

Cartilha Eleitoral 2024

— CONDUITAS VEDADAS —

1º EDIÇÃO



PGE
PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE



GOVERNO DO
ACRE
Trabalho para cuidar das pessoas



EXPEDIENTE

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

Leonardo Silva Cesário Rosa
Procurador-Geral Adjunto

:: ELABORAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Amanda Marques de Lima
Assessora da Procuradora-Geral do Estado

João Batista Alves Gondim
Assessor da Procuradora-Geral do Estado

:: EDIÇÃO, DIAGRAMAÇÃO E PROJETO GRÁFICO

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

Thennyson Passos de Abreu
Designer



1ª EDIÇÃO - JULHO DE 2024

Sumário

1. APRESENTAÇÃO.....	5
2. FINALIDADE DA LEI ELEITORAL.....	6
3. DESTINATÁRIOS DAS VEDAÇÕES.....	7
3.1 Julgados relacionados aos agentes públicos:.....	8
4. ESPÉCIES DE CONDUTAS VEDADAS DURANTE TODO O ANO ELEITORAL.....	8
4.1 Cessão e uso de bens da Administração para candidatos e campanhas eleitorais.....	8
4.2 Uso de materiais ou serviços públicos (art. 73, inc. II, da lei no 9.504/97).....	12
4.3 Cessão de servidores ou empregados públicos (art. 73, inc. III, da lei no 9.504/97).....	14
4.4 Uso promocional de bens e serviços de caráter social em benefício de candidato, partido político ou coligação (art. 73, inc. IV, da lei nº 9.504/97).....	16
4.5 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração (art. 73, § 10, da lei no 9.504/97).....	18
4.6 Art. 73, IV x art. 73, § 10.....	20
4.7 Execução de programas sociais por entidades vinculadas ou mantidas por candidato.....	22
5. CONDUTAS VEDADAS NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL E NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS.....	23
5.1 Realização de despesa com publicidade institucional em valor superior à média dos primeiros semestres dos últimos três anos (art. 73, inc. VII, da lei no 9.504/97).....	23
5.2 Realização de revisão geral da remuneração dos servidores em percentual superior à recomposição das perdas do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (art. 73, inc. VIII, da lei no 9.504/97).....	24
6. CONDUTAS VEDADAS DESDE OS 03 MESES QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO.....	26
6.1 Atos de movimentação no quadro de servidores públicos ou qualquer outra interferência na circunscrição do pleito (art. 73, inc. v, da lei no 9.504/97).....	26
6.2 Realização de transferências voluntárias (art. 73, inc. VI, alínea “a”, da lei no 9.504/97).....	27
6.3 Autorização ou veiculação de publicidade institucional (art. 73, inc. VI, alínea “b”, da lei nº 9.504/97).....	31
6.4 Realização de pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito (art. 73, inc. VI, alínea “c”, da lei nº 9.504/97).....	33
6.5 Contratação de shows artísticos para inaugurações custeados por recursos públicos (art. 75 da lei nº 9.504/97).....	34
6.6 Comparecimento de candidatos a inaugurações de obras públicas (art. 77	

da lei nº 9.504/97).....	35
7. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL (ART. 74 DA LEI Nº 9.504/97).....	39
8. QUADRO RESUMO.....	43
9. FONTES SUGERIDAS.....	46
9.1 BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS.....	46

1. APRESENTAÇÃO

A Procuradoria Geral do Estado do Acre – PGE/AC elaborou a presente cartilha com o objetivo de nortear a atuação dos servidores e gestores da Administração Pública do Estado do Acre no corrente ano de eleições municipais, de maneira a compatibilizar a atuação estatal à legislação eleitoral, em especial as condutas vedadas aos seus gestores conforme dispõem a Lei Federal nº 9.504/97 (Lei das Eleições), a Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei Federal nº 4.737/65 (Código Eleitoral), bem como as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, sendo estas a Resolução nº 23.738/2024, que trata do calendário eleitoral para Eleições de 2024, e a Resolução nº 23.732/2024, que altera a Resolução nº 23.610/2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral.

O objetivo da presente cartilha não é tratar o assunto de forma exaustiva, mas apresentar, de maneira clara e objetiva, as restrições da legislação eleitoral aos servidores e agentes públicos estaduais, durante o período eleitoral.

Com isso, busca-se facilitar a consulta quanto às condutas vedadas durante esse período, ao exercer suas funções nos diversos órgãos da Administração Pública Estadual, garantindo a lisura de seus atos e a efetividade dos princípios que regem a Administração Pública, especialmente a legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade administrativa.

Por fim, é de ser esclarecido que eventuais dúvidas quanto às situações não contempladas nesta cartilha poderão ser direcionadas à Procuradoria Geral do Estado, órgão responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo Estadual, que resguarda a legalidade dos atos da Administração Pública, conforme disposto na Lei Complementar nº 45, de 26 de julho de 1994.

2. FINALIDADE DA LEI ELEITORAL

A Lei Eleitoral estipula proibições com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, visando a permitir o livre exercício da cidadania e da moralidade pública, evitando o abuso do poder econômico em favor de uma agremiação ou candidatura.

As condutas proibidas no artigo 73 da Lei Eleitoral correspondem a uma presunção legal de ofensa à igualdade de oportunidade dos candidatos:

[...] configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, por que tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva. BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. REspe nº 450-60.2012.6.13.0096/MG. Relatora Ministra Laurita Hilário Vaz. No mesmo sentido: “[...]10. As condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do agente. Dispensam, por igual razão, a análise da potencialidade lesiva para influenciar no pleito. Precedente. [...]” (Ac. de 13.8.2019 no REspe nº 38704, rel. Min. Edson Fachin e TSE, 2021, REspEI 060030628.

Assim, praticada uma das condutas proibidas na Lei nº 9.504/97, presumir-se-á configurada a ofensa à igualdade de oportunidade.

3. DESTINATÁRIOS DAS VEDAÇÕES

As vedações se aplicam, conforme art. 73, § 1º da Lei nº 9.504/97, ao agente público.

De acordo com a Lei nº 9.504/97, em seu § 1º do art. 73: “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 e fundacional.”

Resumidamente:

- Os agentes políticos (Presidente e Vice-Presidente da República, Senadores e Deputados Federais, Governadores e Vice-Governadores de Estado ou do Distrito Federal, Deputados Estaduais ou Distrital, Prefeitos e Vice-Prefeitos Municipais, Vereadores, Ministros de Estado, Secretários de Estado e do Distrito Federal, Secretários Municipais, etc.);
- Os servidores públicos, sejam de cargos de provimento efetivo e em comissão, em órgão ou entidade pública (Autarquias e Fundações);
- Os empregados, sujeitos ao regime estatutário ou celetista, permanentes ou temporários, contratados por prazo determinado ou indeterminado, de órgão ou entidade pública (autarquia e fundações), empresa pública ou sociedade de economia mista;
- Os agentes honoríficos (mesários, recrutas do serviço militar obrigatório etc.);
- Os gestores de negócios públicos.

3.1 Julgados relacionados aos agentes públicos:

O ressarcimento das despesas pelo agente público não descaracteriza as condutas proibidas e as sanções previstas em lei permanecem aplicáveis [TSE, 2007, RESPE 25770].

Todos são corresponsáveis e deverão figurar no polo passivo de eventual ação, ao lado do beneficiário. No entanto, cada agente público será responsabilizado de acordo com a sua competência funcional e nos limites dela [TSE, 2018, RO 127239]

Por outro lado, é desnecessário que esteja no polo passivo de eventual ação aquele que “pratica a ação como mero executor, na qualidade de simples mandatário” [TSE, 2022, REspEI 060153053]. É exemplo disso o servidor público com “atribuições técnico-funcionais para gerir e atualizar o sítio eletrônico da prefeitura”, em caso de ilegalidade em publicações feitas em tal *site* [TSE, 2023, RO-EI 060313397].

4. ESPÉCIES DE CONDUTAS VEDADAS DURANTE TODO O ANO ELEITORAL

4.1 Cessão e uso de bens da Administração para candidatos e campanhas eleitorais.

As condutas vedadas aos Agentes Públicos durante o período eleitoral, em sua maioria, estão disciplinadas no art. 73 da Lei nº 9.504/97, cuja redação estabelece:

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

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

A qualquer momento é proibida a utilização de bens públicos móveis ou imóveis por candidatos, partidos políticos ou coligação. Os bens públicos somente podem ser utilizados com a finalidade a que se destinam, que é a realização do interesse da coletividade. A proibição se refere a qualquer bem público: incluindo bens móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, e bens de qualquer esfera federativa [TSE, 2021, RO-EI 060370569].

É igualmente vedada a propaganda eleitoral de qualquer natureza (art. 37 da Lei nº 9.504/97) veiculada nos bens públicos, nos sujeitos à cessão ou permissão do Poder Público e nos bens de uso comum (postes de iluminação pública, sinalizadores de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos), seja através de pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas ou assemelhados.

É proibida, ainda, a colocação de propaganda eleitoral em árvores e jardins localizados em áreas públicas, mesmo que não lhes cause danos. Em consequência, é expressamente proibido veicular todo tipo de propaganda, de qualquer natureza, por meio de bens públicos.

Exceções:

- Cessão ou uso de bens da administração direta ou indireta para a realização de convenção partidária;

- Utilização, pelos candidatos, coligações e partidos políticos dos bens de uso comum do povo (tais como rios, mares, estradas, praças, ruas e avenidas;) [TSE, 2010, AI 12229];
- Utilização e uso em campanha das residências oficiais eventualmente ocupadas pelos chefes do Poder Executivo candidatos à reeleição, para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público (art. 73, § 2º, da Lei nº 9.504/97).

Caracterização de condutas vedadas:

- Utilização, por Secretário da Saúde, de “informações obtidas em banco de dados restrito” da Secretaria da Saúde para “encaminhar mensagem aos servidores do órgão, contendo link de acesso à sua conta na rede social Twitter”, em que apoiava determinado candidato ao cargo de Prefeito [TSE, 2023, REspEI 060101183];
- Cessão de bens públicos durante festividade tradicional, de caráter privado, mas patrocinada pelo Poder Público, em favor de campanha, pelo fato de os bens cedidos reverterem, indiretamente, em favor dos candidatos [TSE, 2015, RESPE 13433];
- Utilização, por candidato à reeleição ao cargo de vereador, de imóvel público para gravar vídeo com o objetivo de “transmitir a mensagem de que teria resolvido problema com serviço público que, na verdade, já estava em funcionamento” [TSE, 2022, REspEI 060050616];

- Utilização de “vídeo institucional na propaganda eleitoral” (TRE-RJ – RE n 45189 – DJERJ, t. 145, 12-7-2013, p. 17-23);
- [...] 1. A pintura de postes de sinalização de trânsito, dias antes do pleito de 2012, por determinação do presidente da empresa municipal da área de transportes, na cor rosa, a mesma utilizada na campanha eleitoral da candidata à reeleição para o cargo de prefeito, caracterizou a conduta vedada aos agentes públicos em campanha eleitoral (art. 73, I, da Lei no 9.504/97). [...]” (TSE – AgR-REspe no 95304/RJ – DJe, t. 37, 25-2-2015, p. 52-53);
- “utilização de máquina de xerox do município para copiar material de propaganda eleitoral” (TSE-AAgno 5694/SP-DJ,v.1,30-9-2005,p.123).
- Uso de veículo público em campanha eleitoral - [...] Conduta vedada a agente público. [...] 9. Comprovou-se que ao menos um ônibus destinado exclusivamente ao transporte de estudantes do Município participou de carreata de campanha dos agravantes. [...]” *NE*: Trecho do voto do relator: “Isoladamente, o uso de veículo público em campanha eleitoral viola o disposto no art. 73, I, da Lei 9.504/97, mas, na espécie, não há dúvida de que o ilícito integra conjuntura mais ampla de uso abusivo da máquina administrativa em prol de candidatura.” (Ac. de 10.10.2019 no AgR-REspe nº 31222, rel. Min. Jorge Mussi.)

Não caracterização da proibição:

- “A utilização de bens públicos como cenário para propaganda eleitoral é lícita, desde que presentes os seguintes requisitos:

(i) o local das filmagens seja de livre acesso a qualquer pessoa; (ii) o serviço não seja interrompido em razão das filmagens; (iii) o uso das dependências seja franqueado a todos os demais candidatos; (iv) a utilização se restrinja à captação de imagens, sem encenação” [TSE, 2021, REspEI 060316840];

- “1. Mera utilização de fotografias que se encontram disponíveis a todos em sítio eletrônico oficial, sem exigência de contraprestação, inclusive para aqueles que tiram proveito comercial (jornais, revistas, blogs, etc.), é conduta que não se ajusta às hipóteses descritas nos incisos I, II e III, do art. 73 da Lei das Eleições. [...]” (TSE – Rp no 84453/DF – DJe, t. 184, 1-10-2014, p. 29).

4.2 Uso de materiais ou serviços públicos (art. 73. inc. II, da lei no9.504/97)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, [...] II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

Ficam proibida a utilização de materiais e serviços custeados pelos cofres públicos em benefício de candidatos, partidos políticos ou coligações. Os recursos só poderão ser utilizados nos limites consignados nos regimentos e normas internas aos quais se vinculam, visando atingir a atividade fim da Administração Pública, sob pena de o agente público incorrer em sanções, bem como ser caracterizado abuso de poder político ou econômico e burla aos princípios constitucionais e administrativos da moralidade e impessoalidade.

Não podem os parlamentares se valerem das prerrogativas inerentes aos cargos que ocupam para, a título exemplificativo: autorizar a produção, com material ou recursos públicos, de materiais gráficos, como: panfletos, calendários, cartões, “santinhos”, comunicação postal ou telefônica, reprografia, dentre outros, em prol de candidatos, partidos ou coligações.

É preciso ainda que se tome toda a cautela possível com relação aos informativos divulgados pela administração pública. Os informativos, custeados pelo erário, devem atender à finalidade para a qual foram elaborados. Menção à candidato, partido ou coligação, mesmo que velada, pode caracterizar abuso de poder pelo uso de materiais públicos com objetivos eleitoreiros.

Caracterização de condutas vedadas:

- A utilização de sítio eletrônico oficial do governo para atacar candidato adversário, sob pretexto de prestar esclarecimentos à população [TSE, 2010, Rp 295986].
- “Link na página da câmara de vereadores”, que “serviu de atalho para impulsionar o acesso à rede social” de determinado candidato, na qual eram “promovidos atos deliberados de campanha eleitoral”[TSE, 2022, AREspEI 06002439];
- O uso de ônibus custeados pela Administração Pública para o deslocamento de eleitores a eventos específicos de campanha política caracteriza o tipo previsto no inciso II, do art. 73, da Lei 9.504/97.

Não caracterização da proibição:

- O uso de material ou serviço custeado pelo candidato e não pelo erário [TSE, 2005, AG 4246; TSE, 2021, REspEL 170594].

4.3 Cessão de servidores ou empregados públicos (art. 73, inc. III, da lei no 9.504/97).

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;

É proibida a cessão ou utilização de serviços de servidor público ou empregado da Administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal, em benefício de comitês de campanha eleitoral, candidato, partido político ou coligação. A vedação alcança os servidores de todas as categorias, inclusive os ocupantes de cargos comissionados, conforme entendeu o TSE no julgamento do AMC no 1636/ PR (DJ, v. 1, 23-9-2005, p. 128).

Contudo, não é vedado ao servidor público ou empregado da Administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal, participar de campanha eleitoral fora de seu horário de trabalho, licenciado ou durante o período de férias[1]. A proibição somente se verifica no horário de expediente. O servidor ou empregado público, durante seu horário normal de expediente, é obrigado a dedicar-se às funções inerentes ao cargo que ocupa, atuando somente em benefício da Administração Pública. Incide em infração tanto o chefe do servidor ou empregado público que o cede ou permite a utilização de seus serviços, como o candidato, partido ou coligação beneficiado.

É importante mencionar, também, que o servidor público não deve comparecer à repartição fazendo uso de vestimenta, adesivos ou broches que identifiquem candidatos ou possam ter conotação de propaganda eleitoral.

Ac.-TSE, de 12.5.2022, no AgR-REspEI nº 060045650: a mera circunstância de os servidores portarem adesivos com propaganda eleitoral, dentro da repartição, durante o horário de expediente, conquanto eticamente reprovável, não se enquadra na descrição típica deste inciso.

“Eleições 2012 [...] Conduta vedada. Art. 73, III, da Lei nº 9.504/97. [...] 1. A jurisprudência deste Tribunal opera no sentido de que normas restritivas de direitos devem ser interpretadas estritamente. 2. A mera circunstância de os servidores portarem adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição, durante o horário de expediente, conquanto eticamente reprovável, não se enquadra na descrição típica contida no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97, cuja proibição consiste na ‘cessão de servidor’ ou na ‘utilização de seus serviços’, ‘para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação’, circunstâncias que não se verificaram no caso. [...]”(Ac. de 3.6.2014 no AgR-REspe nº 151188, rel. Min. Luciana Lóssio.)

Caracterização de condutas vedadas:

- Uso feito por candidato ao pleito, de servidor público, a fim de que este último, valendo-se das suas prerrogativas funcionais, envie um ofício a órgão público, solicitando informações e documentos para instruírem impugnação de registro contra candidato adversário [TSE, 2004, RESPE 24869];
- Uso de imagem de policiais militares que fazendo uso de bens da corporação (armas, viaturas e helicóptero) ficaram à disposição de equipes de filmagem para participar, sob a direção destas, e na condição de atores, de vídeo de

propaganda eleitoral (Ac. de 28.6.2018 no AgR-RO nº 189673, rel. Min. Jorge Mussi.)

Não caracterização de proibição:

- “Participação de agente público em campanha eleitoral”, que ocorre “fora do seu horário normal de expediente” [TSE, 2022, AREspEI 060236545]

4.4 Uso promocional de bens e serviços de caráter social em benefício de candidato, partido político ou coligação (art. 73. inc. IV, da lei nº 9.504/97)

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;

A distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social, custeados ou subvencionados pelo Poder Público, não poderá ser utilizada com o fim de campanha eleitoral para promoção de candidato, partido político ou coligação. A lei não proíbe a distribuição de bens, como: cestas básicas, merendas escolares, livros didáticos, unidades habitacionais etc constantes de programas públicos. O que se proíbe é o uso político e promocional desses bens e serviços, quando são doados em nome do candidato ou do partido político, como forma de angariar votos dos eleitores do Estado.

Assim, durante a entrega dos serviços ou bens, é proibido fazer correlação do que está sendo fornecido à população com a figura de algum candidato, partido político ou coligação por meio de discursos,

“santinhos” ou faixas. A vedação não proíbe a continuidade dos programas sociais, mas sim a indevida utilização deles para ganho político.

É conduta proibida:

- Uso promocional em favor de candidato de evento de distribuição de cestas básicas [TSE, 2023, AREspEI nº 060004091];
- Uso promocional em favor de candidato de evento de inauguração de poço artesiano, perfurado com recursos estatais [TSE, 2021, RO-EI 060038425];
- Uso promocional de programa social, em filmagem realizada durante um dos atendimentos promovidos no âmbito do programa, utilizado em propaganda eleitoral da chapa majoritariamente eleita [TSE, 2021, RO-EI 224491];
- Vinculação da concessão de redução da tarifa de água à imagem de dois candidatos, com o objetivo de obter favorecimento político-eleitoral, por meio de divulgação de apoio político nos edifícios beneficiados, com a afixação de placas de propaganda eleitoral, bem como de panfletos distribuídos nessas unidades habitacionais com pedido explícito de voto para dar “continuidade” ao “trabalho” [TSE, 2016, RO 1041768]
- Realização, por candidato, de comício no qual faz uso promocional de obra urbana [TSE, 2016, RO 278378];
- Distribuição gratuita de lotes, em programa habitacional, por agente público durante período eleitoral, com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando, com pedido expresso de voto [TSE, 2006, RESPE 25890].

- Tal restrição deve observar, ainda, o §10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a seguir examinado.

4.5 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração (art. 73, § 10, da lei no 9.504/97)

§ 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.

Proíbe-se, em regra, no ano que se realizar a eleição a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública da União, Estado e Município para qualquer pessoa, quer seja física, jurídica, de direito público ou privado. Trata-se de vedação genérica à conduta de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o ano eleitoral independentemente a quem seja distribuído.

Destaca-se que a norma fala em distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, como forma de restringir a atuação do governo, no seu relacionamento com a sociedade. Todavia, é necessário diferenciar as situações em que há contraprestação por parte do beneficiado. Nesses casos, existindo a contraprestação do beneficiado, não há violação ao disposto na Lei Eleitoral, §10 do artigo 73, que fala em “distribuição gratuita”.

Conclui-se que a “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios” pode ser compreendida como qualquer forma desonerada de benefícios concedidos pela Administração Pública a terceiros (doação sem encargo, subvenção social, contribuição etc.), tendentes a comprometer a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral (art. 73, caput). Entretanto quando acompanhada pela contraprestação da parte beneficiada, não há proibição na lei eleitoral.

O dispositivo em exame não se aplica nos casos em que as obrigações decorrem de deveres constitucionais e contrapartidas decorrentes de transferência voluntária. Nesse caso, pode configurar a conduta do art. 73, VI, “a”, LE.

A proibição do §10 não se aplica aos seguintes casos:

- Estado de calamidade pública;
- Estado de emergência; e
- Programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Neste caso, é necessária a demonstração de: a) existência de política pública específica; b) prevista em lei, não sendo suficiente a mera previsão em lei orçamentária anual [TSE, 2015, RESPE 54588]; c) estar em execução desde o exercício anterior, isto é, já antes de 2024 para as Eleições Municipais em análise [TSE, 2021, RO 149655].

Configura conduta proibida:

- Distribuição gratuita e indiscriminada de auxílios financeiros em ano eleitoral com base em lei municipal genérica [TSE, 2023, AC 060045424];

- Distribuição de auxílio financeiro em ano eleitoral, por meio da entrega de cheques, quando não comprovada a configuração das exceções previstas no dispositivo legal [TSE, 2023, AREspEI 060029152];
- Distribuição de cestas-básicas, ferramentas agrícolas e o sorteio de brindes (eletrodomésticos e cédulas de dinheiro) durante a celebração das festividades do aniversário da cidade e comemoração do Dia do Trabalho [TSE, 2019, RESPE 57611];
- “[...] Conduta vedada. Distribuição de bens, valores e benefícios em período vedado. Ressalva do art. 73, § 10, da lei nº 9.504/97. Autorização em lei e execução orçamentária no exercício anterior. [...] 1. A instituição de programa social mediante decreto, ou por meio de lei, mas sem execução orçamentária no ano anterior ao ano eleitoral não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Para a configuração da conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 não é preciso demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito. (Ac. de 31.3.2011 no AgR-REspe nº 36026, rel. Min. Aldir Passarinho Junior.)

4.6 Art. 73, IV x art. 73, § 10

A leitura conjunta do inciso IV com § 10 do artigo 73 da Lei das Eleições, faz-se necessário tendo em vista que ambos tratam da distribuição gratuita. Não se deve confundir as duas hipóteses legais. Para a configuração do inciso IV, é necessário que o agente use “distribuição gratuita de bens e serviços” em prol de candidato. Aqui não se trata de

reprimir a distribuição, mas sim o uso promocional e eleitoreiro que dela se faça. Não se exige que durante o período eleitoral a execução do programa social antes implantado seja abolido, interrompido ou suspenso. O pertinente para a caracterização da conduta em exame é o desvirtuamento do sentido da própria distribuição. Isto é, o seu uso político-promocional[2].

Para a configuração da conduta disposta no inciso IV deve ocorrer, diferentemente da conduta do §10:

- O uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; - em favor de candidato, partido político ou coligação. (Ac. de 18.9.2012 no AgR-REspe nº 5427532, rel. Min. Arnaldo Versiani).
- Além disso, o uso promocional deve ser de forma concomitante à entrega dos benefícios. Não configurando a conduta proibida se a divulgação se deu em mês ou ano anterior [TSE, 2021, REspEI 20914].

Não se exige, para a configuração da conduta do inciso IV, a interrupção ou não instituição de programas sociais que contemplem a distribuição gratuita de bens durante o ano eleitoral, como pode ocorrer em relação à conduta do §10. (Ac. de 9.11.2004 nos EDclREspe nº 21320, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.)

A conduta prevista no inciso IV tem por finalidade proibir a utilização da distribuição gratuita em favor de candidato, partido político ou coligação. Uma vez que a lei exige que “a distribuição” de bens e serviços seja “gratuita”, a presença de contrapartida por parte do

beneficiário afasta a infração, como ocorre na doação com encargo [TSE, 2014, RESPE 34994].

A partir da orientação extraída de precedente do Tribunal Superior Eleitoral (AREspEI nº 060004091, 2023), a configuração do ilícito do art. 73, IV, pressupõe três requisitos cumulativos:

- a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista diretamente à população;
- b) ser gratuito, sem contrapartidas;
- c) ser acompanhado de caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas”

4.7 Execução de programas sociais por entidades vinculadas ou mantidas por candidato

§ 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.

Os programas sociais de que trata o § 10 do artigo 73 da Lei das Eleições não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. É proibida a execução, em ano eleitoral, de programa social de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, realizado por entidade mantida por candidato, independentemente da existência de autorização legal ou execução orçamentária prévia [TSE, 2016, RO 244002], ou ainda de convênio [TSE, 2013, RO 505393].

5. CONDUTAS VEDADAS NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL E NOS 180 DIAS QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS

5.1 Realização de despesa com publicidade institucional em valor superior à média dos primeiros semestres dos últimos três anos (art. 73, inc. VII, da lei no 9.504/97)

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

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

Ou seja, segundo o dispositivo, é vedado aumentar os gastos com publicidade no primeiro semestre do ano da eleição, aplicando-se apenas na circunscrição do pleito. Objetiva-se frear os gastos com publicidade institucional evitando que sirvam para dar visibilidade aos ocupantes de mandatos eletivos ou aos seus grupos políticos[4].

5.2 Realização de revisão geral da remuneração dos servidores em percentual superior à recomposição das perdas do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (art. 73, inc. VIII, da lei no 9.504/97)

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.

Veda-se, portanto, a concessão de aumento real da remuneração dos servidores de modo que influencie o pleito. A norma não veda, contudo, a revisão geral da remuneração, desde que esta não venha a exceder a mera recomposição de seu poder aquisitivo do ano de eleição. Portanto, a revisão geral só será válida se observado esse limite ou quando se situar abaixo da referida recomposição. Ressalta-se ainda que a reposição remuneratória não deve ser atribuída a um candidato, partido político ou coligação.

Manifestações do TSE sobre o tema:

- Projeto de lei encaminhado: [...] 3. A aprovação do projeto de lei que tiver sido encaminhado antes do período vedado pela Lei Eleitoral não se encontra obstada, desde que se restrinja à mera recomposição do poder aquisitivo no ano eleitoral. 4. A revisão geral de remuneração deve ser entendida como sendo o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de

carreiras específicas.” (Res. nº 21296 na Cta nº 782, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.)

- Reestruturação de carreira: A aprovação, pela via legislativa, de proposta de reestruturação de carreira de servidores não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não encontra obstáculo na proibição contida no art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 1997. (Res. nº 21054 na Cta nº 772, de 2.4.2002, rel. Min. Fernando Neves.)
- Recomposição da perda: “a revisão remuneratória só transpõe a seara da licitude, se exceder ‘a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição” (Resolução nº 21.812, de 08/06/2004, relator Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira).
- Revisão geral: vedação de 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; Ac.-TSE, de 9.4.2019, no RO nº 763425.
- Remuneração: O termo tem sentido genérico, alcançando: 1) “qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei de Eleições, não como distinguir vencimento-base de remuneração final” (TSE – RO nº 763425/RJ, 17.5.2019); 2) “a concessão de aumento e criação de gratificações e outros benefícios aos servidores públicos municipais” (TSE – AgAI nº 44856/MG, 17.6.2016)

6. CONDUTAS VEDADAS DESDE OS 03 MESES QUE ANTECEDEM A ELEIÇÃO

6.1 Atos de movimentação no quadro de servidores públicos ou qualquer outra interferência na circunscrição do pleito (art. 73, inc. v, da lei no 9.504/97)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

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

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

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

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

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

Considerando a previsão contida no dispositivo, visa-se impedir que servidores públicos sejam pressionados para apoiar ou não determinada candidatura, usados, portanto, como massa de manobra, ou que sofram perseguição político-ideológica[5].

Embora se aplique apenas na “circunscrição do pleito”, ressalta-se a orientação do TSE no sentido de que, ainda que praticada em circunscrição diferente, se for demonstrada a conexão da prática da conduta em análise com o processo eleitoral, a infração estará configurada [Ac. de 6.3.2018 no RO nº 222952, rel. Min. Rosa Weber].

6.2 Realização de transferências voluntárias (art. 73, inc. VI, alínea “a”, da lei no 9.504/97)

[...] 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;

Tendo em vista a cooperação que há entre as entidades federativas, normalmente materializada pela entrega de recursos financeiros diretamente da União aos Estados e Municípios e dos Estados a seus respectivos Municípios, o dispositivo visa combater o desvirtuamento de tais transferências, a fim de evitar que sejam transformadas em alavancas eleitorais para determinados grupos políticos[6]. A conduta proibida atinge apenas as transferências voluntárias, excluindo-se deste conceito, por força do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências obrigatórias, que decorram de

determinação legal ou constitucional, (Fundo de Participação do Estado - FPE, Fundo de Participação do Município - FPM e Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb) e os repasses legais destinados à saúde (SUS).

Não está proibido, por essa previsão da conduta em exame, o repasse de recursos destinados a:

- Cumprimento de obrigação formal preexistente para executar obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado [TSE, 2012, RESPE 104015];
- Atender situação de emergência e de calamidade pública;
- Órgãos municipais do Sistema Único de Saúde (SUS), por se tratar de transferência obrigatória;
- Entidades privadas [TSE, 2004, RCL 266] - No caso de entidades privadas, há situações em que a transferência pode ser proibida, nos termos do artigo 73, §10, da Lei das Eleições [Ac. de 11.11.99 no REspe nº 16040, rel. Min. Costa Porto].

Orientações adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE para o artigo em questão:

- “[...] Ação de investigação judicial eleitoral. Realização de obra no período eleitoral. Abuso do poder político e de autoridade (art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97). [...] A vedação do art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97 compreende a transferência voluntária e efetiva dos recursos nos três meses que antecedem o pleito, ressalvado o cumprimento de obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e, ainda, os casos de atendimento de

situações de emergência e de calamidade pública. [...]” (Ac. de 15.2.2007 no AgRgREspe nº 25980, rel. Min. Gerardo Grossi.)

- “[...] Eleições 2006. Convênio. Verbas. Repasse. Período vedado. Impossibilidade. É vedada à União e aos estados, nos três meses que antecedem o pleito, a transferência voluntária de verbas, ainda que decorrentes de convênio ou outra obrigação preexistente, desde que não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados. [...]” (Res. nº 22284 na Cta nº 1320, de 29.6.2006, rel. Min. Caputo Bastos.)
- “Art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97. Convênio celebrado com o governo do estado para a pavimentação de ruas e construção de casas populares. Transferência voluntária de recursos no período vedado, destinados à execução de obra fisicamente iniciada nos três meses que antecedem o pleito. Res.-TSE nº 21.878, de 2004. À União e aos estados é vedada a transferência voluntária de recursos até que ocorram as eleições municipais, ainda que resultantes de convênio ou outra obrigação preexistente, quando não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados fisicamente. [...]” (Ac. de 7.2.2006 no REspe nº 25324, rel. Min. Gilmar Mendes.)
- Proibida a transferência a Municípios que não se encontrem mais em situação de emergência ou calamidade, mesmo que necessitem de apoio: “[...] A questão que ora se submete a este Tribunal é a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mas que necessitam de apoio para atender os efeitos, os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa ou à situação de

emergência ou ao estado de calamidade. [...]” Trecho da Consulta nº 1062 citada no voto do relator: “[...] respondo negativamente à consulta para assentar que, por força do disposto no art. 73, VI, *a*, da Lei nº 9.504/97, é vedado à União e aos estados, até as eleições municipais, a transferência voluntária de recursos aos municípios – ainda que constitua objeto de convênio ou de qualquer outra obrigação preexistente ao período – quando não se destinem à execução já fisicamente iniciada de obras ou serviços, ressalvadas unicamente as hipóteses em que se faça necessária para atender a situação de emergência ou de calamidade pública. [...]”. (*Res. nº 21908 na Cta nº 1119, de 31.8.2004, rel. Min. Francisco Peçanha Martins.*)

- Assim, para o TSE a “obrigação formal preexistente” pode ser aquela acordada por meio de um convênio, assinado antes do período da proibição [TSE, 2012, RESPE 104015]; e a “execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado” significa que houve o início físico da execução [Ac. de 7.2.2006 no REspe nº 25324, rel. Min. Gilmar Mendes]. A proibição se refere ao efetivo repasse de recursos. Não importando se o convênio foi assinado ou publicado antes do período eleitoral [Ac.-TSE, de 4.12.2012, RESPE 104015].
- Art. 73, VI, “a” x Art. 73, § 10: A realização de doação única, de bem móvel, por ser incapaz de influir no pleito eleitoral, desde que demonstrada sua destinação, não caracteriza “distribuição”. Nesse caso, se aplica a proibição da conduta em análise e não a da conduta do §10. Por isso, essa conduta é proibida apenas durante os três meses anteriores ao pleito

e não durante todo o ano eleitoral. Portanto, nessa hipótese, a proibição se aplicará, nas Eleições Municipais de 2024, somente a partir de 6 de julho de 2024.[7]

6.3 Autorização ou veiculação de publicidade institucional (art. 73, inc. VI, alínea “b”, da lei nº 9.504/97)

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

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

O objetivo é evitar a manipulação do eleitorado com propagandas públicas que, de forma subliminar, favoreçam determinados candidatos ou partidos políticos.

Orientações adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE:

- 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: vedada a veiculação, independentemente da data da autorização;
- Ac.-TSE, de 27.4.2023, no AgR-REspEI nº 060042596 e, de 26.3.2020, no AgR-REspe nº 37615: as postagens descritas nesta alínea, veiculadas em perfil privado de rede social, não se confundem com publicidade institucional;

- Ac.-TSE, de 23.2.2023, no AgR-AREspE nº 060038522: “A permanência da propaganda institucional durante o período vedado configura ilícito, ainda que a divulgação tenha sido autorizada em momento anterior e independentemente de conteúdo eleitoreiro da mensagem, tendo em vista a disparidade em relação aos demais candidatos que não contam com a máquina pública para a divulgação de suas campanhas”.
- Ac.-TSE, de 23.2.2023, no AgR-AREspE nº 060038522 e, de 17.2.2022, no AgR-AREspE nº 060004759: responsabilidade do chefe do Poder Executivo pela divulgação de publicidade institucional em rede social oficial da prefeitura, por ser sua atribuição zelar pelo conteúdo nela veiculado.

Caracterização da conduta:

- Ac.-TSE, de 19.5.2022, no AgR-REspEI nº 060009781; de 2.9.2021, no AgR-A REspE nº 060029731; de 19.6.2018, no REspe nº 41584 e, de 9.6.2015, no AgR-REspe nº 142184 (simples veiculação no período vedado, independentemente do intuito eleitoral);
- Ac.- TSE, de 28.10.2021, no AgR-REspEI nº 060015034 (publicação que contenha conteúdo informativo);
- Ac.-TSE, de 21.5.2015, no AgR-AI nº 95281 (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 11.9.2014, na Rp nº 82802 e, de 3.9.2014, na Rp nº 77873 (realização de publicidade de produto não

determinado, sem que se permita a clara compreensão sobre sua concorrência em mercado);

- Ac.- TSE, de 31.3.2011, no AgR-REspe nº 999897881 (mesmo sem a divulgação do nome e da imagem do beneficiário).

Não caracterização da conduta:

- Ac.-TSE, de 7.10.2010, na Rp nº 234314 (entrevista inserida dentro dos limites da informação jornalística);
- Ac.-TSE, de 7.11.2006, no AgRgREspe nº 25748 (publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos)
- 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: admissibilidade de 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 3.11.2005, no AgRgREspe nº 25086: a divulgação, em Diário Oficial do Município, de atos meramente administrativos sem referência a nome nem divulgação de imagem do candidato à reeleição não configura a conduta prevista nesta alínea.

6.4 Realização de pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito (art. 73, inc. VI, alínea “c”, da lei nº 9.504/97)

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

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

Justifica-se tal proibição frente à possibilidade de pronunciamentos de agentes públicos, como forma de burlar a legislação eleitoral que define o tempo de propaganda de cada candidato.

6.5 Contratação de shows artísticos para inaugurações custeados por recursos públicos (art.75 da lei nº 9.504/97)

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.

A regra inserta no art. 75 veda nos três meses que antecedem as eleições, a inauguração de obra pública com a realização de show artístico custeado com dinheiro dos cofres públicos para todas as esferas administrativas: federal, estadual e municipal.

Assim, a lei proíbe a utilização de recursos públicos para a contratação de show nas inaugurações realizadas às vésperas das eleições, por presumi-las como ato de campanha e de promoção. Observa-se, que a vedação abrange também as repartições públicas que não estejam envolvidas nas eleições. Por exemplo, na campanha para o Executivo Municipal (prefeitos), veda-se ao Executivo Estadual

(governador) a contratação de show artístico naquele período, mesmo não havendo campanha no âmbito estadual, e vice-versa. A legislação de regência visa evitar o abuso do poder político e preservar a igualdade dos candidatos e a normalidade do processo eleitoral[8].

6.6 Comparecimento de candidatos a inaugurações de obras públicas (art. 77 da lei nº 9.504/97)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009). Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

A hipótese legal tem o claro objetivo de evitar o uso da máquina estatal em favor de candidatura, isto é, impedir que obras patrocinadas com recursos públicos sejam desvirtuadas em prol de candidatos. Com isso, prestigia-se a impessoalidade e a moralidade na Administração Pública.[9]

O que se veda é a participação dos candidatos e não a inauguração de obras públicas. (Ac. no 19.404, de 18.9.2001, rel. Min. Fernando Neves).

A proibição se aplica ao comparecimento do candidato à inauguração de obra pública localizada na mesma circunscrição em que o candidato disputa cargo eletivo, independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal. [TSE - Ac. de 30.9.2004 REspe nº 24122, rel. Min. Caputo Bastos]. Além disso, a vedação em tela é de comparecimento à inauguração de obra pública, não de obra privada, ainda que esta tenha

recebido recursos públicos (TSE – Ac. de 3.10.2017 no REspe nº 18.212/RS, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto).

Para a vedação, é suficiente o mero comparecimento do candidato, independente de sua efetiva participação?

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

Nada indica que houve mera troca de palavras, mas sim relevante alteração no sentido da regra positivada. Comparecer, no léxico, significa aparecer ou apresentar-se em determinado lugar, ao passo que participar denota tomar parte, compartilhar. Ora, participar de um evento não é o mesmo que comparecer a ele. A qualidade de espectador ou comparecente não deve ser confundida com a de participante. Enquanto o espectador é mera testemunha do evento, o participante ali está para exercer uma função: ou presidirá o encontro, ou discursará, ou comporá a mesa de autoridades, enfim, estará no centro das atenções dos presentes. O texto vigente equipara ambas as situações. [...] (Direito eleitoral – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020, pág. 105).

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

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

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

Mas, diferentemente dos posicionamentos acima, vê-se que o TSE também tem admitido a aplicação do princípio da proporcionalidade. Em

determinadas manifestações, o Tribunal, afasta 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 conforme trechos das decisões abaixo:

Eleições 2016 [...] Vereador. Conduta vedada. Comparecimento à inauguração de obra pública. Art. 77 da Lei nº 9.504/97. Conclusão regional: participação sem destaque. Ausência de desequilíbrio do pleito. [...] 1. A jurisprudência do TSE admite a aplicação do princípio da proporcionalidade na representação por conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97, para afastar a sanção de cassação do diploma, quando a presença do candidato em inauguração de obra pública ocorre de forma discreta e sem a sua participação ativa na solenidade, de modo a não acarretar a quebra de chances entre os players [...] 2. In casu , no exame do caderno probatório, o TRE, embora reconhecendo o comparecimento do candidato, assentou que a sua presença no evento se deu sem qualquer destaque que pudesse comprometer minimamente o equilíbrio do pleito, motivo pelo qual deixou de aplicar a sanção de cassação [...]” Ac. de 31.8.2017 no AgR-AI nº 49997, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto; no mesmo sentido: o Ac. de 9.8.2016 no RO nº 198403, rel. Min. Luciana Lóssio, o Ac. de 9.6.2016 no AgR-REspe nº 126025, rel. Min. Luiz Fux e o Ac. de 3.9.2014 no AgR-REspe nº 47371, rel. Min. Laurita Vaz, red. designado Min. João Otávio de Noronha.)

“Eleições 2014 [...] Conduta vedada ao agente público (Lei das eleições, art. 77). Candidato. Deputado estadual. Comparecimento à inauguração de obra pública. Princípio da proporcionalidade. Incidência. Não configuração do ilícito. [...] 1. O princípio da proporcionalidade aplicado no âmbito do art. 77 da Lei nº 9.504/97 é admitido para afastar a configuração do ilícito eleitoral, quando a presença do candidato se dá de forma discreta e sem sua participação ativa no evento, porquanto, nessas hipóteses, não se verifica a quebra da igualdade de chances entre os candidatos na disputa eleitoral. [...] 2. In casu , consta do aresto regional que a presença da candidata deu-se de forma discreta, sem qualquer destaque ou manifestação perante o reduzido número de presentes, não havendo sua participação ativa no evento. Dessa forma, aplica-se ao caso o princípio da proporcionalidade, a fim de que seja afastada a caracterização do ilícito eleitoral, ex vi da jurisprudência sedimentada por esta Corte Superior. [...]” (Ac. de 9.6.2016 no AgR-REspe nº 126025, rel. Min. Luiz Fux.)

“Eleições 2016 [...] Vereador. Conduta vedada. Comparecimento à inauguração de obra pública. Art. 77 da Lei no 9.504/97. Conclusão regional: participação sem destaque. Ausência de desequilíbrio do pleito. [...] 1. A jurisprudência do TSE admite a aplicação do princípio da proporcionalidade na representação por conduta vedada descrita no art. 77 da Lei no 9.504/97, para afastar a sanção de cassação do diploma, quando a presença do candidato em inauguração de obra pública ocorre de forma discreta e sem a sua participação ativa na solenidade, de modo a não acarretar a quebra de chances entre os players [...]” (Ac. de 31.8.2017 no AgR-AI 49645, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.)

“[...] Eleições 2012. Prefeito. Representação. Conduta vedada aos agentes públicos em campanha. Comparecimento a inauguração de obra pública. Princípio da proporcionalidade. [...] 1. É incontroverso que o agravante [...] compareceu a inauguração de obra pública no Município de Soledade/PB faltando menos de quinze dias para o pleito, em violação ao art. 77 da Lei 9.504/97. 2. Todavia, deve ser aplicado no caso dos autos o princípio da proporcionalidade, notadamente diante da ausência de participação ativa do agravante no referido evento, não tendo havido, assim, quebra da igualdade entre os candidatos. [...]” (Ac. de 3.9.2014 no AgR-REspe nº 47371, rel. Min. Laurita Vaz, red. designado Min. João Otávio de Noronha.)

Referido entendimento orientou o Tribunal Regional Eleitoral do Acre como bem ilustra trechos da decisão que segue:

5ª Zona eleitoral - Atos judiciais - Representação (11541) nº 0600323-07.2020.6.01.0005 Processo: 0600323-07.2020.6.01.0005 Representação (Tarauacá - AC) - DJE/TRE-AC Edição 277/2020- Publicação: 13 de novembro de 2020.

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

[...] Pois bem. Da análise dos autos, tenho que o pedido formulado pelo MPE não merece acolhimento, conforme se passa a expor. Dispõe o art. 77, da Lei nº 9.504/97, in verbis, que: [...] A despeito da modificação redacional do dispositivo transcrito, tendo em conta sua natureza eminentemente restritiva, tem-se a necessidade de cautela na interpretação, a fim de que não haja cassação indevida de candidaturas legítimas e, desse modo, intervenção abusiva do Poder Judiciário no jogo democrático. Com efeito, acerca do tema, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com fundamento

*no princípio da proporcionalidade, firmou-se no sentido do afastamento da sanção multicitada nas hipóteses em que a presença do candidato na inauguração de obra pública ocorre de modo discreto e sem participação ativa. Nesse sentido, *ipsis verbis*: [...] No caso dos autos, o pedido do MPE é alicerçado na mera verificação de que os candidatos estiveram presentes na inauguração da unidade da Defensoria Pública no Município de Tarauacá, sem demonstração, contudo, ainda que minimamente, da eventual participação ativa de tais representados no evento ou mesmo ocupação de lugar de destaque, dentre as autoridades convidadas.*

*Ao revés, ao que se observa dos registros fotográficos anexados, os representados se posicionaram entre o público em geral, como qualquer do povo, revelando-se desproporcional o afastamento de seus registros de candidatura, nos termos requeridos, sob pena de violação ao princípio democrático. Dessarte, tenho que a cassação do registro/diploma é sanção indevida *in casu*, impondo-se, com isso, a improcedência do pleito inicial. [...]¹*

Assim, ainda que feitas tais considerações, faz-se necessário ponderação, sendo prudente, dessa forma, que o candidato não participe das inaugurações, mesmo que seja na condição de mero espectador na solenidade.

7. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE NA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL (ART. 74 DA LEI Nº 9.504/97)

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.

¹ DJE/TRE-AC Edição 277/2020- Publicação: 13 de novembro de 2020
[:https://dje-consulta.tse.jus.br/80917123-3869-4089-9ae9-0666dbc1d5f3](https://dje-consulta.tse.jus.br/80917123-3869-4089-9ae9-0666dbc1d5f3)

Art. 37§1º 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.

Como visto, visa-se impedir que autoridades ou agentes públicos, a pretexto de se servirem do princípio que assevera a publicação dos atos administrativos, empreguem instrumentos de divulgação oficiais para fins promocionais próprios, para sua personalização, fazendo uso de tais mecanismos para promover-se como pessoa, fortalecendo sua imagem individual em detrimento do interesse público. Protege-se assim o princípio da impessoalidade.

A divulgação governamental permitida deve ter apenas feições educativas, informativas ou de orientação social, de forma que somente a publicação que tenha por fito servir à formação, à transmissão de conhecimentos e à conscientização da comunidade é legítima. Logo, a adoção de símbolos ou emblemas nessas divulgações devem ter feições neutras, que não redundem, mesmo que obliquamente, no enaltecimento pessoal de agente público. Não configura propaganda institucional irregular entrevista que, no caso, inseriu-se dentro dos limites da informação jornalística, apenas dando a conhecer ao público determinada atividade do governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais.” (TSE, Rp nº 234.313, Acórdão de 07/10/2010, relator Ministro Joelson Costa Dias).

“[...] Eleições 2020. Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE). Abuso de autoridade (art. 74 da Lei 9.504/97). Conduta vedada a agentes públicos (art. 73, IV, da lei 9.504/97). [...] Abuso de autoridade. Publicidade institucional. Art. 37, § 1º, da CF/88. Doutrina. Jurisprudência. Exigência. Custeio. Recursos públicos. Não configuração. 2. Consoante o art. 74 da Lei 9.504/97,

‘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’. Por sua vez, dispõe o art. 37, § 1º, da CF/88 que ‘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’. 3. ‘Com base na compreensão da reserva legal proporcional, 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’ (AgR-AI 440-24/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, publicado em sessão em 29/4/2015). 4. No caso, extrai-se da moldura fática do acórdão regional que o material confeccionado – informativos veiculados no primeiro semestre de 2020, contendo autopromoção do recorrente, então chefe do Executivo – foi custeado com recursos próprios. Assim, ao contrário do que frisou o TRE/SP, de que seria ‘irrelevante que a publicidade não tenha sido custeada com recursos públicos’, trata-se de requisito imprescindível à configuração do abuso de autoridade do art. 74 da Lei 9.504/97. [...]”

[\(Ac. de 17.11.2023 no REspEI nº 060046744, rel. Min. Benedito Gonçalves.\)](#)

Para a caracterização do ilícito 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] No mesmo sentido: (AgR-AI 440-24/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, publicado em sessão em 29/4/2015) e (Ac. de 17.11.2023 no REspEI nº 060046744, rel. Min. Benedito Gonçalves.).

Postagem em perfil pessoal do gestor: “[...] Eleições 2020. Prefeito. Representação. Conduta vedada. [...] Art. 37, § 1º, CF/88. Postagem em perfil pessoal do gestor. Publicidade institucional não caracterizada. 2. O

art. 74 da Lei 9.504/97 capitula como ilícito eleitoral a violação ao art. 37, § 1º, da CF/88, no qual previsto que '[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'. 3. A aferição dessa conduta exige, primeiramente, que se esteja diante de publicidade institucional, premissa que não se verifica quando divulgados feitos administrativos em página pessoal do gestor nas redes sociais, realizada sem dispêndio de recursos públicos. Precedentes. 4. No caso em análise, o primeiro recorrido publicou em seu perfil no Instagram um vídeo, realizado às suas expensas, noticiando a aquisição de um terreno no qual seria construído ponto de ônibus e mototáxi. O TRE/AL, em harmonia com o entendimento desta Corte Superior, concluiu tratar-se de mera promoção pessoal lícita. [...]” (Ac. de 17.11.2023 no REspEI nº 060068091, rel. Min. Benedito Gonçalves.)

O §1º do artigo 37 tem aplicabilidade incondicionada no tempo, incide em qualquer momento, independente da sucessão de pleito eleitoral. Conforme estabelece o TSE: “1. A ação de investigação judicial eleitoral para apuração do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, por violação ao princípio da impessoalidade (Constituição, art. 37, § 1º), pode ser ajuizada em momento anterior ao registro de candidatura, haja vista, na hipótese de eventual procedência, as sanções atingirem tanto candidatos quanto não candidatos. 2. O abuso do poder de autoridade pode se configurar, inclusive, a partir de fatos ocorridos em momento anterior ao registro de candidatura ou ao início da campanha eleitoral. Precedentes.” (Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5032, Acórdão de 30/09/2014, Relator(a) Min. João Otávio de Noronha).

8. QUADRO RESUMO

Aplicável a todos os agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais:	Aplicável na circunscrição do pleito. Ou seja, nas Eleições de 2024, apenas ao agente público municipal:
Cessão e uso de bens públicos em benefício de candidato, partido político ou coligação - Art. 73, inciso I	Nomeação de servidor público e outras medidas de direito de pessoal - Art. 73, inciso V.
Uso de materiais ou serviços, custeados pelo erário, que ultrapasse as prerrogativas do agente - Art. 73, inciso II	Publicidade institucional - Art. 73, inciso VI, "b", § 3º
Cessão de servidores e empregados públicos ou uso de seus serviços para comitês de campanha eleitoral - Art. 73, inciso III	Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito - Art. 73, inciso VI "c" § 3º
Uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social - Art. 73, inciso IV	Aumento dos gastos com publicidade - Art. 73, inciso VII -
Transferência voluntária - Art. 73, inciso VI "a"	Revisão geral da remuneração dos servidores públicos além do limite legal - Art. 73, inciso VIII

Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios - Art. 73, § 10	
Execução de programas sociais por entidades vinculadas ou mantidas por candidato - Art. 73, § 11	
Publicidade sem caráter educativo, informativo ou de orientação social - Art. 74	
Contratação de shows artísticos pagos com dinheiro público para inaugurações - Art. 75.	
Comparecimento a inaugurações de obras públicas – art. 77 A proibição se aplica ao comparecimento do candidato à inauguração de obra pública localizada na mesma circunscrição em que o candidato disputa cargo eletivo, independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal [TSE, 2004, RESPE 24122].	

Conduta do Servidor Público:

Apesar de ser permitido aos servidores manifestarem suas preferências políticas de maneira pessoal e privada, é fundamental que, no desempenho de suas funções, mantenham a neutralidade e a imparcialidade. Devem evitar qualquer atitude que possa ser vista como uso do cargo para influenciar o processo eleitoral.

Para evitar qualquer incidente, listamos o que é permitido pela Justiça Eleitoral e o que é vedado.

VEDADO	PERMITIDO
Usar hashtags que façam referência à campanha ou promoção de candidatos, mesmo que de maneira subliminar.	Compartilhar informações de utilidade pública
Veicular discursos, entrevistas ou qualquer pronunciamento de autoridades que sejam candidatos.	Informações para a população sobre chuvas e como se proteger, por exemplo.
Interagir com comentários que tenham cunho eleitoral, mesmo que de maneira subliminar, como indicação de slogan, legenda.	Postar conteúdos em sites, blogs e demais plataformas digitais que sigam a premissa de serviços de utilidade pública. O material que não tiver essa temática está vedado durante o período até o fim das eleições (resultado do segundo turno). Os conteúdos veiculados ou postados anteriormente podem continuar na plataforma, desde que sem destaque e datados
Publicar conteúdo e/ou análise que envolvam emissão de juízo de valor referentes a ações, políticas públicas e programas sociais, bem como comparações entre governos ou promessas de qualquer tipo.	Disponibilizar releases aos jornalistas, inclusive em áreas de livre acesso de suas propriedades digitais, desde que observadas as vedações de conteúdo dispostas acima sobre publicidade em período eleitoral
Usar conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral, materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, para exaltar de alguma forma os candidatos e suas ações.	Recomendamos que, durante o período eleitoral, não sejam feitas menções aos perfis de prefeituras e de candidatos. Caso seja necessário citar, como boa prática, recomendamos substituir citações ao nome do prefeito por “a Prefeitura”.

CUIDADOS EXTRAS

Caso algum candidato participe de um evento que será noticiado, escolher fotos em que ele/ela não apareça para serem enviadas para a imprensa.

Observar se existem placas, cartazes ou adesivos em vias públicas nas fotos.

Cuidado ao utilizar dados e resgatar matérias para não incorrer em erros e linkar materiais que foram produzidos antes do período eleitoral.

9. FONTES SUGERIDAS

Considerando que a cartilha objetivou apresentar de forma sucinta as principais condutas vedadas para as eleições de 2024, aos agentes públicos que busquem maior aprofundamento na temática eleitoral, sugere-se as fontes a seguir elencadas:

- Normas e documentações - Eleições 2024:
<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024/normas-e-documentacoes/normas-e-documentacoes-eleicoes-2024>
- Coletânea de Jurisprudência do TSE - Organizada por assunto: Condutas vedadas a agentes públicos.
<https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos>

9.1 BIBLIOGRAFIAS CONSULTADAS

Coletânea de Jurisprudência do TSE - Organizada por assunto:
Condutas vedadas a agentes públicos.

<https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos>

Gomes, José Jairo. Direito eleitoral – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

Manual de condutas proibidas pela legislação eleitoral 2024-
Orientações para os agentes públicos do Estado de São Paulo.
Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Subscritores: André Luiz dos Santos Nakamura Carolina Pellegrini Maia Rovina Diana Loureiro Paiva de Castro Elisângela da Libração Marina de Lima Lopes Paula de Siqueira Nunes

Manual – Orientação aos Agentes Públicos à Luz da Lei nº 9.504/97/
Tribunal de Contas do Estado do Piauí – 1. Ed. – Teresina: TCE-PI, Secretaria de Controle Externo (SECEX), 2024

Manual de comportamento dos agentes públicos da administração. Eleições 2022 Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina.

Orientação das condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições 2018 - Procuradoria-Geral do Estado do Acre (Adaptação).

Nota Técnica nº: 1/2024 - PGE/GAPGE-10030 Complementa a Nota Técnica nº: 2/2022 - PGE/GAPGE, com orientações sobre as condutas vedadas aos agentes públicos estaduais nas eleições de 2024.

[1] MASCARENHAS, Paulo. Lei Eleitoral Comentada. 7. ed. São Paulo: Cultura Jurídica, p. 92

[2] Direito eleitoral / José Jairo Gomes. – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. pág. 1031

[3] [Parecer PA 169/2009]

[4] Manual TCE PI

[5] Direito eleitoral / José Jairo Gomes. – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. pág. 1034/1035)

[6] Direito eleitoral / José Jairo Gomes. – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. pág. 1036/1037)

[7] [Parecer SUBG-CONS 32/2016].
<http://www.portal.pge.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/02/manual-de-condutas-proibidas-pela-legislacao-eleitoral-1.pdf>

[8] (Ac. 1219, Itumbiara-GO, data 03/10/2006, Relator: Euler de Almeida Silva Júnior, TRE-GO

[9] Direito eleitoral / José Jairo Gomes. – 16. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.



PGE
PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE

www.pge.ac.gov.br

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

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DO ACRE



PGE

PROCURADORIA GERAL
DO ESTADO DO ACRE

