



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Nota Técnica nº: 2/2022 - PGE/GAPGE-10030

Altera e consolida a Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE

I- Calendário das condutas vedadas aos agentes públicos no período eleitoral de 2022

II- Generalidades (itens 1 a 6)

III- Lei nº 9.504/97:

- III. 1- Art. 57-C: veiculação de propaganda eleitoral na internet (itens 117 a 119)
- III. 2- Art. 73, *caput*: vedação genérica a condutas que afetem a igualdade no pleito (itens 7 e 8)
- III. 3- Art. 73, I: uso ou cessão de bens públicos (itens 10 a 15)
- III. 4- Art. 73, II: uso de materiais ou serviços públicos (itens 16 a 18)
- III. 5- Art. 73, III: cessão de servidor público ou uso de seus serviços (itens 19 a 23)
- III. 6- Art. 73, IV: uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social (itens 24 a 33)
- III. 7- Art. 73, V: nomeação ou contratação, movimentação, supressão ou readaptação de vantagens de servidor público (itens 44 a 54)
- III. 8- Art. 73, VI:
 - III. 8.1- alínea “a”: transferência voluntária de recursos entre entes federados (itens 55 a 69)
 - III. 8.2- alínea “b”: publicidade institucional (itens 70 a 78)
 - III. 8.3- alínea “c”: pronunciamento em rádio e televisão (itens 79 a 84)
- III. 9- Art. 73, VII: despesas com publicidade (itens 85 a 92)
- III. 10- Art. 73, VIII: revisão geral de remuneração (itens 93 a 98)
- III. 11- Art. 73, § 1º: conceito de agente público (item 9)
- III. 12- Art. 73, § 10: distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (itens 34 a 42)
- III. 13- Art. 73, § 11: entidade nominalmente vinculada a candidato (item 43)
- III. 14- Art. 75: inaugurações e contratação de shows artísticos com recursos públicos (itens 99 a 105)

III. 15- Art. 77: comparecimento em inaugurações de obras públicas (itens 106 a 116)

IV- Lei Complementar nº 101/2000 - LRF (e alterações pelas Leis Complementares nº 173/2020 e nº 178/2021):

IV. 1- Art. 21: aumento de despesa com pessoal em final de mandato (itens 120 a 133)

IV. 2- Art. 23, §§ 3º e 4º: aumento da despesa com pessoal que exceda os limites globais (itens 134 e 135)

IV. 3- Art. 31, § 3º: aumento da dívida consolidada (itens 136 a 138)

IV. 4- Art. 38, IV, "b": operação de crédito por antecipação de receita (itens 139 e 140)

IV. 5- Art. 42: assunção de obrigação de despesa em fim de mandato (itens 141 a 147)

V- Conclusão (item 148).

I - CALENDÁRIO DAS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS NO PERÍODO ELEITORAL DE 2022

I. Vedações contínuas (sem limitação temporal):

I. 1. Art. 57-C, Lei 9.504/97: veiculação de propaganda eleitoral na internet (itens 117 a 119)

I. 2. Art. 73, I, Lei 9.504/97: uso ou cessão de bens públicos (itens 10 a 15)

I. 3. Art. 73, II, Lei 9.504/97: uso de materiais ou serviços públicos (itens 16 a 18)

I. 4. Art. 73, III, Lei 9.504/97: cessão de servidor público ou uso de seus serviços (itens 19 a 23)

I. 5. Art. 73, IV, Lei 9.504/97: uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social (itens 24 a 33)

II. Vedações em todo o ano das eleições (1/1/2022 a 31/12/2022):

II. 1. Art. 73, § 10, Lei 9.504/97: distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (itens 34 a 42)

II. 2. Art. 73, § 11, Lei 9.504/97: entidade nominalmente vinculada a candidato (item 43)

II. 3. Art. 38, IV, "b", LRF: operação de crédito por antecipação de receita (itens 139 e 140)

III. Vedações no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Governador (1/1/2022 a 30/4/2022):

III. 1. Art. 23, §§ 3º e 4º, LRF: aumento da despesa com pessoal que exceda os limites globais (itens 134 e 135)

III. 2. Art. 31, § 3º, LRF: aumento da dívida consolidada (itens 136 a 138)

IV. Vedações no primeiro semestre do ano das eleições (1/1/2022 a 30/6/2022):

IV. 1. Art. 73, VII, Lei 9.504/97: despesas com publicidade (itens 85 a 92)

V. Vedações nos 180 dias anteriores às eleições até a posse dos eleitos (5/4/2022 a 1/1/2023):

V. 1. Art. 73, VIII, Lei 9.504/97: revisão geral de remuneração (itens 93 a 98)

VI. Vedações nos dois últimos quadrimestres do mandato do Governador (1/5/2022 a 31/12/2022):

VI. 1. Art. 42, LRF: assunção de obrigação de despesa em fim de mandato (itens 141 a 147)

VII. Vedações nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos (2/7/2002 a 1/1/2023):

VII. 1. Art. 73, V, Lei 9.504/97: nomeação ou contratação, movimentação, supressão ou readaptação de vantagens de servidor público (itens 44 a 54)

VIII. Vedações nos três meses que antecedem o pleito (2/7/2022 a 2/10/2022 ou 30/10/2022, se vier a ocorrer segundo turno):

VIII. 1. Art. 73, VI, "a", Lei 9.504/97: transferência voluntária de recursos entre entes federados (itens 55 a 69)

VIII. 2. Art. 73, VI, "b", Lei 9.504/97: publicidade institucional (itens 70 a 78)

VIII. 3. Art. 73, VI, "c", Lei 9.504/97: pronunciamento em rádio e televisão (itens 79 a 84)

VIII. 4. Art. 75, Lei 9.504/97: contratação de shows artísticos com recursos públicos em inaugurações (itens 99 a 105)

VIII. 5. Art. 77, Lei 9.504/97: comparecimento em inaugurações de obras públicas (itens 106 a 116)

II - GENERALIDADES

1. Trata-se de consolidado de disposições legais que tratam de condutas vedadas aos agentes públicos no período eleitoral em curso, com explicações e esclarecimentos desses comandos normativos e de suas implicações, a servir como norteador aos membros da Administração Pública em suas atuações.

2. As diretrizes apresentadas, escoradas ainda em normas éticas - igualmente fundamentais em contexto eleitoral com participantes que integram a Administração, e, nessa condição, têm acesso ao seu aparelhamento e a recursos públicos - , prestam-se, sobretudo, a impedir que a posição de agente público propicie quebra da igualdade de oportunidades entre candidatos nessas eleições, e a evitar questionamentos de atos administrativos.

3. Adota-se, assim, nesse compêndio, exposição segmentada consoante normas da Lei nacional nº 9.504/97 que estabelecem as mais significativas restrições de comportamento funcional público nesse lapso eleitoral. E nessas considerações serão intercalados e apresentados regramentos da Lei Complementar nacional nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com as alterações promovidas pelas Leis Complementares nºs 173/2020 e 178/2021 que, ao estatuírem condicionantes à atuação do administrador público em fim de mandato, relacionam-se às espécies de proibição de agir da legislação eleitoral.

4. Ainda anoto, neste introdutório, a possibilidade de a conduta do administrador público ser avaliada, inclusive, perante o artigo 22 da Lei Complementar nacional nº 64/1990¹, o qual estabelece censura ampla a atos de autoridade pública. O comando, na ótica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)², evidencia reprovação a condutas que, mesmo formalmente legais, denotam-se orientadas, efetivamente, por interesses eleitorais; a vedação, na hipótese, é genérica a todas as ações de agente público que, ao cabo, visem influenciar o eleitorado. Logo, a despeito de não configurada qualquer das específicas condutas vedadas no artigo 73 da Lei nº 9.504/1997 (espécies do gênero abuso de autoridade), pode ser reconhecido abuso de poder por ato de autoridade³, cuja prática *“não está condicionada à limitação temporal das condutas vedadas descritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97”*⁴. E a caracterização do ato abusivo, desde a inclusão do inciso XVI ao artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90⁵, prescinde da demonstração de que o comportamento do agente público teve potencial para influir no pleito eleitoral, sendo suficiente a *“gravidade das circunstâncias que o caracterizam”*⁶.

5. Nesse derradeiro aspecto, observo que, segundo iterativa jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, *“para a caracterização do abuso de poder, é necessária a comprovação da **gravidade** dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos”*⁷. É dizer, certas condutas do governante candidato à reeleição, de qualquer dos entes federados, ainda que amparadas em lei, podem representar uma quebra de rotina administrativa demasiadamente atrativa aos eleitores, apta a configurar abuso do poder político (exemplificadamente, na intensificação atípica de programa de regularização fundiária nos meses anteriores ao pleito, situação enfrentada pela Corte Superior Eleitoral⁸).

6. Por último, vale registrar que as datas especificadas nesta Nota Técnica levam em consideração o cronograma eleitoral para o ano de 2022 divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

III- LEI Nº 9.504/97

- artigo 73, caput: “São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:”

7. O comando não é taxativo quando erige situações de restrições às ações dos agentes públicos. Traz, como exposto nos itens 4 e 5, apenas alguns modelos de circunstâncias que já se presumem ilícitas, mas sem afastar a proibição de qualquer outro tipo de comportamento que malfira a lisura do pleito eleitoral, ou seja, que traduza favorecimento, ainda que tácito, de um candidato em detrimento de outro, com franco desequilíbrio na concorrência e potencialidade para desestabilizar o pleito.

8. E às hipóteses listadas no artigo 73 basta a equivalência da conduta com a descrição normativa para, por presunção legal, ter-se configurada a vedação. Desnecessária é a comprovação da potencialidade lesiva do ato e da finalidade eleitoreira, exceto nas situações dos incisos I e IV, para os quais deve haver a certeza de benefício a candidato, com rompimento da igualdade de oportunidades no pleito⁹; essas ressalvas estão melhor demonstradas nas diretrizes seguintes específicas a cada uma das condutas vedadas.

- artigo 73, § 1º: “Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.”

9. O dispositivo explicita a dimensão do termo “agentes públicos”. A expressão é adotada em sua concepção ampla, e engloba, além dos servidores efetivos civis e celetistas, os militares (mesmo os recrutados para o serviço militar obrigatório), os contratados temporários, os ocupantes de cargos em comissão, e todo e qualquer aquele que ostente qualquer relação com a Administração Pública Direta ou Indireta, ainda que informal ou sem remuneração. Por isso, também qualificam-se como agentes públicos, para fins de restrições de condutas no período eleitoral, os estagiários, voluntário que exerça ações em unidades públicas ou para fins públicos, detentores de mandato eletivo, os prestadores terceirizados de serviço, concessionários e permissionários de serviços públicos e delegatários de função pública, requisitado para prestação de tarefa pública (como mesário e escrutinador de votos nas eleições), e quaisquer outros que tenham alguma atividade pública, seja qual for a natureza da relação que determina esse exercício.

- artigo 73, inciso 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;”

10. Representa norma proibitiva de eficácia contínua, não limitada no tempo e no espaço, isto é, em qualquer período, mesmo fora do ano eleitoral, tolhe-se a utilização e cessão de bem público em favor de partido político, candidato ou qualquer associação eleitoral¹⁰. A regra também incide em qualquer esfera administrativa, esteja ou não envolvida no pleito. E a vedação abrange, inclusive, os bens cuja posse pela Administração é derivada de relação de depósito ou de locação. Escapam do preceito os bens de uso comum¹¹.

11. Exige-se evidência de que o ato tem capacidade de abalar a igualdade entre candidatos no pleito¹². Quer dizer, é preciso ficar demonstrado que houve a cessão ou o uso efetivo do bem público do interesse coletivo para servir aos interesses do candidato e de sua campanha eleitoral, caso contrário, não haverá a configuração do tipo previsto¹³.

12. Exemplos de vedação: exposição de programa eleitoral de candidato em bem imóvel do Estado de Goiás ou em repartição pública estadual¹⁴, inclusive se feita por chefes do poder executivo candidatos à reeleição em suas residências oficiais¹⁵; aproveitamento de equipamentos de unidade pública, como telefones, computadores, materiais de expediente, para realizar propaganda eleitoral; valer-se de veículos oficiais e de dependências de órgãos públicos para transportar, manter ou fazer uso de material de projeto ou de campanha eleitoral usar ou autorizar a utilização de meios de transporte oficiais para carreatas políticas; realização de reuniões com fins eleitorais em bens públicos (como em salas de aula e ginásio de esportes); propaganda com o objetivo de pedir votos para pretensos candidatos em inauguração de obras públicas¹⁶; bem como lançamento de pré-candidatura nas dependências de qualquer dos poderes do Estado *independe do marco cronológico previsto em lei para o registro de candidaturas*.¹⁷

13. Nos termos legais, a proibição é excepcionada para realização de convenção partidária, bem como nas circunstâncias do artigo 73, §2º, da Lei nº 9.504/97.

14. Quanto à primeira hipótese de ressalva acima, decorre do artigo 8º, §2º, da Lei nº 9.504/97, conforme o qual *“para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento.”* Anoto que, pelo *caput* desse artigo 8º, *“A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.”* Quanto a essa exceção, convém cautela ao agente público, especialmente quando pretenda tornar-se candidato na eleição, pois ainda que o uso de veículo oficial por agente público para movimentar-se até o local onde se dará convenção partidária não configure, a princípio, conduta vedada, se esse agente vier a ser escolhido como candidato, a utilização do bem pode ser compreendida como favorecedora de uma futura candidatura¹⁸.

15. Pela segunda ressalva, do artigo 73, §2º, é lícito o uso de transporte oficial *“pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76” e “em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público”*¹⁹. Ou seja, ao Presidente da República candidato à reeleição é permitido usar veículo oficial, desde que promova o devido ressarcimento. Aos demais candidatos à reeleição que a norma especifica, aí inseridos os Governadores e Vice-Governadores de estados, o transporte oficial é admitido somente no trajeto entre residências oficiais do agente candidato e locais de reuniões referentes às suas ações eleitorais, mas não para a realização da campanha efetivamente (o que, segundo dito §2º, só é legítimo ao Presidente da República).

- artigo 73, inciso II: *“usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;”*

16. É proibição aplicável em todo o ano eleitoral, e mesmo fora dele. Atinge todas as esferas administrativas, ainda que não enredadas nas eleições.

17. Os agentes públicos dos Poderes Executivo e Legislativo que, por essa qualidade funcional, têm à sua disposição materiais e serviços custeados por recursos públicos, devem usá-los

apenas como previsto nos regimentos estatutários e normas infralegais relacionadas, ou, sem regramento específico a respeito, consoante a realidade habitual verificada fora do período eleitoral. A promoção de campanhas sociais inseridas entre as competências ordinárias dos órgãos estaduais, a princípio, afasta da situação fática proibida prevista no art. 73, II, da Lei nº 9.504/1997. Nesse sentido, foi a orientação exarada no Despacho nº 264/2020 – GAB (processo nº 202010319000204), segundo a qual *Em outras palavras, se as campanhas de enfrentamento à violência contra crianças e de erradicação do trabalho infantil fazem parte das atribuições institucionais da Secretaria e já estão inseridas no calendário de eventos e campanhas do órgão não se vê impedimento para confecção do material de publicidade institucional, desde que observado o princípio da impessoalidade e demais ditames legais pertinentes.* 20. *Em todo o caso, finda a campanha, os materiais publicitários não poderão ser doados a entidades privadas ligadas a quaisquer candidatos, partidos políticos ou coligações, conforme art. 24, II, da Lei 9.504/97.*

18. Em síntese, reverte-se em ilicitude, portanto, **são exemplos de vedação**, o uso dos equipamentos de propriedade do poder público em benefício de candidato, coligação ou partido político, a exemplo de telefones fixos ou celulares, computadores, conta de e-mail institucional e listas internas de correio eletrônico²⁰, como também a utilização de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral, ou até mesmo para fazer transporte gratuito de quaisquer materiais para particulares, sem justificativa legal²¹. Assim, não pode um agente público fazer uso do telefone de um órgão público ou do e-mail institucional para convocar ou informar acerca de reunião de cunho político. Também é proibida a utilização de impressoras do Poder Público para confecção de material de campanha, ainda que o papel seja fornecido pelo próprio agente.

- artigo 73, inciso 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;”

19. A restrição é contínua, vale em qualquer tempo, logo, recairá em todo o ano eleitoral de 2022. Também não é limitada apenas à esfera administrativa envolvida no pleito.

20. Excetuam-se do comando as situações em que o funcionário estiver em desfrute de licença, ou outra espécie de afastamento temporário legal (como férias, e o lapso fora do horário de expediente) que, efetivamente, o desvincule do ambiente público, e faça que suas ações encaixem-se exclusivamente em sua órbita privada. Ainda escapam da previsão normativa servidores de outros poderes, que não os do Executivo²², e os cedidos pelo agente ao qual se imputa a conduta vedada²³. Vale anotar que a simples apresentação do local de trabalho ou entrevista sobre o cotidiano do seu trabalho por servidores públicos a autoridades não se enquadra na vedação eleitoral²⁴. Nesse mesmo sentido, é o mero engajamento eleitoral de servidor público, fora do exercício das atribuições do cargo, mediante a exteriorização de apoio político nos perfis pessoais dos servidores na rede social Facebook, ainda que durante o horário de expediente.²⁵

21. Pela finalidade da norma, subentende-se que também os serviços terceirizados dos quais se serve o Poder Público compreendem-se na proibição.

22. Os titulares de cargos em comissão e os agentes políticos que, fora de sua jornada de trabalho, venham a participar de eventos eleitorais, não devem identificar-se como agentes públicos, nem permitir que assim sejam distinguidos. Quanto aos agentes políticos, anoto que não se reconheceu a prática da conduta descrita no art. 73, III, da Lei nº 9.504/97, em face do comparecimento de secretários em **ato isolado de campanha** no horário de expediente, pois segundo o entendimento do TSE, “os agentes políticos não se sujeitam a expediente fixo ou ao cumprimento de carga horária, o que afasta a incidência do inciso III do referido dispositivo legal”.²⁶ Importante observar que essa participação deve

ser deliberada, e não decorrente de imposição de autoridade pública hierarquicamente superior, compulsoriedade que, se constatada, faz configurar a vedação do inciso III.

23. Exemplos de vedação: a montagem e desmontagem de palanques eleitorais por servidor público; distribuição de panfletos com propaganda eleitoral por funcionário público; o desempenho pelo servidor de sua função pública com roupas ou acessórios (adesivos, broches, botons) que tenham conotação de propaganda eleitoral; a participação de servidores civis ou militares, muitas vezes com o uso de bens públicos, na produção de vídeo da propaganda eleitoral transmitido, pela TV, no horário gratuito destinado a tal fim²⁷; atuação como advogado de candidato e coligação de servidor com regime de dedicação exclusiva (Procurador-Geral do Município), cujo exercício da advocacia privada é vedado²⁸; a gestão do Chefe do Poder Executivo para confecção de uniformes na cor da legenda do partido, na maioria das vezes custeada com dinheiro público, para uso pelos servidores do respectivo ente estatal²⁹. As duas últimas situações ensejam a prática de mais de uma conduta eleitoral vedada, conforme se verifica na jurisprudência citada.

- artigo 73, inciso 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;"*

24. O impedimento dessa conduta estende-se a todo o período eleitoral, e mesmo fora dele, e destina-se a todas às extensões da Administração Pública. *"A configuração da prática da conduta vedada prevista no inciso IV do art. 73 da Lei das Eleições não está submetida a limite temporal fixo ou à existência de candidaturas registradas perante a justiça eleitoral"*³⁰.

25. Pela norma, veta-se que o programa público social de distribuição de bens e serviços seja relacionado à figura de algum candidato, partido político ou coligação. O impedimento não está, efetivamente, na instituição ou na continuidade de projeto social (como em hipóteses de programas permanentes ou emergenciais), mas sim na sua utilização promocional a candidato.

26. Proíbe-se, então, que o caráter institucional da política pública fique desnaturado pela preponderância do clientelismo político ou pela propagação, no programa social, de determinado concorrente ao pleito eleitoral, partido político ou coligação. Assim, à caracterização do veto, "é necessário demonstrar o caráter eleitoral ou o uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação"³¹, bem como "as circunstâncias específicas do fato, tais como a sua proximidade com o período eleitoral concentrado e, especialmente, a sua correlação direta com as eleições, que o torna tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais"³² (vide sublinhado no item 8 acima).

27. O agente público, portanto, ao executar programas de assistência social em curso deve acautelar-se quando deliberar quanto ao momento, meio, local e modo dessa realização, para garantir atuação isenta, que evite qualquer associação, ainda que indireta, dessas ações públicas a algum ato político-partidário³³. Haverá ilicitude apenas quando o ato promocional ocorrer durante o contexto de distribuição de bens ou serviços, devendo haver a respectiva contemporaneidade³⁴.

28. Como o conteúdo normativo tem por elementos o caráter gratuito, assistencialista³⁵, da conduta do agente público, a proibição perde aplicabilidade quando a ação pública estiver contemplada em programa estatal, ou equivalente, que requeira contrapartida – tanto financeira, como de outra ordem - do beneficiário³⁶, não sendo suficiente para a descaracterização do ilícito, porém, a contraparte em custo módico ou insignificante.

29. O TSE também já decidiu que a vedação não incide se o ato não implicar desfrute de bem ou serviço por beneficiários individuais, mas pela comunidade, sociedade, na sua essência de coletividade³⁷. Noutra circunstância, entretanto, em evento de inauguração de poço artesiano custeado com recursos públicos, o qual iria ser conectado à rede de distribuição de água para a respectiva localidade, o TSE censurou ato de autoridade pública participante do evento, que aproveitou o ensejo para enaltecer a figura do então governador e candidato³⁸.

30. As peculiaridades temporais e circunstanciais, assim, são decisivas para a configuração ou não do ilícito eleitoral do inciso IV. Em qualquer hipótese, todavia, o ato ainda pode ser punível, numa outra dimensão de análise, a título de abuso de poder político.

31. E a responsabilização decorrente do proibitivo alcança aqueles que agiram fazendo uso promocional da divulgação, e também seus beneficiários (art. 73, §8º, da Lei nº 9.504/97)³⁹. Assim, a *“realização de atos de propaganda eleitoral de forma concomitante à distribuição de bens e vantagens custeados pelos cofres públicos, com a presença de familiares e integrantes da campanha eleitoral, configura a hipótese de uso promocional proibido pela legislação”*⁴⁰, (grifei).

32. Exemplos de comportamentos vedados aos agentes públicos: publicação em sítio da internet, facebook, instagram, twitter pessoal, ou qualquer outra ferramenta tecnológica, de distribuição gratuita de cestas básicas custeadas com recursos públicos; divulgação de oferecimento de serviços de assistência médica em local onde constem faixas de campanha política, ou a oferta do respectivo serviço com a participação de candidato ou pré-candidato eleitoral; pronunciamentos, ou mesmo a presença, de candidatos em eventos públicos de entrega desses benefícios sociais⁴¹; promoção eleitoral decorrente da divulgação de atos de distribuição gratuita de bens, mediante o comparecimento ostensivo da primeira-dama, de familiares do candidato, ou de figuras públicas a este vinculadas⁴²; fotografias nos mesmos episódios, e nessas mesmas condições, difundidas em redes sociais ou na mídia; programas públicos de incentivo ao lazer em meio a manifestações políticas; distribuição de lotes residenciais com anúncios sobre candidato; doação de livros didáticos a escolas públicas com registros grafados nas obras de nome e número de concorrente ao pleito eleitoral⁴³; participação de candidato em evento de entrega de *cheques-moradia*, no qual utilizada a logomarca do então pré-concorrente (Tribunal Regional Eleitoral-TRE/GO nº 0603679-71.2018.6.09.0000)⁴⁴.

33. Não se enquadram na vedação: a divulgação ao público de simples medidas administrativas necessárias à execução de programas sociais, as quais só se realizam mediante a efetiva participação da sociedade, como notícias de abertura de inscrições em cadastro de requerimento de benefício, de atendimento gratuito de saúde a ser realizado em determinado local e momento, assim como os outros tipos de comunicados desse gênero (essa publicação deve conter feição meramente informativa e imparcial)⁴⁵; a *“participação de pré-candidato em inauguração de conjunto habitacional em que entregues casas próprias a algumas famílias”* quando *“ocorrido o fato cerca de um ano antes das eleições de 2010”*⁴⁶; *“a mera divulgação de implementação de programa social mediante a promessa de distribuição de lotes de terras aos eleitores”* (grifei)⁴⁷.

- 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. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)”*

34. O dispositivo intercala-se com a regra do artigo 73, IV, dos itens acima, mas com conteúdo mais restritivo.

35. A vedação é contínua, em todo o ano eleitoral (a partir de 1/1/2022), e é independente da circunscrição do pleito.

36. O comando reserva-se a hipóteses em que a distribuição decorra de **ações assistencialistas**, nas quais a população seja diretamente beneficiada^{48 49}; pressupõe benevolência da Administração Pública⁵⁰.

37. Pela regra, não é permitido o oferecimento de bens⁵¹, valores ou benefícios pelo Poder Público⁵² de modo gracioso, isto é, sem contrapartida, sem contraprestação pelo terceiro beneficiado. Traduz, portanto, vedação a *“qualquer forma desonerada de benefícios a terceiros, tal como ocorre com as doações sem encargo, subvenções sociais, contribuições”*⁵³, repasses de recursos públicos, sem qualquer contrapartida a entidades sem fins lucrativos, entre outros.

38. O impedimento não se configura: *i)* no repasse de benefícios pelo Poder Público com contraparte do favorecido^{54 55}, em doação com encargo (ou modal), que se realiza com a imposição de uma obrigação ao donatário⁵⁶; importa que a contrapartida do beneficiário seja significativa em relação ao bem doado ou recurso repassado, com vantagem efetiva ao doador, ou equivalente, ou seja, encargos irrisórios (como a mera previsão de utilização do bem para determinada atividade de interesse público, condição ordinária em doações pela Administração) não descaracterizam a gratuidade do ato⁵⁷; *ii)* se a distribuição é objeto de ato vinculado em razão de direito subjetivo do beneficiário; ou *iii)* se concerne a transferência entre órgãos públicos – do mesmo ou de distintos entes federativos (na hipótese de diferentes entes federados, deve ser observado o inciso VI, alínea “a”, do artigo 73)⁵⁸.

39. Exceções legais à proibição são hipóteses de distribuição: *i)* motivada por calamidade pública (como a reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 501/2020 e pelo Decreto estadual nº 9.691/2020) ou estado de emergência; *ii)* derivada de programas sociais já legalmente autorizados e em execução orçamentária no exercício financeiro antecedente ao do ano eleitoral. Em quaisquer das hipóteses, o contexto jamais deve ser aproveitado para a promoção de candidato ou partido político.

40. Sobre a ressalva da alínea *ii)* do item 39, necessário, para sua incidência, que: *i)* a política pública social tenha se iniciado no ano anterior ao da eleição⁵⁹, de modo que insuficiente apenas a sua criação/instituição/previsão antecipada (a condicionante visa evitar que o agente público use de sua discricionariedade para criar ações assistenciais, e, oportunamente, se sirva dessa faculdade em período eleitoral, e acabe influenciando na consciência dos eleitores, tirando proveito de uma frágil condição econômico-social desses terceiros); admite-se, então, somente a **continuidade da execução** de projetos sociais distributivos, e não o estabelecimento e a realização (início) de novas ações dessa natureza⁶⁰; *ii)* o programa social tenha sido *especificamente* previsto em lei formal (e não decreto⁶¹), ainda que não seja uma *“lei única e exclusivamente para o programa”*, pois a *“especificação pode estar na lei orgânica municipal, na lei orçamentária”*⁶²; não satisfaz a exceção a simples previsão *genérica* em lei orçamentária de verbas para custeio de programas de assistência social de distribuição gratuita de bens ou serviços⁶³, devendo haver descrição legal *específica* da respectiva ação governamental social.

41. A caracterização da conduta do agente público como enquadrada no § 10 não requer averiguação do intuito eleitoral no seu agir. O ato pode ser refutável mesmo que não implique direto favorecimento a candidato, partido político ou coligação; a regra do § 10 prescinde da análise do potencial da conduta para afetar a regularidade do pleito (dispensa a evidência de abuso de poder político, econômico ou de autoridade). Influindo ou não na lisura da eleição, comportamento com os contornos do §10 representa abuso de poder simples, e, assim, proibido. Essa é a percepção do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que tem deliberado que tão apenas a configuração objetiva do tipo de conduta do

§10 é bastante para desenhar o ilícito, independente da potencialidade do agir do agente público, a qual só é sopesada para graduar a penalidade a ser imposta ao infrator. Fato que se subsuma à regra desse comando é presumida pela lei como lesiva ao pleito, portanto, indevida⁶⁴.

42. Valiosa, aqui, a menção a alguns julgados do TSE assinalados por peculiaridades que podem servir ao administrador como referencial nas suas condutas vindouras.

42.1. O tribunal já considerou práticas vedadas: a realização de casamentos gratuitos em escola pública, com a utilização de servidores públicos, e isenção de emolumentos (AgR-REspe nº 29411; acórdão de 5/11/2019); a entrega de tratores por candidato a associação comunitária (REspe 44855, acórdão de 28/12/2019); a doação de imóveis urbanos a locais sem lei autorizativa prévia (AgR-AI 24771, acórdão de 15/8/2019); sanção de lei concessiva de isenção de imposto a famílias, sem estimativa orçamentária específica, em condições suficientes a resultar benefício aos locais (REspe nº 82203, acórdão de 9/8/2018).

42.2. No REspe nº 48472 (acórdão de 5/8/2014), extrai-se a ideia de que o mero incremento de programa social, com recrudescimento em ano eleitoral de benefícios que já antes vinham sendo ofertados, não se ajusta ao artigo 73, § 10. Na mesma direção, e mais recente, o TSE, no AgR-REspe nº 41811 (acórdão 26/9/2019), concluiu que *“a continuidade - ou mesmo a intensificação - da prestação dos serviços públicos essenciais durante o ano eleitoral não pode ser considerada distribuição de benefícios pela Administração, sobretudo consideradas as necessidades da população local, no tocante à prestação desse tipo de serviço”*; o cenário fático era de mutirão de consultas médicas. Em ambas as hipóteses, também foi desconsiderado o abuso de poder (art. 22 da Lei Complementar nº 64/90)⁶⁵. No geral, o TSE, ao deliberar sobre a legitimidade de medidas de intensificação de programa social em ano eleitoral, tem observado se o programa estatal, recrudescido no período, preserva linearidade em seu formato, isto é, se eventual mudança em sua execução não se reveste de tentativa de implantação de nova política social capaz de influir no eleitor. Não há, a princípio, proibição no incremento do programa, desde que se dê em continuidade de ação já apreendida pela sociedade em gestões antecedentes, ou seja, contanto que ocorra em proporções que não sinalizem qualquer desvirtuamento da ação política original - o que seria sugestivo de afetar a vontade do eleitorado⁶⁶. Assim, inovações pelo agente público, em ano eleitoral, como direcionamento de projetos a segmentos sociais antes não beneficiados, e utilização de métodos de custeio mais generosos dos que os habitualmente adotados em exercícios anteriores já foram ações consideradas como distribuição gratuita de benefícios tolhida pelo artigo 73, § 10 (TSE, Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, em 20/9/2011; Recurso Especial Eleitoral nº 3611, em 02/08/2018⁶⁷; Agravo de Instrumento nº 28353, em 31/5/2019⁶⁸; Tribunal Regional Eleitoral/GO RE 12169, DJ de 13/01/2014).

42.3. De igual modo, no que atina a incentivos fiscais, a solução depende do contexto em que ofertado esse benefício. Quando representar programa já realizado em anos anteriores pelo Poder Público, e mantido o mesmo formato do projeto no interregno eleitoral, a vedação, à primeira vista, não se caracteriza. Num outro aspecto, ações novidadeiras para redução de tributo ou de dívida ativa, ou mesmo para estimular o pagamento de exação com o oferecimento de prêmios, já foram caracterizadas como distribuição gratuita de benefícios, tolhida pelo artigo 73, § 10⁶⁹. Mais recentemente, o TSE mitigou ainda mais a proibição, para isso se valendo de singularidades dos casos avaliados; conforme **Despacho nº 1584/2020-GAB** (processo nº 202017604002395) desta Procuradoria-Geral⁷⁰, no julgamento do Recurso Eleitoral nº 5619/PR (acórdão de 14/5/2020)⁷¹, o tribunal concluiu que *‘a hipótese de concessão de benefícios fiscais não se enquadra no conceito de distribuição gratuita de benefícios exigido para caracterizar a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/1997’,* levando em consideração: *i) a constância desses programas de benefícios fiscais; ii) seu potencial social positivo; e, iii) e, sobretudo, o fato de não retratar renúncia total ao pagamento da dívida tributária (mas parcial, via descontos e parcelamento) - de modo que, com isso, haveria contrapartida pelo beneficiário.*

42.4. O TSE não encarou como distribuição gratuita, do § 10 do artigo 73, a doação de imóvel público a associação esportiva em circunstância de alteração do local de sua sede, a qual já antes funcionava em bem público informalmente cedido à tal entidade particular⁷².

42.5. Já deliberado, também, que a vedação não incide quando firmado convênio e transferidos recursos financeiros a entidades públicas e privadas para aplicação final na manutenção de “serviços públicos nas áreas do esporte, da cultura e do turismo”, e no seu fomento, sem que patenteado cunho assistencialista. O caso ainda marcava-se pela presença de “contrapartidas por parte dos proponentes, podendo ser financeiras, na forma de bens ou serviços próprios ou sociais (art. 52 do Decreto nº 1.291/2008)”, e pela existência de legislação estadual criadora de fundo voltado a incentivos à cultura e ao turismo⁷³. A propósito, circunstância similar já foi objeto do Despacho “AG” nº 03111/2014 desta Procuradoria-Geral-PGE, que cuidou da disponibilização pela Goiás Turismo, em eventos ligados ao turismo, de artistas e estrutura física a entes municipais⁷⁴. Também no REspe nº 24389 (acórdão de 12/2/2019), o mesmo tribunal considerou legítima a oferta de leite a cidadãos durante evento agropecuário, apontado a tradição da festividade, e a cobrança de ingresso para participação na festa, como fatores para descaracterizar a vedação⁷⁵. Em ilação diferente, o TSE, no Ag-R-AI 27173 (acórdão de 7/6/2018), afastou o caráter cultural de feira agropecuária, fazendo incidir a proibição legal.

42.6. Foi considerada legítima a doação em espécie, pelo Banco do Brasil, à UNESCO⁷⁶, para utilização em projeto voltado a ações de proteção à criança (*Projeto Criança Esperança*). Relevados, para o caso, a tradição da entidade em efetuar esses repasses ao dito ente privado em anos pretéritos, e o valor que a Constituição Federal atribui a iniciativas em defesa dos interesses da criança⁷⁷.

42.7. A distribuição de tablets a alunos de escolas de rede pública municipal foi inferida como consequência de política pública educacional (*Programa Escola Digital*) já desenvolvida em ano passado, programa este sem caráter assistencialista, e com feição de manutenção de serviço público; os bens ofertados o foram em regime de comodato (mediante o cumprimento de requisitos e encargos em contraparte), e os alunos deles se serviam em aula apenas, mantendo-se, quanto ao mais, na escola, de modo que nenhum benefício econômico real houve aos estudantes.⁷⁸

42.8. Para o TSE, apenas a publicação de lei com autorização para transmissão de bens imóveis públicos no período da vedação, se não sucedida da efetiva entrega dos bens (tradição não materializada) no ano eleitoral⁷⁹, não atrai a regra proibitiva.

- artigo 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. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

43. A continuidade em ano eleitoral de programas sociais autorizados em lei e já iniciados em ano anterior só é lícita se executada por entidade cujo nome não esteja vinculado a candidato, e para cuja manutenção não contribua esse concorrente. Essa regra é vigorante em todo o ano da eleição.

- artigo 73, inciso 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"

44. A vedação do dispositivo estabelece-se a partir de 2/7/2022, e tem por termo final a data de 1/1/2023 (posse dos eleitos). Só atinge as esferas da Administração da circunscrição do pleito, de modo que os entes municipais, nesse ano eleitoral, não estão incluídos no impedimento.

45. Da norma principal desse inciso V, veda-se qualquer ato de nomeação, contratação ou de admissão de servidor público. A proibição não se estende à nomeação para cargos em comissão⁸⁰ e à exoneração de seu titular⁸¹⁸², e sequer à designação e destituição de função comissionada (alínea "a" do inciso V). Também não há óbice ao provimento de cargos da estrutura de órgãos autônomos, em específico, os do Poder Judiciário, do Ministério Público estadual e do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios (alínea "b" do inciso V).

46. De acordo com a aludida regra, são ainda excluídas da proibição, as nomeações de aprovados em concursos públicos homologados até 2/7/2022 (alínea "c" do inciso V). Tendo havido, até esse limite temporal, o ato homologatório, é legal a nomeação, em qualquer período, dos candidatos habilitados. A legitimidade desses atos de provimento condiciona-se, ainda, ao atendimento do artigo 21 da Lei Complementar estadual nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF), que foi recentemente alterado pela Lei Complementar nº 173/2020, passando a considerar nulo, nos incisos I, II e III, qualquer ato que represente aumento da despesa de pessoal no âmbito da Administração Pública estadual nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, isto é, a partir de 5/7/2022 até o 31/12/2022, cujas hipóteses de vedação correspondentes serão particularmente orientadas nos itens 120 a 147, e à observância do art. 22⁸³ dessa legislação.

47. Percebe-se que há um pequeno descompasso (de três dias) entre o período de vedação imposto pela norma eleitoral e pela LRF, sendo importante consignar que prevalece a vedação sobre o interregno a que se refere a lei eleitoral, ou seja, a nomeação de candidatos aprovados em concursos públicos não homologados fica vedada no período de 02/07 a 31/12/2022. Significa dizer que se a homologação se der após 2/7/2022, os correspondentes atos de provimento só podem suceder a partir de 1/1/2023. Nada impede a realização de concursos públicos no período de 2/7/2022 a 1/1/2023, pois a vedação é circunscrita ao ato de nomeação dos aprovados⁸⁴.

48. Relativamente aos contratos temporários estribados nos artigos 37, IX, da Constituição Federal e 92, X, da Constituição Estadual e Lei estadual nº 20.918/2020, o TSE já assentou, em situações similares, que essas contratações e o desfazimento de vínculos dessa natureza não podem ocorrer no período estabelecido pelo referido inciso V (Acórdão 21.167, de 21/08/2003 e Ac. 18.912/2019⁸⁵). Não obstante, na situação excepcionada na alínea "d" desse inciso, mesmo nesse lapso da proibição, legitimam-se os ajustes temporários e nomeações para serviços públicos essenciais e emergenciais, conquanto que autorizadas prévia e expressamente pelo Governador do Estado. Para o TSE, essa exceção configura-se apenas para atividades públicas que se vinculam "à sobrevivência, saúde ou segurança da população" (por exemplo, a instalação de um posto de saúde), ficando excluído dessa concepção o serviço de educação, conforme entendimento assentado nesta Casa, via Despacho nº 894/2019, exarado no processo nº 201800006042265, na esteira da jurisprudência pacífica do TSE (REsp 27.563).

49. A configuração da conduta vedada prevista no art. 73, inciso V, não exclui a renovação dos contratos de serviços temporários, nos três meses que antecedem as eleições, se não atendidas as situações de excepcionalidade reconhecidas pelo Tribunal como serviços necessários à instalação e funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais. *A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não faz distinção entre a contratação originária e a renovação dos contratos temporários... O conceito de 'serviço público essencial' é interpretado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral de maneira restritiva, abarcando apenas aqueles relacionados à sobrevivência, saúde*

ou segurança da população. Exclui-se, portanto, a contratação de profissionais das áreas de educação e assistência social. ⁸⁶

50. Observa-se, ainda, que conforme decidido pelo TSE ⁸⁷, a contratação de servidores temporários às vésperas do período vedado para trabalhar em ano eleitoral, sem prévio concurso público e sem a demonstração do excepcional interesse público, pode caracterizar abuso de poder político, na medida em que para a caracterização do abuso de poder “é necessária a comprovação da gravidade dos fatos, e não sua potencialidade para alterar o resultado da eleição, isto é, deve-se levar em conta o critério qualitativo - a aptidão da conduta para influenciar a vontade livre do eleitor e desequilibrar a disputa entre os candidatos -, e não o quantitativo, qual seja a eventual diferença de votos entre o candidato eleito para determinado cargo e os não eleitos”.

51. No período ainda não se admitem atos de demissão sem justa causa e de exoneração de ofício de servidores. Não há óbice ao ato demissório com justa causa, à exoneração a pedido, e à aplicação de penalidades disciplinares como a demissão, conjunturas nas quais supõe-se que foi atendido o devido processo legal prévio, e que, por isso, os atos de rompimento de liame funcional não motivaram-se por propósitos desonestos do agente público para prejudicar o servidor que lhe é subordinado.

52. O impedimento à supressão de vantagens remuneratórias ou funcionais anteriormente outorgadas, ou à reformulação desses benefícios, não representa vedação ao reconhecimento de benesses remuneratórias que tenham por fato gerador o mero decurso de tempo funcional, como a gratificação adicional por tempo de serviço ⁸⁸, e outras também geradas automaticamente. A readaptação de benefícios que dependa de deliberação discricionária do agente público é o alvo da proibição (por exemplo, a supressão de férias de servidor sem qualquer interesse público manifesto) ⁸⁹. Vale apontar o enfrentamento por parte desta Procuradoria-Geral sobre a promoção por bravura dos militares em face da vedação disposta no art. 73, inciso V, segundo a qual *A situação não consubstancia, portanto, a readaptação de vantagem vedada nos três meses que antecedem o pleito eleitoral e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade, na forma do art. 73, V, da Lei nacional nº. 9.504/1997, sobretudo em vista da edição do diploma fora do período eleitoral.* ⁹⁰

53. É possível a remoção a pedido, e as de ofício de militares, servidores policiais civis e da segurança penitenciária, tendo em vista as modificações constantes das necessidades de pessoal da segurança pública. ⁹¹

54. E numa síntese da proibição central do inciso V, qualquer ato de autoridade superior que revele impedimento, perseguição, e imposição de dificuldades ao regular exercício funcional de servidor, não é admitido. Ilegais, por exemplo, são condutas que: impossibilitam ao servidor usar transporte do qual ordinariamente se serve para o desempenho de seu labor; suspendem o gozo de férias de servidor sem qualquer motivação.

- artigo 73, inciso VI, alínea “a”: “nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;”

55. A proibição incide a partir de 2/7/2022 até 2/10/2022 ou até 30/10/2022 (se vier a ocorrer segundo turno), e, conforme o §3º desse artigo ⁹², alcança todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

56. Por “transferência voluntária de recursos” 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 Saúde⁹³” (artigo 25 da LRF).

57. Consoante a lei eleitoral, não é permitido o repasse voluntário de recursos pelo Estado de Goiás a municípios⁹⁴. São ressalvados *apenas 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...A literalidade do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997 indica que é necessária a existência de obras em andamento, e não apenas de cronograma de execução das obras, para que se configure exceção à conduta ilícita. Portanto, não há como se afastar o enquadramento da conduta ao tipo legal. [...]*⁹⁵

58. Essa vedação estende-se a transferências a entes da Administração Pública indireta⁹⁶. A entrega de verbas a entidades privadas, entretanto, literalmente não se ajusta ao impedimento do inciso VI, “a”, mas pode ser considerada com enfoque no §10 do artigo 73, já exposto⁹⁷, e sem prejuízo, ainda, de ser tida como ilícita perante o artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90 (item 4 anterior).

59. Ainda sob a ótica da norma eleitoral, os atos meramente preparatórios do repasse financeiro – sem a real transferência da verba pública - no lapso da proibição não caracterizam ilegitimidade. Assim, não estão impedidas a assinatura ou a publicação, apenas, de contratos e convênios no período, a não ser que sejam aproveitados para algum fim eleitoral⁹⁸. Ainda que o ajuste negocial para a transferência voluntária de recursos consubstancie-se antes de 2/7/2022, a sua entrega não poderá ocorrer no prazo da proibição. Recomendável, por isso, que o instrumento negocial preveja explicitamente que a liberação da verba só sucederá depois do intervalo da vedação.

60. O repasse financeiro voluntário pelo Estado de Goiás a município, no lapso vedado, é admitido em situações excepcionais de calamidade pública, conjunturas de emergência⁹⁹, e quanto às importâncias destinadas ao Sistema Único de Saúde.

61. Outra ressalva à norma proibitiva, é a transferência para atender a obrigação formal (firmada em instrumento próprio) que já exista antes de 2/7/2022, e especificamente para a realização de obra ou serviço, execução esta que deve ter sido fisicamente iniciada antes de 2/7/2022 - precedida, certamente, de autorização legal, licitação, previsões nas leis orçamentárias¹⁰⁰ - , e apresentar programação prévia fixada (no instrumento negocial) quanto às suas operações e etapas¹⁰¹¹⁰². É insuficiente, portanto, somente a previsão orçamentária.

62. É oportuno revelar o advento da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal¹⁰³, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, passando a permitir que as emendas parlamentares individuais impositivas, a partir de janeiro de 2020, sejam repassadas aos entes federados por meio de duas novas modalidades de transferências: a) transferência especial e; b) transferência com finalidade definida.

63. As transferências voluntárias de que trata o dispositivo constitucional sob apreciação são transferências não obrigatórias ou discricionárias, indicativa do caráter eletivo do ponto de vista de suas programações, porque dependem de vontade política para inclusão no orçamento e para a sua execução. E as programações impositivas não se confundem com as despesas obrigatórias, já que tratam de despesas discricionárias. As leis de diretrizes orçamentárias classificam as programações incluídas por emendas individuais (impositivas) como despesas discricionárias de execução obrigatória, mesmo que denominadas de “transferências obrigatórias”.¹⁰⁴ O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 278/2016 Plenário, determinou que “[a]s transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias.”¹⁰⁵

64. É importante reproduzir a orientação da AGU quanto às condutas vedadas aos Agentes Públicos Federais nas Eleições 2020¹⁰⁶:

Transferência voluntária e orçamento impositivo: Mesmo que haja previsão, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, do denominado orçamento impositivo, ou seja, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, **esse não torna as transferências voluntárias em obrigatórias**, deixando de incidir a vedação eleitoral de realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, prevista no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997. **É que a transferência voluntária tem a natureza de ato jurídico bilateral, de modo que não basta a União ter a imposição de execução orçamentária e financeira para ser efetivada, deve também o outro ente federativo (Estado ou Município) anuir com o recebimento dos recursos e com a consecução de um determinado objeto (obra e/ou serviço) de comum interesse e que demanda cooperação mútua e contrapartidas. (grifo estranho ao texto)**

65. Partindo da premissa de que as novas modalidades de transferências, previstas no art. 166-A da Constituição Federal, a partir da edição da EC nº 105/2019 (transferências especiais e transferências com finalidade definida), são espécies de transferências voluntárias, de natureza discricionária, ainda que sejam de execução obrigatória, devem elas se submeter à legislação eleitoral, estando proibidas nos três meses que antecedem o pleito.

66. Estudo realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados¹⁰⁷ com enfoque direcionado às transferências especiais, argumenta que *As transferências voluntárias realizadas de forma tradicional (art. 25 LRF) ou especial (art. 166-A CF) devem ser submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por terem igualmente potencial de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais*, de modo que a liberação de recursos oriundos das emendas impositivas pela União por meio de transferência especial deve ser inteiramente vedada durante o período eleitoral, diante da inaplicabilidade das ressalvas dispostas no aludido dispositivo legal. Isso porque a ausência da exigência de convênio ou congênere que se aplica à hipótese torna inviável a comprovação de obrigação formal preexistente e do início anterior de obra/serviço, bem como inexistente o cronograma prefixado para consecução de obra ou serviço. Ademais, também não tem como se garantir que a destinação final dos recursos seja direcionada ao atendimento de situações de calamidade pública ou emergências.

67. Relativamente à hipótese de doação de bem imóvel entre entes públicos em ano eleitoral (como do Estado de Goiás a município), valem as diretrizes do Despacho “AG” nº 0303/2018 desta Procuradoria-Geral que, em síntese, são pela aplicação do entendimento externado pela Advocacia-Geral da União no Parecer Plenário nº 002/2016/CNU- Decor/CGU/AGU e na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 02/2016, que fixa:

“A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões, não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea 'a', do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Referências: Art. 73, inciso VI, alínea 'a', e § 10, da Lei nº 9.507, de 30 de setembro de 1997.”

68. Significa dizer que a doação de bem imóvel pertencente a um ente federativo para outro ente não encontra limitação em face do artigo 73, §10, da Lei nº 9.504/97, pois este dispositivo trata de atos distributivos relacionados a projetos assistencialistas, contudo, a hipótese se ajusta ao artigo 73, VI, “a”, aqui focalizado, e nessas condições, tal doação não poderá ser efetivada nos três meses anteriores ao pleito eleitoral, sendo recomendável repisar *a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.*

69. Outras implicações da diretiva acima foram: i) a doação de bem imóvel entre órgãos/entidades do mesmo ente federativo não se enquadra na proibição do artigo 73, VI, “a”, tomada a sua redação exata (“*da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios*”); e, ii) se o ato doador entre entes políticos se dê apenas para disfarçar efetiva transferência do bem a particulares, sendo um dos entes federados mero intermediador do negócio, incumbido somente de transmitir a propriedade a terceiro, deve prevalecer a vedação do artigo 73, §10; diferentemente será se, em ano eleitoral, a transmissão de bem imóvel a outro ente público tenha por fito que este promova medidas administrativas prévias que, mais adiante, e fora do tal interregno de eleição, culminarão na real distribuição de bens a população (como em programas de regularização de fundiária).

- Artigo 73, VI, alínea “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;*”

70. Período da vedação é de 2/7/2022 até 2/10/2022 ou até 30/10/2022 (marco final variante conforme haja ou não o segundo turno eleitoral). A proibição é restrita aos agentes públicos da circunscrição do pleito (artigo 73, §3º), e por isso atinge a Administração Pública do Estado de Goiás somente até que se realizem as eleições para cargos eletivos estaduais, de modo que se não houver segundo turno para a escolha de Governador do Estado, a norma proibitiva tem seu alcance limitado a 2/10/2022. Contudo, é preciso cautela por parte do Municípios quanto a propagação de fatos positivos relativos ao Governo do Estado por ocasião das eleições gerais, não sendo aceitável a divulgação de informações que tenham o condão de impactar a igualdade de oportunidades de certames relativos a outras esferas governativas, sob pena de se abrir a possibilidade de burlas, *permitindo-se que a imagem pública de gestores lançados à reeleição fosse impunemente polida e impulsionada, mediante a intervenção de correligionários ocupantes de cargos em outras esferas da Federação.* ¹⁰⁸

71. A propaganda institucional, à qual o comando se refere, é a definida no artigo 37, §1º, da Constituição Federal: “*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*”¹⁰⁹¹¹⁰. Trata-se, necessariamente, de publicidade custeada com recursos públicos¹¹¹. A vedação do inciso VI, alínea “b”, portanto, é à veiculação dessa publicidade de caráter educativo, informativo e orientador, que se levada a efeito caracterizará o ilícito, e isso independente da aferição de intuito eleitoreiro^{112 113}

72. No lapso vedado, os agentes públicos não devem realizar publicidade institucional, ainda que contratada, autorizada ou iniciada sua veiculação, antes do prazo da proibição¹¹⁴. A vedação atinge a *propaganda mediante e-mail institucional no período vedado pela legislação eleitoral.*¹¹⁵ Ademais, irrelevante para a caracterização do impedimento que o chefe do Poder Executivo tenha autorizado ou tido conhecimento do conteúdo publicitário^{116 117}.

73. Não configura publicidade institucional a mera divulgação de atos oficiais, como atos legais e normativos ¹¹⁸.

74. A lei ressalva da proibição a publicidade de produtos e serviços públicos que tenham concorrência no mercado ¹¹⁹. Concerne aos entes administrativos (como as empresas estatais) que tenham dentre as suas atribuições atos de compra e venda de bens e serviços, que participem de relações comerciais ¹²⁰. Também é excepcionada a publicidade institucional quando urgente e extremamente necessária, qualificativos que só podem ser inferidos e previamente identificados e autorizados pela justiça eleitoral ^{121 122}.

75. Exemplos de condutas vedadas: distribuição de cartilhas informando sobre programas governamentais de incentivo à redução da obesidade contendo símbolo do governo; publicidade de obras públicas realizadas ¹²³; propaganda institucional com o uso de faixas com frases de enaltecimento a feitos do Governador do Estado, candidato à reeleição ¹²⁴; divulgação de celebração de assinatura de convênio pelo Estado de Goiás; utilização em estruturas de obra pública de cores características de símbolo de governo; placa que estampa a realização de obra com mensagens promocionais da administração pública; divulgação, em meio jornalístico, por ente da Administração Indireta, de esclarecimentos acerca de seus feitos, para afastar anteriores críticas a sua gestão por candidato ao pleito eleitoral ¹²⁵; outdoor de evento patrocinado pelo governo estadual com logomarca da administração de então; uso em veículos oficiais de estampagens com símbolo do governo do momento ¹²⁶; veiculações de publicidade institucional em sites oficiais dos entes federados em disputa eleitoral ¹²⁷, observada a cautela apontada no item 70 desta Nota Técnica; desvirtuamento de audiências públicas e publicidade institucional pelas redes sociais, em período vedado, associadas a slogans e símbolos do governo ¹²⁸, independente de dispêndio de recursos públicos ¹²⁹. Realço, na linha do antecedente item 72, o entendimento do TSE de que a proibição caracteriza-se ainda que a publicidade institucional tenha sido autorizada, ou iniciada, antes dos lapso de três meses do impedimento.

76. Exemplos de condutas permitidas: distribuição de folhetos com informações de pontos turísticos do Estado de Goiás sem qualquer referência a candidatura de governante ¹³⁰, bem como a distribuição de folhetos informativos sobre a divulgação de evento cultural no município ¹³¹; simples presença em via pública de ambulância adquirida pelo Estado de Goiás; inauguração de obra pública sem a presença de candidato à eleição; divulgação de concursos públicos por cartazes sem menção a governante; uso de brasão do Estado de Goiás em sítios eletrônicos institucionais; *“a permanência de placas relativas a obras públicas em construção, no período em que é vedada a publicidade institucional, desde que delas não constem expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral”* ¹³²; divulgação em portal de órgão público de palestra antes proferida pelo Secretário de Estado correspondente, relativa a tema de sua área de atuação e em condições inseridas nas suas funções institucionais ¹³³; divulgação ao público, em qualquer período, de medidas de execução de programas sociais as quais só se realizam mediante a efetiva participação da sociedade, como notícias de abertura de inscrições em cadastro de requerimento de benefício, de atendimento gratuito de saúde a ser realizado em determinado local e momento, assim como os outros tipos de comunicados congêneres ¹³⁴. Ênfase, de qualquer forma, que contextos que indiquem amoldarem-se à ressalva do inciso VI, “b”, quando diz *“em caso de grave e urgente necessidade pública”*, requerem prévia autorização pela Justiça Eleitoral ¹³⁵.

77. As diretrizes do Despacho “AG” nº 03435/2014 desta Procuradoria-Geral, em que analisadas várias situações concretas referentes à atuação da Administração Pública estadual daquele tempo e correlacionadas aos limites constitucionais e legais da publicidade oficial, podem ser complementares a esta Nota Técnica na orientação do agente público quanto ao tema.

78. E em vista da advertência da parte final do item 72 anterior, mais a interpretação restrita do TSE acerca das exceções do comando legal em análise, e da ideia de que a proibição do artigo

73, VI, "b" não é elidida ainda que já encetada a publicidade institucional antes do lapso da vedação, recomendável que o agente público pondere quanto à continuidade e ao formato dos programas de governo em difusão. A suspensão ou a reformulação de publicidades institucionais em andamento podem denotar-se necessárias, ou, ao menos, que esclarecidas como legítimas pela Justiça Eleitoral (passagem final da referida alínea "b").

- Artigo 73, VI, alínea "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;"

79. A norma proibitiva incide de 2/7/2022 a 2/10/2022 ou até 30/10/2022 (caso haja o segundo turno eleitoral), e circunscreve-se apenas às esferas administrativas cujos cargos estão em disputa na eleição. O Estado de Goiás, então, sujeita-se a essa proibição, ficando o marco final da norma definido entre 2/7/2022 ou 30/10/2022, conforme, respectivamente, se realize ou não o segundo turno eleitoral para Governador do Estado.

80. Pela norma, no lapso da vedação, qualquer espécie de publicidade governamental deve ser feita no horário eleitoral gratuito, salvo quando a Justiça Eleitoral autorizar antecipadamente a divulgação de matéria que qualifique como urgente, relevante e distintiva das funções de governo (temas de interesse público)¹³⁶.

81. A análise dos requisitos de urgência, relevância e relação com as funções de governo compete à Justiça Eleitoral, que deve ser previamente consultada. Portanto, é vedado ao agente público, administrador ou não, interpretar se determinado caso é de urgência ou não, pois esta tarefa compete exclusivamente à Justiça Eleitoral, que deverá, se for o caso, autorizar previamente a divulgação da matéria em cadeia de rádio e televisão.

82. Ademais, o impedimento alcança todos os agentes públicos, ainda que não sejam candidatos ou não tenham cargos eletivos.

83. Típico comportamento tolhido é a articulação em rádio, com transmissão em cadeia em todos os centros emissores, de agente público como representante de governo.

84. Admite-se, por exemplo, a concessão de entrevistas a pequena emissora de rádio sem qualquer referência a candidato, concorrente, campanha eleitoral; manifestação em programa televisivo sem alusões eleitorais.

- Artigo 73, inciso VII: "empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; (Redação dada pela Lei nº 14.356, de 2022)"

85. A regra tem aplicação no intervalo de 1/1/2022 a 30/6/2022, lapso este que antecede o trimestre imediatamente anterior às eleições. Abrange todas as esferas da Administração Pública.

86. Em razão dessa norma, cabe ao agente público planejar os gastos com publicidade oficial segundo a média de despesas dessa natureza ocorridas nos anos de 2019, 2020 e 2021. Não cabem outras operações matemáticas para se alcançar o valor dessa média (como fracionamentos das

despesas dos anos anteriores em quadrimestres e, quanto a cada um deles, adotar uma média de gastos para execução em ano eleitoral), a qual deve ser definida pelo resultado da média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito¹³⁷. Sobre esse último aspecto, cito o **Despacho nº 887/2022 - GAB**, desta Procuradoria-Geral (processo nº 202217697000236). A regra abrange também os gastos da Administração Indireta¹³⁸, sendo, entretanto, aplicável às empresas estatais o disposto no art. 93 da Lei nacional nº 13.303/2006 - norma especial (e posterior) em relação à legislação eleitoral.

87. E depois de definido o limite de gastos com publicidade, segundo o comando legal, o administrador pode usar de sua discricionariedade para aplicar essa verba no período de 1/1/2022 a 30/6/2022¹³⁹.

88. O cálculo das despesas com publicidade e a apuração do teto estipulado no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, devem ter como parâmetro temporal o momento da veiculação da publicidade, da sua exibição, divulgação, coincidente ou não com o tempo da liquidação¹⁴⁰. Com o resultado, resta ao gestor público, no período de 1/1/2022 a 30/6/2022, realizar, veicular, propagar, transmitir publicidade em montante equivalente ao dito limite apurado, mesmo que a liquidação, o pagamento, ou outra etapa meramente orçamentária-financeira, ocorra posteriormente (**Despacho nº 622/2022-GAB**; processo nº 202217697000236)¹⁴¹.

89. A norma incide em relação às despesas com publicidade oficial, institucional, ou seja, concernentes aos feitos da instituição (ações do Poder Público; informações com cunho de prestação de contas, de cumprimento de obrigações relativas a usuários), de caráter informativo, educativo, de orientação social, sem elementos autopromocionais (art. 37, §1º, da Constituição Federal)¹⁴². A limitação determinada pelo dispositivo não alcança gastos com publicidade legal ou obrigatória, como a publicação oficial de leis, decretos, editais, estratos de contratos, demonstrativos fiscais, bem como a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia (art. 4º da Lei nacional nº 14.356/2022)^{143 144}. Sobre esses aspectos, cito o **Despacho nº 6/2018 SEI - GAB** (processo nº 201811867000943), com as **integrações/retificações** do **Despacho nº 862/2022 - GAB** (processo nº 202200025047650), ambos desta Procuradoria-Geral.

90. A delegação da execução de atos de publicidade pelo chefe do Poder Executivo a outros agentes públicos não o exime da responsabilização pelo excesso de despesa, nos termos do artigo 73, VII. O especificado agente tem, portanto, responsabilidade automática nestes casos¹⁴⁵.

91. Observo que, no REspe nº 37130 (acórdão de 25/8/2020), o TSE, mesmo reconhecendo aumento desproporcional de despesas com propaganda institucional, afastou a vedação do inciso VII ante a ausência de provas de má-fé e do intuito eleitoral com a publicidade; a tanto, foram considerados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (no caso, algumas especificidades influíram a essa ponderação, como a instabilidade administrativa de gestão do ente federado, com sucessivas mudanças dos representantes do Executivo).

92. A legitimidade da conduta do agente público, sob a perspectiva do inciso VII, não exclui a ilicitude segundo o art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 e o art. 37, §1º, da Constituição Federal.

- Artigo 73, inciso 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.”

93. O proibitivo aplica-se no período dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à eleição (§1º do art. 7º da Lei nº 9.504/97), iniciando em 5/4/2022 até 1/1/2023¹⁴⁶, e restringe-se aos entes da Administração da circunscrição do pleito, inserida, então, a esfera administrativa do Estado de Goiás. O impeditivo correlaciona-se com o art. 37, X, da Constituição Federal, e o art. 21, II a IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nacional nº 101/2000, na redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020).

94. Tolhe-se o incremento da remuneração (*lato sensu*) de servidores públicos (da administração direta, autárquica e fundacional, excluídos trabalhadores de empresas públicas, sociedade de economia mista, e afins) por lei que conceda revisão geral anual, quando signifique reajuste em monta superior à mera recomposição das perdas inflacionárias do ano de 2022. O óbice está no aumento real das remunerações, em importância além daquela representativa de conservação do poder de compra de dinheiro. Mas, legal é o ato de revisão se implicar adequação remuneratória que não sobeje o decréscimo da remuneração motivado pela inflação do ano da eleição, que não ultrapasse as perdas do poder aquisitivo por efeitos inflacionários de 2022¹⁴⁷ (inclusive sob a perspectiva do atual art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal; nesse aspecto, vide, mais adiante, as diretrizes registradas acerca desse dispositivo legal).

95. O impedimento estabelece-se para aumentos do vencimento-base, e para qualquer incremento da remuneração final por parcelas devidas a título de contraprestação laboral (TSE, RO nº 763425, acórdão de 9/4/2019)¹⁴⁸¹⁴⁹.

96. Requisito para a legitimidade do reajustamento remuneratório é que seja dado em caráter geral e uniforme a todos do funcionalismo público.

97. *“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”¹⁵⁰. “Nessa linha, a vantagem advinda com a reestruturação da carreira¹⁵¹, concedida exclusivamente a categorias específicas, não pode ser considerada revisão geral de remuneração, não sendo prática ilícita coibida pela legislação eleitoral”^{152 153} (malgrado possa não ser legítima em razão do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na redação da Lei Complementar nº 173/2020; vide mais abaixo as anotações sobre esse preceito).*

98. Todavia, se o reajuste (com aumento de remuneração além das perdas inflacionárias no período vedado) destinar-se a quantidade significativa de servidores, ainda que não representativos da totalidade dos quadros geridos pelo Executivo, a proibição incide (TSE, REspe nº 32372, acórdão de 19/3/2019).

- Artigo 75: *“Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.”*

99. A vedação aplica-se desde 2/7/2022 até a realização das eleições, e atinge todos os âmbitos da Administração Pública.

100. Proíbe-se o uso de verba pública (seja federal, estadual ou municipal, ou mesmo de entes da Administração indireta) para custear eventos artísticos¹⁵⁴ em inaugurações de atos, bens e feitos do Poder Público¹⁵⁵, ainda que esse financiamento público tenha sido apenas parcial.

101. Se a apresentação artística não demandar recursos públicos, será legítima sua realização em paralelo a acontecimentos inaugurativos.

102. O descumprimento da regra sujeita o candidato, agente público ou não, “à cassação do registro ou do diploma”, sem prejuízo da suspensão imediata do ato (art. 75, parágrafo único).

103. Além disso, a conduta pode se enquadrar como ato de improbidade administrativa (art. 10, IX, da Lei nº 8.429/92)¹⁵⁶, na medida em que a contratação de shows para inauguração de obras públicas configura despesa não autorizada por lei.

104. Se a banda foi contratada com o intuito de promover a candidatura do agente público responsável, ter-se-á a tipificação do crime eleitoral previsto nos artigos 346¹⁵⁷ e 377¹⁵⁸ do Código Eleitoral.

105. Há, ainda, a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “j”, da Lei Complementar nº 64/90¹⁵⁹.

- Artigo 77: “É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.”

106. Norma proibitiva com aplicabilidade a partir de 2/7/2022 até o dia do pleito eleitoral. Estende-se a todas as esferas administrativas e tem por destinatários *candidatos* a quaisquer cargos do pleito eleitoral.

107. O art. 77 exige a condição de *candidato* para a configuração da conduta vedada. No entanto, o fato de o gestor ainda não ostentar a *qualificação formal* de candidato, obtida somente a partir da solicitação do registro de candidatura, cuja data-limite é até as 19 horas do dia 15 de agosto de 2022¹⁶⁰, não afasta a incidência da norma proibitiva¹⁶¹.

108. A violação ao dispositivo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

109. A legislação eleitoral proíbe a participação de candidato em inauguração de obras públicas, mas não veda a sua presença em festas públicas¹⁶², a exemplo de evento público de abertura de jogos¹⁶³. Também não veda o comparecimento em obras privadas.

110. É suficiente, para configurar a conduta vedada, o mero comparecimento do candidato, independentemente de sua efetiva participação. Nesse sentido, segundo o Tribunal Superior Eleitoral, é irrelevante, para a caracterização do ilícito, se o candidato realizou explicitamente atos de campanha, se compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade¹⁶⁴.

111. Contudo, em situações pontuais, a sanção de cassação de registro ou diploma é afastada pelo TSE, com fundamento no princípio da proporcionalidade, quando, por exemplo, há simples presença física do candidato na inauguração de obra pública, como qualquer pessoa do povo, sem destaque que possa comprometer minimamente o equilíbrio do pleito eleitoral¹⁶⁵, sem fazer uso da palavra ou dela ser destinatário¹⁶⁶, não sendo identificado e sequer mencionado seu nome ou presença^{167 168}.

112. Desta forma, o governante candidato à reeleição não deve comparecer a inaugurações de obras públicas, a fim de não incorrer no ilícito do art. 77. Todavia, se o comparecimento for imprescindível, na medida em que, enquanto administrador do ente político, cabem-lhe atividades daí decorrentes, as quais podem ser exercidas em paralelo à sua campanha eleitoral¹⁶⁹, sua presença na inauguração deve se dar sem qualquer conotação eleitoreira e sem posição de destaque.

113. Ainda segundo o TSE, não representa, por exemplo, o comportamento proibido, o simples descerramento de placa de novo nome de praça já existente pelo Governador do Estado, candidato à reeleição, por se tratar de ato inerente à sua posição de chefe do Poder Executivo¹⁷⁰.

114. Visita a obra já inaugurada ou em execução também não atrai a norma proibitiva¹⁷¹, assim como o mero comparecimento do Chefe do Executivo a canteiro de obra, por se tratar de prática inerente ao ofício administrativo.¹⁷²

115. *A Lei das Eleições veda o comparecimento apenas de candidato em inaugurações de obras públicas.* Portanto, demais agentes públicos que não sejam candidatos podem comparecer e participar de atos oficiais, sendo-lhes permitido, inclusive, prestar contas, em caráter informativo, da obra inaugurada, desde que observadas as regras do art. 73, em especial, os incisos I e III, que vedam o uso de bens e de servidores públicos em horário de expediente com o fim de favorecer candidato, partido ou coligação. Logo, a presença do agente público deve ter relação de pertinência com o evento, sem pretensão de obter algum benefício eleitoral a candidato, que, por essa razão, não deve ser citado, sob pena de caracterização de abuso de poder político. Também não é vedado o comparecimento de familiares do candidato, contanto que não sejam realizados atos de propaganda eleitoral.

116. Não está impedida a realização de inaugurações de obras públicas, mas desde que não haja propaganda a seu respeito, não sejam contratados shows artísticos com recursos públicos para esse evento, e não compareça candidato ao pleito eleitoral.

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

§ 1º-*É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios:*

(...)

II - oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

117. O mandamento tem aplicabilidade em todos os anos, e dirige-se a toda Administração Pública.

118. Pela norma, sítios eletrônicos oficiais ou acolhidos por órgãos do Poder Público não devem, em qualquer hipótese, conter propaganda eleitoral, manifestada implícita ou explicitamente. Por propaganda eleitoral, compreende-se o ato *“que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública”*¹⁷³.

119. São comportamentos impedidos, consoante o mandamento:

i) lançar em sítio de órgão público, na internet, mensagem consubstanciadora de propaganda eleitoral direcionada a beneficiar certa candidatura, por exemplo, destinada a refutar colocação feita no horário de propaganda eleitoral pelo candidato da oposição¹⁷⁴;

ii) correio eletrônico (e-mail) oficial com conteúdo eleitoral, para divulgação de material de campanha, para convocação de reunião de cunho político ou para qualquer finalidade correlata;

iii) mensagem eletrônica transmitida por intranet de órgão público com divulgação de atos de campanha eleitoral;

iv) indicação de *link* de sítio pessoal de candidato em página oficial, ainda que nesta última não conste a exibição da propaganda eleitoral - a qual, todavia poderá ser acessada pelo *link*¹⁷⁵;

v) divulgação, em sítio institucional, de reportagem com conotação eleitoral, que debate temas próprios do pleito passado, inclusive com divulgação de opinião pessoal sobre candidato¹⁷⁶.

IV- LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)

- "Art. 21. É nulo de pleno direito: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

(...)

II - 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; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

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; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

IV - 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: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

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 [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#).

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no [§ 1º do art. 169 da Constituição Federal](#) ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)."

120. O art. 21 da Lei Complementar nacional nº 101, de 2000, sofreu recente alteração pela Lei Complementar nº 173, de 2020. À vedação do inciso II, correspondente ao parágrafo único da redação original do art. 21, foram acrescentadas as vedações dos incisos III e IV.

121. O dispositivo diz que nulo, inválido e vedado é qualquer ato que represente aumento da despesa de pessoal no âmbito da Administração Pública estadual nos 180 dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, isto é, a partir de 5/7/2022 até 31/12/2022.

122. A nulidade do ato decorre do aumento da despesa com pessoal, nas situações descritas no artigo 21 da LRF. Ato gerador de nova despesa de pessoal é o que efetivamente promova incremento dos encargos passivos do ente político, sem qualquer medida de reequilíbrio fiscal de

compensação a se dar com a supressão ou diminuição de outras despesas de pessoal ou aumento de receitas¹⁷⁷.

123. A norma fiscal em análise não proíbe qualquer incremento nominal no gasto com servidores, no interstício vedado. Nos termos do artigo 19 da LRF, os limites globais de gasto com pessoal serão medidos a partir de percentuais da receita corrente líquida. Assim, respeitada a Lei Eleitoral, são possíveis aumentos nominais no gasto de pessoal, no período em questão, desde que não impliquem em percentual da receita corrente líquida maior do que o registrado no período base da regra, qual seja o mês imediatamente anterior aos 180 dias finais da gestão¹⁷⁸.

124. A LC 173/20 ampliou as restrições quanto à concessão de aumentos no final de mandato, impondo limites, inclusive, ao aumento de pessoal de forma escalonada, que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder ou órgão que tenha cargo eletivo. Ou seja, está vedado o ato que, praticado nos 180 dias anteriores ao final do mandato, somente venha a impactar a despesa com pessoal no mandato do sucessor. Atinge, portanto, tanto a despesa que seja *executada* no período vedado quanto a que tenha data de pagamento *após* esse período, qualquer que seja a data do início da vigência dos seus efeitos financeiros. A vedação abrange os atos (proposições e atos executivos) de aprovação, edição ou sanção. Logo, a proibição alcança não só o envio, pelo Chefe do Poder Executivo, de projeto de lei que conceda reajuste ou aumento de despesa com pessoal, mas também os atos de aprovação, edição ou sanção, pela referida autoridade ou 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, ainda que o processo legislativo tenha sido iniciado antes do prazo vedado.

125. Nesse sentido, censurável é encaminhamento ao Legislativo, pelo Chefe do Poder Executivo, às vésperas da data-limite (5/7/2022), de proposta legislativa a ser sancionada ainda durante o seu mandato, com o objetivo de conceder reajustes, reestruturação de carreiras do setor público, mesmo que postergados seus efeitos para além do seu mandato.

126. Assim, a partir de 5/7/2022, é vedado ao Chefe do Poder Executivo tanto o envio quanto a sanção de projeto de lei que gere aumento de despesa com pessoal, qualquer que seja a data do início da vigência dos seus efeitos financeiros, ainda que postergados para o mandato subsequente.

127. Pela nova redação do art. 21, inciso IV, tornou-se explícito que a vedação alcança também o ato de aprovação, pelo Legislativo, no período vedado (5/7/2022 até 31/12/2022), de projeto de lei que gere aumento de despesa com pessoal.

128. Quanto à nomeação de aprovados em concurso público, a LRF passou a dispor expressamente que este ato será nulo se resultar no aumento de despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem ao término do mandato do Poder Executivo ou se, de alguma forma, prever parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato, nos termos do inciso IV do artigo 21. A limitação em análise estende-se aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público.

129. A regra do art. 21 visa a coibir a prática de atos atentatórios ao interesse público, mas, não, a paralisação da administração. Não são proibidas, portanto, despesas de atos administrativos estaduais implementadas no lapso de 5/7/2022 a 31/12/2022, desde que decorrentes de leis editadas antes de 5/7/2022, que essas legislações sejam compatíveis com as leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei de execução do orçamento anual), e que se tenha certo e demonstrado que o novo dispêndio pode ser absorvido pelo ente federado sem desequilíbrio de seu planejamento fiscal-orçamentário.

130. Exemplos de atos admitidos, que não incorrem na ilegitimidade do artigo 21:

i) nomeação de candidatos aprovados em concursos públicos homologados até 2/7/2022¹⁷⁹, acompanhada de atos de vacância, como por exemplo os que resultam de aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento, ou de outras medidas de compensação, tais como fim de contratações temporárias;

ii) reposições de cargos comissionados vagos;

iii) substituição de funções comissionadas;

iv) ato vinculado de concessão de vantagens remuneratórias asseguradas por leis editadas em momento pretérito ao período de vedação (5/7/2022);

v) concessão de revisão geral anual, prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, desde que a revisão não implique em aumento real e não exceda a correção de perdas inflacionárias do ano de 2022.

131. Os atos do item 130, todavia, não dispensam observância ao artigo 169, *caput* e §1º, da Constituição Federal, ao limite de dispêndio indicado no artigo 20 da LRF e, ainda, ao seu artigo 42.

132. As restrições do art. 21 aplicam-se, inclusive, durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo.

133. A infringência ao dispositivo em análise configura crime contra as finanças públicas, tipificado no 359-G do Código Penal¹⁸⁰.

- Art. 23, §§ 3º e 4º:

"Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

(...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se 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."

134. O limite de despesa com pessoal não pode exceder o limite previsto na LRF no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Governador (1/1/2022 a 30/4/2022). Se isso ocorrer, incidirão a partir de 1/5/2022 - por ser o último ano de mandato do chefe do Poder Executivo - as restrições do artigo 23, §3º, pelo qual ficam vetados, por exemplo, repasses de recursos pela União ao Estado de Goiás advindas de convênios e acordos de cooperação, e a obtenção de recursos por operações de crédito. Quanto a operações de créditos, em fim de mandato do chefe do Poder Executivo, incide ainda o artigo 15 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal¹⁸¹.

135. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa e enquanto perdurar essa situação, ficam suspensos os prazos e as medidas do art. 23 para recondução das despesas de pessoal ao limite, conforme o disposto no art. 65, I, da LRF.

- Artigo 31, §3º:

Art. 31. 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.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#).

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

(...)

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. (sublinhou-se)

136. Se extrapolado o limite da dívida consolidada do Estado de Goiás no quadrimestre de 1/1/2022 a 30/4/2022, incidem as restrições do §1º, a contar de 1/5/2022, para a consubstanciação de operações de crédito, e determina-se a obrigatoriedade de o ente federado alcançar resultado de superávit primário, para absorver o excesso da dívida, inclusive por reduções de empenhos.

137. Dívida consolidada é o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (artigo 29, I, da LRF). Ao Senado Federal cabe fixar esses limites da dívida consolidada.

138. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa e enquanto perdurar essa situação, ficam suspensos os prazos e as medidas do art. 31 para recondução da dívida consolidada ao limite, conforme o disposto no art. 65, I, da LRF.

- Artigo 38, inciso IV, alínea “b”: “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 art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV - estará proibida:

(...)

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.”

139. A partir de 1/1/2022 até 31/12/2022, não é admitida operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, o que compreende captação de recursos financeiros antecipando a realização de receitas previstas no orçamento público.

140. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, na integralidade ou parte do território nacional que inclua o Estado de Goiás, enquanto perdurar a situação, a restrição em análise ficará dispensada para os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo que reconhecer a calamidade pública, nos termos do art. 65, § 1º, I, “a” e § 2º, LRF.

- "Art. 42. 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício."

141. O comando proibitivo ajusta-se desde 1/5/2022. À regra, submete-se, nesse ano, o chefe do Poder Executivo deste estado.

142. À autoridade acima especificada, a vedação refere-se à assunção de obrigação que resulte despesa cujo cumprimento não ocorra plenamente até 31/12/2022; ou, se contraídas para pagamento no exercício seguinte, não tiverem provisão de caixa para o pagamento. Tolhe-se, assim, a inscrição como *Restos a Pagar* ("despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro", segundo o artigo 36 da Lei nº 4.320/64) de gastos gerados a contar de 1/5/2022, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento no exercício seguinte.

143. Desta forma, escapam da proibição apenas as parcelas de compromissos financeiros estendidas ao ano de 2023 que tenham provisionamento integral em caixa.

144. A regra visa a impedir que o administrador assuma obrigações e despesas excessivas no final do seu mandato e, por sua vez, deixe contas a pagar para o seu sucessor, prejudicando a gestão seguinte.

145. Lícita, por exemplo, é a realização de licitação e assinatura de respectivo contrato administrativo, no período de 1/5/2022 a 31/12/2022, para que o Estado de Goiás contrate obra ou serviço, desde que exista dotação orçamentário-financeira, não se trate de recursos de transferência voluntária, e seja observado o artigo 42 da LRF (pagamento até 31/12/2022 ou disponibilidade de caixa para pagamento no exercício seguinte).

146. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, na integralidade ou parte do território nacional que inclua o Estado de Goiás, enquanto perdurar a situação, a restrição do art. 42 fica dispensada, para os atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública (art. 65, § 1º, II, e § 2º, LRF).

147. A inobservância do art. 42 configura o crime tipificado no art. 359-C do Código Penal¹⁸².

V- CONCLUSÃO

148. Questões específicas, não abordadas nas diretrizes gerais desta exposição, poderão ser objeto de análise singular pela Procuradoria-Geral do Estado, em autos próprios. Aliás, e sobretudo em razão das soluções jurisprudenciais relacionadas ao tema variarem conforme diferentes elementos de cada caso concreto, recomendável é o incitamento desta instituição para avaliação de situações *específicas*, quando, a despeito desta orientação, ainda persistir insegurança acerca da legitimidade da conduta do agente público.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE
Procuradora-Geral do Estado

1 “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar **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, obedecido o seguinte rito:**” (grifei)

“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.” (Lei nº 9.504/97)

2TSE, REspe nº 26.054; Relator Ministro César Asfor Rocha; publicação oficial 25/8/2006.

3Vale transcrever algumas passagens das manifestações dos Ministros do TSE que determinaram a decisão no acima citado REspe nº 26.054. O caso envolvia a análise de conduta de Governador do Estado, apoiador de candidato a mandato de Prefeito, que, em instante próximo às eleições municipais, concedeu aumento remuneratório a categorias de servidores estaduais.

“(…) este dispositivo [artigo 73 da Lei nº 9.504/97] enumera condutas que o legislador, de antemão, entendeu serem inadequadas ao período eleitoral devido à possibilidade de virem a configurar fator de desequilíbrio da disputa eleitoral, condutas que podem servir de parâmetro para eventual argumentação acerca de abuso de poder político.

(…)

Na hipótese de abuso de poder político ou de autoridade, importam, por exemplo, a maneira, o momento e a parcela da população potencialmente atingida pelo ato administrativo – que no mais das vezes é revestido de legalidade – e, ainda, a intenção de que tal ato tivesse efeito na eleição.

(…)

5. Não vislumbro, por fim, violação ao art. 86 do CE, porque a circunscrição do pleito seria diversa daquela em que concedidos os benefícios aos servidores. O acórdão regional, com percuciência, afirmou (fl. 766):

‘(…) O município está inserido na circunscrição do Estado, sendo que o envolvimento direto do Governador e dos funcionários públicos estaduais no processo político/eleitoral provoca, necessariamente, reflexos no equilíbrio da eleição municipal, porquanto há coincidência de eleitores. Circunscrição diversa só ocorre quando eleições e atos administrativos ocorrem em Estados distintos ou Municípios distintos.’

(…)

Com razão a Corte a quo. O ato administrativo do governo do Estado pode ter reflexos nas eleições municipais, já que certamente beneficiará os candidatos a prefeito do partido ou apoiados pelo governador. O eleitorado é coincidente.

(…)”

4TSE, AMS nº 3706, acórdão de 6/3/2008.

5 TSE, RO nº 763425, Ac. de 9.4.2019, rel. Min. João Otávio de Noronha.

6 TSE, REspe nº 13.068, Ac de 13/8/2013; REspe nº 82.911, AC. de 17/11/2015.

7 TSE, AgR-AI nº 18805, Ac. de 3.9.2019, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

8 TSE, AI nº 28353, Ac. de 23.4.2019, rel. Min. Luís Roberto Barroso.

9TSE; REspe nº 45.060, acórdão de 26/9/2013; AgR-AI nº 12165, acórdão de 19/8/2010; Recurso Ordinário nº 137994, acórdão de 22/3/2017; AgR-REspe nº 5427532, acórdão de 18/9/2012.

10Ainda que a jurisprudência do TSE tenha, em alguns momentos, dado mostras de mudança de entendimento no que pertine ao período da vedação do artigo 73, I., as manifestações mais recentes da Corte demonstram que a norma proibitiva é de eficácia contínua, não limitada no tempo e no espaço, portanto, sua configuração pode ocorrer em qualquer período, mesmo fora do ano eleitoral, de modo que permanece recomendável ao gestor público ponderação na utilização de bens públicos em contexto eleitoral.

11TSE, AgR-AI nº 12229, acórdão de 26/8/2010.

12TSE, Rp nº 160839, acórdão de 4/12/2014; Rp nº 326725, acórdão de 29/3/2012; AgR- AI nº 060089759, Ac. de 16.4.2020, rel. Min. Og Fernandes.

13 TSE, RO nº 060219665, Ac. de 10.3.2020, rel. Min. Edson Fachin.; REspe nº 32372, Ac. de 19.3.2019, rel. Min. Admar Gonzaga e AgR-RO nº 524365, Ac. de 24.5.2018, rel. Min. Rosa Weber.

14 TSE, RO nº 060219665, ac de 10.3.2020, rel. Min. Edson Fachin. (destaco neste julgado o entendimento segundo o qual a mera utilização de imagem de bem público em propaganda eleitoral não configura conduta vedada, exceto na hipótese excepcional de imagem de acesso restrito ou de bem inacessível).

15 À título ilustrativo, é de se observar que o Ministério Público Federal (MPF) investiga, em 13 estados, se o atual Presidente da República fez propaganda eleitoral ilegal em transmissões virtuais ao vivo no Palácio da Alvorada (pedindo votos e manifestando apoio a candidatos do pleito de 2020).

16 TSE, AgR-REspe nº 060035327, Ac. de 4.6.2019, rel. Min. Og Fernandes.

17 TSE, AgR-REspe nº 20848, Ac. de 26.11.2019, rel. Min. Luis Felipe Salomão.

18TRE/SP, Representação nº 753769, acórdão de 02.08.2011.

19“Atos públicos, pela perspectiva e escopo do legislador por um desejável equilíbrio na disputa, devem ser compreendidos como aqueles que têm prévia convocação e divulgação, com o objetivo de atingir grande participação e visibilidade, a exemplo dos comícios, carreatas e passeatas.

Os atos públicos geralmente se convertem em fatos publicados, mas nem todo fato publicado pode ser considerado ato público, porquanto não explícito o objetivo de transformar o evento em algo com grande amplitude, mas tão somente divulgar ou ilustrar o quanto ocorrido.” (TSE, Rp nº 14562, DJE 27/8/2014).

20 Nesse caso, não há prática de conduta vedada na hipótese de envio de mensagem político-partidária a endereços eletrônicos institucionais amplamente divulgados na internet (AgR-RO nº 524365, Ac. de 24.5.2018, rel. Min. Rosa Weber). Por outro lado, restou comprovada a prática do ato vedado pelo art. 73, inciso II, da Lei nº 9.504/1997, no caso de uso de celular funcional em prol da campanha eleitoral (AgR-AI nº 312, Ac. de 10.10.2019, rel. Min. Og Fernandes).

21 TSE, AgR-REspe nº 50961, Ac. de 6.8.2019, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

22TSE, REspe nº 119653, DJE de 12/9/2016.

23TSE, REspe nº 76210, DJE 6/5/2015.

24 TSE, RP nº 119878, ac. de 13.8.2020, rel. Min. Luís Roberto Barroso.

25 TSE, AgR-AI, ac. de 16.6.2019, rel. Min. Luís Roberto Barroso.

26 TSE, RO nº 060219665, Ac. de 10.3.2020, rel. Min. Edson Fachin.; REspe nº 32372, Ac. de 19.3.2019, rel. Min. Admar Gonzaga e AgR-RO nº 524365, Ac. de 24.5.2018, rel. Min. Rosa Weber.

27 TSE, AgR-RO nº 189673, Ac. de 28.6.2018, rel. Min. Jorge Mussi.

28 TSE, AgR-AI nº 69714, ac. de 28.6.2018, rel. Min. Admar Gonzaga

29 AgR-REspe nº 722, Ac. de 20.8.2020, rel. Min. Luis Felipe Salomão.

30 TSE, REspe 71923, acórdão de 25/8/2015.

- 31** TSE, AgR-REspe nº 5427532, acórdão de 18/9/2012; AgR-RO nº 159535, acórdão de 7/2/2019 (no caso, mera participação de pré-candidato em inauguração de conjunto habitacional, sem prova de uso promocional em seu favor, não atraiu a vedação).
- 32** TSE, REspe 71923, acórdão de 25/8/2015.
- 33**“(…) se o objetivo precipuo da norma é garantir a igualdade entre os candidatos, entendo que seria mais consentâneo com o objetivo almejado pela norma do caput do art. 73, § 10, da Lei das Eleições permitir a continuação no ano eleitoral somente de programas sociais em que se verificasse, além da observância dos requisitos legais, a descaracterização do intento de obtenção de vantagem ilícita (animus lucri faciendi). Execuções orçamentárias tardias, atrasos na liquidação da despesa e eventuais atos que atentem contra a lisura eleitoral, ainda que realizados nos limites definidos pela lei, podem e devem ser objeto de análise sob a perspectiva do abuso de poder político ou **de eventual conduta vedada definida no art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997**.” (grifei, TSE, REspe 1514, acórdão de 17/3/2016)
- 34** TSE, AgR-REspe nº 060039853, Ac. de 4.6.2020, rel. Min. Og Fernandes; AgR-REspe nº 48706, Ac. de 27.4.2020, rel. Min. Luís Roberto Barroso e AgR-RO 1595-35/PR, Rel. Min. Rosa Weber, DJE de 26/2/2019. [...]”; REspeI 20914, data 18/5/2021.
- 35** TSE, AgR-REspe nº 29411, acórdão 5/11/2019.
- 36** TSE; AgR-REspe nº 060039853, acórdão de 4/6/2020; AgR-RO nº 317348, acórdão de 17/4/2018.
- 37** TSE, AgR-RO nº 060137593, acórdão de 2/4/2020; AgR-RO nº 060141138, acórdão de 2/4/2020; AgR-RO nº 060137411, acórdão de 2/4/2020; AgR-RO 1595-35/PR, acórdão de 26/2/2019.
- 38** ROE (Recurso Ordinário Eleitoral) 060038425, data 26/5/2021.
- 39** TSE, Recurso Ordinário Eleitoral, 060038425, data 26/5/2021.
- 40** RESPE 4223285, acórdão de 8/9/2015, TSE.
- 41** AgR-AI 33481, acórdão de 10/10/2017.
- 42** RESPE 71923, acórdão de 25/8/2015; RESPE 4223285, acórdão de 8/9/2015, TSE; REspeI 6474, acórdão de 20/2/2020.
- 43** AgR-AI nº 1159, acórdão de 1/10/2020.
- 44** Na mesma ocasião, outros fatores ainda foram considerados no julgamento pelo TER/GO: i) a transformação do ato de entrega dos benefícios em solenidade, na qual distribuídos alimentos e bebidas à poluição; a montagem de palanque, no qual o candidato permaneceu à exposição; participação ativa do concorrente na entrega das benesses. No entanto, e das diretrizes já apresentadas acerca do sentido do inciso IV do art. 73, tais fatores, ainda que isoladamente, podem ser bastantes para a configuração da respectiva proibição.
- 45** Despacho nº 1237/2021-GAB desta Procuradoria-Geral, no processo nº 202110319002206.
- 46**“(…)Embora a circunstância de os fatos terem sido praticados antes da existência de candidaturas registradas não inviabilize, por si só, a prática da conduta vedada, maior ou menor proximidade com a data das eleições sem dúvida tem relevância para afetar a legitimidade do pleito. Precedentes (…); RO 159535, acórdão de 7/2/2019, TSE.
- 47** TSE, RESPE 85738, acórdão de 8/9/2015.
- 48**Advocacia-Geral da União, no Parecer Plenário nº 002/2016/CNU- Decor/CGU/AGU e na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 02/2016; Despacho “AG” nº 303/2018 desta Procuradoria-Geral.
- 49**No Despacho “AG” nº 03111/2014 desta Procuradoria, foi arredado o aludido caráter assistencialista na realização, em municípios, diretamente pela Goiás Turismo (sem intermediários), de acontecimentos turísticos (como espetáculos, exposições, representações, dentre outros), ainda que jamais tenham ocorrido em anos anteriores. No caso, os eventos especificados foram encarados como de natureza meramente turística, e **corolários naturais das atividades legais da autarquia**. Mas não foram olvidadas recomendações para que os acontecimentos se dessem totalmente neutralizados de qualquer cunho eleitoral. Na mesma orientação, a compreensão também foi pela legitimidade de oferecimento pela Goiás Turismo, a municípios, de serviços artísticos ou de infraestrutura para tais eventos, desde que com contornos equiparáveis aos reputados pelo TSE no REspe 282675 (com finalidade de mero incentivo ao turismo, sem viés assistencialista, mediante recursos provindos de fundos com destinação a esse tipo de fomento, e com contraparte dos beneficiados). E no Despacho “AG” nº 03467/2014, desta Procuradoria, ainda constam outras minudências sobre a questão acima, mais especialmente acerca realização, com uso de verbas públicas, dos eventos conhecidos e denominados como “*Festivais Gastronômicos*” em alguns municípios, “*Temporada do Araguaia*” e “*Show em Trindade*”.
- 50** PROBST, Marcos Fey. Reflexões acerca da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1759, 25 abr. 2008. Disponível em <http://jus.com.br/artigos/11194/reflexoes-acerca-da-distribuicao-gratuita-de-bens-valores-ou-beneficios-em-ano-eleitoral>>. Acesso em 12/8/2021.
- 51** Mesmo que inservíveis.
- 52** Por seus agentes públicos, ainda que não candidatos ao pleito (AgR-AI nº 5747, 12/11/2019).
- 53**PROBST, Marcos Fey. Reflexões acerca da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 12, n. 1759, 25 abr. 2008. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/11194/reflexoes-acerca-da-distribuicao-gratuita-de-bens-valores-ou-beneficios-em-ano-eleitoral>>. Acesso em 12/8/2021.
- 54**TSE, em: RO nº 1717231, proferido em 24.04.2012; RCED nº 43060, proferido em 24.12.2012.
- 55** Despacho nº 375/2018-GAB (processo nº 201710319003248)- PGE; no caso, programa de capacitação de supervisores para funções no Programa Renda Cidadã foi enquadrado como exceção à vedação.
- 56**TSE, Recurso Especial nº 34994, Relator Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, publicação DJE, Tomo 116, data 25/6/2014, p. 62-63.
- 57**“Embora o dispositivo prescreva apenas a distribuição gratuita de bens e serviços, entende-se que a distribuição onerosa também pode configurar a conduta vedada do inciso IV do art. 73 da LE. Com efeito, suponha-se que, na proximidade do pleito, determinado Município passa a oferecer à população, por custo simbólico, medicamento e serviços (v.g. exames) de alto custo, vinculando esta distribuição de bens e/ou serviços a candidato, partido ou coligação. Não resta dúvida que a hipótese se caracteriza como conduta vedada do art. 73, IV, da LE, já que, em uma interpretação sistemática, o pagamento de valor simbólico por serviço ou bem de elevado custo financeiro traz, ao beneficiado, vantagem semelhante ao recebimento gratuito do produto.” (ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*, 5ª ed., atual., Verbo jurídico, 2016)
- 58** Advocacia-Geral da União, no Parecer Plenário nº 002/2016/CNU- Decor/CGU/AGU e na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 02/2016; Despacho “AG” nº 303/2018 desta Procuradoria-Geral.
- 59** O TSE, no AgR-REspe nº 3611, ac. de 24.5.2018, caracterizou como comportamento vedado o aproveitamento, para fins diversos, de recursos orçamentários originalmente destinados para outra política pública, ainda que acessória, por representar inauguração de novo benefício.
- 60** A Lei nº 19.890/2017, que autoriza subvenção social, via termo de fomento, ao desempenho de atividades por parceiro privado, não basta para a ressalva, devendo ter havido criação ou autorização do programa social no ano antecedente ao eleitoral (**Despacho nº 1200/2018-GAB** – PGE; processo nº 201710319000325).
- 61** TSE, AgR-AI 116967, acórdão de 30/6/2011.
- 62** REspe 365-79, de 14/11/2014. Também: REspe 719-23, REspe 1514, e MS 951-34 (25/8/2015), todos do TSE.
- 63** AgR-REspe nº 172, acórdão de 16/11/2016.
- 64**TSE, Representação nº 295986, DJE 17.11.2010; TSE, Recurso especial eleitoral nº 45060, DJE 22.10.2013; TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 36026, DJE 05.05.2011; TSE, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 71990, DJE 22.08.2011; TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 35590, DJE 24.05.2010; TSE, AgR-AI nº 12165, proferido em 19.08.2010; TSE, AgR-REspe 35590, proferido em 29.04.2010; REspe 36045, proferido em 13/3/2014.
- 65** Nesse julgado, o TSE não identificou o incremento de benefício já antes criado, e considerou ilegítima a conduta: “[...] Consignado pela Corte Regional que ‘no ano anterior ao da eleição de 2012, a Prefeitura de Massaranduba somente tinha autorização legal para custear o transporte de macadame, não podendo utilizar receita do orçamento para adquirir esse material com o intuito de distribuí-lo gratuitamente a produtores rurais para fins de incentivo’. Consignada, também, a inobservância dos requisitos instituídos em lei para concessão do benefício. 4. **Não se trata, portanto, de mera ampliação de programa social já em execução no anterior ao pleito de 2012, mas da entrega de novo benefício, cuja autorização legislativa sobreveio apenas em dezembro de 2011, a obstar a sua execução ao longo deste mesmo exercício financeiro.** [...]”

(Ac. de 24.5.2018 no AgR-REspe nº 3611, rel. Min. Rosa Weber.)

66 Vide **Despacho nº 1237/2021-GAB** desta Procuradoria-Geral (processo nº 202110319002206), com indicação de vários julgados do TSE acerca do assunto. **67** “**AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA. CAPTAÇÃO ÍLCITA DE SUFRÁGIO. CORRUPÇÃO ELEITORAL. TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE MACADAME. PROGRAMA SOCIAL AUTORIZADO EM LEI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ANO ANTERIOR AO PLEITO. AUSÊNCIA. GRAVIDADE DEMONSTRADA. CONDUTA ABUSIVA CONFIGURADA. INTUÍTO DE OBTER O VOTO. CORRUPÇÃO ELEITORAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.**

(...)

3. *Consignado pela Corte Regional que “no ano anterior ao da eleição de 2012, a Prefeitura de Massaranduba somente tinha autorização legal para custear o transporte de macadame, não podendo utilizar receita do orçamento para adquirir esse material com o intuito de distribuí-lo gratuitamente a produtores rurais para fins de incentivo”. Consignada, também, a inobservância dos requisitos instituídos em lei para concessão do benefício.* 4. *Não se trata, portanto, de mera ampliação de programa social já em execução no anterior ao pleito de 2012, mas da entrega de novo benefício, cuja autorização legislativa sobreveio apenas em dezembro de 2011, a obstar a sua execução ao longo deste mesmo exercício financeiro.”*(Recurso Especial Eleitoral nº 3611, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 153, Data 02/08/2018, Página 275/276)

68 “**ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS COM AGRAVO. DIREITO ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS. PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. PRELIMINARES REJEITADAS. PARCIAL PROVIMENTO. CASSAÇÃO MANTIDA. AÇÕES CAUTELARES PREJUDICADAS. NOVAS ELEIÇÕES.HIPÓTESE**

(...)

2. *Hipótese em que prefeito candidato à reeleição e presidente da Câmara dos Vereadores candidato ao cargo de vice promoveram: (i) a redução da carga horária semanal de uma categoria de servidores públicos municipais por lei sancionada e promulgada a menos de dois meses do pleito, para conferir tratamento isonômico em relação às demais categorias já beneficiadas; e (ii) a intensificação do programa de regularização fundiária nos meses anteriores à eleição, com a concessão de direito real de uso de áreas de propriedade do município, sem comprovação de dotação orçamentária específica nos exercícios anteriores.*

(...)

INTENSIFICAÇÃO DE PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

12. *O acórdão concluiu pela prática das condutas vedadas previstas no art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9.504/1997, ao verificar que houve a efetiva entrega gratuita dos títulos de direito real de uso durante o ano eleitoral e que, **embora o programa de regularização fundiária estivesse autorizado em lei, não houve comprovação de dotação orçamentária específica relativa ao programa nos exercícios anteriores.** A modificação dessas conclusões - para entender que o programa de regularização fundiária se enquadra na exceção “de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior” - exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, o que é vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/TSE).*

(...)

ABUSO DO PODER POLÍTICO

14. *De acordo com o TRE-RJ, ficou caracterizado o abuso do poder político no caso, em síntese, por cinco fundamentos: (i) **as entregas dos títulos de direito real de uso ocorreram pela primeira vez no ano eleitoral sem comprovação de que se estava seguindo regularmente cronograma ou programação iniciada em exercícios anteriores;** (ii) **houve uso promocional irregular do programa de regularização fundiária em favor da candidatura dos recorrentes durante as eleições, com a realização de eventos de entrega dos títulos, inclusive com a participação dos candidatos;** (iii) **houve concentração desproporcional da entrega dos títulos a pouco mais de um mês do pleito (dos 300 títulos entregues, 221 foram entregues no mês anterior ao pleito);** (iv) **configurada a grande repercussão do programa social que, além de ter beneficiado 300 famílias no ano eleitoral, terig, segundo anunciado pelos candidatos, o potencial de favorecer 5 mil eleitores;** e (v) **tratou-se de uma eleição muito disputada, vencida pela diferença de 5 votos.***

15. *Verifica-se, portanto, que a gravidade e a relevância jurídica da conduta vedada, a ensejar cassação de diploma e inelegibilidade por abuso do poder político (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990), foram devidamente fundamentadas e aferidas, conforme exige a jurisprudência desta Corte, a partir de critérios tanto qualitativos quanto quantitativos.*

16. ***Configura 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 eleitoral, somada à grande repercussão que a conduta atingiu justificam a imposição da sanção de cassação de diplomas dos candidatos beneficiados.***

(...)” (grifei, Agravo de Instrumento nº 28353, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 102, Data 31/05/2019, Página 41/42)

69TSE, Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, rel. Min. Marco Aurélio, em 20.9.2011; Tribunal Regional Eleitoral/GO RE 12169, DJ de 13.01.2014.

70 No mesmo sentido: **Despacho nº 660/2018-GAB** (processo nº 201800001003146); **Despacho nº 429/2018-GAB** (processo 201800013002397); **Despacho nº 305/2018-GAB** (processo 201800011014535); **Despacho 154/2018-GAB** (processo 201800025021635); PGE

71 Também: TSE, RO 171821/PB (acórdão de 24/4/2018).

72 “[...] Associação esportiva. Sede. Alteração. Distribuição gratuita. Inocorrência. Conduta vedada. Descaracterização. Norma. Direito. Restrição. Interpretação restritiva. Captação ilícita de sufrágio. Especial fim de agir. Não ocorrência. [...] 1. In casu, houve apenas a disponibilização de um local público, em substituição ao anteriormente utilizado para prática desportiva, não havendo que se falar na prática de conduta vedada, prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, o qual apenas incide quando há ‘distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios’. 2. Normas restritivas de direitos devem ser interpretadas estritamente, razão pela qual a substituição da sede de associação esportiva, por motivos alheios à vontade da Administração Pública e da associação beneficiada, não configura ‘distribuição gratuita de bens’. [...]”NE: Trecho do acórdão regional: “[...] A mudança do local em que era praticada a atividade esportiva, já existente, inclusive em período anterior ao pleito, evidencia verdadeiro ato gestão, o que não se confunde com a distribuição de bens, conduta vedada.”(Ac. de 25.6.2014 no AgR-REspe nº 53283, rel. Min. Luciana Lóssio.)

73TSE, RO 1717231, acórdão de 24/4/2012; REspe 4535 (acórdão de 19/6/2018).

74 Importa, também, o Despacho “AG” nº 03467/2014, desta Procuradoria, com análise de outras minudências sobre a questão, mais especialmente acerca realização, com uso de verbas públicas, dos eventos conhecidos e denominados como “Festivais Gastronômicos” em alguns municípios, “Temporada do Araguaia” e “Show em Trindade”.

75 Todavia, o TSE julgou configurado abuso de poder político e econômico (art. 22, XIV, Lei Complementar nº 64/90)

76 Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

77TSE, Resolução nº 22.323, de 3/8/2006.

78TSE, REspe 55547, acórdão 4/8/2015.

79TSE, REspe 1429 PE, rel. Min. Laurita Hilário Vaz, julgamento em 5/8/2014.

80 *Para o enquadramento na conduta vedada de que trata o art. 73, inciso V, o TSE tem analisado se os cargos em comissão são, de fato, destinados para o exercício das atribuições de direção, chefia, e assessoramento, nos estritos parâmetros estabelecidos pela Carta Magna, não bastando a terminologia “cargos de provimento em comissão”, mas com funções indefinidas a serem cumpridas. Delineado esse quadro, não há dúvida de que o governador interino praticou a conduta vedada prevista no art. 73, V, da Lei nº 9.504/97 [...]” (AC. De 6.5.2021 no RO-EI nº 060010891, rel. Min Tarcísio Vieira de Carvalho Neto).*

81 “[...] O fato de o servidor nomeado para cargo em comissão ter sido exonerado e, logo em seguida, nomeado para cargo em comissão com concessão de maior vantagem pecuniária não permite, por si só, afastar a ressalva do art. 73, V, a, da Lei nº 9.504/97, porquanto tal dispositivo legal não veda eventual melhoria na condição do servidor.” (TSE, REspe 299446, acórdão de 5/12/2012).

82 AgR-AI nº 18912, ac. 5.9.2019, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

83 “Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no **inciso X do art. 37 da Constituição;**

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”

[84](#) Resolução TSE 21806.

[85](#) TSE, AgR-AI nº 18912, Ac. de 5.9.2019, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

[86](#) TSE, REspe nº 38704, Ac. De 13.8.2019, rel. Min. Edson Fachin.

[87](#) TSE, AgR-AI nº 18805, ac. De 3.9.2019, rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto

[88](#) Nominado benefício foi revogado pela Lei nº 20.756/2020, não sendo mais concedido aos servidores públicos do Poder Executivo do Estado de Goiás, contudo, pode ainda integrar a remuneração de servidores de outros Poderes.

[89](#) TSE, AgR-AI 11207, acórdão de 11/2/2010.

[90](#) Despacho nº 1170/2018-GAB (201800011013981). No mesmo sentido: Despacho nº 1153/2018 (201800011014528)

[91](#) AgR-Respe nº 56079, ac. De 12.9.2019, rel. Min. Sérgio Banhos.

[92](#) “§ 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.”

[93](#) Tendo por premissa raciocínio adotado pelo Tribunal de Contas da União, a ressalva aos trespasses dirigidos a ações do Sistema Único de Saúde (SUS) tem cabimento unicamente em conjecturas de transmissão cogente e impositiva de recursos, ou seja, decorrentes de determinação constitucional ou legal, que obrigatoriamente devam ser realizadas pelas unidades federadas; já as verbas passadas pelo Estado a entidades de saúde que excedam à cota de injeção normativa ocorrem a critério do gestor público, e são, por isso, voluntárias, não escapando, por conseguinte, do artigo 73, VI, “a”, citado (Tribunal de Contas da União no TC-018.23312006-1).

[94](#) Despacho “AG” nº 3649/2016 desta Procuradoria-Geral.

[95](#) TSE, AgR-AI nº 62448, ac. de 24.9.2019, rel. Min. Luís Roberto Barroso.

[96](#) TRE/SC, Consulta 2226, Resolução 7480, de 30/6/2006)

[97](#) TSE, ARCL Nº 266, e REspe nº 16.040.

[98](#) TSE, Recurso em Representação nº 54, acórdão nº 54, de 6/8/98.

[99](#) TSE, Resolução nº 21.908, de 31.08.2004. Neste caso, já findo o estado de calamidade ou a situação de emergência, mas ainda carente o ente municipal de recursos financeiros para resolver danos resultados dos eventos que motivaram aqueles estados calamitosos ou emergenciais, o TSE considerou incidir a vedação eleitoral do artigo 76, VI, “a”.

[100](#) TSE, Consulta nº 1062.

[101](#) TSE, Acórdão nº 25.324, de 07.02.2006; TSE, Resolução nº 21878, de 12.08.2004.

[102](#) TSE, RO-EI nº 176880, Acórdão de 25.03.21, rel. Min. Edson Fachin.

[103](#) “[Art. 166-A](#). As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.”

Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.

[104](#) Vide art. 6º e 62-A, 62-B da LDB 2020 (Lei nº 13.898/2019)

[105](#) Boletim de Jurisprudência 114/TCU.

[106](#) CONDUTAS VEDADAS aos Agentes Públicos Federais em Eleições 2020. Disponível

em: http://plataformamaisbrasil.gov.br/imagens/docs/CGCAT/manuais/cartilha_condutas_vedadas_eleicoes_2020.pdf

[107](#) Transferência Especial da União (art. 166-A da CF) aos demais entes durante o período eleitoral. <http://www2.camara.leg.br/a-mamara/estruturaaadm/confe>

[108](#) TSE, RO-EI nº 176880, ac. de 25.3.21, rel. Min Edson Fachin

[109](#) A ofensa ao artigo 37, §1º, da Constituição Federal, determina responsabilização por abuso de autoridade, conforme artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90 (artigo 74 da Lei nº 9.504/97). (TSE, Ação de investigação eleitoral 5032, acórdão 30/9/2014; AAG 2768, acórdão de 10/4/2001).

[110](#) No Despacho “AG” nº 03715/2016 desta esta Procuradoria-Geral, há diretrizes quanto ao formato de representação gráfica e ao uso de logomarcas em veículos oficiais, considerado o artigo 37, §1º, da Constituição Federal.

[111](#) TSE, Acórdãos nº 24.795, nº 20.972 e nº 19.665.

[112](#) TSE, AgR-AI 71990, de 4.08.2011.

[113](#) TSE, AgR-AI nº 51738, ac. 2.8.2018, rel Min. Luís Roberto Barroso.; AgR-Respe nº 060229748, ac. De 15.8.2019, rel. Min. Jorge Mussi.

[114](#) TSE, AAG nº 5304, de 25.11.2004; TSE, AgR-REspe nº 35.240, de 15.09.2009; TSE, AgR-REspe nº 35.445, de 25.08.2009; REsp 60414, DJE de 1/3/2016; AgR-REspe 164177, de 26/4/2016.

Destaco do voto que determinou a decisão pelo TSE no Ag-R no RO 6218-24, de 5/11/2015:

“... Conduta vedada a agentes públicos. Publicidade institucional em período crítico. Art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei nº 9.504/97. Condenação. Beneficiários. Multa. Mínimo legal. ... 2. Para a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, não se faz necessário que a mensagem divulgada contenha menção expressa ao agente público ou à eleição, bastando que tenha sido veiculada nos três meses anteriores ao pleito e sem o albergue das exceções previstas no dispositivo. 3. Hipótese em que ficou comprovada a veiculação, durante o período crítico, no exterior de veículos oficiais destinados ao transporte escolar, de publicidade institucional [‘É o Governo do Estado construindo um novo Ceará’; ‘Da carteira da escola para a carteira de trabalho’] não enquadrável nas exceções legais, cujo teor, para além de simplesmente informar acerca da realização de programa de governo na área da educação, também teve o condão de enaltecer a atuação administrativa do Governo do Estado do Ceará, em claro benefício não só à candidatura do então governador e candidato à reeleição, como também à de seu companheiro de chapa e respectiva coligação. ...)

[115](#) TSE, AgR-AI nº 43303, rel. Min. Admar Gonzaga.

[116](#)TSE, Ag-REspe 147854, de 17/12/2015; REspe 33459, de 28/4/2015; Ag-R-RO 2510-24, de 2/9/2016.

[117](#) TSE, AgR-AI nº 4746, rela. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto; AgR-REsp nº 84195, rel. Min. Og Fernandes.

[118](#)TSE, AgRgREspe nº 25748, de 7.11.2006; TSE, AC 25086, de 03.11.2005.

[119](#)"... *Propaganda comercial no exterior, em língua estrangeira, para promoção de produtos e serviços brasileiros internacionalmente. Ausência de vedação*" (TSE, Res. nº 21086, de 2/5/2002).

[120](#)No Despacho "AG" nº 03934/2014 desta Procuradoria-Geral, foi considerada legítima a divulgação pública de programas de financiamento oferecidos pela Agência de Fomento de Goiás S/A (GOIÁS FOMENTO), considerada sua natureza de sociedade de economia mista prestadora de serviço de crédito não monopolizado. Dita orientação contém esclarecimentos de várias cautelas para a execução de tal publicidade em concreto, diretrizes que podem ser ajustadas pelo agente público destinatário desta Nota Técnica, quando de sua atuação em específico.

[121](#)TSE, Pet 225743, acórdão de 25/8/2010 (autorizou veiculação de cartazes e pequenos filmetes com divulgação de concurso público para as Forças Armadas); Res. nº 23.123, de 23/2/2010 (autorizou que divulgadas medidas de conscientização referentes a censo demográfico do ano em curso).

[122](#) TSE, AgR-AI nº 49130, rel. Min Edson Fachin.

[123](#)TSE, AgR-REspe 164177, de 26/4/2016; AgR-AI 31454, de 1/8/2014; AgR-REspe 147854, de 17/12/2015; AgR-REspe 59030, de 29/10/2015.

[124](#) TER/GO nº 0603165-21.2018.6.09.0000 (Políticos locais foram condenados ao pagamento de multa pela prática de manutenção de publicidade institucional em período vedado, consistente na fixação e manutenção de placa de inauguração da reconstrução de rodovia goiana, na qual constava promoção pessoal a ex-governador e candidato naquela eleição. Conduta semelhante foi apurada e condenada com multa na Representação nº 0603166-06.2018.6.09.0000

[125](#)TSE, Ac nº 484, de 25/9/2002.

[126](#)A esses casos, podem ser empregados apenas: brasão oficial do Estado; indicação objetiva do órgão público ao qual se relaciona o serviço associado ao veículo; formas de contato do serviço (como telefone e endereço eletrônico). Absolutamente vedados são emblemas figurativos dos órgãos, insígnias de determinada gestão administrativa, e quaisquer símbolos que, seja por sua morfologia, pronúncia ou semântica, possam ser associados - mesmo que implicitamente - a algum agente público (Despacho "AG" nº 03996/2014 desta Procuradoria-Geral).

[127](#) TSE, AgR-ED-AI nº 2884, rel. Min. Edson Fachin.

[128](#) TSE, AgR-Respe nº 060210553, ac. De 12.12.2019, rel. Min, Luis Felipe Salomão.

[129](#) TSE, AgR-AI nº 3994, rel. Min Og Fernandes.

[130](#)TSE, AgR-REspe 52179, de 5/9/2013; AgR- REspe nº 25299, de 06/12/2005. A divulgação de turismo do Estado de Goiás, ênfase, não deve ostentar qualquer referência que possa ser associada a signos de gestores públicos candidatos a próxima eleição, como logomarcas de instituições governamentais de então (Despacho "AG" nº 03111/2014, já citado).

[131](#) TSE, AgR-Respe nº 1489, ac. De 11.12.2018, rel. Min. Luis Roberto Barroso.

[132](#)TSE, Ac nº 57, de 13/8/98.

[133](#)TSE, Rp nº 115629, de 14/10/2014.

[134](#)Tais medidas representam puros atos administrativos, consecutórios lógicos da realização de ações e projetos públicos. Ademais, as providências a serem efetuadas podem acabar inoperantes se não forem informadas publicamente. Não obstante, essa publicidade só persiste legítima enquanto não é aproveitada para enaltecimento pessoal de autoridade, exaltação esta que pode ser percebida na utilização de texto, por exemplo, com adjetivações demasiadas, com referências políticas - ainda que sublineares -, ou com sinalizações para nomes, imagens ou marcas de gestores públicos.

A propósito, transcrevo, pelo caráter bem explicativo, trechos do voto condutor do Ac nº 5.282, pelo TSE, em 16.12.2004 (Rel. Min. Gilmar Mendes):

"O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator):

O Agravamento é tempestivo, porém não merece prosperar. Trata-se de análise da edição de 29.9.2004 do Diário Oficial do Município de Santos, em que se publicou o seguinte:

Prefeitura inclui deficientes visuais no Rede do Futuro[última página];

Manual da SMS ensina a cuidar de idosos [página 3];

Promotoras da cidadania ganham diplomas [página 4];

Balancão: CCPS atende 35 mil profissionais [última página];

Obras no Sta. Maria seguem em ritmo acelerado [página 4];

Secretaria de Cultura realiza o Projeto Escola [página 7] (fl. 4).

Concluiu o TRE:

Pelo teor das manchetes supracitadas e após análise minuciosa do texto a que fazem referência, verifica-se que o retendo jornal não veiculou publicidade de atos, programas, obras e serviços dos órgãos municipais em período vedado para tal, qual seja, nos três meses que antecedem as eleições. Também não restou configurada prática de propaganda eleitoral irregular.

No periódico de fl. 80, datado de 19 de outubro de 2004, não foi verificada qualquer irregularidade. Destaque-se que as matérias veiculadas nos periódicos supracitados tem caráter informativo sobre os atos praticados pelo Poder Executivo local, sendo certo que a população tem direito a referida informação e a Prefeitura o dever de informar, de modo que não podem ser consideradas ilegais ou irregulares.

Portanto, não houve afronta ao artigo 73, inciso VI, "b", da Lei nº 9.504/97, que dispõe: "é vedado aos agentes públicos em campanhas eleitorais, nos três meses que antecedem o pleito, 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 ou urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral".

Nesta seara, descabida a alegação de que as matérias em destaque teriam beneficiado João Paulo Tavares Papa, vice-prefeito e candidato a prefeito no Município de Santos, e Antônio Carlos Silva Gonçalves, ex-secretário de obras e candidato a vice-prefeito. Ademais, não se comprovou responsabilidade destes pelas matérias publicadas no Diário Oficial do Município de Santos, não existindo prova em sentido contrário.

Por fim, em consonância [com] as razões que substanciam o presente voto, descabida a pena pecuniária aplicada a Paulo Roberto Gomes Mansur. [...] (fls. 167-168)

Entendo que, em que pese eventual equívoco na data de veiculação do jornal - 29.9.2004 - e na transcrição do art. 73 pelo relator, afigura-se irrepreensível o Acórdão regional.

Na decisão agravada, citei como precedente desta Corte a fundamentação minha conclusão o seguinte julgado:

DA ALEGAÇÃO DE USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - NOTICIÁRIO DAS ATIVIDADES DO GOVERNO PELO DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO - ATIVIDADE COMPATÍVEL COM A FINALIDADE DA IMPRENSA OFICIAL - INEXISTÊNCIA DE PROMOÇÃO PESSOAL - NOTÍCIAS QUE SE PAUTARAM POR FORMA OBJETIVA, NEUTRA, SEM ENGRANDECIMENTO DOS FEITOS OU ADJETIVAÇÃO DOS ATOS - NÃO- CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO. [..] (Acórdão nº 399, de 5.6.2000, relator designado Ministro Eduardo Alckmin; grifos nossos).

Apesar de o Agravante insistir que o citado precedente não se aplica adequadamente na espécie por tratar de abuso de poder e de uso indevido dos meios de comunicação social, e não de conduta vedada, entendo ser pertinente sua referência no caso dos autos.

Isto porque esta Corte já firmou entendimento no sentido de que não se deve pretender que a ação governamental seja ocultada da população devido a eventuais reflexos eleitorais, hipótese essa que seria inadmissível. O que se pode e deve evitar são os excessos advindos dessa divulgação.

Não foi o que ocorreu neste feito. Assim como no referido julgado, aqui também não houve engrandecimento dos feitos, nem adjetivação dos fatos, nem referência às eleições vindouras a caracterizar excesso na divulgação dos atos de gestão da Prefeitura - divulgação essa, frise-se, que constitui atividade inerente à função exercida pelo administrador público.

Observe-se que nem sequer houve menção ao nome ou à imagem do então prefeito, mas apenas o relato de fatos ligados à administração.

É de se ressaltar que esse fato não representaria nenhum dano às eleições, visto que o prefeito nem era candidato. Reitero que, conforme tenho assinalado em diversos julgamentos desta Corte, penso que a regra do art. 73 comporta uma exegese que atenua seu rigor literal. Tais proibições, previstas na Lei nº 9.504/97, no meu entendimento, devem ser tomadas sob a perspectiva de uma reserva legal proporcional. Afinal, no caso concreto, pode-se verificar a ausência da proporcionalidade na aplicação da grave sanção imposta em razão da conduta descrita no art. 73. Repito que a intervenção do Tribunal Superior Eleitoral no

processo eleitoral há de se fazer de forma minimalista, com o devido cuidado para que não haja alteração da própria vontade popular, sempre com observância ao princípio da proporcionalidade (art. 5, LIV, da Constituição Federal).

Ante o exposto, nego provimento ao Agravo." (destaquei)

[135](#)AgR-REspe 781985, de 8/9/2011 (analisou-se publicidade de campanha de prevenção de doença cardíaca).

[136](#)TSE, Representação nº 32663, de 30/9/2014.

[137](#)TSE, AgR-REspe 47686, de 27/3/2014.

[138](#)TSE, Petição 1880, de 29/6/2006.

[139](#)TSE, Ac. nº 2506, de 12/12/2000.

[140](#) Art. 63, Lei nº 4320/64.

[141](#)TSE, REspe 67994, de 24/10/2013.

[142](#) Sem referência a nomes, símbolos, imagens relacionadas ao agente público. "A típica publicidade de utilidade pública é aquela que divulga, por exemplo, apenas as medidas de prevenção do mosquito da dengue ou o período de vacinação junto com o brasão oficial do ente, sem conotação de divulgação do atual Governo, mediante o uso de seu slogan, marca ou qualquer frase nesse sentido." (**Despacho nº 6/2018-GAB**)

[143](#) "Contudo, em contraponto, em face dos princípios constitucionais da publicidade e da continuidade do serviço público, mais ainda, pela posterior edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - impondo a publicação de uma série de demonstrativos, e pela própria necessidade de controle social, a Administração também está obrigada à divulgação de seus atos, inclusive, como condição de sua própria validade. A divulgação desse material é, evidentemente, neutra à promoção pessoal, mas essenciais ao cumprimento do princípio da legalidade." (**Despacho nº 6/2018-GAB**)

[144](#) RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA. ART. 73, INCISO VII, DA LEI DAS ELEIÇÕES.

PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. GASTOS ACIMA DO LIMITE NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO DAS ELEIÇÕES. MULTA.

1. A publicidade dos órgãos públicos pode ser classificada em institucional, de utilidade pública e legal.

2. O tipo vedatório constante do inciso VII é complementar ao da regra do inciso VI, b, do art. 73 da Lei 9.504/97, referindo-se a expressão despesas com publicidade a gastos despendidos com publicidade institucional.

3. Considera-se publicidade institucional aquela que divulga ato, programa, obra, serviço e campanhas do governo ou órgão público, autorizada por agente público e paga pelos cofres públicos.

4. Exclui-se do cálculo da média-limite a publicidade legal, por tratar-se de imposição legal e necessária para atribuir eficácia aos atos do Administrador.

5. Ultrapassado o limite estabelecido pelo cálculo do art. 73, VII, da Lei 9.504/97, impõe-se a aplicação de multa.

6. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

(Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, RECURSO ELEITORAL nº 8595, Acórdão de , Relator(a) Des. Zacarias Neves Coêlho, Publicação: DJ - Diário de justiça, Tomo 157, Data 23/08/2018, Página 9-13)

[145](#)TSE, Ac. nº 21307, de 14/10/2003.

[146](#) TSE, Res 22.252, acórdão 20/6/2006; Res 21.811, acórdão de 8/6/2004.

[147](#)TSE, Cta nº 1086 e 782.

[148](#) **Despacho nº 102/2018-GAB** desta Procuradoria-Geral (processo nº 201800022019001), com reconhecimento da vedação em situação de projeto de lei dispondo sobre "incorporação da Gratificação por Exercício em Auditoria de Serviços de Saúde, por representar afronta à legislação eleitoral".

[149](#) "... 6. O pagamento de gratificação no mês de agosto de 2012 a uma única servidora e uma única vez não configura revisão geral anual da remuneração de servidores públicos proibida pelo art. 73, VIII, da Lei nº 9.504/97..." (TRE/GO, Recurso eleitoral 132332, data 7/1/2014).

[150](#)TSE, Cta nº 772.

[151](#) Reestruturação de carreira voltada à correção de desvalorização profissional de certas categorias funcionais.

[152](#) TSE, AgR-REspe 39272, acórdão de 14/3/2019.

[153](#) Embora, numa outra perspectiva, a hipótese possa traduzir abuso de poder, nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

[154](#) Mesmo shows gravados em DVD (TSE, Consulta nº 1261, Resolução nº 22267, de 29/6/2006).

[155](#) Despacho "AG" nº 03111/2014 desta Procuradoria-Geral (itens 15 e 24).

[156](#) Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

[157](#) Art. 346. Violar o disposto no Art. 377:

Pena - detenção até seis meses e pagamento de 30 a 60 dias-multa.

Parágrafo único. Incurrerão na pena, além da autoridade responsável, os servidores que prestarem serviços e os candidatos, membros ou diretores de partido que derem causa à infração.

[158](#) Art. 377. O serviço de qualquer repartição, federal, estadual, municipal, autarquia, fundação do Estado, sociedade de economia mista, entidade mantida ou subvencionada pelo poder público, ou que realiza contrato com este, inclusive o respectivo prédio e suas dependências não poderá ser utilizado para beneficiar partido ou organização de caráter político.

Parágrafo único. O disposto neste artigo será tornado efetivo, a qualquer tempo, pelo órgão competente da Justiça Eleitoral, conforme o âmbito nacional, regional ou municipal do órgão infrator mediante representação fundamentada partidário, ou de qualquer eleitor.

[159](#) Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

[160](#) Art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

[161](#)TSE, AgR-REspe nº 29409, rel. Min. Edson Fachin, Ac. de 5.2.2019.

[162](#)TRE/PB, processo nº 4253, Acórdão nº 3219, de 20/01/2005.

[163](#)TRE/RO, representação nº 178190, Acórdão nº 31/2012, de 13/03/2012.

[164](#) TSE, REspe n. 19743, Acórdão de 13/12/2002; REspe n. 19404, Acórdão de 01/02/2002.

[165](#)TSE, AI nº 49645.

[166](#)TSE, AgR-AI nº 178190.

[167](#)TSE, AC nº 25016; AC nº 22055; Agravo de Instrumento nº 50082.

[168](#)TSE, AI nº 49997, Rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, DJE de 03/10/2017; AgR-REspe nº 1260-25/SE, Rel. Min. Luiz Fux, DJE de 5.9.2016; RO nº 1984-03/ES, Rel. Mm. Luciana Lóssio, DJE de 12.9.2016; AgR-REspe nº 473-71/PB, Rel. Min. Laurita Vaz, DJE de 27.10.2014.

[169](#) TSE, AgR-REspe nº 34.853 e AgR-REspe nº 25093.

[170](#) TSE, Ac. nº 5291.

[171](#) TSE, AC nº56 e nº 24.852.

[172](#)TSE, AgR-REspe nº 404-74.2016.6.18.0036/PI.

[173](#)TSE, REspe nº 15.732.

[174](#)TSE, Ac. de 20.3.2014 no Rp nº 380773, rel. Min. Marco Aurélio.

[175](#) TSE, AgR-REspe nº 838.119; Rp nº 78213; Ac. de 5.8.2014 no R-Rp nº 78213, rel. Min. Admar Gonzaga; Ac. de 28.11.2013 no REspe nº 802961, rel. Min. Henrique Neves, red. designado Min. Luciana Lóssio.

[176](#)TSE, Ac. de 19.5.2011 no R-Rp nº 295549, rel. Min. Marcelo Ribeiro.

[177](#) Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1106/2008.

[178](#) ROSSI. Sérgio Ciquera; TOLEDO JR. Flávio C. De. Aumento da despesa com pessoal nos 180 dias que ultimam os mandatos – uma análise sistemática do parágrafo único, artigo 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista do TCU, Brasília, v.33, n. 93, jul/set. 2002.

Nesse sentido, o Despacho GAB nº 1069/2018 (processo nº 201800001003508).

[179](#) Art. 73, inciso V, "c", da Lei nº 9.504/97.

[180](#) Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

[181](#) "Art. 15. É vedada a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município. (Redação dada pela Resolução n.º 32, de 2006)

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput deste artigo: (Redação dada pela Resolução n.º 40, de 2006)

I - o refinanciamento da dívida mobiliária; (Incluído pela Resolução n.º 40, de 2006)

II - as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato do Chefe do Poder Executivo;

(Incluído pela Resolução n.º 40, de 2006)

III - as operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, autorizadas pelo CMN. (Incluído pela Resolução n.º 45, de 2010)"

[182](#) Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/07/2022, às 11:43, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000031201233** e o código CRC **370717A7**.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO
RUA 02 Nº 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQUINA COM AV. REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLIC TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - .



Referência: Processo nº 202100003007469



SEI 000031201233