

Marcilio Nunes Medeiros

MANUAL DE DIREITO ELEITORAL

2026

CAPÍTULO 12

ILÍCITOS ELEITORAIS

12.1. TEORIA GERAL DOS ILÍCITOS ELEITORAIS

O Direito Eleitoral sancionador divide-se basicamente em duas grandes esferas de responsabilização para coibir condutas ilícitas que afetam o processo democrático: a cível-eleitoral e a criminal. Embora um mesmo fato possa configurar simultaneamente infração nessas duas esferas (como a compra de votos, por exemplo, sancionada na esfera cível pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/1997 e na esfera penal pelo art. 299 do Código Eleitoral), os institutos possuem naturezas, bens jurídicos tutelados e consequências jurídicas completamente distintos.

As infrações de natureza cível-eleitoral – a exemplo do abuso de poder, das condutas vedadas aos agentes públicos e da captação ilícita de sufrágio – têm como principal objetivo proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, a igualdade de oportunidades entre os candidatos (paridade de armas) e a liberdade da vontade do eleitor e são sancionadas com reprimendas de natureza extrapenal. Nessa esfera, as sanções aplicáveis consistem, via de regra, na cassação do registro ou do diploma, na cominação de multas pecuniárias civis e na declaração de inelegibilidade do infrator.

Por sua vez, os crimes eleitorais, tipificados no Código Eleitoral e em legislações esparsas (como a própria Lei nº 9.504/1997), tutelam o processo eleitoral sob a ótica penal, sujeitando os infratores a sanções criminais como penas privativas de liberdade (reclusão ou detenção) e dias-multa. Tais delitos, em regra, são apurados por meio de ação penal pública incondicionada, cuja promoção incumbe privativamente ao Ministério Público Eleitoral, ressalvada a garantia constitucional da ação penal privada subsidiária da pública, caso o Ministério Público permaneça inerte e não

ofereça a denúncia no prazo legal, conforme assegura o art. 5º, inciso LIX, da Constituição Federal.

Um dos pilares da teoria geral dos ilícitos eleitorais é o princípio da independência entre as instâncias cível e criminal, o que implica dizer que essas esferas são autônomas, quase sempre incomunicáveis e independentes entre si.

Dessa forma, o resultado de uma ação cível-eleitoral (como a Ação de Investigação Judicial Eleitoral – AIJE ou uma representação eleitoral) não está vinculado ao desfecho de eventual ação penal referente aos mesmos fatos, e vice-versa. A improcedência de uma AIJE, por exemplo, não obstaculiza o prosseguimento da ação penal respectiva. Do mesmo modo, a absolvição criminal de um candidato por mera falta de provas não tem o condão de afastar a sua condenação cível-eleitoral (como na captação ilícita de sufrágio) baseada nos mesmos acontecimentos (TSE, AR-REsp nº 060004228/SP e AR-REsp nº 060023641/CE).

A ressalva a essa regra de independência encontra amparo no art. 66 do Código de Processo Penal, de aplicação analógica ao Direito Eleitoral: se, no juízo penal, restar provada de forma definitiva a inexistência material do fato ou a negativa de autoria, torna-se inviável a condenação pela mesma infração na esfera cível-eleitoral, conforme reconhecido pelo STF no julgamento do Tema 1.260 da Repercussão Geral. Nessa assentada, a Suprema Corte entendeu que a absolvição criminal fundamentada nessas premissas vincula a instância eleitoral, impondo a improcedência da correspondente ação cível-eleitoral, ou a desconstituição de seus eventuais efeitos, que se baseava nos mesmos fatos.

12.2. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS

12.2.1. Conceito, natureza jurídica e objeto

As condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, disciplinadas nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/1997, consistem em limitações à atuação institucional voltadas à preservação da igualdade de oportunidades entre os candidatos na disputa eleitoral. O legislador estabeleceu esse feixe de normas proibitivas para minimizar o uso da máquina pública na campanha, impedindo o desequilíbrio do pleito e preservando a igualdade entre os postulantes, agentes públicos ou não.

Para a caracterização das condutas vedadas, adota-se o conceito amplo de agente público estabelecido no art. 73, § 1º, da Lei nº 9.504/1997,

abrangendo quem exerce, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional, ainda que de forma transitória ou sem remuneração.

Nessas condutas imperam os princípios da tipicidade e da estrita legalidade, tratando-se de um rol exaustivo que não comporta interpretação ampliativa ou analógica para alcançar situações não previstas expressamente na lei.

Esses ilícitos possuem natureza objetiva, consumando-se com a mera prática dos atos descritos na norma, não exigindo a comprovação de potencialidade lesiva explícita ou sequer a demonstração de finalidade eleitoral específica para sua configuração (TSE, RO nº 0608809-63/RJ e AR-REsp nº 19581/BA).

Nesse particular, as condutas vedadas distinguem-se do abuso de poder político (art. 22 da LC nº 64/1990), uma vez que este demanda a análise subjetiva de vários de seus aspectos, como o desvio de finalidade, excesso e gravidade das circunstâncias (TSE, AR-REsp nº 060009781/GO).

Passa-se então ao estudo das espécies de condutas vedadas aos agentes públicos.

12.2.2. Uso de bens, materiais e serviços públicos

O art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 proíbe aos agentes públicos ceder ou usar bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública em benefício de candidato, partido ou coligação.

A vedação atinge bens de uso comum, especial e dominicais. A lei ressalva, contudo, a realização de convenções partidárias em prédios públicos (art. 8º, § 2º, da Lei nº 9.504/1997), incumbindo aos partidos políticos e às federações comunicar a intenção por escrito ao responsável pelo local com antecedência mínima de uma semana, providenciar a realização de vistoria às suas expensas e respeitar a ordem de protocolo em caso de coincidência de datas (art. 6º, § 2º, da Res. TSE nº 23.609/2019).

Excepcionam-se, ainda, o uso de transporte oficial pelo Presidente da República em campanha, mediante ressarcimento, e o uso das residências oficiais pelos Chefes do Executivo postulantes à reeleição para reuniões e contatos (art. 73, § 2º, da Lei nº 9.504/1997), desde que desprovidos de caráter de ato público.

Somente é lícito a ocupante de cargo de Presidente da República, Governador ou Prefeito fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar *live*, *podcast* ou outro formato de transmissão eleitoral se, cumulativamente: tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao poder público ou ao cargo ocupado; a participação for restrita à pessoa detentora do cargo; o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura; não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos nem aproveitados servidores e empregados da Administração Pública direta ou indireta; e houver o devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e doações estimáveis relativas ao ato, inclusive referentes a recursos e serviços de acessibilidade (art. 19 da Res. TSE nº 23.735/2024).

De fato, a utilização de dependências de prédio público desprovidas de amplo e livre acesso com o intuito de beneficiar determinada candidatura consubstancia inescusável conduta vedada (TSE, AR-REsp nº 060000791/SP e AR-REsp nº 060036857/PR), a exemplo da gravação de atos de campanha no interior de hospital público, com a presença de funcionários e em áreas de acesso restrito (TSE, AR-REsp nº 060027349/SE).

Em contrapartida, o uso de bens públicos como cenário para propaganda eleitoral (filmagens) afigura-se lícito desde que, de forma cumulativa, o local seja de livre acesso a qualquer pessoa e franqueado aos demais candidatos, a utilização restrinja-se à mera captação de imagens sem encenação ou interação direta com a câmera, e não acarrete qualquer interrupção na prestação do serviço público (TSE, AR-Agravo-REsp nº 060005179/PR).

Afasta-se a licitude da conduta caso o agente público se valha de informação privilegiada – não acessível aos demais candidatos em virtude de sua posição – para preparar previamente a estrutura de captação de imagens de serviço público em andamento, mormente quando há interação com a publicidade (TSE, AR-REsp nº 060026952/PR).

De acordo com o art. 73, inciso II, da Lei nº 9.504/1997, é vedado o uso de materiais ou serviços custeados pelos Governos ou Casas Legislativas que excedam as prerrogativas regimentais. Essa regra demanda a comprovação do excesso e do custeio pelo Erário, e não se aplica aos materiais do Poder Judiciário, cujo uso indevido pode, porém, configurar abuso de poder político nos termos do art. 22 da LC nº 64/1990.

12.2.3. Movimentação e uso de servidores públicos

O art. 73, inciso III, da Lei nº 9.504/1997 proíbe a cessão ou o uso de servidor público ou empregado da administração do Poder Executivo para comitês de campanha durante o horário de expediente normal.

Estão excluídos dessa proibição específica os servidores do Poder Legislativo e Judiciário, assim como as pessoas que prestam serviços à administração sem vínculo estatutário ou empregatício direto, a exemplo de empregados de empresas terceirizadas, sem prejuízo da eventual configuração do abuso do poder político, na forma do art. 22 da LC nº 64/1990. A atuação do servidor em prol de candidatos é lícita se ocorrer fora de sua jornada de trabalho ou se ele estiver regularmente licenciado, inclusive no gozo de férias.

Os agentes políticos, a exemplo de Ministros e Secretários de Estado ou Município, não se subordinam a expediente fixo ou a cumprimento de carga horária, afastando-se a incidência do ilícito na hipótese de sua participação em atos de campanha no horário de expediente dos órgãos aos quais se vinculam (TSE, AR-REsp nº 57680/RS), desde que a sua participação consista em uma presença moderada, discreta ou acidental, sob pena de configurar desvio de função.

Sob idêntica exegese restritiva, afasta-se a configuração da conduta vedada na hipótese de o servidor limitar-se a portar adesivos contendo propaganda eleitoral dentro da repartição, conduta que, conquanto eticamente reprovável, não se amolda aos núcleos normativos de cessão ou uso da força de trabalho (TSE, AR-REsp nº 151188/CE).

A responsabilização do agente público pelo uso indevido da força de trabalho jamais pode ser presumida (TSE, Repr. nº 59080/DF), sendo certo que a norma que descreve a conduta vedada não admite interpretação extensiva para albergar a figura do servidor público meramente cedido a outro órgão – haja vista que este atua como o mero objeto material do ilícito, e não como o autor dos núcleos verbais de “ceder” ou “usar” a força de trabalho (TSE, REsp nº 76210/RS).

O art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504/1997 estabelece, ainda, que nos três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, é vedado, na circunscrição do pleito, nomear, contratar, demitir sem justa causa, remover, transferir ou exonerar servidores públicos, sob pena de nulidade do ato.

A terminologia “justa causa” equipara-se ao conceito trabalhista, exigindo-se do gestor a comprovação inequívoca de que o servidor praticou

ato grave incompatível com o serviço público (TSE, RO nº 060010891/TO).

As exceções a essa regra de imobilidade funcional incluem: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e funções de confiança; b) a nomeação de aprovados em concursos públicos homologados até o início do período vedado (três meses antes do pleito); c) a nomeação para cargos do Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e Presidência da República; d) a nomeação ou contratação necessária ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, mediante prévia autorização do Chefe do Executivo; e) a remoção *ex officio* de militares, policiais civis e agentes penitenciários.

Quanto aos serviços públicos essenciais, o TSE impõe interpretação estrita, cingindo o conceito às áreas emergenciais umbilicalmente ligadas à sobrevivência, segurança e saúde da população. Rechaça-se, por conseguinte, a licitude de contratações temporárias voltadas às áreas de educação e assistência social no período crítico (TSE, REsp nº 38704/PB e AR-REsp nº 101261/PB).

A mera renovação de contratos de servidores públicos temporários consubstancia novo vínculo com a administração e equipara-se à contratação originária, atraindo a incidência da conduta vedada (TSE, REsp nº 38704/PB e REsp nº 29410/RS).

12.2.4. Programas sociais e distribuição de bens

No âmbito da assistência social, a Lei nº 9.504/1997 possui duas vedações autônomas.

O art. 73, inciso IV, proíbe o uso promocional em favor de candidaturas ou legendas por meio da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público.

A incidência dessa proibição subordina-se à cumulação de três requisitos: o caráter assistencial dos bens ou serviços, a gratuidade desprovida de contrapartidas e o viés promocional (TSE, Repr. nº 060096988/DF). Exige-se, ademais, que a promoção eleitoreira ocorra de forma concomitante à efetiva entrega da benesse (TSE, AR-Agravo-REsp nº 060007108/PR). Afasta o ilícito a contraprestação financeira do beneficiário, a exemplo de programas habitacionais com financiamento (TSE, REsp nº 34994/RS).

Ainda no contexto dos serviços prestados à coletividade, o STF, no julgamento da ADPF nº 1013, firmou a tese de que é dever constitucional

do Poder Público ofertar transporte público coletivo de forma gratuita nas zonas urbanas em dias de eleições, com frequência compatível à dos dias úteis. Contudo, a despeito da licitude e obrigatoriedade dessa oferta para garantir a efetividade do direito ao sufrágio, permanece vedado ao agente público fazer ou permitir qualquer uso promocional dessa gratuidade em favor de candidaturas ou legendas, sob pena de incidência nas sanções do aludido inciso IV.

De forma ainda mais rígida, o § 10 do art. 73 estipula que, durante todo o ano eleitoral, é proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública.

As únicas exceções admitidas para que a administração realize doações sociais em ano de eleição são: casos de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais previamente autorizados em lei e já em execução orçamentária no ano anterior, casos em que o Ministério Público Eleitoral poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

É imperiosa, para que a conduta seja lícita, a cumulatividade da lei de criação do programa social e da correspondente previsão orçamentária prévia, não servindo como autorização a mera distribuição habitual e histórica de benesses (TSE, REsp nº 37275/ES). Nessa esteira restritiva, a distribuição gratuita de bens em datas comemorativas no ano eleitoral, a exemplo da entrega de brindes no “Dia das Mães”, configura conduta vedada se não estiver expressamente amparada nos requisitos da exceção legal (TSE, AR-REsp nº 35435/MA, julgado no final de 2024).

Por último, o art. 73, § 11, erige barreira mesmo para os programas sociais devidamente ressalvados na norma: no ano eleitoral, tais políticas jamais poderão ser executadas por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por ele mantida, sob pena de incidência de sanção pecuniária (TSE, REsp nº 39306/PE e REsp nº 39792/SC).

12.2.5. Restrições nos três meses antes do pleito

O art. 73, inciso VI, da Lei nº 9.504/1997 institui, no trimestre antecedente ao pleito, e perdurando exclusivamente até a data da eleição, vedações específicas direcionadas aos agentes públicos.

Enquanto as restrições atinentes à publicidade institucional e aos pronunciamentos oficiais (alíneas “b” e “c”) aplicam-se apenas aos agentes das esferas administrativas cujos cargos encontram-se em disputa (art. 73, §

3º, da Lei nº 9.504/1997), a vedação pertinente às transferências voluntárias (alínea “a”) possui eficácia ampla, alcançando a União, os Estados e os Municípios, independentemente de se encontrarem sob disputa eleitoral.

12.2.5.1. Transferências voluntárias

É nula a transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios nos três meses que antecedem o pleito, nos termos do art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504/1997. Excepcionam-se os recursos para emergências e calamidades – situações que devem ser objetiva e formalmente justificadas e reconhecidas pelo Poder Público, nos termos da legislação de regência (a exemplo dos Decretos Federais nº 10.593/2020 e nº 11.219/2022) –, ou destinados ao cumprimento de obrigação formal preexistente para obras ou serviços já em andamento e com cronograma prefixado.

As transferências voluntárias são definidas pelo art. 25, *caput*, da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Tais repasses diferenciam-se das transferências constitucionais, legais e daquelas realizadas “fundo a fundo”, a exemplo dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde – SUS, as quais ostentam caráter compulsório e, por isso, encontram-se fora do alcance da conduta vedada.

A liberação de emendas parlamentares não se enquadra nessa proibição legal, dado o seu caráter impositivo e ao fato de não consistir em transferência direta aos municípios, o que afasta a incidência da conduta vedada do art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/1997 (TSE, RO nº 060038425/TO).

Por se tratar de norma restritiva de direitos que não comporta interpretação extensiva, a vedação atinge somente as transferências da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios. Logo, a proibição legal não alcança as entidades particulares (pessoas jurídicas de direito privado, como associações ou ONGs) que eventualmente recebam recursos públicos no período vedado por meio de convênios ou repasses (TSE, AR- Rcl nº 266/CE).

Cabe destacar que a Justiça Eleitoral não possui competência legal para exercer controle prévio ou conceder autorização excepcional para a realização de transferências voluntárias, sob pena de indevida ingerência

em ato administrativo privativo do Poder Executivo (TSE, Pet. nº 2853/DF).

A incidência da ressalva atinente a obras ou serviços em andamento subordina-se ao preenchimento cumulativo de três requisitos: a obrigação, contraída mediante o empenho (ato que cria para o Estado a obrigação de pagamento, nos moldes do art. 58 da Lei nº 4.320/1964), deve ter sido formalizada antes do período vedado; possuir cronograma prefixado (o que pressupõe a previsão detalhada de todas as etapas de desenvolvimento da obra ou serviço, e não apenas a simples estimativa de sua data de término); e a obra ou serviço deve ter tido o seu efetivo início material.

A literalidade da norma exige a existência de execução física de fato, revelando-se insuficiente para atrair a exceção a mera assinatura prévia do instrumento ou a existência de cronograma meramente formal (TSE, AI nº 62448/MG).

12.2.5.2. Publicidade institucional

Veda-se aos agentes públicos a autorização de publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta nos três meses anteriores ao pleito (art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 9.504/1997).

A proibição incide somente sobre os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (art. 73, § 3º, da Lei nº 9.504/1997). Todavia, essa restrição territorial não ostenta caráter absoluto e não autoriza a veiculação de publicidade em benefício de candidato de circunscrição diversa, de modo que é plenamente possível a apuração do ilícito quando o autor ocupar cargo em esfera administrativa que não esteja em disputa (TSE, AR-REsp nº 060130357/CE).

A ilicitude ostenta natureza objetiva, configurando-se independentemente do caráter eleitoral da mensagem ou de eventual promoção pessoal do gestor. Nessa toada, a caracterização da publicidade institucional vedada perfaz-se pela mera indicação de nomes, slogans, símbolos, expressões, imagens ou quaisquer outros elementos que permitam identificar autoridades, governos ou administrações cujos cargos estejam em disputa na campanha eleitoral (art. 15, § 2º, da Res. TSE nº 23.735/2024).

A simples permanência ou manutenção de publicidade institucional em canais de comunicação oficial durante o período proibido caracteriza

a conduta vedada, sendo irrelevante o momento em que a divulgação fora originariamente autorizada (TSE, AR-REsp nº 060006948/SP e AR-REsp nº 060019139/SE).

Dessa forma, além da obrigação de deixar de autorizar a publicidade institucional no período proibido, existe um verdadeiro dever ativo de adequação sobre os agentes públicos: nos três meses antes do pleito, eles devem adotar as providências necessárias para adequar o conteúdo dos sítios, canais e demais meios de informação oficial, ainda que a divulgação tenha sido autorizada em momento anterior (art. 15, § 3º, da Res. TSE nº 23.735/2024).

O chefe do Poder Executivo Municipal responde pela publicidade institucional em página oficial da prefeitura em rede social, porquanto lhe incumbe zelar pelo conteúdo e fiscalizar os atos de seus subordinados, operando-se a presunção de seu prévio conhecimento (TSE, AR-REsp nº 060194434/MA e AR-Agravo-REsp nº 060038522/MG).

A lei tolera apenas a propaganda de produtos ou serviços que enfrentem concorrência no mercado e casos de grave e urgente necessidade pública, sendo que apenas esta última excepcionalidade depende obrigatoriamente de prévio reconhecimento pela Justiça Eleitoral.

Não configura conduta vedada, do mesmo modo, a manutenção de sítios eletrônicos para o cumprimento dos deveres de transparência e acesso à informação previstos na LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e no § 2º do art. 29 da Lei nº 14.129/2021 (Lei de Governo Digital) (art. 15, § 4º, da Res. TSE nº 23.735/2024).

Vale ressaltar que caso haja infringência ao princípio da impessoalidade (art. 37, § 1º, da Constituição Federal), com a publicidade institucional contendo nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal do gestor e intuito de influenciar o pleito eleitoral, tal conduta poderá configurar abuso de autoridade (art. 74 da Lei nº 9.504/1997).

Quanto à publicidade na internet, especialmente em redes sociais, deve-se fazer a distinção entre as redes oficiais dos órgãos e entidades públicas custeadas pelo Erário e as redes privadas dos agentes públicos.

Enquanto a publicidade institucional é vedada nos três meses anteriores ao pleito nas redes oficiais, salvo as exceções acima apontadas (produtos e serviços com concorrência e casos de grave e urgente necessidade pública e cumprimento de dever de transparência), a veiculação de postagens sobre atos e obras do governo em perfil privado do gestor nas redes

sociais está amparada pela liberdade de expressão, não configurando a conduta vedada do art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/1997, desde que não haja impulsionamento pago com recursos públicos ou o uso da estrutura administrativa para a manutenção do canal (TSE, AR-REsp nº 060006929/PR e AR-REsp nº 37615/ES).

12.2.5.3. Pronunciamentos oficiais

O art. 73, inciso VI, alínea “c”, da Lei nº 9.504/1997 veda aos agentes públicos a realização de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, no trimestre antecedente ao pleito.

A incidência da referida proibição circunscreve-se aos agentes das esferas administrativas cujos cargos encontram-se em disputa na eleição, por força do § 3º do mesmo dispositivo. Cumpre ressaltar, todavia, que a indevida utilização desse espaço por agente público cuja esfera não esteja sob disputa, com o escopo de interferir no pleito em favor de terceiros, não o exime de eventual responsabilização por abuso de poder político ou uso indevido dos meios de comunicação, nos termos do art. 22 da LC nº 64/1990.

A exceção condiciona-se ao reconhecimento prévio pela Justiça Eleitoral, quando o pronunciamento versar sobre matéria urgente, relevante e característica das funções de governo. Impõe-se a presença cumulativa desses três requisitos legais: a urgência denota assunto iminente e inadiável; a relevância atrela-se ao interesse geral da população; e a matéria característica das funções de governo abrange o conteúdo inerente à gestão ordinária.

A configuração do ilícito pressupõe a efetiva formação de rede ou cadeia de radiodifusão, de sorte que a transmissão de discursos ou sessões legislativas por uma única emissora isolada não caracteriza conduta vedada (TSE, REsp nº 1527171/SP). Nessas situações, contudo, remanesce a possibilidade de apuração da conduta sob a ótica de outras transgressões eleitorais, a depender das particularidades do caso concreto.

A competência para autorizar o pronunciamento é privativa do TSE, porquanto a convocação das redes de rádio e televisão, regida pelo Decreto nº 52.795/1963, constitui prerrogativa restrita aos Chefes de Poder e Ministros de Estado (TSE, Repr. nº 59080/DF). Desse modo, mesmo que a pretensão envolva a formação de cadeia estritamente regional ou local, o pedido de autorização prévia deverá ser invariavelmente submetido à Corte Superior Eleitoral.

Por fim, é imperioso atentar que, nos raros casos em que a Justiça Eleitoral autoriza a convocação excepcional das redes de radiodifusão, é vedada a utilização de símbolos ou imagens durante o pronunciamento, à exceção exclusiva daqueles símbolos nacionais previstos no art. 13, § 1º, da Constituição Federal, visando a coibir qualquer associação visual indevida ou subliminar com candidatos e agremiações partidárias (art. 36-B, parágrafo único, da Lei nº 9.504/1997).

12.2.6. Limites de gastos publicitários e remuneração

O art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997 veda o empenho, no primeiro semestre do ano de eleição, de despesas com publicidade institucional que excedam a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores ao pleito.

No julgamento da ADI nº 7178, o STF atestou a constitucionalidade dessa atual fórmula de cálculo, instituída pela Lei nº 14.356/2022, reconhecendo que a nova sistemática não vulnera a isonomia ou a paridade de armas entre os candidatos.

Empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (art. 58 da Lei nº 4.320/1964).

O cálculo da média trienal deve ser reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que os valores foram efetivamente empenhados (art. 73, § 14, da Lei nº 9.504/1997), considerando-se o somatório global de gastos publicitários de todos os órgãos da esfera administrativa em disputa.

A restrição não alcança as despesas destinadas à publicidade de atos oficiais, editais e contratos necessários ao funcionamento ordinário da máquina pública. Em contrapartida, a propaganda de eventos festivos tradicionais patrocinada pelo ente público configura nítida publicidade institucional, devendo o seu custo ser computado no limite de gastos para fins de aferição dessa conduta vedada (TSE, AR-REsp nº 060033090/RN).

Adicionalmente, o art. 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504/1997 proíbe, no período compreendido entre os 180 dias anteriores ao pleito e a posse dos eleitos, a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a mera recomposição da perda do poder aquisitivo no ano da eleição.

Nesse particular, o TSE afasta a interpretação estritamente literal da norma para assentar que o ilícito se caracteriza mesmo quando o reajuste não engloba a totalidade do funcionalismo, bastando que a benesse de aumento real alcance uma parcela significativa dos quadros geridos pelo ente público. Ademais, a proibição alcança qualquer das parcelas pagas a título de contraprestação, não havendo distinção permissiva entre vencimento-base e remuneração final (TSE, RO nº 763425/RJ).

A vedação limita-se aos casos de aumento real de salários na circunscrição do pleito, utilizando-se o IPCA como baliza oficial para a preservação do poder de compra.

Ainda, o ilícito alcança todos os agentes públicos que intervenham no processo legislativo, desde a iniciativa privativa do Chefe do Executivo até a efetiva aprovação pelo Poder Legislativo, porquanto ambos integram o ato complexo de revisão remuneratória.

Afasta-se a incidência da conduta vedada na hipótese de aprovação de leis voltadas à reestruturação de carreiras de categorias específicas ou à correção de injustiças profissionais, as quais não se confundem com a revisão geral e indiscriminada do funcionalismo (TSE, AR-REsp nº 39272/ES e Cta nº 782/DF).

12.2.7. Inaugurações de obras públicas e shows artísticos

Buscando frear a utilização de inaugurações como comícios disfarçados e com a finalidade de preservar a igualdade entre os candidatos, o art. 75 da Lei nº 9.504/1997 veda, nos três meses que antecedem o pleito, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos para animar tais eventos.

A referida proibição possui ampla abrangência, alcançando inaugurações de obras ou serviços em todas as esferas da administração pública, independentemente de os agentes organizadores serem ou não candidatos e independentemente da circunscrição do pleito.

A inobservância do preceito sujeita o candidato beneficiado à cassação do registro ou do diploma, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, nos termos do parágrafo único do citado art. 75.

De igual forma, o art. 77 estabelece ser proibido a qualquer candidato comparecer a inaugurações de obras públicas nos três meses que precedem a eleição, sob pena de cassação do registro ou do diploma.

Para fins de incidência da norma, o conceito de obra pública deve ser interpretado *stricto sensu*, alcançando apenas aquelas que integram o domínio público, não incidindo a vedação sobre a inauguração de obras realizadas por instituições privadas, ainda que patrocinadas com recursos públicos.

Cumprе alertar, contudo, que a realização de evento assemelhado ou que simule a inauguração de obra pública será apurada na forma do art. 22 da LC nº 64/1990 (art. 22, § 2º, da Res. TSE nº 23.735/2024).

Exige-se para a incidência da norma, além da presença física, a condição formal de candidato, ou seja, após o registro de candidatura (TSE, REsp nº 24911/MG), e que o postulante tenha uma participação ativa, com destaque, discurso ou recepção de proveito eleitoral no evento.

Contudo, a jurisprudência mais recente do TSE mitigou essa exigência para assentar que a vedação também alcança o gestor público que comparece ao evento imbuído da evidente condição material de candidato à reeleição, a fim de evitar que notórios candidatos burlem a *ratio* da norma participando de inaugurações no período crítico antes da formalização do registro.

Por outro lado, a mera vistoria técnica em canteiro de obras inacabadas, sem alvoroço ou características de cerimônia pública, consubstancia prática inerente ao ofício administrativo e não se amolda ao tipo proibitivo.

A sanção de cassação do registro ou do diploma subordina-se ao princípio da proporcionalidade, restringindo-se às condutas dotadas de gravidade suficiente para comprometer a isonomia do pleito (TSE, AR-RO nº 890235/GO), de modo que a presença discreta e sem participação ativa do candidato na solenidade pode ensejar o afastamento da sanção de cassação.

12.2.8. Sanções e o princípio da proporcionalidade

O art. 73, §§ 4º a 8º, da Lei nº 9.504/1997 estabelece as sanções em retribuição à prática da conduta vedada aos agentes públicos.

O descumprimento das normas relativas às condutas vedadas atrai a suspensão imediata do ato, quando for o caso, além de sujeitar os responsáveis a sanção pecuniária. A imposição dessa multa consubstancia consequência natural da responsabilização pelo ilícito eleitoral, devendo ser

aplicada pelo órgão julgador independentemente de pedido expresso na petição inicial (TSE, AR-Agravo-REsp nº 060009185/BA).

O art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 estipula a multa no valor de “cinco a cem mil UFIR”, mas há evidente erro material na redação do dispositivo. O valor mínimo de 5 UFIRs (equivalente a R\$5,32) seria absolutamente irrisório e insuficiente para a repressão do ilícito, devendo a norma ser interpretada de forma que a multa seja lida como “cinco mil a cem mil UFIR”, ou R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00.

A imposição da multa afasta a responsabilidade solidária, devendo a sua aplicação ocorrer de forma individualizada para cada um dos responsáveis ou beneficiários da infração – agentes públicos, partidos, coligações e candidatos (TSE, AR-REsp nº 060026062/PR).

A sanção pecuniária incide de forma direta e independente sobre os beneficiários da conduta vedada, sendo prescindível a demonstração de autorização ou anuência prévia com a prática do ato (TSE, AR-REsp nº 060007034/PR e AR-REsp nº 060130357/CE). Nesse sentido, o art. 20, § 4º, da Res. TSE nº 23.735/2024, estabelece que, na representação proposta para apurar multiplicidade de ilícitos, a sanção pecuniária será obrigatoriamente calculada e somada em relação a cada qual das condutas que restarem comprovadas de forma autônoma.

O valor da multa sujeita-se à duplicação a cada reincidência. O art. 20, § 3º, da Res. TSE nº 23.735/2024 dispõe que a caracterização da recidiva contenta-se com a simples demonstração da reiteração da conduta após a ciência da decisão condenatória prévia, dispensando-se a certificação formal do seu trânsito em julgado. Como a norma não faz distinção, impõe-se reconhecer a possibilidade de duplicação tanto na reincidência específica, repetição da mesma espécie de conduta vedada, quanto na genérica, prática de conduta vedada de espécie distinta.

Além da sanção pecuniária, o § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 sujeita o candidato beneficiado à cassação do registro ou do diploma. A aplicação dessa sanção, contudo, não incide automaticamente, subordinando-a ao princípio da proporcionalidade.

O art. 20, § 5º, da Res. TSE nº 23.735/2024 exige a comprovação de conduta dotada de expressiva gravidade qualitativa e quantitativa, sob pena de imposição exclusiva da sanção pecuniária. Consolidou-se, assim, um critério bifásico na apreciação judicial: em um primeiro momento, afere-se objetivamente o enquadramento da conduta na moldura legal; num segundo momento, na fase de aplicação da reprimenda, analisa-se a

gravidade intrínseca e o impacto efetivo no pleito. Se o magistrado concluir que a multa cominada revela-se suficiente e proporcional à gravidade do ilícito eleitoral praticado, afasta-se a pena de cassação (TSE, AR-REsp nº 31715/MG).

A imposição das sanções no âmbito eleitoral, a teor do art. 78 da Lei nº 9.504/1997, opera-se sem prejuízo de outras reprimendas de caráter constitucional, administrativo, disciplinar ou atinentes à improbidade administrativa apuradas perante as instâncias próprias.

O reconhecimento da conduta vedada atrai reflexamente a causa de inelegibilidade de oito anos disposta no art. 1º, inciso I, alínea “j”, da Lei Complementar nº 64/1990. Essa sanção não deve ser aplicada por ocasião do julgamento da representação por conduta vedada, aferindo-se a sua incidência tão somente no momento da futura formalização do pedido de registro de candidatura. Essa restrição ao *ius honorum*, por ter sido veiculada formalmente por meio de lei complementar, encontra-se em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico, não havendo que se cogitar de inconstitucionalidade do referido § 5º do art. 73 da Lei das Eleições em face do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

O reconhecimento da citada causa de inelegibilidade pressupõe a efetiva incidência da sanção de cassação do registro ou do diploma na representação por conduta vedada. Caso a Justiça Eleitoral, no exercício do juízo de proporcionalidade, condene o infrator ou beneficiário exclusivamente à pena de multa, afasta-se a incidência da respectiva causa de inelegibilidade (TSE, AR-AI nº 15017/PE e AR-RO nº 90356/RS).

12.3. AS ESPÉCIES DE ABUSO DE PODER

12.3.1. Conceito e a exigência de gravidade (superação da potencialidade lesiva)

Como não existe definição legal expressa das condutas apuráveis sob a rubrica do abuso de poder, a doutrina e, sobretudo a jurisprudência, encarregaram-se de preencher esse conceito normativo aberto.

No Direito Eleitoral, o abuso pode ser conceituado como o uso impróprio ou inconveniente do poder, seja por excesso (abuso em sentido estrito), seja por desvio de finalidade, ou ainda por uso indevido (quando vedado). Sendo assim, o abuso constitui um verdadeiro gênero jurídico, do qual são espécies o abuso em sentido estrito, o desvio e o uso indevido.