relatório de gestão fiscal que aponte terem sido superados os limites de despesa com pessoal previstos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/2001. Com efeito, nos termos do § 5º do art. 6º da Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016, será válido o ato em referência se sua edição for anterior à emissão do relatório de gestão fiscal que aponte a obrigação de serem adotadas as medidas de contenção previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

**6. Aplicação imediata das vedações previstas no § 3º do art. 23 da LRF.** A Lei Complementar Federal nº 101/2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021, prevê que o ente público, na hipótese de não ser reduzida a despesa de pessoal excessiva, não poderá, decorridos dois quadrimestres: (a) receber transferências voluntárias; (b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e (c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Contudo, na forma do § 4º do art. 23, essas restrições se aplicam imediatamente “se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20”.

**7. Aplicação imediata das vedações previstas no § 1º do art. 31 da LRF.** Ainda de acordo com a Lei Complementar Federal nº 101/2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 178/2021, se a dívida consolidada de um ente da

Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o ente público (a) estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias; e (b) obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º. Na forma do § 3º do art. 31, essas restrições se aplicam imediatamente “se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo”.



## 7. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO

De acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, “[l]ei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

Nessa perspectiva, o instituto da desincompatibilização consiste na desvinculação ou no afastamento do cargo, emprego ou função pública de maneira a viabilizar a candidatura, evitando o uso da influência decorrente do exercício de cargo, função ou emprego em detrimento do equilíbrio do pleito. Veja-se, nesse sentido, o entendimento do TSE:

“[...] 1. A desincompatibilização objetiva a coibir a interferência do exercício de cargos e funções na Administração Pública em prol da campanha política de determinado candidato, com vistas a preservar a igualdade de oportunidade entre os players do processo eleitoral, a lisura do pleito, a legitimidade e a normalidade da representação política. 2. A desincompatibilização consiste na faculdade outorgada ao cidadão para que proceda à sua desvinculação, fática ou jurídica, de cargo, emprego ou função, públicas ou privadas, de que seja

titular, nos prazos definidos pela legislação constitucional ou infraconstitucional, de maneira a habilitá-lo para eventual candidatura aos cargos político-eletivos (FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. Novos Paradigmas do Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 142-143). [...]” (Ac. de 18.12.2017 no REspe nº 14142, rel. Min. Herman Benjamin, rel. designado Min. Luiz Fux.)

Em atenção à disposição contida no acima transcrito § 9º do art. 14 da Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 64/1990, que estipula prazos específicos para a desincompatibilização, de acordo com o cargo ocupado e o cargo ao qual o agente pretende concorrer. Para o TSE, a ausência de desincompatibilização e o afastamento após o prazo legal acarretam a inelegibilidade do candidato (Ac. de 19.9.2002 no RO nº 616, rel. Min. Sepúlveda Pertence; no mesmo sentido, Ac. de 19.9.2002 no RO nº 617, rel. Min. Sepúlveda Pertence.)

Visando a facilitar a compreensão da norma e, conseqüentemente, assegurar a elegibilidade dos agentes que serão candidatos nas eleições, o TSE disponibiliza, no endereço eletrônico <http://www.tse.jus.br/eleicoes/desincompatibilizacao/desincompatibilizacao>, serviço informativo no qual é possível consultar os prazos específicos de desincompatibilização, de acordo com a legislação aplicável e a jurisprudência da Justiça Eleitoral.

**TEMAS RELACIONADOS:**

**1. Local do exercício das atividades funcionais e local do pleito.** Em regra, somente é exigida a desincompatibilização na hipótese de o candidato concorrer a cargo eletivo na localidade onde exercer suas atribuições. Nesse sentido, o TSE já decidiu que servidor público que não atua no município em que pretende concorrer ao cargo de Prefeito ou Vereador não está sujeito à desincompatibilização, salvo na hipótese de município desmembrado (Consulta nº 100, Relator(a) Min. Ilmar Galvão, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 01/04/1996, Página 9857), bem como que “[a]plica-se às eleições municipais a inelegibilidade da alínea I, do art. 1º, II, da Lei Complementar nº 64/90, desde que vinculado o servidor candidato a repartição, fundação política ou empresa que opere no território do município.” (Resolução TSE nº 18.019/1992).

No mesmo sentido, em caso no qual houve a prestação de serviços a município diverso daquele pelo qual disputou cargo eletivo, o TSE entendeu que “o recorrido atuou como sócio-administrador em pessoa jurídica que mantinha contrato de fornecimento de bens para município diverso daquele pelo qual concorreu às eleições, circunstância que afasta a necessidade de desincompatibilização nos moldes do art. 1º, II, i, c.c. o art. 1º IV, a, da LC nº 64/90.” (Ac. de 25.2.2021 no REspEI nº 060013586, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

Em 2019, todavia, o TSE decidiu que “é 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.” (Ac.-TSE, de 24.10.2019, no AgR-RO nº 060076396).

Devem ser analisadas, portanto, as particularidades de cada caso concreto, a fim de identificar se há potencialidade de influência na circunscrição do pleito em decorrência do exercício do cargo público.

**2. Influência no resultado do pleito. Desnecessidade.** Nada obstante as informações consignadas no tópico anterior, quando a situação concreta se amoldar a algum dos casos de desincompatibilização previstos na LC nº 64/1990, o afastamento deverá se dar independentemente da ocorrência, ou não, de efetiva influência do exercício do cargo no resultado do pleito. Nesse sentido é o entendimento do TSE: “[...] Desincompatibilização. Desnecessidade de demonstração de que o exercício do cargo influenciou no resultado do pleito. [...]” (Ac. de 4.2.2003 no AgR-REspe nº 16590, rel. Min. Nelson Jobim.)

**3. Afastamento de fato.** De acordo com a jurisprudência do TSE, “[...] o afastamento deve ser de fato, ou seja, o que importa para fins de elegibilidade é que o candidato efetivamente não tenha desempenhado o cargo ou a função pública. Assim, a alegação de que, apesar de exonerado há longo tempo da função de tesoureiro, o candidato exercia a atividade de fato deve ser apurada pelos meios cabíveis, inclusive por prova testemunhal. [...]” (Ac. de 17.9.2002 no REspe nº 20256, rel. Min. Fernando Neves.) No mesmo sentido: “Nos termos do acórdão regional, o candidato, por ter sido acometido pelo COVID-



19, estava afastado de suas atividades laborativas – em isolamento social – desde 5/8/2020, fato que o impossibilitou de 'ofertar junto a seu órgão de origem o pedido de afastamento de suas funções em tempo hábil, o fazendo tão somente decorridos três dias para o término do prazo para desincompatibilização' [...] Concluiu, portanto, que o Recorrido 'foi compelido a afastar-se por completo de suas atribuições, desde 05 de agosto de 2020, em período inclusive antecedente ao exigido pela legislação de regência, a saber, 15 de agosto do corrente'." (Ac. de 18.3.2021 no AgR-REspe nº 060021014, rel. Min. Alexandre de Moraes.). “Afastamento do cargo de Secretária Municipal de Saúde. Posse subsequente no cargo de Secretária Adjunta Municipal de Saúde. Aparência de desincompatibilização. Ônus da candidata em demonstrar que houve a desincompatibilização, de fato e de direito. Registro de candidatura indeferido. [...] 1. 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.” (Ac. de 15.4.2021 no REspEI nº 060016566, rel. Min. Edson Fachin.)

**4. Remuneração.** A licença para concorrer a cargo eletivo deve ser concedida sem prejuízo da remuneração do servidor público. Nesse sentido é o entendimento do TSE: “[...] Eleição municipal. Prazo de desincompatibilização. 1. O prazo de afastamento remunerado do servidor público candidato, compreendido no art. 1º, II, I, LC no 64/90, será sempre de 3

(três) meses anteriores ao pleito, seja qual o pleito considerado: federal, estadual ou municipal; majoritário ou proporcional. [...]” (Res. no 20623 na Cta nº 622, de 16.5.2000, rel. Min. Maurício Corrêa.). No mesmo sentido: “[...] II – Funcionário público. Desincompatibilização – 3 meses. Percepção de vencimentos. Não prejuízo.” (Res. nº 20085 na Cta nº 386, de 18.12.97, rel. Min. Costa Porto.)

**5. Regra geral. Desincompatibilização de Servidores Públicos.** “1. A desincompatibilização dos servidores públicos no prazo previsto na legislação eleitoral, em geral, é de 3 meses antes da data do pleito, consoante a norma descrita no art. 1º, II, I, da Lei de Inelegibilidades (direcionada às hipóteses de disputa pelos cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República), a qual é estendida aos casos de competição pelos cargos do Poder Executivo Municipal, ex vi do art. 1º, IV, a, desse diploma normativo. 2. O regramento atinente à desincompatibilização aplicável aos servidores públicos abarca tanto os ocupantes de cargo efetivo quanto os comissionados, consoante jurisprudência sedimentada nesta Corte. Precedentes [...]” (Ac. de 15.12.2015 na Cta nº 45971, rel. Min. Luiz Fux.)

É necessário mencionar, contudo, que há situações que fogem da regra geral, tal como ocorre, exemplificativamente, com os cargos de diretor, que possuem prazo de desincompatibilização de 6 (seis) meses: “[...] Registro de candidatura. Indeferimento. Senador. Desincompatibilização. Direção geral e assessoramento. Subsecretaria estadual. Políticas públicas. Juventude. Prazo mínimo. Seis meses. Art. 1º, III, b, 3, c.c. O art. 1º, v, b, da LC

nº 64/90. [...] 3. O cerne da controvérsia instaurada nos autos consiste em definir se o cargo ocupado pelo candidato – de Direção Gerencial e Assessoramento – enquadra-se como servidor público de cargo comissionado ou se é congênere ao de diretor de órgão estadual. 4. Consoante a portaria de exoneração, o cargo de subsecretário de políticas públicas para juventude, o qual é vinculado à Secretaria de Cultura e Cidadania do Estado de Mato Grosso do Sul, é de investidura de natureza política, de nomeação direta pelo chefe do Poder Executivo. [...] 5. Diante desse cenário, incide a incompatibilidade prevista no art. 1º, III, b, 3, c.c. o art. 1º, V, b, da LC nº 64/90, que impõe o afastamento do postulante no prazo mínimo de 6 (seis) meses anteriores ao pleito.[...].”(Ac. de 9.10.2018 no RO nº 60091968, rel. Min. Tarcísio Vieira.)

Também se exige o prazo de desincompatibilização de 6 (seis) meses nos casos de atividades de lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos, ante a “incidência do teor do art. 1º, II, d, da LC nº 64/90 àquelas situações nas quais, dada a natureza de suas atribuições, o pretendo candidato desempenha, no mínimo indiretamente, atividade relacionada a lançamento, arrecadação ou fiscalização de tributos, como nos acórdãos exarados no REspe nº 141–42/CE e na Cta nº 0601159–22/DF.” (Ac. de 6.5.2021 no AgR-REspEl nº 060013315, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.)

**6. Estagiário. Desnecessidade de desincompatibilização.** “[...] Estagiário. Administração pública municipal. Desincompatibilização. Desnecessidade. Ao estudante estagiário não se aplica a regra do art. 1º, inciso II, alínea I, da Lei

Complementar nº 64/90.” (Ac. de 12.11.2008 no AgR-REspe nº 32377, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

**7. Contratação emergencial. Inviabilidade da concessão de afastamento remunerado para concorrer a mandato eletivo.** Embora o servidor contratado emergencialmente seja alcançado pela regra da inelegibilidade, nos termos do Parecer nº 15.783, de autoria da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, não é viável conceder afastamento remunerado.

**8. Cargo em comissão e Contrato temporário.** Enquanto a desincompatibilização de servidor público que possui cargo em comissão pressupõe a exoneração do cargo comissionado, e não apenas seu afastamento de fato, tal exigência não se aplica ao detentor de contrato temporário. Nesse sentido: “Desincompatibilização. Servidor público. Contrato temporário. Exoneração. Súmula 54/TSE. Desnecessidade. Precedentes. [...] 1. No decisum monocrático, na linha do parecer ministerial, manteve-se acórdão unânime do TRE/PB no sentido do deferimento do registro de candidatura da agravada, eleita ao cargo de vereador de Bananeiras/PB nas Eleições 2020, porquanto se atendeu ao prazo de desincompatibilização de três meses para servidores públicos em geral (art. 1º, II, I, da LC 64/90). 2. Consoante a moldura fática do aresto a quo, é inequívoco que a agravada não exerce cargo em comissão, cuidando-se de professora admitida em regime de contratação temporária, motivo pelo qual não incide a Súmula 54/TSE, segundo a qual '[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'. Precedentes. 3. Conforme assentou o TRE/PB, a agravada 'afastou-se do cargo exercido' e 'juntou mais uma declaração assinada pelo órgão da Secretaria de Educação comprovando o afastamento'. Inexiste, portanto, óbice à candidatura. [...]” (Ac. de 11.2.2021 no AgR-REspEI nº 060030736, rel. Min. Luis Felipe Salomão.)

**9. Médico credenciado ao SUS.** De acordo com o TSE, “médico credenciado ao Sistema Único de Saúde – no exercício particular da medicina – não se sujeita aos prazos de desincompatibilização previstos pela Lei Complementar nº 64/90, uma vez que tais profissionais não mantêm vínculo empregatício com o Poder Público.” (Ac. de 11.2.2021 no AgR-REspEI nº 060043412, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

**10. Dirigente de associação privada.** Nos termos da jurisprudência do TSE, “o dirigente de associação privada não está sujeito à desincompatibilização prevista no art. 1º, II, a, 9, da LC 64/90, ainda que a entidade receba subvenções públicas. Referido dispositivo legal engloba apenas presidentes, diretores e superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e fundações mantidas pelo poder público, que fazem parte da administração indireta.” (Ac. de 15.4.2021 no AgR-REspEI nº 060015076, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

**11. Membros de conselhos.** O TSE tem precedente em que considerou inaplicável o prazo de desincompatibilização previsto no art. 1º, II, I, da LC nº 64/1990 para membro de Conselho Municipal de Políticas Culturais,

considerando que, embora os membros do aludido conselho desempenhem funções consultivas e deliberativas, a exemplo da propositura de políticas públicas pertinentes à respectiva área de atuação, “tais características não têm aptidão para atrair a inelegibilidade decorrente de desincompatibilização intempestiva, consideradas a especificidade e a reduzida área de sua atuação.” (Ac. de 25.2.2021 no AgR-REspEI nº 060017723, rel. Min. Edson Fachin.). Em outra decisão, contudo, o TSE entendeu necessária a desincompatibilização de membro do Conselho Municipal de Educação (Ac. de 11.2.2021 no AgR-REspEI nº 060034826, rel. Min. Alexandre de Moraes.)

#### **JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA:**

**Parecer nº 16.718** – “PROCURADOR DO ESTADO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. LICENÇA. PRAZO. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 64/90. 06 (SEIS) MESES ANTERIORES À REALIZAÇÃO DO PLEITO, COM REMUNERAÇÃO. REVISÃO DA ORIENTAÇÃO DOS PARECERES Nºs. 11307, 11752 E 12797. Os Procuradores do Estado, assim como os demais servidores estaduais sujeitos ao prazo de desincompatibilização previsto no art. 1º, inciso II, alínea “d”, da Lei Complementar nº 64/90, quando autorizado o afastamento para concorrer a cargo eletivo, têm o direito de auferir a remuneração do cargo respectivo no período de 6 (seis) meses.” (Aprovado em: 17/06/2016. Autora: Procuradora do Estado Simara Cardoso Garcez.)

**Parecer nº 17.277** – “FGTAS. FUNDAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. EMPREGADO. TEMPO DE SERVIÇO. CONVENÇÃO COLETIVA. CONTRATO DE

TRABALHO - SUSPENSÃO. LICENÇA INTERESSES PARTICULARES. QUINQUÊNIO. CONTRATO DE TRABALHO - INTERRUPTÃO. LICENÇA. MANDATO ELETIVO. LICENÇA-NOJO. LICENÇA-GESTANTE. LICENÇA CONCORRER ELEIÇÃO. LICENÇA CARGO ELETIVO. LICENÇA-SAÚDE. APOSENTADORIA. INVALIDEZ. (...) O afastamento para concorrer a mandato eletivo, previsto na LC nº 64/90 – Lei das Inelegibilidades se dá com a garantia de percepção da remuneração integral, de modo que, nessa hipótese, ainda que ocorra cessação provisória da prestação de serviço, o empregador permanece obrigado ao pagamento do salário, e, portanto, não há suporte jurídico para que esse tempo não seja computado para fins de percepção dos quinquênios.” (Aprovado em: 21/05/2018. Autora: Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann.)



## 8. QUADRO DAS CONDUTAS VEDADAS

CONDUTAS VEDADAS PELA LEI 9.504/97 - ELEIÇÕES 2022				
DESCRIÇÃO	PERÍODO	ABRANGÊNCIA	OBSERVAÇÕES	ART.
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.	Permanente.	Independência da circunscrição eleitoral.	Não se aplica a bem público de uso comum (p. ex.: praias, parques e ruas), nem à cessão de prédios públicos para a realização de convenção partidária.	73, I
Usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.	Permanente.	Independência da circunscrição eleitoral.	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.	73, II
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.	Permanente.	Independência da circunscrição eleitoral.	Ressalva estendida ao servidor público que esteja no gozo de férias remuneradas (Res.-TSE nº 21854/2004).	73, III
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.	Permanente.	Independência da circunscrição eleitoral.	A contraprestação por parte do beneficiado afasta a incidência da conduta prevista neste inciso (Ac.-TSE, de 20.5.2014, no REspe nº 34994).	73, IV



<p>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.</p>	<p>Desde os 3 meses que antecedem as eleições (a partir de 02.07.2022) até a posse dos eleitos.</p>	<p>Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).</p>	<p>Exceções:  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 <i>ex officio</i> de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.</p>	<p>73, V</p>
<p>Realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito.</p>	<p>Desde os 3 meses que antecedem as eleições (a partir de 02.07.2022) até a posse dos eleitos.</p>	<p>Independente da circunscrição eleitoral</p>	<p>Exceções:  a) recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado;  b) recursos destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.</p> <p>É irrelevante, para a caracterização da conduta vedada o fato de o convênio ter sido assinado em data anterior ao período crítico previsto.</p>	<p>73, VI, a</p>
<p>Autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta.</p>	<p>Desde os 3 meses que antecedem as eleições (a partir de 02.07.2022) até a posse dos eleitos.</p>	<p>Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).</p>	<p>Aplica-se aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.</p> <p>Exceções:  a) propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado;  b) grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.</p> <p>O uso da logomarca do governo é vedado, mesmo quando a publicidade for autorizada pela Justiça Eleitoral.</p>	<p>73, VI, b</p>

## 8. QUADRO DAS CONDUTAS VEDADAS

Fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito.	Desde os 3 meses que antecedem as eleições (a partir de 02.07.2022) até a posse dos eleitos.	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).	Aplica-se aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.  Exceção: Quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.	73, VI, c
Realizar, até 30 de junho de 2022, despesas com publicidade institucional que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito	Gastos realizados de 1º.01.2022 a 30.06.2022.	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).	A limitação com gastos com publicidade aplica-se não apenas aos entes federados, mas, também, às respectivas entidades da administração indireta.	73, VII
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.	Desde os 180 dias que antecedem as eleições (a partir de 05.04.2022) até a posse dos eleitos.	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).	Proibição apenas para revisões que excedam a recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.  O art. 1º, § 1º, I, da Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, veda, ainda, que a instituição de piso salarial pelos Estados e pelo Distrito Federal, para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho, seja exercida “no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais”, ou seja, de 1º.07.2022 a 31.12.2022.	73, VIII
Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública.	Durante todo o ano eleitoral (de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2022).	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).	Exceções: a) calamidade pública; b) estado de emergência; c) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, salvo se executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por este mantida.	73, §§ 10 e 11

Fazer propaganda institucional na qual conste nome, símbolo ou imagem que caracterize promoção pessoal.	Permanente.	Independente da circunscrição eleitoral.	Caracterização de abuso de autoridade.	74
Contratar <i>shows</i> artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações.	Nos 3 meses que antecedem as eleições (a partir de 02.07.2022).	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).		75
Comparecer o candidato a inaugurações de obras públicas.	Nos 3 meses que antecedem as eleições (a partir de 02.07.2022).	Aos candidatos, que não podem comparecer a inaugurações de obras localizadas na circunscrição do pleito, independente de a obra ser federal, estadual ou municipal.	Há decisão do TSE (Respe nº 19404/RS) no sentido de que a simples presença física do candidato, sem nenhuma manifestação de caráter eleitoral, é o bastante para caracterizar a conduta vedada.	77

<b>CONDUTAS VEDADAS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000</b>				
<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>PERÍODO</b>	<b>ABRANGÊNCIA</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>	<b>ART.</b>
Operação de crédito por antecipação de receita.	Durante todo o ano eleitoral (de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2022).	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).		38
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.	Últimos dois quadrimestres do mandato (1º de maio de 2022 a 31 de dezembro de 2022).	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).	Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.	42
Aumento de despesa com pessoal.	180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato (a partir de 04 de julho de 2022).	Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).	- Atos serão nulos de pleno direito; - Conduta também vedada pela LCE 14.836/2016 (art. 6º, § 2º); - Exceção: revisão geral anual.	21, II
Aumento de despesa com pessoal com eficácia futura - ato que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.	Permanente.	Independente da circunscrição do pleito eleitoral, alterando-se apenas o marco temporal referencial de eficácia dos atos.	- Atos serão nulos de pleno direito; - Conduta também vedada pela LCE 14.836/2016 (art. 6º, § 3º); - Exceções: (i) revisão geral anual e (ii) se sua edição for anterior à emissão do relatório de gestão fiscal que aponte a obrigação de serem adotadas as medidas de contenção previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.	21, III

<p>A aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, quando resultar em aumento da despesa com pessoal</p>	<p>Nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo (a partir de 04 de julho de 2022).</p>	<p>Na circunscrição do pleito eleitoral (União, Estados e DF nas eleições de 2022).</p>	<p>O ato vedado pode ser aprovado, editado ou sancionado 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.</p>	<p>21, IV</p>
<p>A aprovação, a edição ou a sanção de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato para nomeação de aprovados em concurso público, quando 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.</p>	<p>Permanente.</p>	<p>Independente da circunscrição do pleito eleitoral, alterando-se apenas o marco temporal referencial de eficácia dos atos.</p>	<p>O ato vedado pode ser aprovado, editado ou sancionado 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.</p>	<p>21, IV</p>

AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais (texto compilado). Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 06.07.2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral* (texto compilado). Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L4737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L4737compilado.htm)>. Acesso em: 06.07.2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições* (texto compilado). Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm)>. Acesso em: 06.07.2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 06.08.2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de*

*acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências* (texto compilado). Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm)>. Acesso em: 06.07.2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal* (texto compilado). Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm)> Acesso em: 06.07.2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil* (texto compilado). Portal da Legislação, Brasília, s.d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 06.07.2021.

BRASIL. Presidência da República. *Instrução Normativa nº 7, de 19 de dezembro de 2014, da Secretaria de Comunicação da Presidência da República*. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/arquivos-de-instrucoes-normativas/2014in07publicidade.pdf>>. Acesso em: 23.08.2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Código Eleitoral Anotado*. Site do TSE, Brasília, s.d. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997.>>> Acesso em: 06.07.2021.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed. rev. atual. e ampl. Bauru. SP: EDIPRO, 2008.

CARDOSO, Raquel de Andrade Teixeira. *A vedação da propaganda institucional no período eleitoral e a Lei 9.504/97*. In: SEMINÁRIO DE DIREITO ELEITORAL, 1., 2012, Rio de Janeiro. Temas relevantes para as eleições de 2012: anais. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. p. 268-273. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 7). Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serie\\_aperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral\\_268.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serie_aperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_268.pdf)>. Acesso em: 24.08.2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CRUZ, Flávio da (coord.). *Comentários à lei nº 4320: normas gerais de direito financeiro, orçamento e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014. Atualizado até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013.

NAVARRO, Alceu Penteado. *Anotações sobre a propaganda política e as condutas vedadas aos agentes públicos*. Rio de Janeiro: GZ, 2016. XIV.

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

RAIS, Diogo (coord). FALCÃO, Daniel. GIACCHETTA, André Zonaro. MENEGUETTI, Pamela. *Direito eleitoral digital* [livro eletrônico]. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Portal do Departamento de Assessoramento Legislativo.



Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=liPguzuGBtw%3d&tabid=3683&mid=5358>>. Acesso em: 06.07.2021.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Complementar nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016. Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Portal do Departamento de Assessoramento Legislativo. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/LegislaçãoEstadual.aspx>>. Acesso em: 06.07.2021.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. JORGE, Flávio Cheim. Capítulo IX. *Ação (representação) por conduta vedada praticada pelos agentes públicos em campanha eleitoral*. In Manual de direito eleitoral. Edição em e-book baseada na 1. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SOUZA, Franderlan Ferreira de. *A liberação de recursos públicos no contexto da legislação eleitoral: necessidade de distinção terminológica entre operações de crédito e transferências voluntárias*. In Revista Jurídica, v. 10, n. 92, p. 01-20, out/2008 a jan. 2009. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/revistajuridica>>. Acesso em: 25.08.2020.

SOUZA, Sylvio Capanema de. *Comentários ao novo Código Civil: das várias espécies de contrato, da troca ou permuta, do contrato estimatório, da doação, da locação de coisas*. Coordenação: Sálvio de Figueiredo Teixeira. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. VIII.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.





MANUAL DE ORIENTAÇÃO AOS  
**AGENTES PÚBLICOS  
ESTADUAIS**

**ELEIÇÕES 2022**



[pge.rs.gov.br/manualeleitoral2022](http://pge.rs.gov.br/manualeleitoral2022)



Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul  
Av. Borges de Medeiros, 1555 / 18º andar  
CEP 90110-901 • Porto Alegre-RS  
Contato: 51 3288 1600 • Email: [gabinete@pge.rs.gov.br](mailto:gabinete@pge.rs.gov.br)  
[www.pge.rs.gov.br](http://www.pge.rs.gov.br)



/Procuradoria-Geral do RS

VOLTAR AO INÍCIO

