



CARTILHA DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES PÚBLICOS

ELEIÇÕES 2026

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO



Sumário

1 - APRESENTAÇÃO.....	4
2 – CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO.....	5
3 – ALCANCE ESPACIAL E TEMPORAL DAS CONDUTAS VEDADAS PELA LEI ELEITORAL E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PARA O SEU DESCUMPRIMENTO.....	6
4 - PARTE I – IMPEDIMENTOS E VEDAÇÕES.....	9
4.1 - VEDAÇÕES GENÉRICAS.....	10
4.2 - VEDAÇÕES DURANTE O ANO ELEITORAL.....	11
4.3 - VEDAÇÃO RELATIVA AO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE O INÍCIO DO ANO ELEITORAL E OS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO.....	12
4.4 - VEDAÇÃO NOS 180 DIAS ANTERIORES AO PLEITO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS.....	12
4.5 - VEDAÇÕES NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS.....	12
4.6 - VEDAÇÕES NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO.....	13
5 - PARTE II - APLICABILIDADE DAS VEDAÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DURANTE O ANO ELEITORAL DE 2026 (ELEIÇÕES GERAIS).....	15
5.1 - PUBLICIDADE INSTITUCIONAL.....	15
5.2 - PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO, FORA DO HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO.....	16
5.3 - NOMEAÇÃO, CONTRATAÇÃO, ADMISSÃO, DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA, SUPRESSÃO OU READAPTAÇÃO DE VANTAGENS, REMOÇÃO OU TRANSFERÊNCIA EX OFFICIO E EXONERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS.....	17
5.4 - REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.....	19
5.5 - CESSÃO DE PESSOAL.....	21
5.6 - USO DE BENS PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
5.7 - USO DE VEÍCULOS OFICIAIS DO PODER PÚBLICO.....	23

5.7.1 - AGENTE PÚBLICO CANDIDATO.....	23
5.7.2 - CARREATAS.....	23
5.7.3 - USO DE TRANSPORTE OFICIAL POR AGENTES PÚBLICOS NÃO CANDIDATOS.....	23
5.7.4 - USO DE TRANSPORTE OFICIAL PARA DESLOCAMENTO ATÉ CONVENÇÃO PARTIDÁRIA.....	24
5.7.5- NORMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO A RESPEITO DO USO VEÍCULOS OFICIAIS.....	24
5.8 - USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FORA DAS PRERROGATIVAS COSIGNADAS EM SEUS REGIMENTOS E NORMAS.....	25
5.9 - USO PROMOCIONAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL.....	25
5.10 - TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS.....	26
5.10.1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA.....	27
5.10.2 - ATOS PREPARATÓRIOS DURANTE O PERÍODO DE VEDAÇÃO.....	27
5.10.3 - ASSINATURA PRÉVIA.....	27
5.11 - DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS.....	28
5.11.1- BENS INSERVÍVEIS.....	28
5.11.2 - INCENTIVOS FISCAIS.....	28
5.11.3 - DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS APÓS A CONCLUSÃO DO PLEITO.....	28
5.11.4 - DOAÇÃO DE BENS E EQUIPAMENTOS ENTRE ENTES PÚBLICOS.....	28
5.12 - EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS PERMITIDOS DURANTE O ANO ELEITORAL.....	29
5.13 - COMPARECIMENTO DE CANDIDATOS A INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS.....	29
5.14 - SHOWS ARTÍSTICOS PAGOS COM RECURSOS PÚBLICOS.....	29

6 - CONCLUSÕES.....	30
----------------------------	-----------

1 - APRESENTAÇÃO.

A pedido do Sr. Governador do Estado, Fábio Cruz Mitidieri, a Procuradoria-Geral do Estado reedita a sua “Cartilha Eleitoral” com recomendações aos agentes públicos do Estado de Sergipe, constituindo-se de um material que vem sendo publicado desde 2010, revisto e atualizado pela Assessoria Técnica à luz das alterações legislativas e, especialmente, da regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral para as Eleições Gerais que se avizinham.

Desta forma, com o escopo de fornecer orientação aos gestores públicos estaduais para a correta prática administrativa durante o transcurso do interregno eleitoral de 2026, cujo pleito será realizado no dia 04.10.2026, em primeiro turno, e 25.10.2026, em segundo turno, apresenta-se mais uma vez a presente Cartilha de forma a compatibilizar o regular funcionamento estatal com as vedações constantes da legislação eleitoral, fundada nas disposições constantes das Leis Federais ns.º 9.504/97, 4.734/65, 9.096/95, da Lei Complementar nº 64/90 e das Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

É objetivo desta publicação orientar os agentes públicos quanto ao comportamento exigido no período pré e pós-eleitoral, sempre buscando afastar eventual desequilíbrio entre os postulantes de cargos eletivos com origem nas ações dos agentes públicos, bem como advertir sobre as sanções preconizadas na legislação de referência. Pretende-se, deste modo, dotar os agentes públicos de um instrumento para uma ação segura e de uma alternativa de consulta para solucionar dúvidas.

A adequação das condutas dos agentes públicos às vedações constantes da legislação é indispensável para o respeito aos princípios da impessoalidade, da legalidade e da moralidade administrativa.

Para facilitar a consulta e o entendimento, as condutas foram tipificadas, indicando-se o dispositivo legal que as respalda, e não obstante trate a cartilha, de forma geral, sobre a adequação das condutas às vedações, dúvidas e situações específicas deverão ser dirimidas mediante consulta direta à Procuradoria-Geral, não se destinando o presente material a enfrentar as questões afetas aos candidatos e coligações.

2 – CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO.

Para fins eleitorais, nos moldes do artigo 73, § 1º, da Lei 9.504/97, considera-se agente público “*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*”.

As vedações eleitorais, portanto, abrangem todos os agentes públicos integrantes do conceito acima transcrito. Para a Lei das Eleições, agente público não é apenas o servidor ou empregado público, nos conceitos tradicionais, mas **qualquer pessoa com alguma relação com a Administração Pública** Direta ou Indireta. Isso abrange desde os cargos eletivos, cargos em comissão, empregos temporários e estagiários, até o voluntariado atuante em causas sociais ou humanitárias, em escolas da rede pública de ensino, ou ligados a outros equipamentos mantidos pelo Poder Público.

É conceito amplo, abrangendo pessoas sem vínculo com a Administração, em atividades ou funções temporárias ou transitórias e sem remuneração, bastando haver uma relação qualquer, simbólica ou de interesse próprio, para ser um agente público nos fins específicos desta Lei.

Em síntese, bastará exercer alguma atividade pública, a qualquer título, para ser abrangido pelo conceito legal de agente público. Por isso, aos integrantes da Administração, na qualidade de empregados ou funcionários e com encargo de orientar ou fiscalizar as atividades de pessoas que atuam sem vínculo ou remuneração, cabe o dever ético e moral de informá-las, indicando-lhes correção de atitude caso observada alguma conduta vedada.

3 – ALCANCE ESPACIAL E TEMPORAL DAS CONDUTAS VEDADAS PELA LEI ELEITORAL E AS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS PARA O SEU DESCUMPRIMENTO.

É extensa a enumeração de condutas vedadas pela Lei das Eleições, devendo ser, sempre e em qualquer caso, considerado o princípio geral do artigo 73 da Lei das Eleições para verificar, nos incisos e alíneas, estarem tais condutas em conflito com este princípio geral que as orienta, ou seja, se elas(condutas)são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais.

O rol da Lei das Eleições não esgota as possibilidades de condutas inadequadas, porém o princípio geral poderá se refletir em outras ações ou atitudes, servindo também como orientação genérica. Não se deve esquecer, portanto, o objetivo das vedações, qual seja, fazer efetivo o princípio da igualdade na sua acepção material no que diz respeito a disputa aos cargos eletivos. Este o enunciado do artigo 73 da Lei das Eleições, litteris:

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.

Leciona Edson Resende Castro que para a configuração do abuso de que trata a lei eleitoral, não é necessário que o ato administrativo, considerado em si, isoladamente, seja ilícito.

As garantias em favor da isonomia estão condicionadas por fatores temporais e espaciais. Algumas condutas vedadas são condicionadas no tempo - três meses antes da eleição - e outras no espaço - na circunscrição do pleito. A normalidade da atuação dos Poderes Públicos sofre restrições no período pré-eleitoral em nome da preservação desta mesma normalidade. A continuidade e a regularidade da Administração Pública implicam a prática de atos distribuída uniformemente no tempo e planejada com único norte no bem comum.

O TSE possui entendimento consolidado de que a caracterização de violação ao artigo 73 da lei nº 9.504/97 não se cogita de potencialidade para influir no resultado do pleito. A só prática da conduta vedada estabelece presunção objetiva da desigualdade.

Por estas razões, a Lei das Eleições veda a realização de determinados atos cuja prática em período próximo de eleições ou identificada territorialmente com elas possam induzir desequilíbrio entre candidaturas.

É útil saber que a referência à circunscrição do pleito define o aspecto espacial relacionado às competências para as quais os cargos eletivos estão em disputa. Quando a restrição se dá com este condicionante e estiverem em disputa cargos de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores, a circunscrição do pleito será do âmbito municipal; quando em disputa cargos de Governadores, Vice-Governadores e Deputados Estaduais, Senadores e Deputados Federais, o âmbito será a circunscrição estadual; quando em disputa cargos de Presidente da República, Vice-Presidente, o âmbito será o nacional.

As vedações de caráter temporal devem ser conferidas, também, em consulta ao Calendário Eleitoral através do sítio eletrônico do TSE www.tse.jus.br.

Já a resposta punitiva às infrações dos dispositivos do artigo 73 da Lei das Eleições está prevista nos §§ 4º e 7º do mesmo dispositivo legal, a saber:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos (...)

(...)

§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 UFIRs;

§5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

(...)

§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

As sanções do § 4º aplicam-se tanto aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas, quanto aos partidos, às coligações e aos candidatos que delas se beneficiarem, podendo as multas serem duplicadas em caso de reincidência (§6º do artigo 73). Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário oriundos da aplicação destas multas deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que as originaram (§9º do artigo 73).

Ainda, dispõe o artigo 78 da Lei das Eleições, que a aplicação das sanções cominadas no § 4º dar-se-á

sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

Quanto ao § 7º, importante ressaltar a perda da sua eficácia, haja vista que o artigo 11, inciso I da Lei nº 8424/92 foi revogado pela Lei 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, as condutas enumeradas no caput do art. 73 da Lei nº 9.504/97 não mais caracterizam atos de improbidade administrativa pelo art. 11, I da Lei 8429/92.

Sendo permitida a realização de propaganda eleitoral de candidatos a cargos eletivos somente após o dia 15 de agosto do ano da eleição, ex vi reforma introduzida pela Lei nº 13.165/15, as regras concernentes à publicidade de campanhas estão, em sua generalidade, adstritas no tempo.

Entretanto, para propiciar uma exposição didática, as vedações para quais não houver indicação na regra serão tratadas como incondicionais e as demais como condicionadas no tempo e/ou na circunscrição do pleito.

4 - PARTE I IMPEDIMENTOS E VEDAÇÕES.

Calendário das condutas vedadas aos agentes públicos pela Lei das Eleições (Lei nº. 9.504/1997).

A disciplina legal contida nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e na Lei Complementar nº 64/90 (Lei de Inelegibilidades), mormente em seu art. 22, visa impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública de qualquer esfera de poder, federal, estadual, distrital ou municipal em favor de candidatura, para, com isso, manter a igualdade de condições na disputa eleitoral.

Assim, os agentes públicos da Administração devem ter cautela para que seus atos não estejam de alguma forma interferindo na isonomia necessária entre os candidatos ou violando a moralidade e a legitimidade das eleições. Deve-se alertar que no Código Eleitoral Brasileiro (Lei nº 4.737/65), bem como na Lei Complementar nº 64/90, há vedação de caráter amplo e genérico para a administração pública e seus gestores. Trata-se da responsabilização da autoridade e do candidato na hipótese de “uso indevido ou abuso do poder de autoridade”, em benefício de candidato ou partido político.

Isso implica que, além das hipóteses expressamente previstas na Lei das Eleições, que serão a frente visitadas, a Justiça Eleitoral também tem competência para analisar e punir casos que entender possa ter havido abuso do poder de autoridade. Dessa forma, atos de governo, em determinadas hipóteses e formas, também poderão, mesmo que legais, ser entendidos como abusivos se, de algum modo, puderem ser associados como benefício a certo candidato, partido político ou coligação.

Por exemplo, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), “**a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais pode caracterizar abuso do poder político**, desde que evidenciada, como na hipótese, a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores” (RESPE nº 26.054, de 08.08.2006, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha).

Ressalte-se que, do ponto de vista eleitoral, o ato do agente público é ilícito quando sua ação intervier no processo político-eleitoral, beneficiando partido, coligação ou candidato, de maneira a influenciar a consciência eleitoral do cidadão e, conseqüentemente, interferir no equilíbrio do pleito. No entanto, os atos que, mesmo não afetando a igualdade de oportunidades entre os candidatos, desviam da sua finalidade pública, podem ser considerados atos de improbidade administrativa, implicando em punição aos agentes que os tenham praticado, bem como ao eventual candidato beneficiário da ação.

Nada obstante, não se deve olvidar o fato de que a participação em campanhas eleitorais é direito de todos os cidadãos, claro, com as ressalvas e limites legais. Portanto, não é vedado ao agente público participar, fora do horário de trabalho, de eventos de campanha eleitoral a partir de 16 de agosto, quando, por força do art. 36, da Lei nº 9.504/97, é permitida a realização de propaganda eleitoral, devendo observar, no entanto, e como já dito, os limites impostos pela legislação e pelos princípios éticos que regem a Administração Pública.

4.1 - VEDAÇÕES GENÉRICAS (independentemente do tempo).

- *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.

O TSE firmou entendimento de que a conduta vedada prevista no art. 73, I da Lei nº 9.504/97 pode se configurar anteriormente ao período eleitoral.

Observação: na forma do § 2º do art. 73, esta vedação “**não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, 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**”.

Vale ressaltar que o agente público que utiliza veículos pertencentes a União, Estados, Municípios e entes da administração indireta em campanha eleitoral nos 90 dias que antecedem ao pleito incorre no crime previsto no artigo 11, V da lei 6091/74, com pena de detenção prevista de 15(quinze) dias a 6(seis) meses.

Cumpra esclarecer que a vedação não abrange bem público de uso comum como praias, parques e ruas, conforme TSE: AC n. 24.865/2004.

- *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.

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.

- *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.

A Lei Eleitoral não proíbe a prestação de serviço social custeado ou subvencionado pelo poder público, mas, sim, o seu uso para fins promocionais de candidato, partido ou coligação.

4.2 - VEDAÇÕES DURANTE O ANO ELEITORAL (de 01.01.2026 a 31.12.2026)

- *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.

Observação: Vide Ac.-TSE nº 5283/2004: “A Lei Eleitoral não proíbe a prestação de serviço social custeado ou subvencionado pelo poder público nos três meses que antecedem à eleição, mas sim o seu uso para fins promocionais de candidato, partido ou coligação”.

Art. 73, §11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

4.3 - VEDAÇÃO RELATIVA AO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE O INÍCIO DO ANO ELEITORAL E OS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO

• *Art. 73, VII.* Empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito.

Observação: A jurisprudência dos tribunais eleitorais tem se orientado no sentido de que somente seria aplicável às esferas cujos cargos sejam objeto do pleito naquele ano (TRE/MG, Consulta nº 1382006, Acórdão nº 248 de 17/03/2006; TRE/MS, Mandado de Segurança nº 141, Acórdão nº 5775 de 18/08/2008).

4.4 - VEDAÇÃO NOS 180 DIAS ANTERIORES AO PLEITO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS

• *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.

Observação: muito embora afeta à circunscrição Municipal, atenção ao precedente Ac.-TSE, de 8.8.2006, no REspe nº 26054: “a concessão de benefícios a servidores públicos estaduais nas proximidades das eleições municipais pode caracterizar abuso do poder político, desde que evidenciada a possibilidade de haver reflexos na circunscrição do pleito municipal, diante da coincidência de eleitores.”

Da mesma forma, o candidato a governador poderá ser beneficiado por ato de prefeito, principalmente tratando-se de município com grande número de eleitores. Exempli gratia, o prefeito de uma cidade como Aracaju e Itabaiana, que apoie candidato ao governo estadual, adotar medida que beneficie seus servidores nas vésperas das eleições, axiomático que isso atrairá a empatia do eleitorado a favor deste candidato.

4.5 - VEDAÇÕES NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO ATÉ A POSSE DOS ELEITOS

• *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;*
- 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.*

Observação: não se proíbe a realização de concurso público. A Defensoria Pública não está incluída na alínea 'b' do art.73, V.

4.6 - VEDAÇÕES NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO

• *Art. 73, VI, 'a'. Realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios*, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

Observação: consoante já definiu o TSE, a expressão obra ou serviço em andamento deve corresponder a obra ou serviço já **iniciados fisicamente**, ex vi Res.-TSE nº 21878/2004 e Ac.-TSE nº 25324/2006. Também, a LRF (LC nº 101/2000) em seu art. 25 dispõe: “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 Sistema Único de Saúde.”

Observação: vide Ac.-TSE, de 4.12.2012, no REspe nº 104015: “a norma desta alínea trata do efetivo repasse de recursos, sendo irrelevante que o convênio tenha sido assinado em data anterior ao período crítico previsto”.

• *Art. 73, VI, 'b'*. Com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

• *Art. 73, VI, 'c'*. Fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo.

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

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

Observação: vide Ac.-TSE, Respe n. 19.404: “É irrelevante, para caracterização da conduta, se o candidato compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade, desde que sua presença seja notada e associada a inauguração em questão”

5 - PARTE II

APLICABILIDADE DAS VEDAÇÕES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL DURANTE O ANO ELEITORAL DE 2026 (ELEIÇÕES GERAIS).

5.1 - PUBLICIDADE INSTITUCIONAL.

O tema da propaganda institucional dos atos, programas, obras e serviços de governo tem se mostrado bastante controvertido. Cada vez mais, o processo eleitoral é moldado por dois fatores que atuam de modo simultâneo: o poder econômico e a intervenção dos meios de comunicação de massa. Restringir o acesso aos meios de comunicação é um dos objetivos da propaganda eleitoral gratuita e limitar a propaganda institucional dos governos no período pré-eleitoral é adequado a este objetivo.

Cabe observar que, pelo artigo 36 da Lei das Eleições, a propaganda eleitoral somente será permitida a partir de 16 agosto de 2026. Em homenagem aos princípios da legislação eleitoral, far-se-ia necessária a abstenção, nos três meses que antecedem o pleito, da veiculação de qualquer publicidade institucional, mesmo a contratada anteriormente - com única ressalva para os casos de grave e urgente necessidade pública, mediante reconhecimento pela Justiça Eleitoral -, mesmo aquela admitida pela Constituição Federal, cujo § 1º do artigo 37 condiciona a adotar caráter “educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

Realizada fora do período pré-eleitoral, a propaganda institucional não obediente aos princípios do § 1º do artigo 37 da Constituição Federal é vedada pela Lei das Eleições, que dispõe, em seu artigo 74, com redação dada pela Lei nº 12.034/09, litteris:

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.

As entidades da Administração Pública Direta e Indireta poderão ainda, por meio de seus agentes, observar proibição dirigida aos candidatos de contratação, imitação ou utilização de sua publicidade institucional, inclusive para evitar situações indesejáveis na distribuição de bens e serviços de caráter social (inciso IV do artigo 73), conforme o artigo 40 da Lei das Eleições, verbis:

Art. 40. O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR

Nenhum candidato, mesmo com objetivo de crítica, poderá fazer uso, na propaganda eleitoral, de partes ou fragmentos da propaganda institucional. Aspecto relevante é que **a proibição atinge apenas esferas administrativas cujos cargos estejam sendo disputados nas eleições**, conforme disposto na Lei das Eleições, em seu art. 73, § 3º, verbo ad verbum:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos (...)
(...)

§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.

É oportuno salientar, contudo, que, seja durante o período eleitoral ou fora dele, dever-se-á observar o disposto no art. 37, § 1º da Constituição da República, de acordo com o qual a “publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

5.2 - PRONUNCIAMENTO EM CADEIA DE RÁDIO E TELEVISÃO, FORA DO HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO.

O sentido da norma é nitidamente não ampliar a visibilidade dos agentes públicos do governo, a partir do momento em que toda e qualquer propaganda deve ser realizada no horário eleitoral gratuito para não afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Contudo, tratando-se de matéria urgente,

relevante e característica das funções de governo, condições a serem aferidas pela Justiça Eleitoral, poderá formar-se a cadeia para o pronunciamento, podendo ser de rádio, de televisão ou de ambos.

5.3 - NOMEAÇÃO, CONTRATAÇÃO, ADMISSÃO, DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA, SUPRESSÃO OU READAPTAÇÃO DE VANTAGENS, REMOÇÃO OU TRANSFERÊNCIA EX OFFICIO E EXONERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

A Lei Federal nº 6.091/74, que dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte em dias de eleição a eleitores residentes nas zonas rurais, há muito vedava a movimentação de pessoal no período de noventa dias anteriores ao dia das eleições parlamentares e ao término do mandato do Governador do Estado, consoante dicção do seu art. 13.

Na época da edição da Lei nº 6.091/74, como não havia eleições para a Presidente da República, não houve menção a esta esfera do Poder Executivo, porém a Lei das Eleições a contemplou, estendendo as exceções aos órgãos da Presidência da República (Lei nº 9.649/98), adicionando outras circunstâncias excepcionais como visto acima.

Embora a vedação seja dirigida aos agentes públicos detentores de competência para praticar os atos, o dispositivo é de interesse geral, cabendo aos demais agentes públicos observá-los, pois o consentimento ou a aceitação não influi na validade do ato, considerado, pela lei, nulo de pleno direito, não gerando obrigação de espécie alguma para a pessoa jurídica interessada ou direito para o beneficiário.

Não seriam admitidos, portanto, nos três meses anteriores ao pleito, quaisquer atos de nomeação, contratação ou outra forma de admissão ou demissão sem justa causa, bem como o cancelamento de vantagens, pecuniárias ou funcionais, concedidas regularmente em momento anterior, ou a concessão por readaptação destas mesmas vantagens.

Excluir-se-iam, portanto, a demissão por justa causa, na forma da lei laboral ou estatutária, precedida, quando cabível, do devido processo legal. A lei eleitoral “objetiva impedir vantagens e prejuízos eleitorais nos atos administrativos subalternos de perseguição e favorecimento, não o normal desenvolvimento da administração” (Revista do STJ, nº62, p.139).

Quanto às vantagens, seriam admissíveis, por exemplo, aquelas que decorram do implemento temporal, como os anuênios, ou de sistema automático de concessões, mas não as decorrentes de atos discricionários.

Vedar-se-ia o impedimento ou a oposição extraordinária ao exercício funcional regular, que se materializaria com a retirada de meio de acesso ou transporte do qual dependa a atividade do servidor público, sempre relacionados a atos emanados por quem possui competência para sua prática, nos quais não se incluem situações decorrentes de caso fortuito, força maior ou ato de terceiro. A vedação de remoção, de transferência ou de exoneração de servidor público, ainda que o ato seja praticado de ofício, tem por objetivo afastar as dificuldades e os impedimentos ao exercício funcional, somente admitidas como exceções caso contempladas na lei.

A nomeação ou exoneração para os cargos em comissão, bem como a designação ou dispensa para funções de confiança, **estão entre as exceções**, porque a Constituição Federal assegura aos agentes políticos liberdade para nomear, exonerar, designar ou dispensar os ocupantes destes cargos, assim declarados em lei (inciso II do artigo 37), ao mesmo tempo que faz depender de aprovação em concurso a investidura em cargo ou emprego público.

No caso dos aprovados em concursos públicos, a vedação de nomear, contratar ou admitir não tem aplicação quando a homologação do concurso tenha se dado em momento anterior ao trimestre que antecede a eleição, pois disso não se pode inferir que o ato do administrador seja tendente a afetar a isonomia entre os candidatos no pleito, sendo, ao contrário, manifestação de normalidade e regularidade da Administração Pública.

Os cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República, excetuados da vedação, são os próprios destes Poder e destes Órgãos – Juízes, Promotores, Conselheiros e Ministros, por exemplo – e não de seus quadros permanentes de funcionários, em face dos quais se aplica, se for o caso, a mesma exceção deferida aos aprovados em concursos públicos homologados nos três meses anteriores ao pleito. Situação a exigir caracterização de todos os aspectos mencionados na norma para adequação da excepcionalidade é a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, que deve contar com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo.

As entidades da Administração Direta e Indireta que prestem serviços públicos essenciais se submetem a esta norma, sendo recomendável, em qualquer caso, que o pedido de autorização expressa do Chefe do Poder Executivo seja acompanhado por informações que permitam aferir (I) a essencialidade do serviço, (II) a necessidade imediata de instalação e (III) o comprometimento da prestação do serviço essencial por carência de servidores. Caso apenas um destes requisitos não esteja suficientemente caracterizado, não estará configurada a exceção.

Por fim, no que respeita a movimentação de servidores, a Lei das Eleições contemplou entre as exceções as necessidades dinâmicas da segurança pública, permitindo a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de policiais penais, situação não prevista na legislação anterior.

5.4 - REVISÃO GERAL DA REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Há diversas normas que regulam os reajustes concedidos ao funcionalismo público, muitas delas relacionadas ao período eleitoral ou ao final da gestão dos agentes políticos, para entendimento das quais não basta o enfoque das leis eleitorais. O inciso X do artigo 37 da Constituição Federal prescreve que a remuneração dos servidores públicos civis e militares somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data para ambas as categorias e sem distinção de índices.

Contudo, a Constituição Federal também dispõe que:

Art. 169 - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A lei infraconstitucional não poderia trazer disposição contrária à Constituição, simplesmente vedando o reajuste de vencimentos. Por isso, a Lei das Eleições o admite mediante a condição de não ser o reajuste de vencimentos superior à recomposição da perda de poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, assim como admite a possibilidade de concessão de reajuste uniforme ao funcionalismo público (art.73, VIII).

O prazo estabelecido é o de 180 dias antes das eleições, salientando-se que a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) traz disposição correlata:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar; e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Portanto, cento e oitenta dias antes do pleito até a posse dos eleitos, seria vedada a concessão de reajuste salarial em percentual superior à recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

É necessário, desta forma, que a concessão, a qualquer tempo, de reajuste, geral e uniforme ao funcionalismo público - compensáveis reajustes concedidos em favor de categorias anteriormente contempladas por reajustes de mesma natureza - seja precedida de planejamento e de capacidade do caixa em suportar a despesa nos limites legais, evitando concessões motivadas por anseios eleitorais.

O descumprimento do disposto no inciso VIII do artigo 73 da Lei das Eleições implica a suspensão imediata da conduta vedada e multa imposta aos agentes públicos responsáveis e aos candidatos e partidos políticos, assim como coligações que dela se beneficiarem. A revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda à recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, de acordo com o art. 73, VIII, da Lei nº. 9.504/1997, somente é vedada na circunscrição do pleito.

5.5 - CESSÃO DE PESSOAL.

Consoante o art. 73, III da Lei nº. 9.504/1997, é proibido “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”.

Trata-se de vedação genérica, não dependendo do tempo (aplica-se mesmo fora do ano eleitoral) e da esfera administrativa envolvida no pleito.

Com relação ao trabalho fora do horário de expediente, deve-se ter presente que os servidores e empregados públicos são cidadãos como quaisquer outros, de modo que, evidentemente, podem dispor de seu tempo livre como bem entenderem, inclusive trabalhando na campanha de candidato com cujas ideias simpatizem.

Por outro lado, é oportuno ressaltar, especialmente em relação aos detentores de cargo em comissão, que a participação na campanha fora do horário de expediente deve ser efetivamente espontânea. Não pode o agente público exigir, sob pena de exoneração, que o exercente de cargo comissionado trabalhe, durante o seu tempo livre, na campanha eleitoral. Isso porque, nesse caso, haveria um prolongamento do horário de trabalho (já que a prática da atividade seria compulsória), caracterizando a conduta proibida pelo art. 73, III, sem prejuízo de outras eventuais irregularidades administrativas.

A vedação de cedência atinge inclusive hipóteses em que o agente público esteja cedido oficialmente a órgão ou entidade, mas, de fato, se encontre a serviço de uma campanha de candidato, um partido político ou uma coligação. O desvio funcional em si já é uma irregularidade administrativa. Nestes casos, o servidor ou empregado público deve retornar ao seu órgão ou entidade de origem.

O licenciamento, desde que regulamentar e não remunerado, descaracteriza a cedência, atuando o servidor ou empregado, neste caso, dentro de sua órbita privada. O mesmo ocorre no caso de prestação de serviço fora do horário do expediente ou no período de férias. A norma dirige-se aos agentes públicos que detêm competência para ceder ou usar destes serviços, cuja obrigação legal é a de coibir esta atuação, mas o servidor ou empregado é igualmente responsável, devendo recusar ordens ilegais. Embora não expressa no texto da lei, idêntica compreensão deve ser estendida aos serviços terceirizados.

5.6 - USO DE BENS PERTENCENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Consoante o art. 73, I da Lei nº. 9.504/1997, é proibido “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”. Trata-se de vedação genérica, não dependendo do tempo (aplica-se mesmo fora do ano eleitoral) e da esfera administrativa envolvida no pleito.

A ressalva à realização de convenção partidária decorre do disposto no art. 8º, § 2º da Lei, de acordo com o qual, “para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento”.

A Lei das Eleições dispõe sobre a utilização de bens públicos como suporte material das campanhas eleitorais, vedando sua utilização para este fim, o que inclui tapumes de obras e prédios públicos, penalizando os responsáveis com o dever de restaurar o bem e o pagamento de multa, na forma do art. 37, verbis:

Art.37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.

(...)

§3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora.

§4º Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.

§5º Nas árvores e nos jardins localizados em áreas públicas, bem como em muros, cercas e tapumes divisórios, não é permitida a colocação de propaganda eleitoral de qualquer natureza, mesmo que não lhes cause dano.

§6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeideiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.

§7º A mobilidade referida no § 6º estará caracterizada com a colocação e a retirada dos meios de propaganda entre as seis horas e as vinte e duas horas.

5.7 - USO DE VEÍCULOS OFICIAIS DO PODER PÚBLICO (VEÍCULOS DE SERVIÇO E VEÍCULOS DE REPRESENTAÇÃO).

Os veículos oficiais também estão abrangidos na vedação referida no item anterior (art. 73, I da Lei nº. 9.504/1997), de modo que não podem ser utilizados em benefício de candidato, partido político ou coligação.

5.7.1 - AGENTE PÚBLICO CANDIDATO.

Nos casos em que o próprio agente público é candidato, ele não pode utilizar o veículo oficial em atividades de campanha, sob pena de incorrer na conduta vedada. A única exceção prevista na Lei Eleitoral diz respeito ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo Presidente da República, obedecido o disposto no art. 76 (ressarcimento das despesas).

5.7.2 - CARREATAS.

A participação de veículos oficiais em carreatas organizadas com a finalidade promover, candidato, partido político ou coligação caracteriza, inegavelmente, a conduta proibida pelo art. 73, I da Lei das Eleições, ainda que o agente que utiliza ou autoriza a utilização do transporte não seja, ele próprio, candidato.

Com efeito, deve-se ter presente que as vedações da lei não são restritas à figura do agente público candidato, aplicando-se a todo aquele que “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” (art. 73, § 1º).

5.7.3 - USO DE TRANSPORTE OFICIAL POR AGENTES PÚBLICOS NÃO CANDIDATOS.

Nessa situação, deve-se verificar se o uso do veículo ocorre em benefício da candidatura de um terceiro (hipótese em que restará caracterizada a conduta proibida)

Nessa situação, deve-se verificar se o uso do veículo ocorre em benefício da candidatura de um terceiro (hipótese em que restará caracterizada a conduta proibida) ou, simplesmente, em benefício do próprio agente público, dentro das prerrogativas inerentes ao cargo que ocupa.

A título de exemplo, menciona-se precedente jurisprudencial em que o Tribunal Superior Eleitoral considerou não ter havido a prática de conduta vedada por um agente público que, não sendo candidato, utilizou veículo oficial para se dirigir até o estúdio onde gravaria participação em programa eleitoral de um determinado candidato (TSE, Recurso em Representação nº 94, Acórdão nº 94 de 02/09/1998, Rel. Min. Fernando Neves da Silva). Nesse caso, a Corte entendeu que o uso do transporte se dera em benefício do agente público (dentro das prerrogativas asseguradas pelo cargo) e, não, em benefício do candidato, para quem era indiferente como o agente se deslocaria até o local da gravação.

5.7.4 - USO DE TRANSPORTE OFICIAL PARA DESLOCAMENTO ATÉ CONVENÇÃO PARTIDÁRIA.

Deve ser evitado o uso do transporte oficial para esse fim, porquanto isso pode vir a se revelar benéfico a uma futura candidatura. Ainda que, ao tempo da utilização do veículo, o agente não seja candidato, ele pode ser escolhido pelo partido para concorrer, o que configuraria o benefício que a Lei das Eleições busca evitar.

A título ilustrativo, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, por ocasião do julgamento da Representação nº 753769, reconheceu a prática da conduta vedada no caso de um agente público que, ainda não sendo candidato, utilizou veículo oficial para se dirigir a uma convenção partidária na qual veio a ser escolhido como candidato ao cargo de deputado federal. (TRE/SP, Representação nº 753769, Rel. Alceu Penteado Navarro)

5.7.5 - NORMAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO A RESPEITO DO USO VEÍCULOS OFICIAIS.

Por derradeiro, é fundamental salientar que, além das regras de Direito Eleitoral acerca do tema, os agentes públicos estaduais devem observar, igualmente, as normas de Direito Administrativo sobre o uso de veículos do Poder Público, em especial o regulado pelo Decreto Estadual nº 26.651, de 16 de novembro de 2009.

5.8 - USO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FORA DAS PRERROGATIVAS CONSIGNADAS EM SEUS REGIMENTOS E NORMAS.

De acordo com o art. 73, II da Lei nº. 9.504/1997, é proibido “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram”.

Trata-se de vedação genérica, não dependendo do tempo (aplica-se mesmo fora do ano eleitoral) e da esfera administrativa envolvida no pleito.

5.9 -USO PROMOCIONAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS DE CARÁTER SOCIAL.

Nos termos do art. 73, IV da Lei nº. 9.504/1997, é proibido “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”.

Nos programas de assistência social em curso deve ser evitada, ao máximo, divulgação ou informação que pode induzir o eleitor a crer ter recebido o benefício em face da atuação de um candidato, partido político ou coligação, e tal inclui a escolha do momento, o local e a forma de desenvolvimento da ação de caráter social.

A distribuição de bens, como cestas básicas, material escolar ou unidades habitacionais, e de serviços, como os de assistência médico-odontológica e de lazer, deve ser institucional - integrante de programas permanentes ou emergenciais - e dissociada de atos político-partidários.

Não é objetivo da vedação deixar ao desamparo pessoas ou comunidades que dependam de assistência social, mas sim orientar a prática destas políticas públicas de modo isento e exclusivamente na perspectiva das necessidades dos beneficiários, em vista de suas condições sócio-econômicas, eliminando qualquer indução ou caracterização de clientelismo político.

Por isso, deve ser evitada a distribuição destes bens e serviços em qualquer circunstância que possa vincular-se, mesmo indiretamente, à atuação política, como em ocasiões de presença física de candidatos, manifestações públicas de partidos e coligações ou em anúncios ou faixas relacionados a campanhas.

Trata-se de vedação genérica, não dependendo do tempo (aplica-se mesmo fora do ano eleitoral) e da esfera administrativa envolvida no pleito.

5.10 - TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS.

A Lei Eleitoral proíbe, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de “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” (art. 73, VI, alínea “a”).

A vedação aplica-se a todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), independentemente de quais cargos estejam em disputa em um determinado ano eleitoral. Tal interpretação decorre da redação do § 3º do art. 73, que restringe às esferas administrativas envolvidas no pleito as vedações das alíneas “b” e “c” do inciso VI, sem nada referir acerca da alínea “a”.

As vedações do inciso VI do artigo 73 da Lei das Eleições não estão restritas nem à circunscrição do pleito, nem ao momento posterior às eleições, ou seja, seus destinatários devem observar apenas o período de três meses antes do pleito até o dia de sua realização, que poderá ser do primeiro ou segundo turno.

Isso porque as condutas vedadas não mais possuem, fora destes limites, tendência potencial a afetar a igualdade entre os candidatos. Geralmente, as administrações públicas executam seus orçamentos com uma série de programas e projetos com recursos alocados como transferência de recursos a Municípios e Entidades.

A transferência voluntária de recursos está definida no artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2000 como sendo 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 ou legal ou corresponda aos destinados ao Sistema Único de Saúde.

Portanto, além das exceções previstas na Lei das Eleições quanto aos 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, também os recursos do SUS que excederem aos percentuais vinculados estão excepcionados, por não se amoldarem ao conceito legal de transferências voluntárias.

Para realizar transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, não é suficiente a consignação de previsão orçamentária. Necessário sejam os recursos vinculados à obrigação anteriormente formalizada para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, devendo ser evitadas transferências voluntárias em outras circunstâncias.

5.10.1 - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA.

De acordo com a jurisprudência dos tribunais eleitorais, a restrição à transferência voluntária de recursos também é aplicável à Administração Pública Indireta (TRE/SC, Consulta nº 2226, Resolução nº 7480 de 26/06/2006, Rel. José Trindade dos Santos).

5.10.2 - ATOS PREPARATÓRIOS DURANTE O PERÍODO DE VEDAÇÃO.

De acordo com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a mera prática de atos preliminares ou preparatórios, como a assinatura ou a própria publicação do convênio, não configura a conduta descrita no art. 73, VI, alínea “a”, desde que não haja o repasse de recursos no período vedado e desde que não haja abusos que caracterizem a utilização do ato em proveito eleitoral (TSE, RESPE nº. 19.469, Rel. Min. Jacy Garcia Vieira; TSE, Recurso em Representação nº 54, Rel. Min. Fernando Neves da Silva).

5.10.3 - ASSINATURA PRÉVIA.

Ainda que a assinatura de um convênio ocorra antes do período vedado, não poderá haver a transferência de recursos nos três meses que antecedem o pleito (TSE, Consulta nº 1320, Resolução nº 22284 de 29/06/2006, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos).

5.11 - DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS.

A Lei Eleitoral, em seu art. 73, § 10, proíbe, durante o ano eleitoral, “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”.

Segundo o entendimento jurisprudencial, a vedação do § 10 independe da circunscrição do pleito, aplicando-se a todo agente público no período vedado (Cta - Consulta nº 43534 – Torres/RS, Rel^a. Dra. Laís Ethel Corrêa Pias).

5.11.1 BENS INSERVÍVEIS.

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

5.11.2 - INCENTIVOS FISCAIS.

No entendimento do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, a oferta de incentivos fiscais não é vedada durante o ano eleitoral, desde que dela não advenha a promoção de nenhum candidato, partido ou coligação (Consulta nº 102008, Acórdão de 29/05/2008, Rel^a. Dra. Vanderlei Teresinha Tremeia Kubiak).

5.11.3 - DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS APÓS A CONCLUSÃO DO PLEITO.

A vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública (Lei nº. 9.504/1997, art. 73, § 10) persiste mesmo após a conclusão do pleito, incidindo até o final do ano eleitoral. Assim, a circunstância de se terem encerrado as eleições não é suficiente para afastar a vedação em comento.

5.11.4 - DOAÇÃO DE BENS E EQUIPAMENTOS ENTRE ENTES PÚBLICOS.

De acordo com precedentes, não se aplica a vedação do art. 73, § 10 no caso de doação de bens e equipamentos entre entes públicos, desde que o ato não esteja voltado a propiciar vantagem de cunho eleitoral a candidato, partido ou coligação (TRE/RS, Consulta nº 132007, Acórdão de 05/06/2008, Rel^a. Dra. Lizete An-

dreis Sebben).

5.12 - EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS PERMITIDOS DURANTE O ANO ELEITORAL.

A vedação à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o ano eleitoral (art. 73, § 10 da Lei Eleitoral) comporta exceções, quais sejam: “casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”.

No que diz respeito a execução de programas sociais permitidos durante o ano eleitoral, prevê o § 11 do art. 73 que eles “não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida”. Trata-se de vedação voltada a impedir o uso eleitoreiro de tais programas, sendo aplicável a todas as esferas federativas durante o ano eleitoral.

5.13 - COMPARECIMENTO DE CANDIDATOS A INAUGURAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS.

A participação de candidatos em inaugurações de obras públicas é vedada nos três meses que antecedem o pleito eleitoral (Lei 9.504, art. 77), pouco importando se a esfera administrativa dos cargos em disputa coincide ou não com a do Ente Público que realizou a obra.

Salienta-se, ainda, ser indiferente se o candidato profere discurso ou apenas comparece à inauguração (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 19404, Rel. Min. Fernando Neves Da Silva). Nos termos do art. 77, parágrafo único da Lei das Eleições, a inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

5.14 - SHOWS ARTÍSTICOS PAGOS COM RECURSOS PÚBLICOS.

A Lei Eleitoral, em seu art. 75, proíbe, nos três meses que antecedem o pleito, na realização de inaugurações, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

A vedação aplica-se a todas as esferas administrativas (federal, estadual e municipal), como inclusive já foi reconhecido pelo Tribunal Regional Eleitoral de Goiás (Reclamação nº 1219, Acórdão nº 1219 de 03/10/2006, Relator(a) Euler De Almeida Silva Júnior).

De acordo com o parágrafo único do referido art. 75 da Lei, nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Sem dúvida, a lei objetiva, além de fixar saudável regra de moralidade pública, evitar que eventos notoriamente políticos, como inaugurações de obras, sejam utilizados para promoção de candidatos, partidos ou coligações, com atração de público extraordinário, levado pela oportunidade de lazer.

A limitação legal impõe a abstenção dos agentes públicos de custear, mesmo parcialmente, a realização de apresentações artísticas, porém não proíbe eventos paralelos sem ônus para a Administração.

Contudo, é recomendável não propiciar a fusão em único evento de show artístico e inauguração de obra pública, pois neste período, com a necessidade de exposição pública dos candidatos, sua presença será muito provável. Ademais, candidatos têm a participação vedada em inaugurações pelo artigo 77 da Lei das Eleições.

6 - CONCLUSÕES.

As informações acima possibilitam aos agentes públicos do Estado de Sergipe nortear seu comportamento em face das eleições que se aproximam. As regras apresentadas, contudo, nem de longe esgotam o tema, pois o Direito Eleitoral hoje se constitui em um corpo legislativo substancial, tutelando os interesses da soberania popular, exercida através do voto direto, secreto, universal e periódico.

Como em todas as situações do cotidiano, o bom senso é medida apropriada para a solução de problemas inesperados. Portanto, quando os agentes públicos vierem a se defrontar com situações não especificadas nestas recomendações, será útil recorrer à legislação eleitoral ou, ao menos, a uma consulta formal a esta Procuradoria-Geral do Estado.

PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO

