



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

INTERESSADO: SUBPROCURADORIA GERAL DA
CONSULTORIA GERAL

NOTA TÉCNICA: SubG - Cons n.º 1/2022

ASSUNTO: CONDUTAS VEDADAS - ELEIÇÕES 2022

SUMÁRIO

I – Apresentação	2
II – Conceito de agente público	6
III – Condutas vedadas em espécie	7
III.1. Cessão ou uso de bens públicos	7
III.2. Uso de materiais ou serviços públicos.....	9
III.3. Cessão ou uso de servidor público para comitê de campanha	11
III.4. Uso promocional de bens ou serviços públicos	13
III.5. Nomeação, admissão, transferência ou dispensa de servidor público	17
III.6. Transferência voluntária de recursos.....	21
III.7. Propaganda institucional em período eleitoral	24
III.8. Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão	30
III.9. Realização de despesas com publicidade	31
III.10. Revisão geral da remuneração do servidor.....	32
III.11. Distribuição gratuita de bens	34
III.12. Execução de programas sociais por entidades vinculadas a candidatos	40
III.13. Violação ao princípio constitucional da impessoalidade trazido no art. 37, §1.º, da Constituição Federal.....	41
III.14. Contratação de show artístico em inauguração de obra.....	42
III.15. Comparecimento de candidato em inauguração de obra pública.....	43
IV. Sanções às condutas vedadas	45
V. Condutas vedadas e restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2001.....	46
V.1. Aumento de despesa com pessoal.....	47
V.2. Limites de gastos com pessoal	52
V.3. Limites da dívida consolidada	53



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

V. 4. Operação de crédito por antecipação de receita	54
V. 5. Despesas a serem pagas no exercício seguinte	55
VI. Desincompatibilização	57
VI. 1. Considerações gerais	57
VI.2. Situações particulares envolvendo a desincompatibilização	58
VI.2.1. Governador de Estado, Secretários de Estado, Superintendentes de Autarquias e membros de Tribunal de Contas do Estado.....	58
VI.2.3. Servidor público	60
VI.2.2. Servidor público comissionado	61
VI.2.3. Servidor do Fisco.....	61
VI.2.4. Servidor temporário.....	62
VI.2.5. Policiais civis (art. 1.º, IV, “c”, e VII, “b”, da LC n. 64/90).....	62
VI.2.6. Militar.....	63
VI.2.7. Médico do SUS.....	64
VI.3. Abrangência territorial da necessidade de desincompatibilização.....	65
VI.4. Efeitos funcionais do afastamento para desincompatibilização	65
VI.4.1. Afastamentos para desincompatibilização e a (in)existência de efetivo exercício durante este lapso	65
VI.4.2. Cessação do afastamento	66

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 2022. O trabalho foi construído com vistas a atualizar e a aperfeiçoar as recomendações



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

traçadas em documentos editados em anos anteriores, a partir da análise dos dispositivos que tratam das condutas vedadas e seus consectários, especialmente os arts. 73 a 78 da Lei n. 9.504/1997 – Lei das Eleições, bem como do entendimento institucional consolidado em Pareceres e orientações precedentes, Resolução n. 23.610/19¹ do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, jurisprudência desta corte e legislação correlata. Considerando que o período eleitoral coincide com o ano final de mandato do Governador, também foi feita menção às condutas vedadas e restrições impostas pela Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

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 infrações eleitorais de natureza objetiva. 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.²

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 9.504/1997³.

2.3. As condutas vedadas arroladas no art. 73 da Lei 9.504/1997 também são passíveis de enquadramento como: i) abuso do poder político⁴, em

¹ Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral, atualizada pela Resolução n. 23.671, de 23 de dezembro de 2021.

² Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, manifestação da Sub, Parecer PA 169/09, Ac.-TSE, de 12.08.2021, no REspEl n. 060030628 e Ac.-TSE, de 20.08.2020, no REspEl n° 722, Ac.-TSE, de 12.05.2020, no AI n. 29293.

³ Ac.-TSE, de 7.4.2016, no REspE n. 53067.

⁴ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, Ac – TSE, de 21.8.2003, no REspE n° 21.167 e Ac – TSE, de 05.10.2021, no AREspE n.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

conformidade com o art. 22 da Lei Complementar 64/90⁵, cuja prática não está restrita à limitação temporal do art. 73, fixada por Resolução do TSE⁶, e exige a comprovação da gravidade da conduta e finalidade de obtenção de vantagem eleitoreira⁷ e ii) improbidade administrativa⁸.

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 TSE n. 23.674/2021, que estabeleceu o dia 01 de janeiro de 2022 como data a partir da qual serão vedadas as condutas descritas no art. 73, VII, §§ 10 e 11 e o dia 02 de julho de 2022 para início da vedação das condutas descritas nos arts. 73, V e VI, 75 e 77.

2.5. Assim, pelo fato de referida Resolução 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 eleitoral⁹.

2.6. Até o dia 05 de março de 2022 é possível ao TSE publicar instruções relativas às eleições 2022¹⁰. Desse modo, recomendamos a consulta ao sítio eletrônico de referida Corte para verificar eventual nova orientação a respeito das condutas vedadas.

060017210.

⁵ 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:

⁶ Ac.-TSE, de 6.3.2008, no AMS n. 3706.

⁷ Ac. – TSE, de 19.03.2019, no REspE n. 57611 e Ac. – TSE, de 21.09.2021, no RO-El n. 060081868.

⁸ O art. 73, § 7º da Lei n. 9.504/97, ao tratar de improbidade administrativa, faz referência expressa ao art. 11, I da Lei n. 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, que foi revogado pela Lei n. 14.230/2021. Contudo as condutas vedadas pela legislação eleitoral ainda podem configurar atos de improbidade administrativa tipificados nos arts. 9º a 11 da Lei n. 8.429/1992.

⁹ Ac.-TSE, de 4.6.2019, no AgR-REspe n. 060035327; de 23.4.2015, no REspe n. 26838 e, de 1º.10.2014. Ac.-TSE, de 1º.3.2016, na Rp n. 318846 e, de 6.9.2011, no AgR-REspe n. 35546; Ac.-TSE, de 25.8.2015, no REspe n. 71923; Ac.-TSE de 13.3.2014, no REspe n. 36045.

¹⁰ Resolução TSE n. 23.674/2021 e art. 105, caput e § 3º da Lei 9.504/97.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 vedações serão dirigidas apenas aos agentes públicos vinculados ao ente federativo em que as eleições serão realizadas¹¹. Para as Eleições 2022, pleito destinado a Governadores e Presidente da República, não há que se falar limitação territorial para os agentes públicos estaduais.

2.8. Será destinado capítulo específico às vedações e restrições decorrentes da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) pois, além de se referirem 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 2022, dirige-se aos Governadores e Presidente da República.

2.9. Também foram feitas considerações sobre os atos necessários à desincompatibilização dos agentes públicos que pretendam candidatar-se às Eleições 2022.

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 Estado¹².

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

¹¹ 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.

¹² E-orientação SUBG-Cons 05/16.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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:

(...)

§ 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 vedadas¹³.

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 necessários¹⁴.

III – Condutas vedadas em espécie¹⁵

III.1. Cessão ou uso de bens públicos

¹³ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 06.03.2007, no RespE n. 25.770.

¹⁴ Ac.- TSE, de 28.08.2018, no RO n. 127.239.

¹⁵ As condutas a serem analisadas também constam, em grande parte no art. 83 da Re. 23.610/2019.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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;

(...)

§ 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. 76¹⁶, 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 referem-se a bens públicos de qualquer esfera, ainda que não envolvida no pleito, exceção feita aos bens de uso comum do povo¹⁷, 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^{18 19}.

5.2. Tirante as exceções acima, a proibição também se volta a bens de qualquer espécie, móveis ou imóveis²⁰, corpóreos ou incorpóreos.

¹⁶ 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.

¹⁷ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 2.08.2010, no AgR -AI 12229.

¹⁸ 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 o 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).

¹⁹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Parecer AJG n. 1.233/97.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

5.3. Exige-se que a conduta praticada tenha o condão de trazer benefício a candidato, partido ou coligação que participe do pleito²¹.

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 pública²²;

ii) utilização de máquina de xerox pertencente à Administração Pública para copiar material de propaganda eleitoral²³;

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 candidatos²⁴; e

iv) utilização de veículo oficial por fundação pública para transporte de material de campanha²⁵.

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 ocorre em virtude da própria natureza do cargo que exerce²⁶;

²⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.-TSE, de 16.09.2021, no RO-EI 060370569.

²¹ Ac.-TSE, de 4.12.2014, na RP n. 160839.

²² Ac.-TSE, de 1º.9.2011, no RO n. 481883.

²³ Ac. – TSE, de 30.09.2005, no AAg n. 5694.

²⁴ Ac. -TSE, de 05.10.2015, no REspe n. 13433.

²⁵ Ac. -TSE, de 06.12.2020, na RP n. 060186646.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ii) discurso de agente público que manifeste preferência por certa candidatura, durante inauguração de obra pública²⁷; e

iii) utilização de estádio público de futebol²⁸.

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 eleitoral ou ao período de três meses antes do pleito.²⁹

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. A vedação tem por objetivo preservar os materiais ou serviços custeados pelo erário destinados ao exercício das prerrogativas legais conferidas ao agente público.

6.2. Não se configura infringência ao dispositivo se o material ou serviço for custeado pelo candidato³⁰, ou ainda se houve apenas assinatura de contrato, sem efetivo uso³¹.

²⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac- TSE, de 27.09.2007, na Rp n. 1.252.

²⁷ Ac.-TSE, de 4.8.2011, no AgR-REspe n. 401.727.

²⁸ Ac. – TSE, de 23.08.2006, no AREspe n. 25.377.

²⁹ Ac.-TSE, de 4.6.2019, no AgR-REspe n. 060035327; de 23.4.2015, no REspe n. 26838 e, de 1º.10.2014, na Rp n. 66522 e Ac. -TSE, de 24.09.2020, na RP n.060186391.

³⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac- TSE, de 24.05.2005, na RP n. 4.246.

³¹ AC-TSE, de 02.02.2021, no REspEL n. 170594.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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

6.4. 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.

6.5. Também configura a conduta vedada a aquisição de camisetas com o dinheiro público, na cor da legenda do prefeito candidato à reeleição, supostamente destinada aos agentes de saúde da cidade, mas que, superaram, em grande quantidade, o número de agentes vinculados à Secretaria da Saúde³⁴.

6.6. Quanto ao aspecto territorial, a aplicação da vedação não está sujeita ao limite da circunscrição do pleito. Assim, em 2022, o eventual uso de material ou serviço em favor de candidatura estadual em determinado Estado, custeado pelo Governo ou pela Assembleia Legislativa estaduais de outro, que exceda às prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos, tipifica o ilícito do art. 73, II, da Lei das Eleições.

6.7. Já no que diz respeito ao aspecto temporal, **a vedação incide a qualquer tempo**, não estando limitada ao eleitoral ou ao período de três meses anteriores ao pleito.³⁵

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

³² Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.- TSE, de 06.03.2007, no Respe n. 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. n. 2.959-86.

³⁴ Ac.-TSE, de 20.08.2020, no AgREspe n. 722.

³⁵ Ac.-TSE, de 17.05.2013, no AgREspe n. 26.838.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 (servidores estatutários, empregados públicos, servidores temporários etc.), inclusive os ocupantes de cargos comissionados³⁶, ressalva feita àqueles que estiverem licenciados ou em gozo de férias³⁷.

7.2.1. De se salientar que a jurisprudência do TSE afasta a incidência da vedação supra em se tratando de: i) servidores dos poderes Legislativo e Judiciário³⁸; e ii) agentes políticos, sob o fundamento de que estes não se sujeitam a jornada fixa de trabalho³⁹.

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” ou a “exteriorização de apoio político nos perfis pessoais dos servidores na rede social Facebook”, já que isso não implica tenham sido cedidos ou sejam utilizados “para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação”.⁴⁰

³⁶ Ac.-TSE, de 23.09.2005, no AMC n. 1636.

³⁷ Res.-TSE n. 21854/2004.

³⁸ Ac.-TSE, de 23.8.2016, no AgR-REspe n. 119653 e, de 1º.3.2016, no AgR-REspe n. 137472.

³⁹ Ac.-TSE, de 19.3.2019, no REspe n. 32372 e, de 1º.2.2018, no AgR-REspe n. 57680.

⁴⁰ Ac. – TSE, de 18.08.2014, no AgR-REspe n. 151188 e Ac. – TSE, de 13.06.2019, no AI n. 12622.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

7.4. Extraímos da jurisprudência do TSE e de alguns TREs 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 funções⁴¹;

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 adversário⁴²; e

iv) uso de imagem de policiais militares, que ficaram à disposição de equipes de filmagem para participar, sob a direção destas, e na condição de atores, de vídeo de propaganda eleitoral⁴³.

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 candidato⁴⁴. Trata-se de conduta albergada pela liberdade de expressão constitucionalmente prevista e;

ii) mera captação de imagens de serviços públicos sendo prestados (filmagem realizada nas dependências de escola pública), na qual a inexistência de interação entre os servidores e alunos e as câmeras denota que não houve, em verdade, encenação⁴⁵.

⁴¹ Ac. - TRE/PA, de 18.07.2013, no Rp n. 269.142.

⁴² Ac.-TSE, de 18.11.2004, no REspE n. 24.869.

⁴³ Ac. - TSE, de 28.06.2018, no Ag-RO n. 189673/AM.

⁴⁴ Ac. -TRE/MG, de 27.04.2017, no RE n. 34088.

⁴⁵ Ac. – TSE, de 27.06.2017, no RO n. 196083/AM.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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.

7.6. No mais, registra-se que a infração não está sujeita a limite de circunscrição.

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 realizadas em relação ao § 10 do art. 73, razão pela qual recomendamos a leitura em conjunto, pois ambos os dispositivos exigem a “distribuição gratuita de bens”.

8.2. Para a configuração da infração ao art. 73, IV, da Lei n. 9.504/97, contudo, a distribuição de bens e serviços de caráter social⁴⁶ deve ser realizada em favor de candidato, partido político ou coligação⁴⁷, o que não se exige para o enquadramento da conduta no art. 73, § 10.

8.3. No mais, o uso promocional deve se dar concomitantemente à entrega das benesses, não configurando a conduta vedada se a divulgação ocorreu em mês ou ano anterior⁴⁸.

8.4. 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Ac.- TSE, de 18.09.2012, no AgR-REspEI n. 5.427.532.

⁴⁸ Ac.-TSE, de 22.06.2020, no AgR-REspEI n. 0600398-53 e Ac.-TSE, de 06.05.2021, no REspEI n. 20914.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

contraprestação por parte do beneficiário afasta a infração, como ocorre na doação com encargo⁴⁹.

8.5. 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 finalidade vedar a utilização da distribuição gratuita em favor de candidato, partido político ou coligação⁵⁰.

8.6. O bem de natureza cultural, posto à disposição de toda a coletividade, não se enquadra neste dispositivo.⁵¹

8.7. O TSE já firmou posicionamento no seguinte sentido:

8.7.1. 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 apoiando⁵²;

ii) distribuição de títulos de legitimação de posse em áreas de moradores de baixa renda em ano eleitoral. Ampla divulgação, em especial na página oficial da administração pública municipal na internet, que atestam a participação dos beneficiários no evento, portando os títulos recebidos, bem como o então prefeito⁵³;

⁴⁹ Ac.-TSE, de 20.5.2014, no REspEI n. 34994.

⁵⁰ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, Parecer PA 169/09, Ac. – TSE, de 09.11.2004, no RespEI. n. 21.320 e Ac.-TSE n. 5.283/04.

⁵¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.-TSE n. 24.795/04.

⁵² 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.

⁵³ Ac.- TSE, de 01,10.2020 no AgR-AI n. 1159.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

iii) candidato que realiza comício e faz uso promocional de obra urbana sem prova de lei autorizadora e de execução orçamentária anterior⁵⁴;

iv) uso promocional de programa social, instituído sem previsão legal ou execução orçamentária anterior, em filmagem realizada durante um dos atendimentos promovidos no âmbito do programa, utilizado em propaganda eleitoral da chapa majoritariamente eleita⁵⁵;

v) 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 estadual⁵⁶;

vi) 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 habitacionais com pedido explícito de voto para fins de dar “continuidade” ao referido “trabalho”⁵⁷; e

vii) uso promocional em favor de candidato de evento de inauguração de poço artesiano, perfurado com recursos estatais⁵⁸.

8.7.2. Pela não configuração da conduta vedada:

i) mera participação do Chefe do Executivo Municipal em campanha de utilidade pública⁵⁹;

⁵⁴ Ac. - TSE, de 15.12.2016, no AgR-RO n. 278378.

⁵⁵ Ac. - TSE, de 16.09.2021, no RO-EI n. 224491.

⁵⁶ Ac. - TSE, de 01.03.2016, no AgR-RO n. 6453.

⁵⁷ Ac. - TSE, de 18.04.2015, no AgR-RO n. 1041768.

⁵⁸ Ac. - TSE, de 06.05.2021, no RO-EI n. 060038425.

⁵⁹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. – TSE, de 28.10.2005, no EESPE 24.864.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ii) a promoção pessoal de candidato, a partir da divulgação de seus feitos políticos, seu currículo e sua trajetória constitui legítimo exercício da liberdade de expressão⁶⁰; e

iii) convênio no qual a Assembleia Legislativa de determinado Estado doou ao Governo 50 viaturas não se enquadra no conceito de entrega de bens ou serviços de caráter assistencial a eleitores⁶¹.

8.8. 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.

8.9. A conduta também não está sujeita a limite de circunscrição.

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;**
- 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;**

⁶⁰ Ac. - TSE, de 27.04.2020, no RESPE n. 48706.

⁶¹ Ac. - TSE, de 02.04.2020, no RO n. 060137411.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 temporários⁶². 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 educacional⁶³.

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 e atos de homologação de concurso público. Veda-se a nomeação de candidatos aprovados nos referidos concursos, “salvo se houverem sido homologados até o início do período de interdição”;⁶⁴ ou a demissão com justa causa do servidor.

9.2.1. A jurisprudência do TSE consigna a orientação de que "as condutas vedadas possuem natureza objetiva, sendo desnecessária a análise de potencialidade lesiva para influenciar no pleito.

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 eleitos⁶⁵.

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

9.4.1. Pela configuração da conduta vedada:

⁶² Pareceres PA n. 186/10; 116/10 e 148/07.

⁶³ Parecer PA-3 n. 85/98.

⁶⁴ Parecer PA n. 179/10.

⁶⁵ Parecer PA 186/10.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

- i) demissão de servidor público, contratado por meio de programa social da Prefeitura Municipal sem justa causa e em período vedado⁶⁶; e
- ii) redução da jornada de trabalho dos servidores sem a respectiva redução de vencimentos.⁶⁷

9.4.2. Pela não configuração da conduta vedada:

- i) o fato de o servidor nomeado para cargo em comissão ter sido exonerado e, logo em seguida, nomeado para cargo em comissão com concessão de maior vantagem pecuniária não permite, por si só, afastar a ressalva do art. 73, V, a, da Lei nº 9.504/97, porquanto tal dispositivo legal não veda eventual melhoria na condição do servidor⁶⁸.

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 político⁶⁹;
- ii) a Defensoria Pública não está abarcada pela ressalva da alínea “b”⁷⁰;
- 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 período⁷¹.

⁶⁶ Ac.-TRE/SP, em 29.06.2017, no PROCED n. 54937.

⁶⁷ Ac. -TSE, de 19.05.2015, no REspe n. 69541.

⁶⁸ Ac. -TSE, de 16.11.2012, no REspe n. 299446.

⁶⁹ Ac. – TSE, de 12.08.2009, no RCED n. 698.

⁷⁰ Ac. – TSE, de 25.05.2010, na Cta n. 69851.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 ⁷²;

iv) a terminologia "justa causa" foi empregada pelo legislador eleitoral de forma equivalente à prevista na legislação trabalhista, ou seja, só estará caracterizada se o "empregador" comprovar que o servidor público, em sentido amplo, praticou ato grave ou gravíssimo incompatível com o serviço público. Ainda que o conceito de justa causa fosse amplo, demissões de servidores temporários realizadas com intuito de readequação das contas aos limites estatuidos na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal somente seria possível, em tese, mediante a exibição de todo o plano de readequação das despesas aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma a comprovar que não havia alternativa que não desrespeitasse a legislação eleitoral⁷³; e

v) a jurisprudência do TSE considera que a vedação em testilha obsta, também, a renovação de contratos de servidores públicos temporários, nos três meses que antecedem as eleições, e até a posse dos eleitos.⁷⁴

9.6. Quanto ao aspecto temporal, as vedações começam a incidir três meses antes do pleito, ou seja, em 02.07.2022 para as Eleições de 2022, e só terminam com a posse dos eleitos, conforme expressa previsão legal.

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~~

⁷¹ Ac.-TSE, de 13.8.2019, no REspe n. 38704.

⁷² Parecer NDP n. 119/18.

⁷³ Ac.-TSE, de 06.05.2021, no Ro-El n. 60010891.

⁷⁴ Ac.-TSE, de 13.8.2019, no REspe n. 38704.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

gerais, a situação se inverte: a proibição passa a alcançar a União, o Distrito Federal e os Estados, deixando livres das vedações os Municípios.⁷⁵

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 configurada⁷⁶.

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 legal⁷⁷, como por exemplo a concessão de empréstimos, o repasse de recursos mediante convênio, as transferências voluntárias de imóveis ou o uso de imóveis do Estado em favor de Municípios⁷⁸, bem como a entes da Administração Pública indireta⁷⁹.

⁷⁵ Parecer n. GPG n. 12/04.

⁷⁶ Ac.-TSE, de 06.03.2018, no RO n. 222952.

⁷⁷ **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 Sistema Único de Saúde (Lei Complementar n. 101/00).

⁷⁸ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 TSE, o Tribunal de Contas da União recomenda que as transferências decorrentes de emendas impositivas devam ser tratadas como transferências voluntárias e, portanto, enquadram-se na vedação do art. 73, VI, “a”⁸⁰.

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 prefixado⁸¹; 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 privadas⁸². Todavia, em relação a entidades privadas, é possível configurar o repasse como conduta vedada nos termos do art. 73, § 10, que analisaremos adiante^{83 84}.

10.5. A vedação da norma refere-se ao efetivo repasse de recursos, sendo irrelevante que o convênio tenha sido assinado ou publicado anteriormente ao período eleitoral⁸⁵.

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

Parecer PA-3 202/00.

⁷⁹ TRE/SC, Consulta 2226, Resolução 7480, de 30/06/2006.

⁸⁰ TCU Ac. 287-04/2016.

⁸¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, Res.-TSE n. 21.878/04, Ac.-TSE n. 25.324/06, REspE n. 1040.15.2009.6.03.0000, de 04.12.2012 e Parecer PA n. 6/22.

⁸² Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac.-TSE n.ºs 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 n. 266, e REspe n. 16.040)

⁸³ AC.- TSE, n. 266 e REspe n.16.040.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. - TSE, de 4.12.2012, no REspe n. 104015.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

apoio para minimizar os danos decorrentes dos eventos que deram causa à situação de emergência e ao estado de calamidade.⁸⁶

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 eventual 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 eleitoral, 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.⁸⁷

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.

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

⁸⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014, Res. – TSE nº 21.908, de 31.08.2004 e Ac. - TSE, de 25.03.2021, no REspe n. 176880.

⁸⁷ Pareceres PA n. 70/10 e n. 49/10.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

gratuita de próprios estaduais, a fim de evitar eventual aferição de vantagens pelo agente público em decorrência dos atos, que podem ser considerados benesses públicas⁸⁸.

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 eleitoral⁸⁹.

10.12. A vedação sujeita-se à **limitação temporal, com início a partir dos três meses anteriores ao pleito, ou seja, a partir de 02.07.2022.** 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.

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;

(...)

§ 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.

⁸⁸ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014.

⁸⁹ O caso concreto foi analisado no Parecer SubG-Cons n. 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

11.1. Trata-se da publicidade custeada com recursos públicos⁹⁰, ainda que de caráter educativo, informativo e orientador, independentemente do intuito eleitoreiro⁹¹ e veiculada em qualquer mídia.

11.2. A norma **destina-se apenas aos agentes públicos na circunscrição do pleito.** Assim, nas Eleições – 2022, a vedação se aplica aos agentes públicos dos Estados, Distrito Federal e à União.

11.3. É direcionada à publicidade institucional dos entes da Administração Direta e Indireta, razão pela qual não alcança as organizações sociais⁹².

11.4. A veiculação, necessária para a configuração da infração, deve ser de conhecimento do beneficiário⁹³ e é vedada independentemente da data que tenha sido autorizada a publicidade⁹⁴.

11.5. É dispensável a divulgação do nome e da imagem do beneficiário na propaganda institucional para a configuração da conduta vedada⁹⁵.

11.6. A publicidade institucional veiculada dentro dos três meses antecedentes do pleito caracteriza ofensa a esta alínea⁹⁶. Contudo, recomendamos cautela aos agentes públicos, mesmo fora do período eleitoral, em razão do disposto no art. 37, § 1º da Constituição Federal⁹⁷ que veda propaganda de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial.

⁹⁰ Ac. – TSE n. 24.795, 20.972 e 19.665.

⁹¹ Ac.-TSE, de 19.6.2018, no REspE n. 41584, de 9.6.2015, no AgR-REspE n. 142184, de 04.08.2011, no AgR-AI 71990e Ac.- TSE, de 11.11.2021, no AREspE n. 0600263376.

⁹² Parecer GPG/CONS n. 53/14.

⁹³ Ac. – TSE, de 12.05.2020, no AgR-AI n. 3401.

⁹⁴ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 15.09.2009, no REspE n. 32.240 e de 25/08/2009, no REspE n. 35.445 e, de 26.04.16 no AgR-REspE n. 164177.

⁹⁵ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 31.3.2011, no AgE -REspE n. 999897881.

⁹⁶ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. TSE, de 01.12.2011, no AgR-AI n. 12046.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

11.7. O chefe do Poder Executivo à época em que veiculada a publicidade ilícita em sítio eletrônico oficial, incorre na conduta vedada⁹⁸, independentemente de sua autorização⁹⁹.

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 concorrência¹⁰⁰ 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 H1N1¹⁰¹. Em ambos os casos, a publicidade não poderá conter mensagem tendente a beneficiar candidatos à reeleição ou ligados ao governo¹⁰².

11.9. A publicidade institucional em página oficial do governo no *Facebook*, *Youtube*, *Twitter*, *Instagram*, *Youtube* ou qualquer outra rede ou mídia social de cadastro e acesso gratuito enquadra-se como conduta vedada¹⁰³. Sobre a publicidade realizada em página pessoal de candidato, cumpre destacar que a jurisprudência recente do TRE-SP¹⁰⁴ considera como conduta vedada, muito embora exista decisão do TSE¹⁰⁵ afastando o enquadramento na vedação. Assim, recomendamos que seja adotado o posicionamento do TRE-SP.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Ac.-TSE, de 20.10.2016, no AgR-RO n. 113233.

⁹⁹ Ac.-TSE, de 28.4.2015, no REspe n. 33459.

¹⁰⁰ Ac.-TSE, de 11.9.2014, na RP n. 82802 e, de 3.9.2014, na RP n. 77873.

¹⁰¹ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Petição nº 2.021-91/DF. Rel. Min Aldir Passarinho Júnior, Dje de 25.08.10).

¹⁰² Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014.

¹⁰³ Ac. -TRE/SP, de 25.05.2017, no RE n. 36971, TRE/MG, de 02.10.2017, no RE n. 4572, Ac. - TSE, de 02.12.2021, no AREspE – 060008627 e Ac-TSE, de 10.06.2021, no ARESPE n. 060004220.

¹⁰⁴ Ac.-TRE-SP, de 21.09.2021, no REI n. 060155459, Ac. – TRE-SP, de 13.05.2021, no REI n. 060055724, Ac. – TRE-SP, de 06.05.2021, no REI n. 060035735 e Ac. – TRE-SP, de 23.11.2021 no REI n. 0601020.

¹⁰⁵ Ac. – TSE, de 26.03.2020, no AgR-REspe n. 37615.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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

11.10.1. 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 candidatura¹⁰⁶; e

ii) a colocação de faixas enaltecendo a administração do político que concorrerá ao pleito¹⁰⁷.

11.10.2. Pela não configuração da conduta vedada:

i) publicação de atos oficiais, tais como leis e decretos, não caracteriza publicidade institucional¹⁰⁸;

ii) propaganda comercial no exterior, em língua estrangeira, para promoção de produtos e serviços brasileiros internacionalmente;¹⁰⁹

iii) solenidade de descerramento de placa inaugural com nome do chefe do Executivo local;¹¹⁰

iv) divulgação de feitos de deputado estadual em sítio de Assembleia Legislativa na *internet*;¹¹¹

v) entrevista inserida dentro dos limites da informação jornalística¹¹²;

¹⁰⁶ Ac.-TSE, de 21.5.2015, no AgR-AI n. 95281.

¹⁰⁷ Ac. - TSE, de 27.05.2005, no Ag n. 5641.

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ Ac.-TSE, de 02.5.2002, no Res. n. 21.086.

¹¹⁰ Ac.-TSE, de 03.11.2005, no Ac. n. 4.592.

¹¹¹ Ac.-TSE, de 7.12.2011, no AgR-REspE n. 149260 e, de 16.11.2006, no REspE n. 26875.



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 eleitoral¹¹³;

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 Eleitoral¹¹⁴ e

viii) veiculação de *jingle* em grupo do aplicativo *Whatsapp*.¹¹⁵

11.11. 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;

vi) 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,

¹¹² Ac.-TSE, de 7.10.2010, na Rp n. 234314.

¹¹³ 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 n. 24722/2004, 19323/2001, 19.326/2001, 57/98 e Ac. – TRE-SP, de 12.07.2021 no REI n. 060040707.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Ac. – TSE, de 06.07.2021, no AgR-AREspe n. 0600049-81.2020.6.27.0017.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

jornais, revistas e periódicos) e da realização de eventos internos ou externos (congressos, seminários, feiras, exposições etc.);

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

viii) 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

ix) 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.

11.12. Por fim, 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.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

11.13. Configura sobredita hipótese: a existência de *link* remetendo a *site* pessoal de candidato¹¹⁶.

11.14. O dispositivo sujeita-se à limitação temporal, **com início a partir dos três meses anteriores ao pleito, ou seja, a partir de 02.07.2022.**

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, a norma **destina-se apenas aos agentes públicos na circunscrição do pleito.** Assim, nas Eleições – 2022, a vedação se aplica aos agentes públicos dos Estados, Distrito Federal e à União e sujeita-se à limitação temporal, com início nos três meses que antecedem o pleito, ou seja, em 02.07.2022.

III.9. Realização de despesas com publicidade

13. “Art. 73, VII - realizar, 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 média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito”.

¹¹⁶ Ac.-TSE, de 10.11.2015, no RO n. 545358 e, de 21.6.2011, no AgR-REspE n. 838119.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 Estados, Distrito Federal e União, para as Eleições 2022, que excedam a média dos gastos do primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito (2019 a 2021).

13.2. A conduta sujeita-se à limitação temporal, sendo vedada no primeiro semestre do ano eleitoral. Para o cálculo do valor a ser adotado como parâmetro, é necessário tomar a média do valor global dos gastos com publicidade realizados no primeiro semestre dos últimos três anos que antecedem o pleito¹¹⁷.

13.3. Para aferição das *despesas com publicidade*, para fins eleitorais, considera-se o momento da liquidação com o reconhecimento oficial de que o serviço foi prestado, sem necessidade da efetivação do pagamento¹¹⁸.

13.4. Em se tratando de empresas estatais, deverá prevalecer o art. 93 da Lei 13.303/16¹¹⁹, por ser norma especial e posterior¹²⁰.

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

¹¹⁷ Ac.-TSE, de 17.09.2020, no REspEl n. 38696.

¹¹⁸ Ac.-TSE, de 24.10.2013, no REspE n. 67994 e Ac.-TSE, de 18.06.2020, no REspE n. 60949.

¹¹⁹ 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.*

¹²⁰ Parecer GPG-AEF n. 27/17.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 05 de abril de 2022.**

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.

14.2.1. Conforme elucidado mais recente do TSE, a finalidade precípua da norma de regência é a de proteger a normalidade e a legitimidade do prélio eleitoral da influência do poder político. Assim, revela-se defeso ao agente público conceder reajuste remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. Ademais, a proibição quanto ao incremento do valor percebido pelos servidores a título de contraprestação do trabalho prestado alcança qualquer das parcelas pagas sob essa rubrica, de modo que, para fins do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, não há como distinguir vencimento-base de remuneração final.¹²¹

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 autárquicas¹²².

14.4. A norma não veda a recomposição da perda do poder aquisitivo da remuneração do servidor, mas a revisão geral que exceda esse limite¹²³ e não

¹²¹ Ac. - TSE, de 09.04.2019, no RO n. 763425.

¹²² Pareceres PA n. 88 e 89/14 e Parecer GPG n. 55/14.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

tenha por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas¹²⁴.

14.5. A revisão geral da remuneração dos servidores públicos não se confunde com a reestruturação de carreiras¹²⁵.

14.6. É possível a concessão de reajuste salarial acima dos índices inflacionários, após o período de proibição estabelecido pela lei, de forma retroativa¹²⁶.

14.7. A vedação abrange somente a circunscrição do pleito. Tratando-se, portanto, de eleições estaduais, ela será aplicável, durante o Pleito de 2022.

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**

¹²³ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. – TSE, em 10.08.2006, no Res. 22.317.

¹²⁴ Ac. - TSE, de 12.11.2002, na Consulta n. 782.

¹²⁵ Ac. – TSE, de 02.04.2002, no Res. n. 21.054.

¹²⁶ Parecer PA n. 01/11.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

de um único 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 seja considerada como transferência, nos termos no art. 73, VI “a”, ou caso não seja dirigida 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).¹²⁷

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 afastada¹²⁸.

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*.¹²⁹

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.¹³⁰

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 emergência¹³¹; 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 i) existência de política pública específica; ii) prevista em lei, não se revelando suficiente a mera previsão em lei orçamentária anual¹³² e iii) em execução desde o exercício anterior, isto é, já antes do ano eleitoral¹³³.

¹²⁷ Parecer SubG-Cons n. 32/16 e Ac.-TSE, de 21.6.2016, no REspE n. 27008.

¹²⁸ Orientações da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para as Eleições Estaduais de 2014 e Ac. – TSE, de 24.04.2012, no RO n. 1717231.

¹²⁹ Parecer AGI n. 29/16.

¹³⁰ Ac. – TSE, em 05.05.2011, no AgR-REspE n. 36026.

¹³¹ 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 n. 5639).



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 posse¹³⁴;

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 valores¹³⁵;

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 vedação da 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

¹³² Ac. – TSE, em 17.08.2011, no AgR-AI n. 116967; em 04.11.2015, no REspe 54588 e em 05.05.2011, no AgR-REspe n. 36026.

¹³³ Ac. – TSE, em 24.02.2012, no RO n. 149655.

¹³⁴ Manifestação GPG/CEF n. 55/14.

¹³⁵ Parecer PA n. 170/10. O opinativo também consignou 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.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

episódico, desvinculada das obrigações permanentes do Estado, e, por isso mesmo, passível de atender a conveniências eleitorais¹³⁶;

iii) quanto doações realizadas pelo Fundo de Solidariedade e Desenvolvimento Social e Cultural do Estado de São Paulo – FUSSESP¹³⁷ devem ser consideradas as seguintes hipóteses: i) 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”; ii) 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 iii), por fim, no 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 anual¹³⁸ e

iv) 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 gratuidade¹³⁹.

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

15.9.1 Pela configuração da conduta vedada:

¹³⁶ Parecer PA 169/09.

¹³⁷ Atual Fundo Social de São Paulo – FUSSP, conforme alteração promovida pelo Decreto 64.064/2019.

¹³⁸ Parecer AJG n. 447/10.

¹³⁹ Parecer SubG-Cons n. 131/18.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 concreto¹⁴⁰; e

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, § 10¹⁴¹.

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 crianças¹⁴² 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 estudantes¹⁴³;

iii) doações de imóveis para municipalidades onde já exista serviço público municipal em pleno funcionamento, apenas para regularização de situação de fato já consolidada;¹⁴⁴ e

iv) distribuição de chips de internet durante situação excepcional de calamidade pública causada pela pandemia da Covid – 19¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Ac.-TSE, de 24.4.2018, no RO n. 171821 e, de 3.3.2015, na Cta n. 36815.

¹⁴¹ Ac.-TSE, de 19.03.2019, no REspE n. 57611.

¹⁴² TSE - Resolução n. 22.323 em resposta à Consulta n. 1.357

¹⁴³ Ac. -TSE, de 04.08.2015, no REspE 55547.

¹⁴⁴ Parecer AGI n. 29/16.

¹⁴⁵ Ac.- TSE, de 06.12.2021, no REI n. 060096095.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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 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 ato¹⁴⁶;

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 anteriores¹⁴⁷;

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 bens¹⁴⁸; aplica-se, contudo, a restrição do art. 73, VI, “a” da Lei 9.504/97;

v) 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 particular¹⁴⁹;

¹⁴⁶ Ac. – TSE, de 11.06.2012, no REspE n. 36045.

¹⁴⁷ Ac. -TSE, de 31.05.2019, no AI n. 28353.

¹⁴⁸ Ac. - TSE, de 05.08.2014, no REspE n.1429 PE.

¹⁴⁹ Ac.- TSE, de 25.6.2014 no AgR-REspE n. 53283.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

vi) 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, como já destacado, a restrição do art. 73, VI, “a” da Lei 9.504/97, quando realizadas a Municípios¹⁵⁰; e

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 norma¹⁵¹.

15.10. O reconhecimento da conduta vedada se dá durante todo o ano que se realizar as eleições, ou seja, de 01 de janeiro a 31 de dezembro de 2022, e aplica-se aos agentes públicos das três esferas governamentais, 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 entidade 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 prévia¹⁵², ou ainda de convênio¹⁵³.

¹⁵⁰ Ac. - TSE, de 11.11.2018, Rec n. 29718.

¹⁵¹ Ac. -TSE, de 07.10.2016, no REI n. 15297.

¹⁵² Ac. -TSE, em 13.04.2016, no RO n. 244002.

¹⁵³ Ac. – TSE, em 09.05.2013, no AgRg n. 5053-93-2010.6.04.0000.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

16.2. Por se referir ao §10, que não fez qualquer limitação à circunscrição do pleito, o dispositivo também se aplica aos agentes públicos das três esferas governamentais.

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

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 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.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

17.3. A aplicação dessa regra dirige-se aos agentes públicos candidatos e veda o emprego de publicidade sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, ou com a utilização nomes, símbolos ou imagens que caracterizem sua promoção pessoal, 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.

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 “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.

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 02.07.2022, é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos na realização de inaugurações.**



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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.”

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 ilícito¹⁵⁴ e refere-se à obra pública localizada na circunscrição em que o candidato concorre¹⁵⁵.

19.2. O chefe do Poder Executivo, candidato à reeleição, pode comparecer em inaugurações de obras públicas, desde que sem qualquer conotação eleitoral, já que, enquanto administrador do ente público, cabem-lhe atividades daí decorrentes, as quais podem ser exercidas em paralelo à sua campanha eleitoral¹⁵⁶.

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 campanha¹⁵⁷; e

ii) na hipótese em que o candidato compareceu como mero espectador ou teve posição de destaque na solenidade.¹⁵⁸

¹⁵⁴ TSE, em AG 5234, REspE n. 24.911.

¹⁵⁵ Ac. – TSE, em 01.10.2004, no REspE n. 24122.

¹⁵⁶ TSE, AgR-REspE n. 34.853 e AgR-REspE n. 25093.

¹⁵⁷ Ac. – TSE, em 13.12.2002, no REspE n. 19743.

¹⁵⁸ Ac. – TSE, em 01.02.2002, no REspE n. 19404.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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;¹⁵⁹
- 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 público¹⁶⁰ e
- iii) na hipótese em que o candidato profere aula magna.¹⁶¹

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.”

¹⁵⁹ Ac. – TSE, em 29.04.2005, no REspE n. 24790.

¹⁶⁰ Ac. – TSE, em 08.04.2005, no Ag n. 5291.

¹⁶¹ Ac. – TSE, em 10.03.2010, no RO n. 2233.



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 8º 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 podem configurar improbidade administrativa.

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.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

20.6. Destacamos ainda a sanção aplicável à conduta vedada pelo art. 57 - C, § 1º, II, que sujeita o responsável pela divulgação da propaganda 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. Condutas vedadas e restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2001

21. As Eleições 2022 coincidem com o fim do mandato dos Governadores de Estado e Distrito Federal e do Presidente da República, momento em que, além das vedações eleitorais específicas, acima tratadas, também incidem vedações e restrições decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000.

21.1. O objetivo das vedações e restrições é evitar o endividamento ou favorecimento indevido em final de mandato e, assim, impedir que o administrador pratique atos que comprometam o orçamento subsequente ou até mesmo superem o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.

V.1. Aumento de despesa com pessoal

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

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#)

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

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

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

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

22.1. O art. 21 da LRF foi alterado pelo art. 7º da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020¹⁶² a qual, a despeito de ter sido editada para

¹⁶² Cumpre mencionar que o art. 7º da Lei Complementar n. 173/20 foi considerado constitucional



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

estabelecer o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, de alcance temporário, trouxe dispositivos permanentes sobre a organização financeira dos entes federativos, incorporados à Lei de Responsabilidade Fiscal.

22.2. A nova redação conferida ao inciso II pela Lei Complementar n. 173/2020 traz a mesma prescrição anteriormente contida no parágrafo único do art. 21: ser nulo de pleno direito o ato que aumente despesa de pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do poder ou órgão referido no art. 20 da LRF.

22.3. O art. 18 da LRF define despesas com pessoal como:

“o **somatório dos gastos** do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência”. (grifo nosso).

22.4. A partir daí, é relevante destacar que a despesa de pessoal, objeto da norma, é sempre um número percentual, obtido do confronto entre os gastos com pessoal, acima identificados, e a receita corrente líquida¹⁶³, no período de 12

pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das ADIs n. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

¹⁶³ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na [alínea a do inciso I](#) e no [inciso II do art. 195](#), e no [art. 239 da Constituição](#);

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no [§ 9º do art. 201 da Constituição](#).

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da [Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996](#), e do fundo previsto pelo [art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

meses. Desse modo, a norma veda que o percentual verificado em junho do último ano do mandato - mês que precede os 180 dias da vedação – seja incrementado¹⁶⁴.

22.5. Nesse sentido, a norma veda o aumento geral das despesas com pessoal, e não a mera prática de ato que concede o benefício¹⁶⁵ o qual poderá ou não culminar o incremento geral.

22.6. Com base nas premissas acima, há precedentes institucionais que afastaram a vedação do antigo *parágrafo único* do artigo 21 da LRF nos seguintes casos: i) pagamento de horas extras a servidores públicos nos 180 dias anteriores ao final do mandato, em caso concreto no qual o pagamento da referida verba já se estendia há anos.¹⁶⁶ e ii) deflagração de concurso público.¹⁶⁷

22.7. Assim, entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Chefe do Poder editar ato que aumente a despesa de pessoal. Dessa vedação escapam aumentos derivados de atos editados antes de 5 de julho, tais como: i) a concessão de vantagens pessoais advindas dos estatutos dos servidores (anuênios, quinquênios, sexta-parte); ii) o abono concedido aos profissionais da educação básica para que se atenda à Emenda Constitucional n. 53/2007 (60% do FUNDEB); iii) a revisão geral anual (art. 37, X da CF), derivada de lei local anterior a 5 de julho¹⁶⁸; iv) contratação de pessoal para atendimento de convênios antes assinados e v) cumprimento de decisões judiciais¹⁶⁹.

Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades. (Lei Complementar n. 101/00 – LRF).

¹⁶⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, p. 50. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 28.12.2021.

¹⁶⁵ Parecer PA n. 287/02.

¹⁶⁶ Parecer PA n. 287/2002.

¹⁶⁷ Parecer GPG n. 07/2003.

¹⁶⁸ Quanto à revisão geral é necessário observar a vedação contida no art. 73, VIII da Lei n. 9.504/97, aqui tratada no item III.10.

¹⁶⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, p. 50, de 09.01.2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 28.12.2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

22.8. O simples encaminhamento de projeto de lei, ou sua sanção pelo Chefe do Executivo, não configuram atos de que resultam aumento da despesa com pessoal. A sanção de propositura que mereceu a aprovação da Casa Legislativa obviamente não cria, por si só, despesa nenhuma. Somente o efetivo provimento do cargo criado é que deve ser considerado ato gerador de despesa.

22.9. O inciso III do art. 21, acrescentado pela Lei Complementar n. 173/20, prescreve ser nulo de pleno direito o ato *de que resulte aumento de despesa de pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de poder ou órgão referido no artigo 20.*

22.10. Seria o caso, por exemplo, de lei que previsse o aumento escalonado de salário de servidor público (em que uma parcela do aumento fosse paga neste exercício de 2021, e outra apenas em 2022).

22.11. Na mesma linha é o disposto no inciso IV do art. 21, para considerar, também, nulo de pleno direito a edição ou a sanção de lei que altera, reajusta ou estrutura carreiras, incluindo nomeação de aprovados em concurso público e resulte em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato (alínea “a”) ou que resulte aumento de despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao mandato do titular do Poder Executivo.

22.12. Observe-se que, à semelhança do inciso II, os incisos III e IV do artigo 21 atrelam e condicionam as vedações neles inseridas ao aumento de gastos de pessoal. Portanto, em princípio, poderia ser estendida, às novas hipóteses de vedação introduzidas pela LC 173/2020, a exegese de “aumento de despesa de pessoal” correntemente adotada institucionalmente, sintetizada anteriormente.

22.13. Na forma do § 1º do art. 21 da LRF, incluído pela LC 173/2020, essas restrições devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomos, incidindo apenas em relação aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

22.14. Além da nulidade do ato, o titular o Poder ou órgão sujeitar-se-á à pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos por infração ao art. 359-G do Código Penal¹⁷⁰, contará com parecer desfavorável de suas contas pelo Tribunal de Contas¹⁷¹ e, se não adotar medidas para a redução das despesas, sujeitar-se-á à multa de 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais por infração ao art. 5º, IV da Lei n. 10.028/2000¹⁷².

V.2. Limites de gastos com pessoal

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

(...)

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20”.

¹⁷⁰ Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura:

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

¹⁷¹ Lei de Responsabilidade Fiscal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, p. 50. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 28.12.2021.

¹⁷² Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

23.1. No último ano do mandato do titular do Poder ou órgão, as restrições previstas no parágrafo 3º do art. 23 da LRF (não obtenção de transferências voluntárias e garantias e impossibilidade de contratação de operações de crédito) aplicam-se de imediato quando a despesa com pessoal exceder o limite já no primeiro quadrimestre.

23.2. Assim, em ano eleitoral, a verificação do limite de gastos com pessoal segue regra diferenciada, e tem por parâmetro o primeiro quadrimestre. Não se aplica, portanto, a regra do art. 23, caput da LRF, que permite a redução do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, e sim, de plano, as restrições do parágrafo 3º do art. 23 da LRF. Desse modo, a recondução dos gastos aos limites legais passa a ser imediata¹⁷³.

23.3. Caso o titular do Poder ou órgão não adote medidas para redução das despesas, sujeitar-se-á à multa de 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais por infração ao art. 5º, IV da Lei n. 10.028/2000¹⁷⁴ e fará jus a parecer desfavorável de suas contas pelo Tribunal de Contas¹⁷⁵.

V.3. Limites da dívida consolidada

24. “Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

¹⁷³ TCE -SP, em 06.11.2019, Tribunal Pleno – Pedido de Reexame n. TC-004044/989/16.

¹⁷⁴ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

¹⁷⁵ TCE-SP, em 25.11.2015, Tribunal Pleno – Pedido de Reexame n. TC-001645/026/12.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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

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

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

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

24.1. Na mesma linha da restrição anterior, no último ano do mandato do titular do Chefe do Poder Executivo, aplica-se imediatamente a restrição prevista no inciso I do parágrafo 1º, do art. 31 da LRF (vedação à realização de operações de crédito internas ou externas, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal da dívida ativa mobiliária) se o montante da dívida exceder o limite já no primeiro quadrimestre.

24.2. Nos termos do art. 31, parágrafo 1º, inciso II, na ocorrência de tal hipótese, o ente deverá obter o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho.

24.3. Se o titular do Poder ou órgão não obtiver o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, sujeitar-se-á à multa de 30% (trinta por cento) de seus vencimentos anuais por infração ao art. 5º, III da Lei n. 10.028/2000¹⁷⁶.

V. 4. Operação de crédito por antecipação de receita

¹⁷⁶ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

II – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

25. “Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

(...)

IV - estará proibida:

(...)

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

25.1. De acordo com o art. 38 da Lei Complementar n. 101/2000, a operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no seu art. 32 e mais as seguintes: (i) realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício; (ii) deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano; (iii) não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir; (iv) **estará proibida** enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada e **no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal**.

25.2. Embora esteja prevista a obrigatoriedade de seu pagamento até o dia 10 de dezembro de cada ano, vedou-se a realização dessas operações no último ano do mandato do Chefe do Executivo, a fim de dificultar ainda mais a possibilidade de que sejam transferidas dívidas para o mandato subsequente.

25.3. Em caso de descumprimento da norma, o Chefe do Poder Executivo sujeitar-se-á à pena de reclusão de 1 (um) a 2 (dois) anos por infração ao art. 359-A do Código Penal¹⁷⁷.

V. 5. Despesas a serem pagas no exercício seguinte

¹⁷⁷ [Art. 359-A](#). Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

26. “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

26.1. O art. 42 da LRF prevê que as despesas empenhadas e liquidadas entre 01 de maio a 31 de dezembro do último ano do mandato deverão ser pagas neste período. Considerando o mesmo período, as despesas empenhadas, porém não liquidadas, precisarão de respaldo financeiro em 31 de dezembro.

26.2. O objetivo da norma é que haja reserva de recursos para que o sucessor pague a despesa criada por seu antecessor.

26.3. Cumpre destacar que: i) tal previsão alcança, somente, despesas empenhadas e liquidadas nos oito últimos meses do mandato e, não, os compromissos que se realizarão somente nos exercícios seguintes, ou decorrentes da contratação de serviços essenciais e de natureza contínua¹⁷⁸; ii) da disponibilidade de caixa são excluídos os valores vinculados ao Regime Próprio de Previdência e os relativos a Débitos Extraorçamentários (depósitos de terceiros, consignações, débitos de tesouraria, entre outros); iii) nas disponibilidades de caixa serão admitidas somente aquelas efetivamente recebidas, não sendo possível a inclusão de Receitas a Receber, tendo em vista que o regime adotado pela Contabilidade Pública para as receitas é o de caixa e iv) o cancelamento dos empenhos aptos a pagamento (liquidados) ou de Restos a Pagar processados, bem como a transferência de Restos a Pagar para o passivo de longo prazo são consideradas práticas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-TCE-SP¹⁷⁹.

¹⁷⁸ TCE n 012174.989.16-0, 012240.989.16-0 e 17976.989.16-0.

¹⁷⁹ Lei de Responsabilidade Fiscal, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, p. 61/62, de 09.01.2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/lei-responsabilidade-fiscal>. Acesso em 28.12.2021.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

26.4. Se descumprir a norma, o titular do Poder ou órgão sujeitar-se-á à pena de reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos por infração ao art. 359-C do Código Penal¹⁸⁰ e parecer desfavorável de suas contas emitido pelo Tribunal de Contas¹⁸¹.

VI. Desincompatibilização

VI. 1. Considerações gerais

27. A desincompatibilização corresponde ao *afastamento definitivo* ou *provisório*, em tempo determinado por lei e anterior à data do pleito. 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.¹⁸²

27.1. O *afastamento definitivo* é o ato pelo qual o servidor precisa romper o vínculo funcional com a Administração (v.g., renúncia, exoneração)^{183 184}. 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.¹⁸⁵

27.2. 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

¹⁸⁰ [Art. 359-C](#). Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

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

¹⁸¹ TCE- 1979/026/12.

¹⁸² Parecer PA-3 n. 3/98.

¹⁸³ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 24.285 - CLASSE 225 - MINAS GERAIS (310- Zona - Várzea da Palma).

¹⁸⁴ Súmula TSE n.º 54: 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.

¹⁸⁵ Parecer PA n. 193/00 e Parecer PA-3 n. 3/98.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

advertido, quanto aos afastamentos provisórios, que a desvinculação poderá ocorrer de qualquer forma que demonstre a desvinculação efetiva do exercício da função ou cargo, desde que não haja enquadramento na hipótese tratada no item anterior.

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

VI.2. Situações particulares envolvendo a desincompatibilização

VI.2.1. Governador de Estado, Secretários de Estado, Superintendentes de Autarquias e membros de Tribunal de Contas do Estado

28. Lei Complementar federal n. 64/1990:

“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:

(...)

9. os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público;

10. os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios;

(...)

12. os Secretários de Estado;

(...)

14. os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal;

(...)

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

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

(...)

V - para o Senado Federal:

a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;

b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VI - para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;”

28.1. Esse afastamento é definitivo, demandando, portanto, a renúncia ou exoneração do cargo.

28.2. Assim, em 2022, os Secretários de Estado, Superintendentes de Autarquias e membros do Tribunal de Contas do Estado que pretendam candidatar-se aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado de São Paulo, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual devem se afastar definitivamente de seus cargos e funções pelo menos 6 (seis) meses antes do pleito.

28.3. De seu turno, o Sr. Governador do Estado, por força da regra específica do §1º do artigo 1º, caso pretenda candidatar-se à reeleição, não precisará se afastar do seu cargo. Todavia, caso pretenda concorrer aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual deverá se afastar definitivamente do cargo pelo menos 6 (seis) meses antes do pleito eleitoral.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

VI.2.3. Servidor público

29. “Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II – para Presidente e Vice-Presidente da República

(...)

l) 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;”

29.1. 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.

29.2. Assim, em 2022, os servidores públicos, em geral, que pretendam candidatar-se aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado de São Paulo, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, devem se afastar pelo prazo de 3 (três) meses antes do pleito, sendo tal afastamento remunerado.

29.3. De se salientar que, quando a data-limite de desincompatibilização ocorrer em dia não útil, o pedido de afastamento poderá ser realizado no primeiro dia útil subsequente.¹⁸⁶

VI.2.2. Servidor público comissionado

¹⁸⁶ Ac-TSE, de 3.9.2014, no RO n. 71414; de 8.5.2014, no AgR-REspe n. 9595 e, de 25.11.2010, no AgR-RO n° 161574.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

30. Trata-se, de afastamento definitivo e, por isso, somente se perfaz com o rompimento do vínculo funcional no prazo estabelecido na lei¹⁸⁷. Deve ocorrer três meses antes do pleito¹⁸⁸.

VI.2.3. Servidor do Fisco

31. “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)

31.1. O afastamento dos servidores do Fisco não será remunerado.¹⁸⁹

31.2. De se salientar que a hipótese de inelegibilidade em estudo se estende a quem tem competência ou interesse direto, indireto ou eventual no lançamento, e não apenas a quem o executa¹⁹⁰.

¹⁸⁷ Parecer PA n. 193/00 e Parecer PA-3 n. 3/98.

¹⁸⁸ 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”.

¹⁸⁹ Parecer PA n. 13/12.

¹⁹⁰ Parecer PA n. 13/12. Ac.-TSE, de 8.11.2016, no AgR-REspE n. 12060 e, de 3.10.2014, no AgR-RO n. 97448.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

31.3. Caso o servidor do Fisco concorra ao mandato de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado de São Paulo, Senador, Deputado Federal ou Deputado Estadual deve atender ao prazo de 6 (seis) meses de desincompatibilização (*art. 1.º, II, “d”, III, “a”, V e VI, da LC n. 64/90*).

VI.2.4. Servidor temporário

32. 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).¹⁹¹ Impõe-se, aqui, que o afastamento seja definitivo, devendo o servidor romper o vínculo com a Administração.

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

33. “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).

33.1. 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, “l”, da LC n. 64/1990*, que será aplicável em se tratando de eleições federais ou estaduais.

33.2. 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.

¹⁹¹ Ac. -TSE, em 20.09.2004, no AREspE n. 22.708.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

33.3. O termo “autoridade policial”, merece interpretação restritiva, para abarcar apenas os delegados de polícia. Os demais policiais, que não atuam enquanto autoridade policial, são regidos pela regra geral, com prazo de desincompatibilização para concorrer ao mandato de Prefeito ou Vice-Prefeito de 3 (três) meses antes do pleito.¹⁹²

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

33.5. Assim, em 2022, os policiais civis que pretendam candidatar-se aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado de São Paulo, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual, devem se afastar pelo prazo de 3 (três) meses antes do pleito, sendo tal afastamento remunerado.

VI.2.6. Militar

34. “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;

(...)

¹⁹² Parecer PA n. 193/00.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

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).

34.1. 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 3 (três) meses do *art. 1.º, II, “I”, da LC n. 64/90*.¹⁹³

VI.2.7. Médico do SUS

35. 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.¹⁹⁴

35.1. 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*.

VI.3. Abrangência territorial da necessidade de desincompatibilização

36. Em eleições federais/estaduais, é despicienda a discussão acerca da abrangência territorial da necessidade de desincompatibilização.

¹⁹³ Ac. -TSE, em 25.10.2016, no REspE n. 30516.

¹⁹⁴ Ac. -TSE, em 11.10.2004, no REspE n. 23.077 e Ac. – TSE, em 19.10.2004, no AREspE n. 23.670.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

36.1. Por outro lado, em eleição municipal, não é necessária a desincompatibilização de servidor público estadual que exerce suas funções em município diverso daquele em que pretende se candidatar.¹⁹⁵

36.2. 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.¹⁹⁶

36.3. Assim, caso o servidor seja afastado em tais hipóteses, com percepção de remuneração, há irregularidade na situação. Neste caso, o interstício do afastamento que se revelou irregular não poderá ser compensado com períodos de licença-prêmio ou férias a que o servidor, porventura, faça jus.¹⁹⁷

VI.4. Efeitos funcionais do afastamento para desincompatibilização

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

37. 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.¹⁹⁸

37.1. 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.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Ac. – TSE, em 01.07.2013, no REspE n. 12.418.

¹⁹⁶ Parecer PA n. 250/05, Parecer PA n. 186/08 e Parecer PA-3 n. 3/98.

¹⁹⁷ Parecer PA n. 70/2020.

¹⁹⁸ Parecer Referencial NDP n. 4/18, Pareceres PA n. 6/16 e n. 7/16, Parecer PA n. 43/11.

¹⁹⁹ Parecer PA n. 43/11.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

37.2. Comprovada a irregularidade no cômputo do tempo de afastamento como de efetivo exercício, os períodos usufruídos indevidamente não poderão ser compensados com os novos blocos de licença-prêmio ou férias. A Administração deverá proceder à recontagem do tempo de “efetivo exercício”, para fins de aposentadoria voluntária.²⁰⁰

VI.4.2. Cessação do afastamento

38. 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.

38.1. 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 deste ato, o motivo que autorizava o seu afastamento com fundamento na LC n. 64/90.²⁰¹

À consideração superior.

São Paulo, 8 de fevereiro de 2022.

JULIA MARIA PLENAMENTE SILVA
Procuradora do Estado

²⁰⁰ Pareceres PA n. 70/2020.

²⁰¹ Parecer NDP n. 26/19.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ANDRÉ LUIZ DOS SANTOS NAKAMURA
Procurador do Estado

CAROLINA PELLEGRINI MAIA ROVINA
Procuradora do Estado

MIRIAM REGINA CABRAL AURÉLIO
Procuradora do Estado

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: HTRI-PHYU-DEP1-OPHG



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 10/02/2022 é(são) :

- JULIA MARIA PLENAMENTE SILVA - 08/02/2022 16:07:25



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO:

INTERESSADO: SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

ASSUNTO: CONDUTAS VEDADAS - ELEIÇÕES 2022

NOTA TÉCNICA: SUBG-CONS n.º 1/2022

1. A Nota Técnica SubG-Cons. n.º 01/2022, que ora aprovo por seus próprios e jurídicos fundamentos, cuidou de analisar as condutas vedadas pela Lei das Eleições – Lei n. 9.504/97 e as restrições impostas Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/00, estabelecendo orientações para a atuação dos agentes públicos estaduais durante o período eleitoral de 2022.

2. O trabalho foi elaborado a partir da análise dos dispositivos legais que tratam do tema, dos precedentes institucionais e orientações anteriores e entendimentos firmados pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE e Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE-SP.

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

São Paulo, 10 de fevereiro de 2022.

EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: HBGH-URCH-VOBX-6TDZ



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 10/02/2022 é(são) :

- EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA - 10/02/2022 13:57:31