



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

Nota Técnica nº: 1/2024 - PGE/GAPGE-10030

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

I. Considerações iniciais - (itens 1 a 5)

II. Legislação aplicável - (item 6)

III. Finalidade - (item 7)

IV. Destinatários - (itens 8 a 10)

V. Do “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” (artigo 22 da Lei Complementar nacional - LC nº 64/1990) - (itens 11 a 14)

VI. Das condutas vedadas listadas nos incisos e parágrafos do artigo 73 da Lei nº 9.504, de 1997 - (itens 15 e 16)

VI.1. Das restrições dos incisos do artigo 73 aplicáveis aos gestores públicos estaduais nesse ano eleitoral de 2024

VI.1.1. Inciso I do artigo 73: “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;” - (itens 17 a 23)

VI.1.2. Inciso II do artigo 73: “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram - (itens 24 a 26)

VI.1.3. Inciso III do artigo 73: “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 - (itens 27 a 30)

VI.1.4. Inciso IV do artigo 73: “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 - (itens 31 a 36)

VI.1.5. Inciso VI, alínea “a”, do artigo 73: “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 - (itens 37 a 47)

VI.1.6. Inciso VII, art. 73: 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) - (itens 48 a 57)

VI.1.7. Artigo 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) - (itens 58 a 67)

VII. Outros dispositivos legais que restringem a conduta de agentes públicos estaduais

VII.1. 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 - (itens 68 a 70)

VII.2. Artigo 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.” - (itens 71 a 78)

VII.3. Artigo 75: “Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.” - (itens 79 a 83)

VII.4. Artigo 77: “É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.” - (itens 84 a 96)

VIII. Conclusão - (item 97)

I. Considerações iniciais

1. Esta Nota Técnica tem por finalidade examinar e esclarecer os dispositivos legais que estabelecem vedações e

restrições às condutas dos agentes públicos do Estado de Goiás, em razão das próximas eleições municipais deste ano de 2024.

2. Além de explicações de cada comando normativo restritivo, e de suas implicações, são relatados exemplos de comportamentos permitidos e proibidos, o que poderá auxiliar os membros da Administração Pública em suas atuações.

3. As diretrizes apresentadas, escoradas ainda em normas éticas (essenciais num contexto eleitoral com participantes que integram a Administração, e, nessa condição, têm acesso ao seu aparelhamento e a recursos públicos), prestam-se, sobretudo, para impedir que a posição de agente público propicie quebra da igualdade de oportunidades entre candidatos nessas eleições, e para evitar questionamentos acerca dos atos administrativos realizados pelos agentes públicos do Estado de Goiás.

4. Com esse objetivo, o estudo abrange o art. 73, incisos I a IV, VI, “a”, VII, e § 10, bem como os arts. 57-C, 74, 75, 77, da Lei nacional nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e alguns comandos correlacionados, que estabelecem as mais significativas restrições ao comportamento do agente público estadual nesse período de eleições municipais. Esses são os regramentos que, de algum modo, condicionam a atuação dos agentes da Administração estadual neste ano eleitoral, ainda que não integrem a esfera federativa na qual haverá a disputa por cargos eletivos municipais.

5. Aliás, esta Nota Técnica não prejudica o conteúdo da Nota Técnica nº 2/2022 – PGE/GAPGE, a qual, ademais, fica complementada pelo presente documento.

II. Legislação aplicável

6. Lei nacional nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; Lei Complementar nacional nº 64, de 18 de maio de 1990 (artigo 22); artigo 237 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

III. Finalidade

7. Evitar o aproveitamento, pelo agente público, do aparato administrativo e de recursos públicos, que leve ao favorecimento de candidatura; impedir a quebra da igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, bem como o abalo à moralidade e à lisura das eleições.

IV. Destinatários

8. Artigo 73, § 1º, da Lei nº 9.504/1997: “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 compreende: agentes políticos, servidores civis, celetistas, militares, agentes com vínculo contratual temporário, titulares de cargos em comissão, estagiários, voluntários que atuem em unidade pública ou com finalidade pública, detentores de mandato eletivo, prestadores terceirizados de serviço, concessionários e permissionários de serviço público, delegatário de função pública, requisitado para função pública. Abrange a Administração pública estadual direta e indireta, independentemente de ser ou não remunerada a atividade, e se formal ou informal o liame.

10. Nas demandas sobre condutas vedadas, a responsabilização pode recair tanto no agente público ao qual se atribui o comportamento, como nos beneficiários dos atos praticados^[1].

V. Do “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” (artigo 22 da Lei Complementar nacional - LC nº 64/1990[2])

11. Há vedação genérica ao comportamento descrito. É ajustável a todas as ações de agente público que, ao cabo, visem influenciar o eleitorado. Atinge condutas

formalmente legais, mas com finalidades espúrias e camufladas para atender interesses eleitorais. Nesse sentido é o comando, na ótica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[3].

12. 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 autoridade, cuja prática “não está condicionada à limitação temporal das condutas vedadas descritas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997”[4] [5]. E a caracterização do ato abusivo, desde a inclusão do inciso XVI ao artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90[6] [7], 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”[8] [9].

13. O comportamento censurado pode caracterizar-se independente de se tratar de agente público da circunscrição do pleito[10] [11].

14. Exemplo: a edição de lei determinando a recomposição da remuneração de segmento de servidores públicos em proporção significativamente superior às perdas inflacionárias[12].

VI. Das condutas vedadas listadas nos incisos e parágrafos do artigo 73 da Lei nº 9.504, de 1997

15. Os incisos e parágrafos do art. 73 definem comportamento em que há presunção legal de ilegitimidade, em que desnecessária a comprovação da potencialidade lesiva do ato e da finalidade eleitoreira (responsabilidade objetiva, em que dispensada a prova de dolo ou culpa do agente)[13].

16. As condutas elencadas no artigo 73 caracterizam, ainda, ato de improbidade administrativa (art. 73, § 5º)[14].

VI.1. Das restrições dos incisos do artigo 73 aplicáveis aos gestores públicos estaduais nesse ano eleitoral de 2024

VI.1.1. Inciso I do artigo 73: “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;”

17. A proibição incide em todo ano eleitoral (1/1/2024 a 31/12/2024), e mesmo fora dele. A regra também incide em qualquer esfera administrativa, esteja ou não envolvida no pleito.

18. Tolhe-se a utilização e cessão de bem público em favor de partido político, candidato ou qualquer associação eleitoral[15]. A norma proibitiva abrange os bens cuja posse pela Administração é derivada de relação de depósito ou de locação.

19. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[16] reputa necessário já haver o registro da candidatura para caracterizar a vedação. Contudo, em decisão mais recente, invocou-se o entendimento da Corte, segundo o qual a conduta vedada prevista no art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, pode se configurar mesmo antes do pedido de registro de candidatura.[17] Ainda nesse ponto, a Corte reconheceu que “A responsabilização pela prática das condutas descritas no art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, prescinde da condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público.[18]

20. Exige-se que o ato tenha capacidade de abalar a igualdade entre candidatos no pleito[19].

21. Exemplos: exposição de programa eleitoral de candidato em bem imóvel do Estado de Goiás ou em repartição pública estadual[20]; 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); pintura de calçadas de vias públicas com cores equivalentes às utilizadas em campanha eleitoral de agente público.

22. Em decisões hodiernas, a Corte Eleitoral reconheceu o ilícito descrito no art. 73, I, da Lei nº 9.504, de

1997, nas seguintes hipóteses, que seguem destacadas: i) uso de banco de dados de acesso restrito da Administração Pública, por secretário estadual, para encaminhar mensagem aos servidores do órgão contendo *link* de acesso à sua conta em rede social, em que veiculava apoio à candidatura de candidato à Prefeitura municipal nas Eleições de 2020.[\[21\]](#); ii) uso da residência oficial do chefe do executivo para atos de propaganda eleitoral (comícios ou *lives* eleitorais), com o objetivo de realizar promoção de candidaturas e de angariar votos para si e/ou para terceiros[\[22\]](#); iii) uso de escola pública para realizar evento infantil particular do qual o candidato era convidado e um dos organizadores proferiu discurso enaltecendo suas qualidades como gestor e lhe declarando apoio no pleito eleitoral[\[23\]](#).

23. Exceção à proibição: cessão ou uso de bens públicos (por exemplo, prédios públicos) para a realização de convenção partidária (artigo 8º, § 2º, da Lei nº 9.504/97); o uso por candidatos ou partidos de bens de uso comum (praças, parques, estádio de futebol)[\[24\]](#).

VI.1.2. Inciso II do artigo 73: “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;”:

24. Aplica-se durante todo o ano eleitoral, e também fora dele. Atinge todas as esferas administrativas, ainda que não enredadas nas eleições.

25. Os agentes públicos do Executivo estão proibidos de usar indevidamente materiais e serviços custeados com recursos públicos que, em razão de sua atuação pública, lhes são disponibilizados. Haverá uso indevido quando em desconformidade com os regimentos estatutários, normas infralegais relacionadas, ou mesmo com a realidade habitual. Exige-se o uso efetivo do bem[\[25\]](#).

26. Exemplos: o uso de quaisquer equipamentos do Poder Público em benefício de candidato, coligação ou partido político, tais como telefones fixos, celulares, computadores, conta de e-mail institucional e listas internas de correio eletrônico[\[26\]](#), bem como de máquinas reprográficas e impressoras do serviço público para formação de material eleitoral; o deslocamento do agente público a evento eleitoral com veículo oficial[\[27\]](#); e o uso

indevido das redes sociais da Administração Pública[28].

VI.1.3. Inciso III do artigo 73: “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;”^[29]

27. A proibição é contínua, e incide ao longo do ano eleitoral. Atinge todas as esferas administrativas, ainda que não envolvidas no pleito.

28. Os serviços terceirizados, contratados pelo Poder Público, também incluem-se na vedação.

29. Exceções: o engajamento voluntário^[30] do servidor em campanha eleitoral em período no qual esteja em gozo de licença, ou legalmente afastado do serviço (férias), ou mesmo quando fora do seu horário de expediente. Para o 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”^[31]; além disso, a proibição não atinge a “presença moderada, discreta ou acidental de Ministros de Estado [aos quais se equiparam os Secretários de Estado] em atos de campanha, conquanto agentes políticos, não sujeitos a regime inflexível de horário de trabalho”^[32]. Importante, sobretudo, neste último caso, para que não caracterizado o proibitivo, é que a atuação do agente público não se revele conectada com o ambiente público (sem identificações de funções ou posições públicas), mantendo-se restrita ao âmbito privado do agente, e sem prejuízos ao interesse público.

30. Exemplos: 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, e 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 fim^[33].

VI.1.4. Inciso IV do artigo 73: "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;"

31. O impedimento é contínuo, incide no ano eleitoral e fora dele, e independe da existência de candidaturas registradas[34].

32. É proibida a correlação de programa público social de distribuição de bens e serviços com a figura de algum candidato, partido político ou coligação[35]; veda-se a utilização promocional do projeto social com fins eleitorais; censura-se a realização de programas em curso de assistência social, que contemplem bens e serviços diretamente à população, desviada do seu caráter institucional, ou seja, cujas condições temporais, espaciais ou de modo, retratem finalidade político-partidária. É "necessário demonstrar o caráter eleitoreiro ou o uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação"[36].

33. A gratuidade assinalada no comando não exclui contextos em que a Administração fornece bens ou serviços a título oneroso, mas em custo módico ou insignificante.

34. Não se enquadra 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[37]. A publicação, entretanto, deve conter feição meramente informativa e imparcial, sob pena de caracterização de abuso de autoridade, segundo o artigo 74 da Lei nº 9.504/1997.

35. Para a caracterização da vedação, o ato promocional deve ser contemporâneo ao contexto de distribuição de bens ou serviços[38].

36. Exemplos: distribuição gratuita de cestas básicas com a presença de candidatos, inclusive sua publicação em sítio da internet, facebook, instagram, twitter pessoal, ou

qualquer outra ferramenta tecnológica afim; oferecimento de serviços de assistência médica em local onde constem faixas de campanha política, ou com a participação de candidato ou pré-candidato eleitoral; pronunciamentos, ou mesmo a presença, de candidatos em eventos públicos de entrega desses benefícios sociais [39]; promoção eleitoral decorrente da divulgação de atos de distribuição gratuita de bens, mediante o comparecimento ostensivo de familiares do candidato, ou de figuras públicas a este vinculadas[40] ; 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 eleitoral; publicações no sítio eletrônico do Estado sobre entrega de veículos à educação com fotos e destaques de candidato a prefeito[41]; participação de candidato em evento de entrega de cheques-moradia (Tribunal Regional Eleitoral - TRE/GO nº 0603679-71.2018.6.09.0000)[42].

VI.1.5. Inciso VI, alínea “a”, do artigo 73[43]:
“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;”

37. A proibição incide a partir de 6/7/2024 até 6/10/2024. Após, o impedimento só persiste para transferências que tenham como destinatários municípios onde venha a ocorrer o segundo turno, e até então (27/10/2024)[44].

38. E “transferência voluntária de recursos” consiste na “entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (artigo 25 da LRF)[45] [46].

39. O Estado de Goiás, no período da vedação, não pode fazer repasse voluntário de recursos a municípios[47]. A proibição abrange transferências a entes da Administração Pública indireta[48].

40. A vedação atinge a execução de programações decorrentes de emendas individuais à Lei do Orçamento Anual - LOA do Estado (chamadas emendas impositivas, que são classificadas como despesas discricionárias de execução obrigatória; arts. 110, 111 e 111-A da Constituição Estadual), que se materializam, em geral, na forma de transferências voluntárias[49].

41. O comando proibitivo não alcança a entrega de verbas a entidades privadas, hipótese, porém, que pode se encaixar no inciso IV ou no § 10 do artigo 73[50], ou ainda no artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

42. Exceções legais: i) situações de calamidade pública, e de emergência (como foram as circunstâncias relacionadas à pandemia da Covid-19[51]), e quanto às importâncias destinadas ao Sistema Único de Saúde; ii) transferência para atender a obrigação formal (firmada em instrumento próprio) já estabelecida antes de 6/7/2024, destinada à execução de obra ou serviço[52] cuja execução física tenha sido iniciada antes de 6/7/2024[53] (antecedida, certamente, de autorização legal, licitação e previsão em legislações orçamentárias[54]), e com programação prévia fixada (no instrumento negocial) quanto às suas operações e etapas[55]. A mera previsão orçamentária é insuficiente para a exceção da alínea ii.

43. A vedação não incide em contextos de atos preparatórios, apenas, do repasse financeiro - sem a real transferência da verba pública. Exemplos: assinatura ou publicação de contratos, ajustes, convênios, no período proibitivo, sem prejuízo da caracterização da ilicitude se tais eventos forem aproveitados para algum fim eleitoral[56]. Todavia, o ajuste negocial antes de 6/7/2024 não legitima a entrega do recurso no prazo da proibição, sendo recomendável que o instrumento negocial preveja explicitamente que a liberação da verba só sucederá depois do intervalo da vedação.

44. A proibição é aplicável em hipóteses de doação de bem imóvel e de cessão de uso de bens móveis[57] entre entes públicos (como do Estado de Goiás a município), às quais não se ajusta o artigo 73, § 10[58].

45. Considerações adicionais para situações de doação de bem imóvel envolvendo entes políticos: i) se um dos entes federados agir como mero intermediador do negócio, para, somente, transmitir a propriedade a terceiro, deve prevalecer a vedação do artigo 73, § 10; ii) 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 à população (como em programas de regularização fundiária).

46. O Termo de Descentralização Orçamentária - TDO (Decreto estadual nº 9.657, de 28 de abril de 2020), malgrado não configure a transferência vedada do inciso VI, alínea "a" (e sequer do § 10), deve ser adotado com cautelas pelo agente público, de modo a não retratar, indireta ou obliquamente, o repasse voluntário vedado, ou mesmo a distribuição gratuita do § 10.

47. Exemplos de condutas permitidas: mera deflagração de anteprojeto de lei com previsão de transferência de recursos a municípios, para aplicação em áreas de assistência social, mas cuja transferência real da verba pública se dê após o pleito (Despacho nº 1851/2022/GAB; processo SEI nº 202200013002500); o simples encaminhamento de projeto de lei para a Assembleia Legislativa com o objetivo de obter autorização para alienação de bem do patrimônio estadual para município goiano, e mesmo a edição de lei para a doação do imóvel (a vedação incide na formalização do negócio jurídico no período da proibição; Despacho nº 1474/2022/GAB; processo SEI nº 202200013001643).

VI.1.6. Inciso VII, art. 73: 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 31 de maio de 2022)

48. A regra tem aplicação no intervalo de

1º/1/2024 a 30/06/2024, lapso este que antecede o trimestre imediatamente anterior às eleições. Abrange todas as esferas da Administração Pública.

49. Inicialmente, vale esclarecer que o inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, teve seu conteúdo normativo determinado, de forma excepcional, para as eleições municipais de 2020, pelo artigo 1º, § 3º, inciso VII, da Emenda Constitucional nº 107, de 2020[59], que adiou, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos[60].

50. Em orientação específica para aludida redação, esta Casa orientou que: “Pela norma, as despesas com publicidade oficial não devem ultrapassar a média de dispêndios da mesma natureza ocorridos nos dois primeiros quadrimestres dos anos de 2017 a 2019[61].”

51. Na redação vigente do inciso VII do art. 73, dada pelo art. 3º da Lei nº 14.356, de 31 de maio de 2022, caracteriza conduta vedada “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” .

52. A Lei nº 14.356, de 2022, ainda no art. 3º, acrescentou o § 14 ao referido dispositivo legal, segundo o qual “Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do *caput* deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados.”

53. Para o cálculo das despesas com publicidade e apuração do teto estipulado no art. 73, VII, da Lei 9.504/97, o parâmetro temporal deve ser o da veiculação da publicidade, da sua exibição, divulgação, coincidente ou não com o momento da liquidação[62]. Com o resultado, resta ao gestor público, no período de 1/1/2024 a 30/6/2024, realizar, veicular, propagar, transmitir publicidade em montante equivalente ao limite legal apurado, mesmo que a liquidação, o pagamento, ou outra etapa meramente orçamentária-financeira, ocorra posteriormente (Despacho nº 622/2022-GAB; processo nº 202217697000236)[63].

54. A norma incide em relação às despesas com publicidade oficial, institucional, ou seja, concernentes aos feitos da instituição (ações do Poder Público, tais como informativos de prestações de conta, de cumprimento de obrigações relativas a usuários, ações educativas e de orientação social, sem elementos autopromocionais). A título de exemplo, propaganda de eventos festivos tradicionais, patrocinada pelo ente público, configura publicidade institucional, incluindo-se, pois, no limite de gastos para fins da conduta vedada pelo art. 73, VII, da Lei das Eleições.[\[64\]](#) Estão excluídos do alcance da norma o montante despendido com publicações na imprensa oficial para divulgação de editais, contratos públicos e outros atos de praxe do funcionamento ordinário da Administração Pública. [\[65\]](#) [\[66\]](#)

55. Incluem-se, no cálculo, os gastos da Administração indireta[\[67\]](#) [\[68\]](#).

56. A delegação da execução de atos de publicidade pelo chefe do Executivo a outros agentes públicos não o exime da responsabilização pelo excesso de despesa; sua responsabilização, nesse caso, é automática[\[69\]](#).

57. A legitimidade da conduta do agente público sob a perspectiva desse inciso VII não exclui licitude segundo o artigo 22 da LC nº 64/90 e o artigo 37, § 1º, da Constituição Federal.

VI.1.7. Artigo 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 10 de maio de 2006)”

58. A proibição é contínua; aplica-se em todo o ano eleitoral de 2024.

59. A vedação não está limitada à circunscrição do pleito, mas sua incidência fora do eixo municipal, neste ano, só se justifica se houver correlação da conduta a algum candidato ou pré-candidato às eleições municipais. Para ser passível de

censura pelo dispositivo, o ato do agente público estadual deve ser capaz de impactar a eleição municipal[70]. Exemplo: distribuição gratuita de cestas básicas a servidores de baixa renda do Estado de Goiás, em situação hipotética na qual o Vice-Governador seja candidato a Prefeito[71] [72]

60. A norma intercala-se com a regra do artigo 73, IV, acima, mas com conteúdo mais restritivo.

61. Há vedação ao oferecimento de bens, valores ou benefícios pelo Poder Público de modo gracioso, ou seja, sem contrapartida/contraprestação pelo terceiro beneficiado (doações sem encargo, subvenções sociais, contribuições, instituição legal de isenção fiscal[73], distribuição gratuita via cessão de uso, permissão de uso etc.). Pressupõe benevolência administrativa, em circunstâncias relativas a ações assistencialistas[74], nas quais a população seja diretamente beneficiada[75] [76]. Incide em situações de repasse de recursos públicos, sem qualquer contrapartida, a entidades sem fins lucrativos. A proibição pode se caracterizar mesmo em caso de incremento de programa social, com recrudescimento em ano eleitoral de benefícios que já antes vinham sendo ofertados[77] [78].

62. Se a distribuição se dá com contraparte do favorecido, o impedimento não se aplica (como nas doações com encargo - ou modal)[79] [80]. A contrapartida deve ser significativa em relação ao bem doado, com vantagem efetiva ao doador; encargos irrisórios descaracterizam a gratuidade do ato (como na mera previsão de utilização do bem para determinada atividade de interesse público)[81].

63. Se a distribuição é objeto de ato vinculado em razão de direito subjetivo do beneficiário, ou se concerne a transferência entre órgãos públicos - do mesmo ou de distintos entes federativos -, não há a vedação (salvo, para diferentes entes federados, nos três meses anteriores ao pleito, conforme inciso VI, alínea "a", do artigo 73)[82].

64. A configuração da conduta vedada não requer evidência do seu intuito eleitoreiro, de que implicou favorecimento direto a candidatura ou partido político, e do seu potencial para afetar a regularidade do pleito (dispensa demonstração de abuso de poder político, econômico ou de autoridade)[83].

65. Exceções legais: distribuição *i*) motivada por calamidade pública ou estado de emergência; ou *ii*) derivada de

programas sociais já legalmente autorizados[84] e em execução orçamentária no exercício financeiro antecedente ao do ano eleitoral (a ressalva se ajusta em panoramas de continuidade de projetos sociais distributivos, e não de estabelecimento e execução de novas ações dessa natureza, e sequer de retomada de programas anteriores que haviam sido interrompidos)[85].

66. Exemplos de hipóteses que não caracterizam a proibição: mera publicação de lei com autorização para transmissão de bens imóveis públicos, quando não sucedida, no ano eleitoral, a efetiva entrega dos bens (tradição não materializada)[86]; doação de imóvel público a associação esportiva para sua sede, que já antes funcionava informalmente no bem público cedido[87]; na transferência de recursos financeiros a entidades públicas e privadas, mediante ajuste prévio, 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, com 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 com recursos de fundo público voltado a incentivos à cultura e ao turismo [88] [89]; doação em espécie, por sociedade de economia mista com atividades financeiras, a organismo internacional para uso em projeto direcionado a ações de proteção a crianças, com relevo ao fato de ter havido repasses equivalentes entre as mesmas entidades em anos anteriores[90]; distribuição de tablets a alunos de escolas públicas em consequência de política pública já iniciada em ano anterior, com finalidade de aperfeiçoamento do serviço público[91]; oferta de leite a cidadãos durante tradicional evento agropecuário não gratuito[92]; programas de benefícios fiscais constantes, com potencial social positivo, e que levam à renúncia meramente parcial da dívida tributária (via descontos e parcelamentos)[93]; mutirão de consultas médicas (considerado como prestação de serviço público essencial)[94]; incremento de programas sociais anteriores, desde que sem quebra da razoabilidade/proporcionalidade, a serem avaliadas em cada caso concreto[95].

67. A continuidade em ano eleitoral de programas sociais autorizados em lei, e já iniciados em ano anterior, só é legítima se executada por entidade cujo nome não esteja vinculado (direta ou indiretamente[96]) a candidato, ou que seja por este mantida[97] (art. 73, § 11). Proíbe-se, portanto, no ano de 2024, o repasse de verbas públicas a entidades mantidas ou

vinculadas a candidatos ao pleito municipal. Cabe aos órgãos estaduais exigir dessas entidades (inclusive das que já tenham firmado parceria com o Poder Público) declaração formal de que não possuem vinculação nominal, e sequer são mantidas, por candidatos ou pré-candidatos às eleições.

VII. Outros dispositivos legais que restringem a conduta de agentes públicos estaduais

VII.1. 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 6 de outubro 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.”

68. Não há limitação temporal para a aplicabilidade do mandamento.

69. A norma coíbe a divulgação de propaganda eleitoral (não institucional), manifestada implícita ou explicitamente, em sítios eletrônicos oficiais ou acolhidos por órgãos do Poder Público. E propaganda eleitoral é 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”[\[98\]](#).

70. Exemplos de condutas vedadas: correio eletrônico oficial com conteúdo eleitoral; mensagem eletrônica transmitida por intranet de órgão público com divulgação de atos de campanha eleitoral; indicação de *link* de sítio pessoal de candidato em página oficial, ainda que nesta última não conste a exibição da propaganda eleitoral[\[99\]](#).

VII.2. Artigo 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.”

71. E o artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, estatui: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: “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.”

72. O § 1º do artigo 37 tem aplicabilidade incondicionada no tempo, incide em qualquer momento, independente da sucessão de pleito eleitoral[\[100\]](#).

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

74. É pressuposto para a caracterização do ilícito que a publicidade seja paga com recursos públicos e autorizada por agente público[\[101\]](#).

75. A divulgação governamental permitida deve ter apenas feições educativas, informativas ou de orientação social, de forma que somente a publicação que tenha por fito servir à formação, à transmissão de conhecimentos e à conscientização da comunidade é legítima. Logo, a adoção de símbolos ou emblemas nessas divulgações devem ter feições neutras, que não redundem, mesmo que obliquamente, no enaltecimento pessoal de agente público[\[102\]](#).

76. Exemplos de publicidade permitida são o uso em veículo oficial de plotagens como: o 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).

77. O TSE, no REspEI nº 060068091, afastou a proibição no caso de postagem em perfil pessoal do gestor, realizada sem dispêndio de recursos públicos, de vídeo no qual se noticiava a aquisição de um terreno no qual seria construído ponto de ônibus e mototáxi. Na situação, o entendimento do Judiciário foi pela não caracterização de publicidade institucional, mas de mera promoção pessoal lícita.[\[103\]](#)

78. Vedados são emblemas de determinada gestão administrativa e quaisquer símbolos, marcas, expressões que, seja por sua morfologia, pronúncia ou semântica, possam induzir à elevação pessoal de algum agente público, sinalizando louvor indireto a gestor estadual.

VII.3. Artigo 75: “Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.”

79. A proibição tem aplicação desde 6/7/2024 até as eleições.

80. Alcança todas as esferas da Administração Pública, mesmo aquelas sem cargos em disputa.

81. É proibido o uso de verba pública (ainda que de ente da Administração indireta) para custear eventos artísticos em inaugurações de atos, bens e feitos do Poder Público[\[104\]](#), mesmo que se trate de financiamento parcial.

82. No entendimento do TSE, é mantida a vedação na hipótese de o show, com qualquer natureza, e sendo ou não remunerado, ser exibido de modo não presencial, como por intermédio de transmissão digital (vídeo por disco como DVD)[\[105\]](#). Essa visão mais abrangente também é adotada pela doutrina, que aponta que “por show artístico, compreende-se todo o evento destinado à animação de uma plateia”.[\[106\]](#)

83. A doutrina prevê que “(...) Inauguração é todo evento que dê início a um ato governamental consubstanciado pela construção de uma obra ou realização de um serviço público”.[\[107\]](#)

VII.4. Artigo 77: “É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.”

84. A norma tem aplicabilidade a partir de 6/7/2024 até o dia do pleito eleitoral.

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

86. São destinatários do preceito os candidatos a quaisquer cargos do pleito eleitoral (legislativo e executivo). Embora formalmente seja considerado *candidato* aquele que tenha solicitado registro da candidatura (o que significa que antes de tal requerimento não se configura o ilícito[\[108\]](#)), o TSE, em recente decisão, adotou tal premissa com temperamentos, decidindo que o valor protegido pelo artigo 77 não pode ser desprezado por tal condição formal[\[109\]\[110\]](#).

87. A vedação não pode ser estendida a terceiros – seja assessor, chefe de gabinete, parente ou cônjuge –, sob pena de ofensa ao princípio da personalidade[\[111\]](#).

88. 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.

89. Para a caracterização da conduta, não importa se a obra pública foi construída com recursos federais, estaduais ou municipais.

90. O conceito de obra consta do art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021, e consiste em “toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e

engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel.

91. No entendimento do TSE, a definição de obra pública deve ser feita em sentido estrito, alcançado somente aquelas que integram o domínio público. Ou seja, a inauguração de obra particular não caracteriza a vedação, ainda que parcialmente financiada com recursos públicos[112].

92. A vedação não incide se o candidato comparece ao evento inaugurativo como mero espectador, sem destaque, e não identificado ou mencionado seu nome ou presença[113]. Mas se observada sua presença, e sendo esta vinculada à inauguração da obra, o ilícito pode ser caracterizado[114].

93. Outros exemplos de exceções: visita a obra inaugurada ou em execução[115]; e a realização de inaugurações de obras públicas, neste caso, desde que não haja propaganda a seu respeito, não sejam contratados shows artísticos com recursos públicos para o evento, e não ocorra o comparecimento de candidato ao pleito eleitoral.

94. A vedação não incide no caso de comparecimento em inauguração de obra pública localizada em município diverso daquele em que o candidato disputa o pleito.

95. Nos termos do artigo 22, XIV, da LC nº 64/90[116], o agente público, ainda que não candidato, mas tendo contribuído, com abuso da posição pública, para a quebra da isonomia no pleito eleitoral, pode ser responsabilizado.

96. De acordo com o art. Art. 86, § 2º, da Res.-TSE nº 23.610/2019, “a realização de evento assemelhado ou que simule inauguração poderá ser apurada na forma do art. 22, da Lei Complementar nº 64/1990, ou ser verificada na ação de impugnação de mandato eletivo”.

VIII. Conclusão

97. 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.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA
Procurador-Geral do Estado

[1] TSE, REspe nº 42270, acórdão de 30/5/2019.

[2] “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)

[3] TSE, Respe nº 26.054, Relator Ministro César Asfor Rocha, publicação oficial 25/8/2006.

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

[5] Não se verifica ausência de perda de objeto na hipótese de prática de conduta vedada e tenha sido ultrapassado o prazo de mandato ou de inelegibilidade, consoante entendimento firmado no Tribunal Superior Eleitoral.” A conduta vedada (art. 73 da Lei das Eleições) perfaz ilícito autônomo, que independe de eventual cassação e/ou inelegibilidade, uma vez que o legislador cominou como sanção a multa, não havendo limitador temporal para que se sancione o agente infrator.

[6] “XVI – para a configuração do ato abusivo, não será *não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)*”

[7] TSE, MAS nº 763425, AC. de 9.4.2019, rel. Min, João Otávio de Noronha.

[8] TSE, Respe nº 13.068, Ac de 13/8/2013, Respe nº 82.911, AC. de 17/11/2015.

[9] TSE, REspe nº 13.068, acórdão de 13/8/2013; REspe nº 82.911, acórdão de 17/11/2015; AI nº 28353.

acórdão de 23/4/2019; REspe 57611, acórdão de 19/3/2019. REspe 32372, acórdão de 19/3/2019; REspe 24389, acórdão de 12/2/2019.

[10] Vale transcrever algumas passagens das manifestações dos Ministros do TSE que determinaram a decisão no 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.

(...)

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.

(...)” (grifei)

[11] “ (...) 19. **No caso da realização da conduta tipificada no inciso V do art. 73 na circunscrição do pleito, existe presunção absoluta de prática de conduta vedada; tratando-se de circunscrição diversa, não há essa presunção, podendo, em tese, os atos referidos no dispositivo serem praticados de forma lícita. Todavia, caracteriza-se a conduta vedada se demonstrada a conexão com o processo eleitoral.** 20. Essa conclusão pode ser extraída da conclusão a que chegou o TSE em caso análogo: ‘1. É vedado a agentes públicos, nos três meses que antecedem a eleição, realizar propaganda institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas, excetuadas grave e urgente necessidade e produtos e serviços com concorrência no

mercado (art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97). 2. Essa regra, embora em princípio inaplicável a esferas administrativas cujos cargos não estejam sob disputa (art. 73, § 3º), não tem natureza absoluta e não autoriza publicidade em benefício de candidato de circunscrição diversa, em completa afronta ao art. 37, § 1º, da CF/88 e de modo a afetar a paridade de armas entre postulantes a cargo eletivo.’ (REspe nº 1563-88, Relator Min. Herman Benjamin, DJE de 17.10.2016). (...)” (TSE, Recurso Ordinário nº 222952, acórdão de 6/3/2018)

[12] TSE, REspe 32372, acórdão de 19/3/2019; RO nº 763425, acórdão de 9/4/2019.

[13] TSE; REspe nº 38704, acórdão de 13/8/2019; 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.

[14] “§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.”

[15] A atual jurisprudência do TSE tem mostras de mudanças de entendimento o que pertine ao período da vedação do art. 736, I. Suas mais novas deliberações a respeito são pela restrição da proibição somente no lapso de três meses que antecedem a eleição (Representação nº 14562, DJE 27/8/2014; Respe nº 98924, de 17/12/2013). No entanto, sua Resolução nº 23.555, de 18/12/2017, que estabelece o *Calendário das Eleições de 2018*, não inseriu a hipótese de tal inciso dentre as ações proibidas aos agentes públicos a partir de 7/7/2018, e o restante do seu conteúdo nada mencionou sobre tal conduta. Portanto, recomendável ao gestor público ponderação na utilização de bens públicos em contexto eleitoral.

[16] TSE, Representação 14562, acórdão de 27/8/2014.

[17] Ac. de 13.10.2022 no AgR-REspEI nº 060050616, rel. Min. Benedito Gonçalves. Na decisão se reconheceu a incidência do art. 73, I, da Lei 9.504, de 1997, na situação em que o candidato à reeleição no cargo de Vereador usou de imóvel em que instalada autarquia municipal incumbida do serviço de tratamento de água e esgoto, além de servidores da entidade, para gravar vídeo simulando a abertura do registro do reservatório de água para um bairro do município com o propósito de transmitir a mensagem de que teria resolvido problema com serviço público que, na verdade, já estava em funcionamento, o que, a toda evidência, lhe traria proveito eleitoral. Foi considerado como inequívoco uso de bem público pertencente à administração indireta municipal em benefício de candidatura em detrimento dos demais adversários, que não desfrutaram de idêntica prerrogativa, pontuando sobre a irrelevância da falta de pedido de voto e de interferência na lisura do pleito para a caracterização da conduta legal vedada.

[18] Ac. de 5.5.2023 no AgR-AREspE nº 060005732, rel. Min. Sérgio Banhos.

[19] TSE, Rp nº 160839, acórdão de 4/12/2014; Rp nº 326725, acórdão de 29/3/2012.

[20] Nesse caso, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral é no sentido de que “a utilização de bens públicos como cenário para propaganda eleitoral é lícita, desde que presentes os seguintes

requisitos: (i) o local das filmagens seja de livre acesso a qualquer pessoa; (ii) o serviço não seja interrompido em razão das filmagens; (iii) o uso das dependências seja franqueado a todos os demais candidatos (AgR-RO 1379-94/RS, rel. Min. Gilmar Mendes, DJE de 22.3.2017); (iv) a utilização se restrinja à captação de imagens, sem encenação (RO 1960-83/AM, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe de 10.8/2017).” (AgR-REsPEL 0603168-40, rel. Min. Alexandre de Moraes, DLE de 23.8.2021) Por outro lado, restou assentado que "a condição de prefeito municipal foi o fator preponderante para o acesso aos citados ambientes para filmagem, com o claro intuito de beneficiar a sua candidatura", e que, "nas propagandas eleitorais realizadas, não houve a mera exibição dos serviços públicos." (Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 060055738, Acórdão, min. Sergio Silveira Banhos, DJe de 6/4/2022).

[\[21\]](#) Ac. de 20.10.2023 no REspEI nº 060101183, rel. Min. Benedito Gonçalves.

[\[22\]](#) Ac. de 27.9.2022 no Ref-AIJE nº 060121232, rel. Min. Benedito Gonçalves.

[\[23\]](#) Ac. de 17.3.2022 no AgR-REspEI nº 060022562, rel. Min. Benedito Gonçalves.

[\[24\]](#) TSE, AgR-AI nº 12229, acórdão de 26/8/2010.

[\[25\]](#) TSE, Respe nº 32372, acórdão de 19/3/2019.

[\[26\]](#) 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).

[\[27\]](#) Despacho 1721/2020/GAB (202000015001671) EMENTA: ELEITORAL. ADMINISTRATIVO. USO DE VEÍCULOS OFICIAIS PARA COMPARECIMENTO A EVENTOS DE CAMPANHA. LEI FEDERAL Nº 9.504/1997. POSSIBILIDADE. SERVIÇO DE TRANSPORTE OFICIAL ORDINARIAMENTE OFERTADO À AUTORIDADE PÚBLICA. AGENTE QUE NÃO É CANDIDATO EM PLEITO ELEITORAL. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DE LIMITES REGULAMENTARES. POSSIBILIDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA EM COMPROMISSOS PARTICULARES DO GOVERNADOR, VICE-GOVERNADOR E FAMILIARES. ORIENTAÇÕES.

[\[28\]](#) Insere-se na vedação contida no inciso II do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, o uso indevido das redes sociais da Administração Pública, que resulte no favorecimento de candidato, a exemplo de criação de atalho para impulsionar rede social de candidato em site da Administração, na medida em que configura uso indevido de materiais custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, conforme entendimento do TSE.

[\[29\]](#) Precedentes desta PGE sobre a incidência do art. 73, III, Lei nº 9.504, de 1997 (Despacho nº 1556/2022/GAB (202218037005351) Despacho 1256/2022/GAB (202200063000682)

[\[30\]](#) TSE, Respe nº 76210, DJE 6/5/2015

[\[31\]](#) TSE, REspe nº 32372, acórdão de 19/3/2019; RP nº 14562, acórdão de 7/8/2014.

[\[32\]](#) TSE, RP nº 848-90, acórdão de 10/10/2014.

[\[33\]](#) TSE, AgR-RO nº 189673, AC. de 28.6.2018, rel. Min. Jorge Mussi.

[34] “Eleições 2018 [...] Ações de investigação judicial eleitoral. Abuso do poder político e conduta vedada. Ações sociais realizadas pelo governo do estado. Uso promocional. Enaltecimento indevido de candidato. Promoção maciça de campanha eleitoral. [...] Conduta vedada. Hipótese contida no art. 73, IV, da Lei nº 9.504/1997. [...] 4. A circunstância de os fatos terem sido praticados antes da existência de candidaturas registradas não inviabiliza, por si só, o reconhecimento da conduta vedada nem do abuso. Isso porque as condutas vedadas e o abuso de poder político, objetos de ação de investigação judicial eleitoral, terão termo inicial para o ajuizamento do registro de candidatura, podendo, todavia, levar a exame fatos ocorridos antes mesmo das convenções partidárias. Assim, não cabe confundir o período em que ocorre o ato ilícito com aquele no qual se admite a sua análise. Precedentes. [...]” (TSE, Ac. de 9.5.2023 no RO-El nº 060880963, rel. Min. Raul Araújo.)

[35] Despacho nº 1712/2020/GAB (SEI nº 000015814970) :

“EMENTA: TRIBUTÁRIO. MINUTA DE DECRETO. ALTERAÇÕES NO ANEXO IX DO RCTE. INTERNALIZAÇÃO DO CONVÊNIO ICMS 81/20 CONFAZ. ISENÇÃO DE ICMS PARA DOAÇÃO DE PRODUTOS DE COMBATE E PREVENÇÃO À COVID-19 AOS ÓRGÃOS DA JUSTIÇA ELEITORAL. NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE “LEI” EM SENTIDO AMPLO. DECRETO LEGISLATIVO. EXCEÇÃO À VEDAÇÃO ELEITORAL DO ART. 73, IV, LEI N. 9.504/97. ADI 6357/STF. DESOBRIGAÇÃO DE CUMPRIMENTO DA LRF.

(...)

10. Por oportuno, insta consignar que a concessão do benefício fiscal em testilha não encontra óbice no disposto no inciso IV do artigo 73 da Lei Federal n. 9.504/1997, haja vista que a isenção concedida, evidentemente, não tem o condão de beneficiar “candidato, partido político ou coligação”, mas a própria Justiça Eleitoral, auxiliando-a na aquisição gratuita de bens materiais necessários à realização do pleito de 2020 da forma mais segura quanto possível, do ponto de vista sanitário, em meio à disseminação do novo Coronavírus no País. (...)” (Processo SEI nº 202000004077960)

Despacho nº 264/2020-GAB (SEI nº 000011731267) :

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. ELEITORAL. CAMPANHAS INSTITUCIONAIS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA INFANTIL E ERRADICAÇÃO AO TRABALHO INFANTIL. VEDAÇÕES DA LEI 9.504/1997. ORIENTAÇÃO GERAL CONTIDA NA NOTA TÉCNICA Nº 01/2018 - PGE. NECESSIDADE DE MELHOR DETALHAMENTO DO CONTEXTO DE DOAÇÃO DE CAMISETAS, CANETAS BÓTONS, FAIXAS E CARTAZES. MATERIAL DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. VIABILIDADE JURÍDICA DESDE QUE AS CAMPANHAS NÃO SE PRESTEM A PROMOÇÃO DE QUALQUER CANDIDATO, PARTIDO POLÍTICO OU COLIGAÇÃO” (processo SEI nº 202010319000204)

[36] “6. Consoante entende esta Corte, a incidência do citado dispositivo exige três requisitos cumulativos: (a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista, diretamente à população; (b) ser gratuita, sem contrapartidas; (c) ser acompanhada de caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas. 7. A suposta realização de ‘obras de conserto e serviços de limpeza urbana, estratégica e insidiosamente realizadas nos locais em que logo após foram realizados eventos de campanha eleitoral’, descrita pela recorrente, não se amolda ao dispositivo que o reputa violado, pois nem sequer

descreve a entrega de bem ou serviço de caráter assistencial aos municípios. 8. De todo modo, extrai-se do acórdão a quo que não se comprovou que o prefeito, candidato à reeleição, teria interferido no cronograma dos serviços de limpeza com o objetivo de preparar o ambiente em locais públicos nos quais realizaria atos de campanha. [...]” (TSE, Ac. de 17.11.2023 no REspEI nº 060068091, rel. Min. Benedito Gonçalves.

[37] “[...] Art. 73 da Lei nº 9.504/97. Propaganda institucional. **A divulgação, em Diário Oficial do Município, de atos meramente administrativos, sem referência a nome nem divulgação de imagem do candidato à reeleição, não configura o ilícito previsto no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97.** Observância ao princípio da proporcionalidade. [...]” (destacou-se, AC n. 25.086, de 3.11.2005, Rel. Min. Gilmar Mendes)

“[...] Propaganda institucional. [...] **Divulgação, em boletim oficial municipal, de atos meramente administrativos, sem referência a nome nem divulgação de imagem do candidato à reeleição. Inexistência de conotação eleitoral. Não- configuração da conduta descrita no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97.** Observância ao princípio da proporcionalidade. [...]” (destaquei, Ac nº 5.282, de 16.12.2004, Rel. Min. Gilmar Mendes) [19]

[38] Despacho referencial nº 605/2022-GAB (SEI nº 000029762576):

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. VEDAÇÕES EM PERÍODO ELEITORAL. EXPEDIÇÃO CAMINHO DE CORA CORALINA. SGG. PROJETO DE REALIZAÇÃO EM 2022. PROGRAMA QUE CONTEMPLA AÇÕES DE INFRAESTRUTURA, DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, CUSTEADAS COM RECURSOS PÚBLICOS. ESSÊNCIA TURÍSTICA, CULTURAL, DESPORTIVA. ART. 73, IV, E VI, “B”, LEI 9504/97. NT 3/2021-GAPGE. PARTICIPAÇÃO GOVERNADOR SOLENIDADES PÚBLICAS. RESTRIÇÕES. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. DESPACHO REFERENCIAL.

(...)

23. Saliento que a ilicitude do inciso IV do art. 73 se caracteriza somente quando o ato promocional se der *durante* o contexto de distribuição de bens ou serviços, ou seja, se *contemporâneos* forem esses fatos. Consequentemente, cerimônias voltadas *apenas* à abertura, ao encerramento, e recepções em municípios dos andarilhos, em que se façam presentes agentes públicos, autoridades, ou o Governador do Estado, afiguram-se legítimas, desde que mantidos os fins turísticos e culturais da ocasião, bem como os ares neutros, técnicos e apartidários acima já explicitados.

24. Esclareço, ainda, que, nos termos do item 29 da Nota Técnica nº 3/2021-GAPGE, nas situações em que a distribuição de serviços sociais se dê em proveito da comunidade em geral, o impedimento do art. 73, IV, não se aplica. (...) Por conseguinte, a Administração pode adotar medidas de divulgação e informação sobre esses eventos, não sendo demais repisar que isso não pode imbuir qualquer forma de enaltecimento de candidato ao pleito.”

[39] AgR-AI 33481, acórdão de 10/10/2017.

[40] RESPE 71923, acórdão de 25/8/2015; RESPE 4223285, acórdão de 8/9/2015, TSE; REspEI 6474, acórdão de 20/2/2020.

[41] TSE, Ac. de 16.3.2023 no AgR-RO-EI nº 060313397, rel. Min. Alexandre de Moraes.

[42] Na mesma ocasião, outros fatores ainda foram considerados no julgamento pelo TRE/GO: i) a transformação do ato de entrega dos benefícios em solenidade, na qual distribuídos alimentos e bebidas à população; 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.

[43] “§ 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.”

[44] Despacho nº 2009/2020/GAB (202000010037775).

[45] 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 conjeturas 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 injunção 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).

[46] Também podem ser excluídos da proibição os repasses legais de verbas ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

[47] Despacho “AG” nº 3649/2016 desta Procuradoria-Geral.

[48] TRE/SC, Consulta 2226, Resolução 7480, de 30/6/2006.

[49] Despacho nº 2009/2020-GAB (SEI nº 000016748273).

[50] TSE, ARCL Nº 266, e REspe nº 16.040.

[51] 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 resultantes dos eventos que motivaram aqueles estados calamitosos ou emergenciais, o TSE considerou incidir a vedação eleitoral do artigo 76, VI, “a”.

[52] Não se incluem na ressalva os repasses para finalidades diversas, que não sejam obras ou serviços.

[53] TSE, AgR-AI nº 62448, ac. de 24.9.2019, rel. Min. Luís Roberto Barroso.

[54] TSE, Consulta nº 1062.

[55] TSE, Acórdão nº 25.324, de 07.02.2006; TSE, Resolução nº 21878, de 12.08.2004; TSE, RO-EI nº 176880, Acórdão de 25.03.21, rel. Min. Edson Fachin.

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

[57] Despacho nº 1900/2020-GAB (processo SEI nº 202000010010129); Despacho nº 1308/2022/GAB (202219222000984).

[58] **Despacho “AG” nº 0303/2018** desta Procuradoria-Geral; Parecer Plenário nº 002/2016/CNU-

Decor/CGU/AGU e Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 02/2016.

[59] “Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:”

[60] “em relação à conduta vedada prevista no inciso VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;”

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

[62] Art. 63, Lei nº 3.320/64.

[63] EMENTA: ADMINISTRATIVO. VEDAÇÕES EM PERÍODO ELEITORAL. SECOM. LIMITE DE GASTOS COM PUBLICIDADE DE ÓRGÃO PÚBLICO. ART. 73, VII, LEI 9504/97. NT 3/2021 -GAPGE. JULGADOS TSE. MOMENTO APURAÇÃO. EFETIVA VEICULAÇÃO DA PUBLICIDADE. IRRELEVÂNCIA DE FASES ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRAS PURAS (LIQUIDAÇÃO, EMPENHO). ATRIBUIÇÃO DA SECOM NO CONTROLE E ACOMPANHAMENTO DO RESPECTIVO TETO ÚNICO DE GASTOS. ATUALIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DA NT 3/2021- GAPGE.

[64] Ac. de 28.9.2023 no AgR-REspEI nº 060033090, rel. Min. Benedito Gonçalves.

[65] Ac. de 20.10.2022 no REspEI nº 060037066, rel. Min. Carlos Horbach.

[66] Despacho 862/2022/GAB (202200025047650) EMENTA: ADMINISTRATIVO. VEDAÇÕES EM PERÍODO ELEITORAL. DETRAN. LIMITE DE GASTOS COM PUBLICIDADE DE ÓRGÃO PÚBLICO. ART. 73, VII, DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97. NOTA TÉCNICA Nº 3/2021 -GAPGE. LEI FEDERAL Nº 14.356/2022. AMPLIAÇÃO DO TETO DE GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL E EXCEPCIONALIZAÇÃO DAQUELES DECORRENTES DA PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS. ESPÉCIES DE PUBLICIDADE. CAMPANHA DE ADESÃO OBRIGATÓRIA PELOS ÓRGÃOS DO SISTEMA NACIONAL DE TRANSITO. NATUREZA DE PUBLICIDADE LEGAL E/OU OBRIGATÓRIA. EXCLUSÃO DO CÔMPUTO DE GASTOS DA MÉDIA SEMESTRAL DESPACHO REFERENCIAL:

[67] TSE, Petição 1880, de 29/6/2006

[68] Despacho nº 622/2022 - GAB (000029818657) e Despacho nº 862/2022-GAB (202200025047650)

[69] TSE, Ac. nº 21307, de 14/10/2003

[70] “Não há clareza no texto legal quanto ao alcance da vedação. A proibição de distribuição atinge simultaneamente a Administração Pública federal, estadual e municipal, ou somente a da circunscrição do pleito? Ao que parece, a restrição só incide na circunscrição do pleito. Não fosse assim, de dois em

dois anos as ações estatais concernentes à assistência social, em todo o País, ficariam parcialmente paralisadas durante todo o ano eleitoral, o que não é razoável. Não se olvide que a distribuição de bens e benefícios não poderá ser usada politicamente, em prol de candidatos, partidos ou coligações, sob pena de incidir o artigo 73, IV, da Lei Eleitoral.” (Direito eleitoral. GOMES, José Jairo, 14ª ed., rev. e atual., Editora Atlas: São Paulo, 2018.

[71] REspe Nº 294-10/RS, rel. Min. Og. Fernandes, julgado em 11/6/2019, DJe de 21/8/2019.

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

[73] TSE, REspe 82203, acórdão de 9/8/2018.

[74] Acerca do caráter assistencialista, confirmam-se: Despacho 1685/2022/GAB (202200017009991), que diferenciou atos assistencialistas sociais da distribuição para finalidade institucional; Despacho nº 1817/2022/GAB (202200013002493), no qual se fez distinção entre programa de fomento à formação de profissionais educacionais e ações assistencialistas.

[75] 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.

[76] 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 PGE, ainda constam outras minudências sobre a

questão acima, mais especialmente acerca da realização, com uso de verbas públicas, dos eventos conhecidos e denominados “Festivais Gastronômicos” em alguns municípios, “Temporada do Araguaí” e “Show em Trindade”.

[77] REspe nº 48472 (acórdão de 5/8/2014).

[78] TSE, 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.

[79] TSE, em: RO nº 1717231, proferido em 24.04.2012; RCED nº 43060, proferido em 24.12.2012.

[80] TSE, Recurso Especial nº 34994, Relator Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, publicação DJE, Tomo 116, data 25/6/2014, p. 62-63.

[81] *“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)

[82] 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.

[83] 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.

[84] *“...A instituição de programa social mediante decreto não atende à ressalva prevista no art. 73, § 10 (...). A mera previsão genérica na lei orçamentária anual dos recursos destinados a esses programas não tem o condão de legitimar sua criação”* (TSE, AgR-AI 116967, acórdão de 30/6/2011). Deve haver descrição legal específica da respectiva ação governamental social, ainda que em lei orgânica municipal, na lei orçamentária (REspe 365-79, de 14/11/2014. Também: REspe 719-23, REspe 1514, e MS 951-34 (25/8/2015), AgR-REspe nº 172, acórdão de 16/11/2016, Ac. de 9.3.2023 no REspeI nº 15661 e na AC nº 060045424, rel. Min. Raul Araújo, todos do TSE).

[85] *“(...) 10. Eventos tradicionais desacompanhados da distribuição de brindes por parte da administração pública não se enquadram no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Na espécie, o Tribunal a quo assentou, tão somente, que ‘[...] a entrada do evento em alguns dias foi franca, inclusive, em show de renomada dupla sertaneja conhecida nacionalmente [...]’, ressaltando que ‘[...] a doação de leite ocorreu somente nos dias em que eram cobrados ingressos, de forma a proporcionar um desconto no*

valor deles’. Consabido que as normas que restringem direitos devem ser interpretadas de forma objetiva e estrita [...]”. (TSE, REspe nº 24389, acórdão de 12/2/2019).

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

[87] “[...]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 de 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.).

[88] TSE, RO 1717231, acórdão de 24/4/2012.

[89] A propósito, circunstância similar já foi objeto do Despacho “AG” nº 03111/2014, desta Procuradoria-Geral, que cuidou da disponibilização pela Goiás Turismo, em eventos ligados ao turismo, de artistas e estrutura física a entes municipais. Importa, também, o Despacho “AG” nº 03467/2014, desta Procuradoria, com análise de outras minudências sobre a questão, mais especialmente acerca da realização, com uso de verbas públicas, dos eventos conhecidos e denominados como “Festivais Gastronômicos” em alguns municípios, “Temporada do Araguaia” e “Show em Trindade”.

[90] TSE, Resolução nº 22.323, de 3/8/2006.

[91] TSE, REspe 55547, acórdão 4/8/2015.

[92] REspe nº 24389 (acórdão de 12/2/2019).

[93] Despacho nº 1584/2020-GAB (processo nº 202017604002395); Despacho nº 660/2018-GAB (processo nº 201800001003146); Despacho nº 429/2018-GAB (processo nº 201800013002397); Despacho nº 305/2018-GAB (processo 201800011014535); Despacho 154/2018-GAB (processo nº 201800025021635); PGE; Despacho nº 591/2022/GAB (processo nº 202011129005067). Segundo o TSE, “a validade ou não de lançamento de Programa de Recuperação Fiscal (Refis) em face do disposto no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997, deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto” (Consulta nº 36815/DF, j. 3/3/2015); o que requer análise ponderada, razoável e proporcional de cada situação.

[94] TSE, no AgR-REspe nº 41811 (acórdão 26/9/2019)

[95] REspe nº 48472 (acórdão de 5/8/2014; TSE, Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, em 20/9/2011; Recurso Especial Eleitoral nº 3611, em 02/08/2018?; Agravo de Instrumento nº 28353, em 31/5/2019?; Tribunal Regional Eleitoral/GO RE 12169, DJ de 13/01/2014). Vide Despacho nº 1237/2021-GAB (processo

[96] Via slogans, símbolos, imagens, etc.

[97] Pouco importa se os recursos que mantêm a entidade são, ou não, majoritariamente do candidato.

[98] TSE, REspe nº 15.732.

[99] TSE, AgR-REspe nº 838.119; Rp nº 78213.

[100] segundo o TSE, “1. A ação de investigação judicial eleitoral para apuração do abuso de autoridade previsto no art. 74 da Lei nº 9.504, de 1997, por violação ao princípio da impessoalidade (Constituição, art. 37, § 1º), pode ser ajuizada em momento anterior ao registro de candidatura, haja vista, na hipótese de eventual procedência, as sanções atingirem tanto candidatos quanto não candidatos. 2. O abuso do poder de autoridade pode se configurar, inclusive, a partir de fatos ocorridos em momento anterior ao registro de candidatura ou ao início da campanha eleitoral. Precedentes.” (Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 5032, Acórdão de 30/09/2014, Relator(a) Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA)

[101] Ac. de 5.3.2015 no AgR-AI nº 46015, rel. Min. Gilmar Mendes.

[102] “Não configura propaganda institucional irregular entrevista que, no caso, inseriu-se dentro dos limites da informação jornalística, apenas dando a conhecer ao público determinada atividade do governo, sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais.” (TSE, Rp nº 234.313, Acórdão de 07/10/2010, relator Ministro Joelson Costa Dias).

[103] Ac. de 17.11.2023 no REspeEI nº 060068091, rel. Min. Benedito Gonçalves.

[104] Despacho “AG” nº 03111/2014 desta Procuradoria-Geral (itens 15 e 24).

[105] TSE, Consulta nº 1261, Resolução nº 22267, de 29/6/2006.

[106] ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. Editora JusPodivm. 9ª Edição. 2023.

[107] Idem

[108] TSE, em AG nº 5134, REspe nº 24.911.

[109] “Eleições 2016. [...] Conduta vedada. Abuso de poder. [...] Art. 77 da Lei nº 9.504/1997. Condição de candidato. Descompasso legislativo. Interpretação teleológica. Preservação do espectro de proteção da norma. Abuso de poder. Gravidade da conduta. Reexame de provas. Súmula nº 24/TSE. [...] 4. Nos termos do art. 132, § 2º, do Código Civil, os prazos materiais em meses expiram no dia de igual número do de início. Dessa forma, o prazo de 3 meses referido na vedação do art. 77 da Lei nº 9.504/1997 incidiu, nas eleições de 2016, a partir de 2.7.2016. [...] 10. O art. 77 da Lei nº 9.504/1997, ao exigir a condição de candidato para a configuração da conduta vedada, deve ser interpretado de acordo com o telos subjacente à normatização, no sentido de evitar que agentes e gestores se utilizem das inaugurações de obras públicas como meio de angariar benefício eleitoral. 11. As alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015, ao estreitarem o processo eleitoral e postergarem a data-limite para apresentação do registro de candidatura, não alteraram a possibilidade de que gestores compareçam a eventos imbuídos da condição material de concorrentes à reeleição. Portanto, o fato de o gestor não ostentar a qualificação formal de candidato não afasta a necessidade de proteção reconhecida pelo art.

77 da Lei nº 9.504/1997. 12. Impor interpretação estritamente formal ao ilícito em debate enveredaria por violação ao princípio da proporcionalidade sob a ótica da vedação da proteção deficiente. A qualificação formal de candidato seria exigível apenas a partir do dia 16 de agosto, possibilitando que notórios candidatos participem de inaugurações de obras públicas até 45 dias antes das eleições e decotando pela metade o espectro de proteção da norma. 13. Demonstrada a participação do prefeito na condição de candidato à reeleição, não se pode fazer prevalecer condição formalista sobre a realidade comprovada nos autos. [...]” NE: Alegações de que na data do evento (2.7.2016) ainda não era vedada a participação de candidatos em inaugurações de obras públicas, inexistindo a conduta vedada, pois o evento impugnado foi realizado em data permitida pela legislação.” (TSE, Ac. de 5.2.2019 no AgR-REspe nº 29409, rel. Min. Edson Fachin.)

[\[110\]](#) Incidência do art. 77, da Lei nº 9.504/1997 ao gestor que não ostenta a qualificação formal de candidato na época do comparecimento à inauguração da obra pública, mas que demonstra a condição material de candidato. (AgR-REspe nº 29409, de 5.2.2019, Rel. Min. Edson Fachin)

[\[111\]](#) Trata-se de entendimento doutrinário, conferir: ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. Editora JusPodivm. 9ª Edição. 2023.

[\[112\]](#) “Eleições 2016 [...] Conduta vedada. Art. 77 da Lei nº 9.504/97. Candidatos. Cargo. Vereador. Comparecimento. Inauguração. Parque tecnológico. Universidade privada. [...] 1. *In casu*, a orientação perfilhada no acórdão regional foi a de que o comparecimento de vereadores candidatos à reeleição, durante o período crítico, à inauguração de obra realizada por universidade privada, construída em terreno doado pelo município e patrocinada, em parte, com recursos públicos repassados por meio de convênio estadual, nos três meses que antecederam a data do pleito, caracteriza a conduta vedada descrita no art. 77 da Lei nº 9.504/97. 2. Tal entendimento, contudo, contraria remansosa jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que as normas que encerram condutas vedadas devem ser interpretadas restritivamente. 3. O artigo 77 da Lei das Eleições veda o comparecimento de candidatos à inauguração de obra pública *stricto sensu*, assim considerada aquela que integra o domínio público. Incidência dos princípios da tipicidade e da legalidade estrita, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido na norma. [...]”

[\(Ac. de 3.10.2017 no REspe nº 18212, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.\)](#)

[\[113\]](#) TSE, AC nº 25016; AC nº 22055; Agravo de Instrumento nº 50082.

[\[114\]](#) TSE, REspe nº 19.404; REspe nº 23.549.

[\[115\]](#) TSE, AC nº56 e nº 24.852.

[\[116\]](#) “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: (Vide Lei nº 9.504, de 1997)

(...)

XIV - julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 23/02/2024, às 09:12, 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 **56949902** e o código CRC **B99573EA**.

GABINETE DA PROCURADORIA-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 202400003002635



SEI 56949902