



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

INTERESSADO: SUBPROCURADORIA GERAL DA
CONSULTORIA GERAL

NOTA TÉCNICA: **SUBG-CONS n.º 3/2020**

ASSUNTO: CONDUTAS VEDADAS PELA LEGISLAÇÃO
ELEITORAL – ELEIÇÕES 2020

SUMÁRIO

I - Apresentação.....	2
II – Conceito de agente público.....	5
III – Condutas vedadas em espécie.....	6
III.1. Cessão ou uso de bens públicos.....	6
III.2. Uso de materiais ou serviços públicos.....	8
III.3. Cessão ou uso de servidor público para comitê de campanha.....	9
III.4. Uso promocional de bens ou serviços públicos.....	11
III.5. Nomeação, admissão, transferência ou dispensa de servidor público.....	14
III.6. Transferência voluntária de recursos.....	17
III.7. Propaganda institucional em período eleitoral.....	20
III.8. Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão.....	25
III.9. Realização de despesas com publicidade.....	26
III.10. Revisão geral da remuneração do servidor.....	27
III.11. Distribuição gratuita de bens.....	29
III.12. Execução de programas sociais por entidades vinculadas a candidatos.....	35
III.13. Violação ao princípio constitucional da impessoalidade trazido no art. 37, §1.º, da CRFB.....	35
III.14. Contratação de show artístico em inauguração de obra.....	36
III.15. Comparecimento de candidato em inauguração de obra pública.....	37
IV. Sanções às condutas vedadas.....	39
V. Desincompatibilização.....	41
V.1. Considerações gerais.....	41



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

V.2.	Situações particulares envolvendo a desincompatibilização	42
V.2.1.	Servidor público	42
V.2.2.	Servidor público comissionado	42
23.	Súmula n. 54 do TSE – “A desincompatibilização de servidor público que possui cargo em comissão é de três meses antes do pleito e pressupõe a exoneração do cargo comissionado, e não apenas seu afastamento de fato”	43
V.2.3.	Servidor do Fisco	43
V.2.4.	Servidor temporário	44
V.2.5.	Policiais civis (art. 1.º, IV, “c”, e VII, “b”, da LC n. 64/1990)	44
V.2.6.	Militares	45
V.2.7.	Médicos do SUS	46
V.3.	Abrangência territorial da necessidade de desincompatibilização	46
V.4.	Efeitos funcionais do afastamento para desincompatibilização	47
V.4.1.	Afastamentos para desincompatibilização e a (in)existência de efetivo	47
	exercício durante este lapso	47
IV.4.2.	Cessaçãõ do afastamento	48

Senhora Subprocuradora Geral do Estado,

I – Apresentação

1. A presente Nota Técnica tem por finalidade estabelecer orientações às Consultorias Jurídicas de Secretarias de Estado e Autarquias e à Administração acerca da atuação dos agentes públicos estaduais durante o período eleitoral de 2020. O trabalho foi construído com base na análise dos dispositivos que tratam das condutas vedadas e seus consectários, especialmente os arts. 73 a 78 da Lei 9.504/1997 –



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Lei das Eleições, bem como do entendimento institucional consolidado em Pareceres e orientações anteriores, Resoluções 23.606/19¹ e 23.610/19² do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, jurisprudência desta corte e legislação correlata.

2. Preliminarmente à análise individualizada dos dispositivos supracitados, cumpre-nos tecer algumas considerações gerais, relevantes à compreensão do tema.

2.1. As hipóteses descritas no art. 73 da Lei 9.504/1997 são tidas como de mera conduta. Assim, para a incidência da norma, é suficiente que as condutas ali descritas sejam praticadas, sem necessidade de comprovação de eventual benefício a determinado partido ou candidato, pois há presunção legal de que basta a realização da conduta para configurar a ofensa à igualdade de oportunidade entre os candidatos.³

2.2. Nesse sentido, é entendimento do TSE que a potencialidade lesiva da conduta só importa para fins de aplicação proporcional das sanções previstas nos §§ 4º e 5º do art. 73 da Lei 9.504/1997⁴.

2.3. As condutas vedadas arroladas no art. 73 da Lei 9.504/1997 também são passíveis de enquadramento como: i) abuso do poder político⁵, em conformidade com o art. 22 da Lei Complementar 64/90⁶, cuja prática não está restrita à

¹ Fixa o Calendário Eleitoral para as Eleições de 2020.

² Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral.

³ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, manifestação da Sub e Parecer PA 169/09.

⁴ Ac.-TSE, de 7.4.2016, no REspe nº 53067.

⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac – TSE, de 21.8.2003, no REspe nº 21.167, rel. Min. Fernando Neves.

⁶ 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:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

limitação temporal do art. 73, fixada por Resolução do TSE⁷ e exige a comprovação da finalidade de obtenção de vantagem eleitoreira⁸; e ii) improbidade administrativa, nos termos do art. 11, I, da Lei 8.429/92⁹ 10.

2.4. Sobre o limite temporal a ser considerado para aplicação do art. 73 da Lei 9.504/97, é importante observar o que prescreve a Resolução 23.606/19 do TSE, que estabelece, para as Eleições de 2020, o dia 01 de janeiro de 2020 como data a partir da qual serão vedadas as condutas descritas no art. 73, VII, §§ 10 e 11 e o dia 04 de julho de 2020 para início da vedação das condutas descritas nos arts. 73, V e VI, 75 e 77.

2.5. Assim, pelo fato da Resolução 23.606/19 do TSE não mencionar limitação temporal às demais condutas (art. 73, I, II, III, IV e VIII), recomendamos ao agente público cautela, ainda que fora do ano eleitoral¹¹.

2.6. Até o dia 05 de março de 2020 é possível ao TSE publicar instruções relativas às eleições 2020¹². Desse modo, recomendamos a consulta ao sítio eletrônico de referida Corte para verificar eventual nova orientação a respeito das condutas vedadas.

2.7. Quanto ao aspecto territorial, é importante destacar que, em regra, as infrações previstas no art. 73 e ss da Lei 9.504/97 são aplicáveis a quaisquer esferas federativas. Contudo, quando houver menção à “circunscrição do pleito”, as

⁷ Ac.-TSE, de 6.3.2008, no AMS nº 3706.

⁸ Ac. – TSE, de 19.03.2019, no REspe 57611.

⁹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

¹⁰ Art. 73, § 7º da Lei 9.504/97, Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Parecer PA 169/09.

¹¹ Ac.-TSE, de 4.6.2019, no AgR-REspe nº 060035327; de 23.4.2015, no REspe nº 26838 e, de 1º.10.2014. Ac.-TSE, de 1º.3.2016, na Rp nº 318846 e, de 6.9.2011, no AgR-REspe nº 35546; Ac.-TSE, de 25.8.2015, no REspe nº 71923; Ac.-TSE de 13.3.2014, no REspe nº 36045 e Ac. nº 21.316, de 30.10.2003, rel Min. Fernando Neves.

¹² Anexo II da Resolução 23.606/19 do TSE e art. 105, caput e § 3º da Lei 9.504/97.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

vedações serão dirigidas apenas aos agentes públicos vinculados ao ente federativo em que as eleições serão realizadas¹³.

2.8. As vedações decorrentes da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não serão aqui examinadas, pois, ainda que se refiram a período coincidente ao das limitações temporais estabelecidas pela Lei 9.504/97, têm por parâmetro o término do mandato do titular do Poder que, no ano de 2020, dirige-se aos Prefeitos, e não aos Governadores.

2.9. Também foram feitas considerações sobre os atos necessários à desincompatibilização dos agentes públicos que pretendam candidatar-se às Eleições 2020.

2.10. Por fim, caso a dúvida jurídica não seja elucidada por intermédio das orientações contidas nesta Nota Técnica, recomendamos a submissão do questionamento às Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado e Autarquias, que deverão reportá-lo a esta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral e, eventualmente, a formulação de consulta ao Tribunal Regional Eleitoral - TRE, nos termos do art. 30, VIII, da Lei 4.737/65, a ser encaminhada pelo Gabinete da Procuradora Geral do Estado¹⁴.

3. Feitas tais considerações, passamos agora, primeiramente, à análise pontual dos arts. 73 a 78 da Lei 9.504/97.

II – Conceito de agente público

**4. “Art. 73 – São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:
(...)”**

¹³ A jurisprudência do TSE é restritiva, do mesmo modo que o Parecer PA 169/09. Assim, somente é possível considerar a conduta vedada apenas nos limites da circunscrição do pleito quando houver menção expressa em lei.

¹⁴ E-orientação SUBG-Cons 05/16.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

§ 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.”

4.1. A lei adota o conceito amplo de agente público, no qual se incluem os agentes políticos, estatutários e celetistas, militares – ainda que estejam prestando serviço obrigatório, temporários, ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e todo aquele que detenha relação com a Administração Pública Direta ou Indireta, ainda que informal, com ou sem remuneração.

4.2. O ressarcimento das despesas pelo agente público não descaracteriza as condutas vedadas¹⁵.

4.3. Diante de um ato administrativo de natureza complexa, praticado por distintos agentes públicos, cada qual delimitado por sua competência funcional, todos são corresponsáveis pela conduta e devem figurar, ao lado do beneficiário, no polo passivo, como litisconsortes necessários¹⁶.

III – Condutas vedadas em espécie¹⁷

III.1. Cessão ou uso de bens públicos

**5. “Art. 73, I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;
(...)**

¹⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 06.03.2007, no Respe nº 25.770.

¹⁶ Ac.- TSE, de 28.08.2018, no RO nº 127.239.

¹⁷ As condutas a serem analisadas, objeto dos arts. 73 a 78 da Lei 9.504/97, também estão arroladas, em sua grande parte com a mesma redação, no art. 83 da Resolução 23.610/19.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

§ 2º A vedação do inciso I do caput não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76¹⁸, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.”

5.1. Os dispositivos destinam-se a bens públicos de qualquer esfera, ainda que não envolvida no pleito, exceção feita aos bens de uso comum do povo¹⁹, além das exceções já fixadas no § 2º acima transcrito, bem como no caso de realização de convenção coletiva do partido, nos termos no art. 8º, § 2º da Lei 9.504/97^{20 21}.

5.2. Tirante as exceções acima, a proibição também se volta a bens de qualquer espécie, móveis ou imóveis²², corpóreos ou incorpóreos.

5.3. Exige-se que a conduta praticada tenha o condão de trazer benefício a candidato, partido ou coligação que participe do pleito²³.

¹⁸ Muito embora o § 2º faça menção ao art. 76, deixamos de analisá-lo na presente Nota Técnica, pois se refere apenas ao Presidente da República.

¹⁹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 2.08.2010, no AgR -AI 12229.

²⁰ “Art. 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, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

(...)

2º 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.

Quanto a esta exceção, contudo, recomendamos cautela ao agente público, especialmente quando pretender tornar-se candidato à eleição, pois ainda que o uso do veículo oficial para dirigir-se ao local da convenção coletiva não se enquadre como conduta vedada, caso a agente venha a ser escolhido como candidato, a utilização do veículo pode representar favorecimento de uma futura candidatura (Ac. – TRE/SP, de 02.08.2011, na Rep. 753769.

²¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Parecer AJG nº 1233/97.

²² Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014.

²³ Ac.-TSE, de 4.12.2014, no Rp 160839.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

5.4. Em casos específicos, colhemos os seguintes julgados do TSE:

5.4.1. Pela configuração da conduta vedada:

- i) utilização de informações de banco de dados de acesso restrito da administração pública²⁴;
- ii) utilização de máquina de xerox pertencente à Administração Pública para copiar material de propaganda eleitoral²⁵; e
- iii) cessão de bens públicos durante festividade tradicional, de caráter privado, mas patrocinada pelo Poder Público, em favor de campanha, pelo fato de os bens cedidos reverterem, indiretamente, em favor dos candidatos²⁶.

5.4.2. Pela não configuração da conduta vedada:

- i) audiência concedida pelo titular do mandato, candidato à reeleição, em sua residência oficial, ainda que seja amplamente noticiada, o que acontece em virtude da própria natureza do cargo que exerce²⁷;
- ii) discurso de agente público que manifeste preferência por certa candidatura, durante inauguração de obra pública²⁸; e
- iii) utilização de estádio público de futebol²⁹.

²⁴ Ac.-TSE, de 1º.9.2011, no RO nº 481883.

²⁵ Ac. – TSE, de 30.09.2005, no AAg nº 5694.

²⁶ Ac. -TSE, de 05.10.2015, no REspe nº 13433/PE.

²⁷ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac- TSE, de 27.09.2007, na Rp nº 1.252.

²⁸ Ac.-TSE, de 4.8.2011, no AgR-REspe nº 401727.

²⁹ Ac. – TSE, de 23.08.2006, no AREspe n. 25.377.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

5.5. Por fim, não foi estabelecido pela legislação um período para a configuração da conduta vedada ora analisada. Dessa forma, **a vedação descrita no art. 73, I, da Lei das Eleições, incide a qualquer tempo**, não estando limitada ao período de três meses antes do pleito.³⁰

III.2. Uso de materiais ou serviços públicos

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

6.1. Não se configura infringência ao dispositivo se o material ou serviço for custeado pelo candidato, mas sim pelo Erário³¹.

6.2. Como já mencionado no item 4.2 o ressarcimento das despesas não desconfigura a conduta praticada³².

6.3. A utilização de sítio eletrônico oficial do governo para atacar candidato adversário, sob pretexto de prestar esclarecimentos à população, caracteriza a conduta vedada no inciso II do art. 73 da Lei nº 9.504/97, que veda o uso de serviços públicos “que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas que o integram”³³.

6.4. Quanto ao aspecto territorial, a aplicação da vedação não está sujeita ao limite da circunscrição do pleito. Assim, em 2020, o uso de material ou serviço em favor de candidatura municipal, custeado pelo Governo ou pela Assembleia

³⁰ Ac.-TSE, de 4.6.2019, no AgR-REspe nº 060035327; de 23.4.2015, no REspe nº 26838 e, de 1º.10.2014, na Rp nº 66522.

³¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac- TSE, de 24.05.2005, na Rp nº 4.246.

³² Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 06.03.2007, no Respe nº 25.770.

³³ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 21.10.2010, na Rp. nº 2.959-86-DF.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Legislativa estaduais, que exceda às prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos, tipifica o ilícito do art. 73, II, da Lei das Eleições.

6.5. Já no que diz respeito ao aspecto temporal, a vedação incide mesmo antes dos três meses que antecedem o pleito.³⁴

III.3. Cessão ou uso de servidor público para comitê de campanha

7. “Art. 73, III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;”

7.1. A legislação proíbe tanto a cessão quanto o uso dos servidores públicos em comitês de campanha, realizados de forma gratuita ou onerosa.

7.2. A vedação alcança todas as categorias de agentes públicos de direito (servidores estatutários, empregados públicos, servidores temporários etc.), inclusive os ocupantes de cargos comissionados³⁵, ressalva feita àqueles que estiverem licenciados ou em gozo de férias.

7.3. Não há proibição de que servidor público, por vontade própria, se engaje em campanha eleitoral. Nessa linha, não se aplica o dispositivo à “circunstância de os servidores portarem adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição, durante o horário de expediente”, já que isso não implica tenham sido cedidos ou sejam utilizados “para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação”.³⁶

³⁴ Ac.-TSE, de 17.05.2013, no AgREspe n. 26.838.

³⁵ Ac.-TSE, de 23.09.2005, no AMC nº 1636.

³⁶ Ac. – TSE, de 18.08.2014, no AgR-REspe nº 151188.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

7.4. Extraímos da jurisprudência do TSE e de alguns TRE's os seguintes julgados:

7.4.1. Pela configuração da conduta vedada:

i) agente público que se utiliza de agentes comunitários de saúde para realizar proselitismo político-eleitoral durante o horário de expediente, atuando diretamente em suas funções³⁷;

ii) uso feito por candidato ao pleito, de servidor público, a fim de que este último, valendo-se das suas prerrogativas funcionais, enviasse um ofício a órgão público, solicitando informações e documentos para instruírem impugnação de registro contra candidato adversário³⁸ e

iii) uso da prerrogativa de direção de escola pública para convidar pais de alunos, potenciais eleitores, a participarem de reunião na qual se trataria de assuntos da associação de pais, quando, na realidade, o evento tinha cunho político³⁹.

7.4.2. Pela não configuração da conduta vedada:

i) uso do próprio telefone celular para fazer postagens em rede social, durante o expediente de uma repartição pública, em favor de determinado candidato⁴⁰. Trata-se de conduta albergada pela liberdade de expressão constitucionalmente prevista.

7.5. A legislação não estabeleceu período certo para a configuração da conduta vedada ora examinada. Dessa maneira, praticada a conduta estará caracterizado o ilícito, sem limitação temporal.

³⁷ Ac. - TRE/PA, de 18.07.2013, no Rp n. 269.142.

³⁸ Ac.-TSE, de 18.11.2004, no REspe n. 24.869.

³⁹ Ac. -TRE/RO, de 04.07.2016, no RE n. 182740.

⁴⁰ Ac. -TRE/MG, de 27.04.2017, no RE n. 34088.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

7.6. Por fim, a infração não está sujeita a limite de circunscrição. Assim, em 2020, é vedado aos agentes públicos estaduais ceder ou usar servidor ou empregado público em comitês de campanha eleitoral de candidato ao pleito municipal.

III.4. Uso promocional de bens ou serviços públicos

8. “Art. 73, IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;”

8.1. As observações concernentes a este dispositivo guardam similitude àquelas a serem realizadas em relação ao § 10 do art. 73, razão pela qual recomendamos a leitura em conjunto, pois ambos dispositivos exigem a “distribuição gratuita de bens”.

8.2. Para a configuração da infração ao art. 73, IV, da Lei nº 9.504/97, contudo, a distribuição de bens e serviços de caráter social⁴¹ deve ser realizada em favor de candidato, partido político ou coligação⁴², o que não se exige para o enquadramento da conduta no art. 73, § 10.

8.3. Uma vez que a lei prevê que para o enquadramento da conduta à hipótese legal a distribuição de bens deve ser *gratuita*, a presença de contraprestação por parte do beneficiário afasta a infração, como ocorre na doação com encargo⁴³.

8.4. Não se exige aqui a eventual interrupção ou não instituição de programas sociais que contemplem a distribuição gratuita de bens durante o ano eleitoral, como pode ocorrer em relação ao art. 73, § 10. O dispositivo tem por

⁴¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e AG 8.817/PA, DJ, V. I, 16/09/2005, p. 172.

⁴² Ac.- TSE, de 18.09.2012, no AgR-REspe nº 5.427.532.

⁴³ Ac.-TSE, de 20.5.2014, no REspe nº 34994.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

finalidade vedar a utilização da distribuição gratuita em favor de candidato, partido político ou coligação⁴⁴.

8.5. O bem de natureza cultural, posto à disposição de toda a coletividade, não se enquadra neste dispositivo.⁴⁵

8.6. O TSE já firmou posicionamento no seguinte sentido:

8.6.1. Pela configuração da conduta vedada:

i) distribuição gratuita de lotes, no bojo de programa habitacional, por agente público durante período eleitoral, com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando⁴⁶;

ii) candidato que realiza comício e faz uso promocional de obra urbana sem prova de lei autorizadora e de execução orçamentária anterior⁴⁷;

iii) oferecimento de cirurgias de laqueadura de trompas no âmbito de hospital particular subvencionado pelo SUS, utilizadas como instrumento de promoção da candidatura de determinado deputado estadual⁴⁸; e

iv) vinculação da concessão de redução da tarifa de água à imagem de dois candidatos, com o objetivo de obter favorecimento político-eleitoral, por meio de divulgação de apoio político nos edifícios beneficiados, mediante a afixação de placas de propaganda eleitoral, bem como de panfletos distribuídos nessas unidades

⁴⁴ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, Parecer PA 169/09, Ac. – TSE, de 09.11.2004, no Respe. n° 21.320 e Ac.-TSE n° 5.283/04.

⁴⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.-TSE n° 24.795/04.

⁴⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 29.06.2006, no RESP n° 25.890.

⁴⁷ Ac. - TSE, de 15.12.2016, no AgR-RO n. 278378.

⁴⁸ Ac. - TSE, de 01.03.2016, no AgR-RO n. 6453.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

habitacionais com pedido explícito de voto para fins de dar “continuidade” ao referido “trabalho”.⁴⁹

8.6.2. Pela não configuração da conduta vedada:

i) mera participação do Chefe do Executivo Municipal em campanha de utilidade pública⁵⁰;

8.7. Do mesmo modo que no inciso anterior, a legislação não estabeleceu limitação temporal para a configuração da conduta vedada ora examinada, o que a torna passível de incidência a qualquer tempo, assim como ocorre em relação ao art. 73, § 10.

8.8. A conduta também não está sujeita a limite de circunscrição. Assim, em 2020, é vedado aos agentes públicos estaduais 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.

III.5. Nomeação, admissão, transferência ou dispensa de servidor público

9. “Art. 73, V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, 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;**

⁴⁹ Ac. - TSE, de 18.04.2015, no AgR-RO n. 1041768.

⁵⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. – TSE, de 28.10.2005, no EESPE 24.864/SP.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

- 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;

9.1. A norma é dirigida aos servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários⁵¹. Não alcança o estudante-estagiário, que não detém vínculo funcional ou empregatício com a Administração, já que desempenha atividades de cunho acadêmico-profissional, de caráter educacional⁵².

9.2. Assim, é vedada a nomeação, a contratação, a admissão ou a demissão sem justa causa do servidor público nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos. Note-se: não se veda a realização de concurso público; a posse e o exercício de servidor regularmente nomeado; a homologação de edital de concurso público;⁵³ ou a demissão com justa causa do servidor.

9.3. A promoção e a progressão no Plano de Carreiras, Cargos e Salários – PCCS de empresa estatal, são modalidades de movimentação funcional vedadas no período de três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos⁵⁴.

9.4. A jurisprudência nos fornece os seguintes julgados de interesse:

9.4.1. Pela configuração da conduta vedada:

- i) demissão de servidor público, contratado por meio de programa social da Prefeitura Municipal sem justa causa e em período vedado.⁵⁵

⁵¹ Pareceres PA n. 186/10; 116/10 e 148/07.

⁵² Parecer PA-3 n. 85/98.

⁵³ Parecer PA n. 179/10.

⁵⁴ Parecer PA 186/10.

⁵⁵ Ac.-TRE/SP, em 29.06.2017, no PROCED n. 54937.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

9.4.2. Pela não configuração da conduta vedada:

i) rescisão de 7 (sete) contratos temporários relativos a cargos de motorista, auxiliar de serviço e auxiliar de enfermagem da prefeitura.

9.5. Sobre as ressalvas previstas no dispositivo, temos a considerar que:

i) o elevado número de nomeações e exonerações para cargos comissionados nos três meses anteriores ao pleito pode caracterizar abuso de poder político⁵⁶;

ii) a Defensoria Pública não está abarcada pela ressalva da alínea “b”⁵⁷; e

iii) é entendimento pacífico do TSE que a expressão *serviços públicos essenciais*, prevista na alínea “d”, deve ser interpretada de maneira restrita, de modo a abranger somente os serviços relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população, excluindo-se os relacionados às áreas de educação e assistência social, o que inviabiliza, portanto, a contratação temporária de professores neste período⁵⁸. No mesmo sentido, destacamos o entendimento institucional sobre a possibilidade de contratação de enfermeiros, nos três meses que antecedem as eleições, a fim de salvaguardar o funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, mediante argumentos técnicos e com autorização do Governador em ato específico e justificado, ser dada no período de três meses antes do pleito até a posse dos eleitos ⁵⁹.

9.6. Quanto ao aspecto temporal, as vedações começam a incidir três meses antes do pleito (04.07.2020 — Res.-TSE n. 23.606/19) e só terminam com a posse dos eleitos, conforme expressa previsão legal.

⁵⁶ Ac. – TSE, de 12.08.2009, no RCED n. 698.

⁵⁷ Ac. – TSE, de 25.05.2010, na Cta n° 69851.

⁵⁸ Ac.-TSE, de 13.8.2019, no REspe n° 38704.

⁵⁹ Parecer NDP n. 119/18.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

9.7. Quanto ao aspecto espacial, as proibições incidem apenas sobre a unidade administrativa da circunscrição do pleito (art. 86 do Código Eleitoral), ou seja, se as eleições são municipais, o Município estará afetado pelo art. 73, V, da Lei das Eleições, ficando livres a União, o Distrito Federal e os Estados. Nas eleições gerais, a situação se inverte: a proibição passa a alcançar a União, o Distrito Federal e os Estados, deixando livres das vedações os Municípios.⁶⁰

9.8. Contudo, merece atenção o posicionamento do TSE no sentido de que ainda que praticada em circunscrição diversa, se for demonstrada a conexão da prática da conduta descrita no inciso V com o processo eleitoral, a infração estará configurada⁶¹.

III.6. Transferência voluntária de recursos

10. “Art. 73, VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

10.1. Inicialmente, destacamos que este dispositivo, assim como o inciso IV, também guarda estreita relação com o § 10 do art. 73, razão pela qual recomendamos sua leitura em conjunto.

10.2. Transferências voluntárias são aquelas que não decorram de expressa determinação constitucional ou legal⁶², como por exemplo a

⁶⁰ Parecer n. GPG n. 12/04.

⁶¹ Ac.-TSE, de 06.03.2018, no RO nº 222952.

⁶² Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária 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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

concessão de empréstimos, o repasse de recursos mediante convênio, as transferências voluntárias de imóveis ou o uso de imóveis do Estado em favor de Municípios⁶³, bem como a entes da Administração Pública indireta⁶⁴.

10.3. Muito embora o art. 25 da LRF afaste do conceito de transferências voluntárias aquelas que decorram de determinação legal ou constitucional, e não haja jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal de Contas da União entende que as transferências decorrentes de emendas impositivas devem ser tratadas como transferências voluntárias e, portanto, sujeitam-se à conduta vedada no art. 73, VI, “a”⁶⁵.

10.4. Não estão abrangidos pela vedação os recursos destinados a: i) cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado⁶⁶; ii) atender situação de emergência e de calamidade pública; iii) órgãos municipais que compõem o SUS, por se tratar de transferência obrigatória e iv) entidades privadas⁶⁷. Todavia, em relação a entidades privadas, é possível configurar o repasse como conduta vedada nos termos do art. 73, § 10, que analisaremos adiante^{68 69}.

10.5. A vedação da norma refere-se ao efetivo repasse de recursos, sendo irrelevante que o convênio tenha sido assinado anteriormente ao período eleitoral⁷⁰.

Sistema Único de Saúde (Lei Complementar 101/00)

⁶³ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Parecer PA-3 202/00.

⁶⁴ TRE/SC, Consulta 2226, Resolução 7480, de 30/06/2006.

⁶⁵ TCU Ac. 287/2016.

⁶⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, Res.-TSE nº 21.878/04, Ac.-TSE nº 25.324/06 e Recurso especial Eleitoral nº 1040.15.2009.6.03.0000, de 04.12.2012.

⁶⁷ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.-TSE nºs 16.040/99 e 266/04.

Em relação ao repasse a entidades privadas é possível configurá-lo como conduta vedada nos termos do art. 73, § 10, que analisaremos adiante (TSE, ARCL nº 266, e Respe nº 16.040)

⁶⁸ AC.- TSE, n. 266 e REspe 16.040.

⁶⁹ A transferência a entidades privadas poderá, a depender do caso contrato, enquadrar-se na vedação do art. 73, § 10, ainda que seja consectária de emenda impositiva.

⁷⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 4.12.2012, no REspe nº 104015.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

10.6. É vedada a transferência a municípios que não mais se encontrem em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que necessitem de apoio para minimizar os danos decorrentes dos eventos que deram causa à situação de emergência e ao estado de calamidade.⁷¹

10.7. Inserem-se como transferências voluntárias de imóveis ou de uso de imóveis do Estado em favor de Municípios a outorga graciosa de autorizações de uso, permissões de uso, cessões de uso, comodatos e doações em favor de Municípios. Anota-se que não existe vedação de transferência de bens imóveis, bem como de autorizações de uso, permissões de uso, cessões de uso e comodatos dos Municípios para o Estado.

10.8. A rigor, a vedação imposta pela legislação eleitoral às transferências voluntárias diz respeito apenas aos repasses feitos em caráter episódico e de forma desatrelada das obrigações permanentes do Estado. Busca-se, com isso, apartar da vedação a realização dos serviços e atividades inerentes à Administração Pública. De fato, o que se proíbe é a atuação eleitoreira, episódica, na qual há a utilização dos repasses de verbas públicas para promoção de determinada campanha. Fogem, portanto, à vedação as ações sociais rotineiramente atribuíveis ao Estado, eis que são de sua competência.⁷²

10.9. Saliente-se, ainda, que, em se tratando de imóveis, a transferência voluntária não se dá com a edição da Lei ou Decreto autorizativos de sua prática, mas sim com a assinatura dos respectivos termos e escrituras. Assim, ainda que o ato de transferência já esteja previamente autorizado, os documentos cuja lavratura foi prevista pelo ato normativo não deverão ser assinados no curso dos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

⁷¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Res. – TSE nº 21.908, de 31.08.2004.

⁷² Pareceres PA n. 70/10 e n. 49/10.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

10.10. Recomendamos também, para afastar a incidência do dispositivo, que não sejam editados e publicados quaisquer atos autorizativos das ditas transferências voluntárias ou encaminhados anteprojetos de lei que visem à alienação gratuita de próprios estaduais, a fim de evitar eventual aferição de vantagens pelo agente público em decorrência dos atos, que podem ser considerados benesses públicas⁷³.

10.11. A realização de doação única, de bem móvel, por ser incapaz de influir no pleito eleitoral, desde que demonstrada sua destinação, não detém caráter de distribuição e, portanto, insere-se na conduta vedada do art. 73, VI, “a”, e não na do § 10 do art. 73, proibida durante todo o ano eleitoral⁷⁴.

10.12. A vedação sujeita-se à limitação temporal, com início a partir dos três meses anteriores ao pleito. Reforçamos aqui a necessidade de leitura em conjunto com o previsto no § 10, cuja vedação estende-se ao ano todo, dada a similaridade das condutas vedadas.

10.13. Quanto ao aspecto territorial, não há qualquer restrição, aplicando-se a eleições gerais ou municipais, como são as Eleições de 2020.

III.7. Propaganda institucional em período eleitoral

11. “Art. 73, VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

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

(...)

⁷³ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014.

⁷⁴ O caso concreto foi analisado no Parecer SUBG- Cons nº 32/16 em que foram doados pelo Estado, ao Município de Redenção da Serra, dois perfis metálicos de 10m, avaliados em R\$ 1.275,03 (hum mil duzentos e setenta e cinco reais e três centavos).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

§ 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.

11.1. Trata-se da publicidade custeada com recursos públicos⁷⁵, ainda que de caráter educativo, informativo e orientador, independentemente do intuito eleitoreiro⁷⁶ e veiculada em qualquer mídia.

11.2. A norma **destina-se apenas aos agentes públicos na circunscrição do pleito.** Contudo, apesar do dispositivo não mencionar, recomendamos cautela aos agentes públicos estaduais que pretendam participar do pleito de 2020, referente às eleições municipais.

11.3. É direcionada à publicidade institucional dos entes da Administração Direta e Indireta, razão pela qual não alcança as organizações sociais⁷⁷.

11.4. A veiculação, necessária para a configuração da infração, é vedada independentemente da data que tenha sido autorizada a publicidade⁷⁸.

11.5. É dispensável a divulgação do nome e da imagem do beneficiário na propaganda institucional para a configuração da conduta vedada⁷⁹.

11.6. A publicidade institucional veiculada dentro dos três meses antecedentes do pleito caracteriza ofensa a esta alínea⁸⁰. Contudo, recomendamos cautela aos agentes público, mesmo fora do período eleitoral, em razão do disposto no art.

⁷⁵ Ac. – TSE nº 24.795, 20.972 e 19.665.

⁷⁶ Ac.-TSE, de 19.6.2018, no REspe nº 41584, de 9.6.2015, no AgR-REspe nº 142184, de 04.08.2011, no AgR-AI 71990.

⁷⁷ Parecer GPG/CONS n. 53/14.

⁷⁸ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 15.09.2009, no REspe nº 32.240 e de 25/08/2009, no Respe nº 35.445 e, de 26.04.16 no AgR-REspe 164177.

⁷⁹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 31.3.2011, no AgE -REspe nº 999897881.

⁸⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 01.12.2011, no AgR-AI nº 12046.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

37, § 1º da Constituição Federal⁸¹ que veda propaganda de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial.

11.7. O chefe do Poder Executivo à época em que veiculada a publicidade ilícita em sítio eletrônico, incorre na conduta vedada⁸², independentemente de sua autorização⁸³.

11.8. As exceções do dispositivo referem-se a: i) propaganda de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado, desde que sejam determinados e permitam claramente a compreensão da concorrência⁸⁴ e ii) publicidade oficial em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral, como por exemplo a divulgação pela ANVISA de campanha nacional de prevenção e controle da Gripe H1N1⁸⁵. Em ambos os casos, a publicidade não poderá conter mensagem tendente a beneficiar candidatos à reeleição ou ligados ao governo⁸⁶.

11.9. A jurisprudência nos fornece os seguintes julgados de interesse:

11.9.1. Pela configuração da conduta vedada:

i) a utilização das cores da agremiação partidária, em vez das cores oficiais da entidade federativa, em bens de uso comum, visando favorecer eventual candidatura⁸⁷;

⁸¹ Art. 37, §1º - A publicidade dos atos, programas, obras e serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo e ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

⁸² Ac.-TSE, de 20.10.2016, no AgR-RO nº 113233.

⁸³ Ac.-TSE, de 28.4.2015, no REspe nº 33459.

⁸⁴ Ac.-TSE, de 11.9.2014, na Rp nº 82802 e, de 3.9.2014, na Rp nº 77873.

⁸⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014e Petição nº 2.021-91/DF. RFel. Min Aldir Passarinho Júnior, Dje de 25.08.10).

⁸⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014.

⁸⁷ Ac.-TSE, de 21.5.2015, no AgR-AI nº 95281.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ii) a publicidade institucional em página oficial do governo no *Facebook, Youtube, Twitter* ou qualquer outra rede social de cadastro e acesso gratuito⁸⁸ e

iii) a colocação de faixas enaltecendo a administração do político que concorrerá ao pleito⁸⁹.

11.9.2. Pela não configuração da conduta vedada:

i) publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional⁹⁰;

ii) propaganda comercial no exterior, em língua estrangeira, para promoção de produtos e serviços brasileiros internacionalmente;⁹¹

iii) solenidade de descerramento de placa inaugural com nome do chefe do Executivo local;⁹²

iv) divulgação de feitos de deputado estadual em sítio de Assembleia Legislativa na *internet*;⁹³

v) entrevista inserida dentro dos limites da informação jornalística⁹⁴;

⁸⁸ Ac. -TRE/SP, de 25.05.2017, no RE n. 36971 e TRE/MG, de 02.10.2017, no RE n. 4572.

⁸⁹ Ac. - TSE, de 27.05.2005, no Ag n. 5641/BA.

⁹⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 07.11.2006, no REspe n° 25.748.

⁹¹ Ac.-TSE, de 2-5-2002, no Res. n° 21.086.

⁹² Ac.-TSE, de 3-11-2005, no Ac. n° 4.592.

⁹³ Ac.-TSE, de 7.12.2011, no AgR-REspe n° 149260 e, de 16.11.2006, no REspe n° 26875.

⁹⁴ Ac.-TSE, de 7.10.2010, na Rp n° 234314.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

vi) permanência de placas de obras públicas desde que não contenham expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral⁹⁵ e

vii) distribuição de material informativo visando à conscientização da sociedade sobre a importância da adoção de medidas preventivas contra determinada doença, desde que reconhecida pela Justiça Eleitoral.⁹⁶

11.10. Sobre o tema da publicidade em período eleitoral, destacamos o Parecer PA n. 88/10, que estabeleceu as seguintes conclusões:

i) não é necessária a consulta ao TRE/SP nos seguintes casos: publicação de atos oficiais ou meramente administrativos, de propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado ou da realização de solenidades indispensáveis a atingir a divulgação da regular atividade administrativa, sem remissão a feitos anteriores, marcas, símbolos, *slogans* ou nomes de autoridades de gestões anteriores e/ou partidos políticos;

ii) é necessária a consulta ao TRE/SP antes da realização de ações de propaganda no período eleitoral para ações e campanhas publicitárias em casos de grave e urgente necessidade pública, de patrocínio, “mesmo em parcerias ou acordos com a área privada”, de edição de material impresso (técnico, didático ou pedagógico, jornais, revistas e periódicos) e da realização de eventos internos ou externos (congressos, seminários, feiras, exposições etc.);

iii) a propaganda institucional como conduta vedada implica a sua suspensão imediata e, sem prejuízo de outras sanções de caráter

⁹⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 07.11.2006, no REspe nº 25.748. Ac.- TSE nºs 24722/2004, 19323/2001, 19.326/2001 e 57/98.

⁹⁶ Ac. -TSE, de 25.08.2010, na PET n. 202191. No mesmo sentido, mas relativo à campanha de conscientização contra as drogas: Ac. - Res.-TRE/DF n. 7.606/14. Outrossim, quanto à campanha educacional: Ac. - TRE/GO, em 24.10.2014, no RE n. 255544.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

constitucional, administrativo ou disciplinar, fixadas nas demais leis vigentes, acarreta multa (de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00) aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados (a estes acarretando ainda a cassação do registro, bem como a cassação do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não), tudo conforme §§ 4º, 5º e 8º do art. 73 da Lei das Eleições;

iv) configuram a conduta vedada: a veiculação na *intranet* de vídeos institucionais sobre temas relacionados a servidores; a manutenção de campanha interna para motivar os servidores; a produção e distribuição de um livreto e um vídeo institucional para a entrega a autoridades, a visitas ou em eventos que exijam uma apresentação formal da Secretaria e

v) não configuram a conduta vedada: a realização de campanha da Nota Fiscal Paulista (NFP), uma vez que se insere dentro daqueles atos normais de administração e de eventos visando ao desenvolvimento de ações de cidadania; a produção de uma tabela de orientação alimentar ao cidadão, idealizada em parceria com as Secretarias do Abastecimento e de Saúde, a ser disponibilizada na *internet* das Secretarias, desde que não contenha marcas e *slogans* e restrinja-se ao uso de termos técnicos, mantendo a neutralidade, poderá ser implementada; e a instalação da TV SEFAZ para transmissão de mensagens de orientação, informação e motivação aos servidores, desde que não seja utilizada para beneficiar partido político ou coligação.

11.11. Por fim, ainda sobre propaganda eleitoral, é mister fazer menção ao art. 57 – C, § 1º, II que dispõe expressamente sobre a vedação à propaganda eleitoral na Internet, ainda que gratuita, em sites oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, de quaisquer entes federativos.

11.12. Configura sobredita hipótese: a existência de *link* remetendo a *site* pessoal de candidato⁹⁷.

⁹⁷ Ac.-TSE, de 10.11.2015, no RO nº 545358 e, de 21.6.2011, no AgR-REspe nº 838119.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

11.13. O dispositivo não se refere a qualquer limitação temporal, razão pela qual aplica-se o ano todo e dirige-se à toda Administração Pública.

III.8. Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão

12. “Art. 73, VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

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

(...)

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

12.1. Conforme ressalva feita no item anterior, muito embora o dispositivo seja restrito aos agentes públicos das esferas cujos cargos estão em disputa, recomendamos cautela aos agentes públicos estaduais que pretendam disputar cargos nas eleições de 2020, cujo pleito circunscreve-se aos municípios.

III.9. Realização de despesas com publicidade

13. “Art. 73, VII - realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição”.

13.1. O dispositivo veda a realização de despesa com publicidade da administração direta e indireta, **dentro da esfera em que o pleito será realizado**, nos municípios, para as Eleições 2020, que excedam a média dos gastos (a) nos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

três últimos anos que antecedem o pleito (2017 a 2019), ou (b) do último ano imediatamente anterior à eleição, prevalecendo o que for menor⁹⁸.

13.2. Para o cálculo do valor a ser adotado como parâmetro, é necessário tomar média do valor global dos gastos com publicidade realizado nos últimos três anos (de janeiro a dezembro de 2017, 2018 e 2019) e compará-lo com a soma dos gastos realizados com publicidade no ano imediatamente anterior ao da eleição (janeiro a dezembro de 2019). O menor valor da comparação deve ser cotejado com o valor global de despesas realizadas no ano da eleição (os primeiros seis meses do ano)⁹⁹.

13.3. A comparação não deve ser feita mês a mês, tampouco eleger determinado mês de um ano com o mesmo mês de outro ano, bem como não devem ser levados em consideração os gastos realizados no ano da eleição¹⁰⁰.

13.4. Para aferição das despesas com publicidade, para fins eleitorais, considera-se o momento da liquidação com o reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado¹⁰¹.

13.5. Em se tratando de empresas estatais, a norma deverá prevalecer o art. 93 da Lei 13.303/16¹⁰², por ser norma especial e posterior¹⁰³.

⁹⁸ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014e Parecer GPG n. 30/10.

⁹⁹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014e Acórdão 2506, de 12/12/2000, relator Min. Fernando Neves, DJ de 27/04/2001.

¹⁰⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014.

¹⁰¹ Ac.-TSE, de 24.10.2013, no REspe nº 67994.

¹⁰² Art. 93. As despesas com publicidade e patrocínio da empresa pública e da sociedade de economia mista não ultrapassarão, em cada exercício, o limite de 0,5% (cinco décimos por cento) da receita operacional bruta do exercício anterior.

§ 1º O limite disposto no caput poderá ser ampliado, até o limite de 2% (dois por cento) da receita bruta do exercício anterior, por proposta da diretoria da empresa pública ou da sociedade de economia mista justificada com base em parâmetros de mercado do setor específico de atuação da empresa ou da sociedade e aprovada pelo respectivo Conselho de Administração.

§ 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.

¹⁰³ Parecer GPG-AEF n. 27/17.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

III.10. Revisão geral da remuneração do servidor

14. “Art. 73, VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.”

14.1. O termo inicial do prazo é o que consta no art. 7º, § 1º, desta lei, qual seja, 180 dias antes da eleição; o termo final é a posse dos eleitos. **Para as Eleições 2020, portanto, a vedação incide a partir de 07 de abril de 2020¹⁰⁴.**

14.2. A revisão geral é aquela destinada a todo o funcionalismo. Entretanto, convém alertar que a concessão de vantagens ou revisões destinadas a parcelas do funcionalismo podem caracterizar, se praticadas com desvio eleitoreiro de finalidade, abuso do poder político e econômico, na forma dos arts. 19 e 22 da LC n. 64/90.

14.3. Entende-se por servidor público, para os fins desta proibição, aquele vinculado à Administração direta, autárquica ou fundacional pública, conforme interpretação conjunta dos arts. 37, X e 61, § 1º, II, “a” da Constituição Federal. Assim, afastam-se da vedação eleitoral os trabalhadores de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais não autárquicas¹⁰⁵.

14.4. A norma não veda a recomposição da perda do poder aquisitivo da remuneração do servidor, mas a revisão geral que exceda esse limite¹⁰⁶ e não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Resolução TSE n. 23.606/19.

¹⁰⁵ Pareceres PA n. 88 e 89/14 e Parecer GPG n. 55/14.

¹⁰⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. – TSE, em 10.08.2006, no Res. 22.317.

¹⁰⁷ Ac. - TSE, de 12.11.2002, na Consulta n. 782.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

14.5. A revisão geral da remuneração dos servidores públicos não se confunde com a reestruturação de carreiras¹⁰⁸.

14.6. É possível a concessão de reajuste salarial acima dos índices inflacionários, após o período de proibição estabelecido pela lei, de forma retroativa¹⁰⁹.

14.7. A vedação abrange somente a circunscrição do pleito, não sendo aplicável, portanto, aos agentes públicos estaduais nas Eleições municipais de 2020.

III.11. Distribuição gratuita de bens

15. “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.

15.1. O cerne do dispositivo é a **distribuição gratuita** de bens valores, ou benefícios.

15.2. Primeiramente, temos que a expressão **distribuição** compreende a entrega a várias pessoas, entidades, etc. Assim, **o ato específico de doação de um bem não tem a grandeza necessária para configurar o ato de distribuição**. Isso, porém, não impede que, se comprovada a aptidão para desequilibrar o pleito, esta doação considerada como transferência, nos termos no art. 73, VI “a”, ou caso não seja dirigida

¹⁰⁸ Ac. – TSE, de 02.04.2002, no Res. nº 21.054.

¹⁰⁹ Parecer PA n. 01/11.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

aos entes públicos ali arrolados, que seja atacada sob a forma de abuso de poder político (arts. 19 e 22 da LC n. 64/90).¹¹⁰

15.3. A **gratuidade**, por sua vez, configura-se pela ausência de contraprestação por parte do beneficiário. Assim, se aos beneficiários é exigida contrapartida, seja financeira, ou na forma de bens ou serviços, a gratuidade estará afastada¹¹¹.

15.4. A norma disciplina a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios de caráter social, não sendo aplicável nos casos em que as obrigações decorrem de deveres constitucionais e contrapartidas decorrentes de transferência voluntária, sendo, nesta última hipótese, possível a subsunção ao *art. 73, VI, "a", da Lei das Eleições*.¹¹²

15.5. No mais, para a configuração do tipo, não é preciso demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ato ilícito.¹¹³

15.6. Configurada a distribuição gratuita, a lei ainda admite as seguintes exceções, como hipóteses em que não se configura a conduta vedada: i) calamidade pública; ii) estado de emergência¹¹⁴; ou iii) existência de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

15.7. Quanto à última exceção, para a sua ocorrência é necessária a demonstração da (a) existência de política pública específica, (b) prevista em lei, não se revelando suficiente a mera previsão em lei orçamentária anual¹¹⁵ e (c) em execução desde o exercício anterior, isto é, já antes do ano eleitoral¹¹⁶.

¹¹⁰ Parecer SubG-Cons n. 32/16 e Ac.-TSE, de 21.6.2016, no REspe nº 27008.

¹¹¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. – TSE, de 24.04.2012, no RO n. 1717231.

¹¹² Parecer SubG-ConsAGI n. 29/16.

¹¹³ Ac. – TSE, em 05.05.2011, no AgR-REspe nº 36026.

¹¹⁴ Dentre as doações em caso de calamidade pública ou estado de emergência, o TSE considerou lícita a doação de produtos perecíveis (Ac.-TSE, de 2.6.2015, na Cta nº 5639).

¹¹⁵ Ac. – TSE, em 17.08.2011, no AgR-AI nº 116967; em 04.11.2015, no REspe 54588 e em 05.05.2011, no AgR-REspe n. 36026.

¹¹⁶ Ac. – TSE, em 24.02.2012, no RO no 149655.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

15.8. Sobre o tema, destacamos os seguintes posicionamentos institucionais:

i) possibilidade da concessão de ajuda financeira, a título gratuito, aos ocupantes de imóvel de empresa estatal que seriam retirados do local por ocasião de cumprimento de liminar de ação de reintegração de posse¹¹⁷;

ii) possibilidade de o Poder Público, em ano eleitoral, financiar micro e pequenas empresas, estimulando a atividade de inovação tecnológica no Estado, através de uma política de fomento, com regramento expresso na Lei 93/72, execução desde o exercício anterior e concessão através de financiamentos, o que afasta a gratuidade na distribuição de valores¹¹⁸;

iii) impossibilidade de ampliação de programa de aprendizagem de língua estrangeira moderna, em caráter opcional e facultativo, já oferecido aos alunos do ensino fundamental e médio da rede pública estadual, a alunos de instituições públicas e privadas que não faziam parte da rede pública de ensino. No caso, a previsão da ampliação fora feita por decreto e não por lei, muito embora o programa tenha sido criado anteriormente ao ano eleitoral. Merece destaque que foi considerado no opinativo que o programa de aprendizagem sem dúvida correspondia, a um serviço público estatal, porém sua ampliação a entidades não integrantes da rede estadual de ensino estaria sujeita à legislação eleitoral.

No mesmo parecer, também foi fixado o entendimento de que pela norma não se veda a instituição de novos benefícios ou a ampliação de benefícios existentes, desde que tipifiquem prestação de serviços públicos. A prática que o legislador buscou vedar é a da distribuição de bens ou a prestação de serviços a particulares de caráter episódico, desvinculada das obrigações permanentes do Estado, e, por isso mesmo, passível de ser atender a conveniências eleitorais¹¹⁹;

¹¹⁷ Manifestação GPG/CEF n. 55/14.

¹¹⁸ Parecer PA n. 170/10. O opinativo também entendeu que ao caso não se aplicava o art. 73, VI, "a", que não se dirige a micro e pequenas empresas, bem como o art. 73, IV, por não vislumbrar uso promocional dos valores subvencionados pelo Poder Público.

¹¹⁹ Parecer PA 169/09.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

iv) às doações realizadas pelo Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo – FUSSESP¹²⁰ devem ser consideradas as seguintes hipóteses: (a) quando o FUSSESP figurar como mero depositário dos bens que lhe são doados por pessoas físicas e jurídicas e posteriormente repassados aos segmentos mais necessitados da população, como ocorre na “Campanha do Agasalho”, não há incidência das condutas vedadas do art 73, VI “a” e § 10, pois os “recursos” não qualificam-se como “próprios”; (b) quando o FUSSESP realizar a transferência gratuita de bens ou recursos que constitua patrimônio do Estado, a Municípios, mediante convênio ou não, aplicar-se-á a norma contida no art. 73, VI, “a” e, assim somente poderá ser realizada até 3 meses antes do pleito, de acordo com o calendário eleitoral e (c), por fim, o caso de transferência de bens próprios do Estado a particulares, deve ser realizada consulta à Justiça Eleitoral a respeito da suficiência de inclusão do programa social correspondente, apenas em lei orçamentária anual¹²¹ e

v) não configura a distribuição gratuita do art. 73, § 10 o financiamento de tratores e equipamentos agropecuários a produtores rurais com recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – FEAP. A concessão do subsídio no crédito para aquisição dos bens exige necessária contrapartida pelo beneficiado, consistente no pagamento de valor à instituição financeira, o que afasta a gratuidade¹²².

15.9. Da jurisprudência do TSE, colhemos os seguintes julgados:

15.9.1 Pela configuração da conduta vedada:

i) instituição de *benefícios* fiscais, no ano em que se realizarem as eleições, deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto¹²³ e

¹²⁰ Atual Fundo Social de São Paulo – FUSSP, conforme alteração promovida pelo Decreto 64.064/2019.

¹²¹ Parecer AJG n. 447/10.

¹²² Parecer SubG-Cons n° 131/18.

¹²³ Ac.-TSE, de 24.4.2018, no RO n° 171821 e, de 3.3.2015, na Cta n° 36815.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ii) distribuição de cestas-básicas, ferramentas agrícolas e o sorteio de brindes (eletrodomésticos e cédulas de dinheiro) durante a celebração das festividades do aniversário da cidade e comemoração do Dia do Trabalho configura a conduta vedada do art. 73, § 10¹²⁴.

15.9.2 Pela não configuração da conduta vedada:

i) doação em espécie, pelo Banco do Brasil à UNESCO, para utilização em projeto voltado a ações de proteção à criança (Projeto Criança Esperança), caso em que foram considerados o histórico de doações realizadas pela entidade financeira nesse mesmo contexto e o valor conferido pela Constituição Federal às iniciativas em defesa dos interesses das crianças¹²⁵ e

ii) distribuição de tablets a alunos de escolas da rede pública municipal foi considerada como consequência de política pública educacional (Programa Escola Digital) já desenvolvida em ano anterior, sem caráter assistencialista e formalizada por meio de comodato, mediante o cumprimento de requisitos e encargos como contrapartida, equipamento utilizado apenas na escola e durante a aula, sem implicação de nenhum benefício econômico real aos estudantes¹²⁶ e

iii) doações de imóveis para municipalidades onde já exista serviço público municipal em pleno funcionamento, apenas para regularização de situação de fato já consolidada¹²⁷.

15.9.3. Em razão da relevância da matéria, destacamos a seguir os precedentes do TSE relacionados à matéria imobiliária, que também recebe seus influxos:

i) apesar do conceito de “distribuição gratuita de bens” não ser, a princípio, aplicável aos bens imóveis, tendo em vista que se coadunaria mais com a distribuição de bens móveis, transferidos mediante mera tradição, há julgado de referida

¹²⁴ Ac.-TSE, de 19.03.2019, no REspe nº 57611.

¹²⁵ TSE - Resolução n. 22.323 em resposta à Consulta n. 1.357

¹²⁶ Ac. -TSE, de 04.08.2015, no REspe 55547.

¹²⁷ Parecer SUBG/AGI 29/16.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Corte que firma o entendimento de que as doações de bens públicos imóveis não devem ser realizadas às Municipalidades em ano eleitoral, se tiverem por finalidade o atendimento de programas de moradias populares, regularização fundiária de ocupações irregulares ou que, por suas características, possam gerar uma situação de desigualdade dos candidatos em razão do proveito político decorrente do ato¹²⁸;

ii) configura a conduta vedada do art. 73, § 10 a intensificação de programa de regularização fundiária, realizada por prefeito e vice-prefeito candidatos à reeleição, com a concessão de direito real de uso de áreas de propriedade do município, sem comprovação de dotação orçamentária específica nos exercícios anteriores¹²⁹;

iii) não configuração da conduta vedada na publicação de atos normativos que tenham por objetivo autorizar a transmissão de bens imóveis públicos, quando não realizada no ano eleitoral a efetiva entrega dos bens¹³⁰; aplica-se, contudo, a restrição do art. 73, VI, “a” da Lei 9.504/97;

iv) não configuração da conduta vedada na doação de imóvel público a associação esportiva em virtude da alteração do local de sua sede, a qual já funcionava em bem público informalmente cedido à entidade particular¹³¹;

v) inaplicável o dispositivo às cessões, autorizações, permissões e concessões de uso, por considerar que a “distribuição gratuita de bens” pressupõe a transferência da propriedade, às quais aplica-se, contudo, a restrição do art. 73, VI, “a” da Lei 9.504/97, quando realizadas a Municípios ¹³² e

¹²⁸ Ac. – TSE, de 11.06.2012, no REsp n. n° 36045.

¹²⁹ Ac. -TSE, de 31.05.2019, no AI n° 28353.

¹³⁰ Ac. - TSE, de 05.08.2014, no REspe 1429 PE.

¹³¹ Ac.- TSE, de 25.6.2014 no AgR-REspe n° 53283.

¹³² Ac. – TSE, de 11.11.2018, Rec n 29718.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

vi) não configuração da conduta vedada por existir regramento específico para a concessão de direito real de uso, a ser realizada de modo oneroso, o que não se coaduna com a gratuidade presente na norma¹³³.

15.10. O reconhecimento da conduta vedada tem início em 01 de janeiro de 2020 e aplica-se aos agentes públicos estaduais, por não haver restrição legal à circunscrição do pleito.

III.12. Execução de programas sociais por entidades vinculadas a candidatos

16. “Art. 73 (...)

(...)

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

16.1. Os programas sociais de que trata o §10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. Assim, a execução, em ano eleitoral, de programa social de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, realizado por entidade mantida por candidato, configura a conduta vedada prevista no *§ 11 do art. 73 da Lei das Eleições*, independentemente da existência de autorização legal ou execução orçamentária prévia¹³⁴, ou ainda de convênio¹³⁵.

III.13. Violação ao princípio constitucional da impessoalidade trazido no art. 37, §1.º, da Constituição Federal - CF

17. “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

¹³³ Ac. – TSE, de 07.10.2016, no Recurso Especial Eleitoral nº 15297.

¹³⁴ Ac. -TSE, em 13.04.2016, no RO nº 244002.

¹³⁵ Ac. – TSE, em 09.05.2013, no AgRg nº 5053-93-2010.6.04.0000.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma”

**“Art. 37, § 1º da Constituição Federal
(...)**

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

17.1. A fim de garantir o cumprimento deste preceito constitucional, máxime em período eleitoral, o art. 74 da Lei das Eleições prevê que configura “abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, a infringência do disposto no § 1.º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma”.

17.2. O dispositivo em tela não faz referência ao período em que a propaganda institucional ilícita é veiculada. Portanto, basta que haja promoção pessoal com reflexos nas eleições. Contudo, se a infringência ao *art. 37, § 1.º, da CF*, se der fora do período eleitoral, deve o fato ser apurado em conformidade com a *Lei de Improbidade Administrativa*, sendo competente a Justiça Comum.

17.3. A aplicação dessa regra não se limita à circunscrição do pleito. **Por isso, em 2020, é vedado ao governo estadual o emprego de publicidade sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, ou com a utilização nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, em prejuízo à igualdade de oportunidades dos pleitos municipais.**

III.14. Contratação de show artístico em inauguração de obra

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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Parágrafo único. No caso de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.”

18.1. A norma veda apenas shows artísticos pagos com recursos públicos em inaugurações.

18.2. O descumprimento da regra sujeita o candidato beneficiado, agente público ou não, “à cassação do registro ou do diploma”, sem prejuízo da suspensão imediata do ato (*art. 75, par. ún.*).

18.3. Há, outrossim, incidência da inelegibilidade prevista no *art. 1.º, I, “j”, da LC n.º 64/90*, e a conduta do agente público pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa, na forma dos *arts. 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa*.

18.4. Enfim, registre-se que a aplicação da comentada regra não se sujeita ao limite de circunscrição, isto é, qualquer que seja o pleito, municipal ou geral, incidirá a vedação. **Assim sendo, a partir de 04.07.2020, é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos estaduais na realização de inaugurações.**

III.15. Comparecimento de candidato em inauguração de obra pública

19. “Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos três meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

19.1. A norma destina-se aos “candidatos”, qualificação que se dá apenas com a solicitação do registro da candidatura, antes disso não se configura o ilícito¹³⁶.

19.2. O chefe do Poder Executivo, candidato à reeleição, pode comparecer em inaugurações de obras públicas, desde que sem qualquer conotação eleitoreira, já que, enquanto administrador do ente público, cabem-lhe atividades daí decorrentes, as quais podem ser exercidas em paralelo à sua campanha eleitoral¹³⁷.

19.3. Na jurisprudência, destacamos os seguintes entendimentos:

19.3.1. Pela configuração da conduta vedada

i) com a mera presença de candidato a cargo do Poder Executivo na inauguração de escola, sendo irrelevante não ter realizado explicitamente atos de campanha ¹³⁸ e

ii) na hipótese em que o candidato compareceu como mero espectador ou teve posição de destaque na solenidade.¹³⁹

19.3.2. Pela não configuração da conduta vedada

i) no caso de solenidade de sorteio de casas populares, pois, tal cenário não se enquadra no conceito de inauguração de obra pública;¹⁴⁰

¹³⁶ TSE, em AG 5234, REspe nº 24.911.

¹³⁷ TSE, AgR-REspe nº 34.853 e AgR-REspe nº 25093.

¹³⁸ Ac. –TSE, em 13.12.2002, no REspe n. 19743.

¹³⁹ Ac. –TSE, em 01.02.2002, no REspe n. 19404.

¹⁴⁰ Ac. –TSE, em 29.04.2005, no REspe n. 24790.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ii) (quando há mero descerramento de placa de novo nome de praça já existente, porque tal conduta é inerente às atribuições do cargo do administrador público¹⁴¹ e

iii) na hipótese em que o candidato profere aula magna.¹⁴²

19.4. Muito embora não haja previsão legal expressa, o TSE entende que a conduta é vedada apenas na circunscrição do pleito¹⁴³.

IV. Sanções às condutas vedadas

20. “Art. 73 (...)

(...)

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do caput, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 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.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

(...)

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.”

¹⁴¹Ac. – TSE, em 08.04.2005, no Ag n. 5291.

¹⁴² Ac. –TSE, em 10.03.2010, no RO n. 2233.

¹⁴³ Ac. – TSE, em 01.10.2004, no REspe n. 24122.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

20.1. As possíveis sanções ao agente público infrator da legislação eleitoral foram prescritas nos §§ 4.º a 8.º do art. 73, bem como nos arts. 74, 75, par. ún., e 77, par. ún., todos da *Lei das Eleições*. Há, ainda, a inelegibilidade prevista no art. 1.º, I, “j”, da LC n. 64/90, que incide de maneira reflexa.

20.2. Na forma do art. 73, § 4.º, da *Lei das Eleições*, os responsáveis pela conduta ficam sujeitos a multa no valor de 5 a 100 mil UFIRS. As resoluções do TSE editadas para regulamentar as eleições já trazem os respectivos valores convertidos em moeda corrente, sendo que, nos termos do art. 83, §4.º, da Res.-TSE n. 23.610/19, a multa variará de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$ 106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais), sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes. As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência (art. 73, § 6º).

20.3. O § 5.º do art. 73 estabelece a sanção de cassação do registro ou do diploma pelo descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e do §10, sem prejuízo da multa prevista no § 4.º. Ademais, o parágrafo único do art. 77 também sujeita o infrator de seu “*caput*” à cassação do registro ou do diploma. Obviamente, a cassação do registro ou do diploma só pode ser aplicada ao candidato comprovadamente beneficiado.

20.4. Ressaltamos, novamente, que as condutas vedadas a agentes públicos também configuram improbidade administrativa, conforme previsão do § 7.º do art. 73.

20.5. Os infratores também podem sujeitar-se à incidência do art. 1.º, I, “j”, da LC n. 64/90, que estatui a inelegibilidade por 8 (oito) anos, a contar da data das eleições, dos que forem condenados por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que implique cassação do registro ou do diploma.

20.6. Destacamos ainda a sanção aplicável à conduta vedada pelo art. 57 - C, § 1º, II, que sujeita o responsável pela divulgação da propaganda



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ou pelo impulsionamento de conteúdos e o beneficiário, quando comprovada sua ciência, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) ou a valor equivalente ao dobro da quantia despendida, caso o cálculo supere o limite máximo da multa.

20.7. Por fim, registramos que, sendo necessário, pode-se determinar a imediata suspensão da conduta vedada.

V. Desincompatibilização

V.1. Considerações gerais

21. A desincompatibilização corresponde ao *afastamento definitivo* ou *provisório* pelo qual o servidor que se pretende candidatar cumpre as condições de elegibilidade, a tempo de concorrer à eleição. Assim sendo, o afastamento do exercício do cargo, emprego ou função pública pelo servidor que pretende se candidatar é, antes de tudo, um dever, cujo descumprimento incompatibiliza eventual diplomação.¹⁴⁴

21.1. O *afastamento definitivo* é o ato pelo qual o servidor precisa romper o vínculo funcional com a Administração (v.g., renúncia, exoneração). Nesse sentido, é possível considerar o período de férias ou de gozo de licença-prêmio como de afastamento definitivo, desde que se trate de caso de afastamento de cargo ou função que não seja relacionado a categorias que a lei eleitoral considera incompatíveis com a disputa do pleito.¹⁴⁵

21.2. No *afastamento provisório*, por sua vez, o servidor pode simplesmente licenciar-se do cargo, emprego ou função pública, cumprindo o interstício de desincompatibilização e, após, podendo retornar a seu posto. Tem se advertido, quanto aos afastamentos provisórios, que a desvinculação poderá ocorrer de

¹⁴⁴ Parecer PA-3 n. 3/98.

¹⁴⁵ Parecer PA n. 193/00 e Parecer PA-3 n. 3/98.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

qualquer forma que demonstre a desvinculação efetiva do exercício da função ou cargo, desde que não haja enquadramento na hipótese tratada no item anterior.

21.3. Feitos estes esclarecimentos prévios, passa-se à análise das temáticas mais relevantes à Administração Pública, em período eleitoral, envolvendo a desincompatibilização de seus servidores.

V.2. Situações particulares envolvendo a desincompatibilização

V.2.1. Servidor público

22. “Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II – para Presidente e Vice-Presidente da República

(...)

I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;

22.1. Esse afastamento é provisório, de modo que basta para perfazê-lo o mero licenciamento do servidor (v.g., licença-prêmio, férias etc.), dando-se sem prejuízo da remuneração do servidor.

22.2. Assim, em 2020, os servidores públicos, em geral, que pretendam candidatar-se aos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, devem se afastar pelo prazo de 3 (três) meses antes do pleito, sendo tal afastamento remunerado.

V.2.2. Servidor público comissionado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

23. Súmula n. 54 do TSE – “A desincompatibilização de servidor público que possui cargo em comissão é de três meses antes do pleito e pressupõe a exoneração do cargo comissionado, e não apenas seu afastamento de fato”

23.1. Trata-se, de afastamento definitivo e, por isso, somente se perfaz com o rompimento do vínculo funcional no prazo estabelecido na lei, exceto nos casos de gozo de férias ou de licença-prêmio¹⁴⁶.

V.2.3. Servidor do Fisco

24. “Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II – para Presidente e Vice-Presidente da República

(...)

d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;

(...)

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;” (Lei Complementar 64/90)

24.1. O afastamento dos servidores do Fisco não é remunerado.¹⁴⁷

24.2. Caso o servidor do Fisco concorra ao mandato de Prefeito ou Vice-Prefeito, o prazo de desincompatibilização a ser adotada será de 4 (quatro) meses, na forma do *art. 1.º, IV, “a”, da LC n. 64/90*. Já para cargo eletivo de

¹⁴⁶ Parecer PA n. 193/00 e Parecer PA-3 n. 3/98.

¹⁴⁷ Parecer PA 13/12.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

Vereador, o servidor do Fisco deve atender ao prazo de 6 (seis) meses de desincompatibilização (*art. 1.º, II, “I”, e VII, “b”, da LC n. 64/90*).

V.2.4. Servidor temporário

25. Segundo a jurisprudência do TSE, o servidor temporário, contratado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, deverá se afastar três meses antes do pleito (Res.-TSE n. 21.809/04).¹⁴⁸ Impõe-se, aqui, que o afastamento seja definitivo, devendo o servidor romper o vínculo com a Administração.

V.2.5. Policiais civis (*art. 1.º, IV, “c”, e VII, “b”, da LC n. 64/90*)

26. “Art. 1º São inelegíveis:

(...)

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

(...)

c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;” (Lei Complementar 64/90).

26.1 Os integrantes das forças policiais civis são servidores públicos, o que, em princípio, atrairia o prazo de 3 (três) meses de desincompatibilização previsto no *art. 1.º, II, “I”, da LC n. 64/1990*.

26.2. Porém, para os pleitos municipais, a *LC n. 64/90* traz regras específicas aos integrantes destas classes, diferenciando-os dos demais servidores, alterando o prazo para 4 (quatro) meses.

26.3. A “autoridade policial”, merece interpretação restritiva, para abarcar apenas os delegados de polícia. Os demais policiais, que não atuam

¹⁴⁸ Ac. -TSE, em 20.09.2004, no AREspe nº 22.708.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

enquanto autoridade policial, são regidos pela regra geral, com prazo de desincompatibilização para concorrer ao mandato de Prefeito ou Vice-Prefeito de 3 meses antes do pleito.¹⁴⁹

26.4. Registre-se que, em qualquer caso, o afastamento será remunerado e provisório.

V.2.6. Militar

27. “Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

(...)

2. os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República;

III - para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

(...)

b) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos ou funções:

1. os chefes dos Gabinetes Civil e Militar do Governador do Estado ou do Distrito Federal;

(...)

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;

(...)

VII - para a Câmara Municipal:

(...)

b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.” (Lei Complementar 64/90).

¹⁴⁹ Parecer PA n. 193/00.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

27.1. Não há regramento próprio para aqueles que não se enquadram nessas hipóteses. Assim, entende-se que o militar sem função de comando deve afastar-se apenas a partir do deferimento de seu registro de candidatura, não se sujeitando ao prazo de três meses do *art. 1.º, II, “I”, da LC n. 64/90*.¹⁵⁰

V.2.7. Médico do SUS

28. O médico que presta serviço a *entidade privada* conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS) não se equipara a servidor público, ainda que sua remuneração provenha indiretamente de recursos públicos.¹⁵¹

28.1. Já os médicos efetivamente públicos, remunerados pelo erário, seguem a regra geral dos servidores públicos, disposta no *art. 1.º, II, “I”, da LC n. 64/90*.

V.3. Abrangência territorial da necessidade de desincompatibilização

29. Em eleição municipal não é necessária a desincompatibilização de servidor público estadual que não exerce suas funções no município em que pretende se candidatar.¹⁵²

29.1. Não há necessidade de desincompatibilização do delegado polícia que pretende candidatar-se ao cargo de prefeito em Município diverso daquele em que tem exercício, em que atua como autoridade policial.¹⁵³

29.2. Assim, caso o servidor seja afastado em tais hipóteses, com percepção de remuneração, há irregularidade na situação. Neste caso, será possível o

¹⁵⁰ Ac. -TSE, em 25.10.2016, no REspe nº 30516.

¹⁵¹ Ac. -TSE, em 11.10.2004, no REspe nº 23.077 e Ac. – TSE, em 19.10.2004, no AREspe nº 23.670.

¹⁵² Ac. – TSE, em 01.07.2013, no REspe nº 12.418.

¹⁵³ Parecer PA n. 250/05, Parecer PA n. 186/08 e Parecer PA-3 n. 3/98.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

reconhecimento do afastamento de fato, com a possibilidade de regularização pelo gozo de férias ou licença-prêmio, caso o servidor faça jus a tais direitos.¹⁵⁴

V.4. Efeitos funcionais do afastamento para desincompatibilização

V.4.1. Afastamentos para desincompatibilização e a (in)existência de efetivo exercício durante este lapso

30. O período de afastamento em razão da desincompatibilização não poderá ser computado como tempo de efetivo exercício para fins de concessão de adicionais por tempo de serviço, sexta-parte e licença prêmio, por falta de amparo legal, e uma vez realizado tal cômputo de rigor a invalidação dos atos concessivos.¹⁵⁵

30.1. Aliás, o afastamento, por não ser considerado como efetivo exercício, acarreta a interrupção da contagem do prazo quinquenal para a aquisição da licença-prêmio, que deverá ser reiniciado a partir do retorno do servidor afastado ao seu cargo de origem.¹⁵⁶

30.2. Comprovada a irregularidade no cômputo do tempo de afastamento como de efetivo exercício, os períodos usufruídos indevidamente deverão ser compensados com os novos blocos de licença-prêmio, não sendo possível atribuir falta ao servidor neste período. E, no caso de impossibilidade de compensação, a Administração deverá proceder à recontagem do tempo de “efetivo exercício”, para fins de aposentadoria voluntária, com a exclusão dos dias indevidamente gozados e não compensados de licença-prêmio.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Parecer PA n. 186/08.

¹⁵⁵ Parecer Referencial NDP n. 4/18, Pareceres PA n. 6/16 e n. 7/16, Parecer PA n. 43/11.

¹⁵⁶ Parecer PA n. 43/11.

¹⁵⁷ Pareceres PA n. 6/16, n. 7/16 e n. 43/11.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

IV.4.2. Cessação do afastamento

31. O afastamento estará automaticamente cessado quando não mais subsistir o motivo que o ensejou. Nesse panorama, a não reassunção imediata das atividades pelo servidor poderá ensejar ilícito administrativo.

31.1. Dessa forma, por exemplo, se, após a divulgação da Ata e Lista dos Candidatos aprovados pelo partido, na qual o servidor não foi incluído, ele não retornar ao trabalho, há nítida irregularidade, eis que o seu afastamento cessou com a sua não inclusão da Ata, inexistindo, a partir desta ato, o motivo que autorizava o seu afastamento com fundamento na LC n. 64/90.¹⁵⁸

À consideração superior.

São Paulo, 2 de março de 2020.

JULIA MARIA PLENAMENTE SILVA
Procuradora do Estado

ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NAKAMURA
Procurador do Estado

LUCAS SOARES DE OLIVEIRA
Procurador do Estado

WOLKER VOLANIN BICALHO
Procurador do Estado

¹⁵⁸ Parecer NDP n. 26/19.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

INTERESSADO: SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ASSUNTO: CONDUITAS VEDADAS PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL –
ELEIÇÕES 2020

NOTA TÉCNICA: SUBG-CONS n.º 3/2020

1. A Nota Técnica SubG-Cons. n.º 3/2020, que ora aprovo por seus próprios e jurídicos fundamentos, cuidou de analisar as condutas vedadas pela legislação eleitoral, estabelecendo orientações para a atuação dos agentes públicos estaduais durante o período eleitoral de 2020.

2. O trabalho foi elaborado a partir da análise (i) dos dispositivos legais que tratam do tema, especialmente os artigos 73 a 78 da Lei 9.504/1997, (ii) do entendimento institucional consolidado em Pareceres e orientações anteriores, (iii) das Resoluções 23.606/191 e 23.610/192 do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, (iv) da jurisprudência desta corte e (v) da legislação correlata.

3. Divulgue-se a manifestação ora aprovada via e-orientação.

SubG-Consultoria, 3 de março de 2020.

EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL