

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

ORIENTAÇÃO PRE-PR n.º 03/2024

Estabelece diretrizes para a atuação coordenada das Promotorias Eleitorais, no tocante às Eleições Municipais de 2024, acerca das condutas vedadas aos agentes públicos.

O PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL DO ESTADO DO PARANÁ, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais e, em especial:

CONSIDERANDO que incumbe à Procuradoria Regional Eleitoral dirigir, no Estado, as atividades do setor (art. 77 da Lei Complementar n.º 75/93);

CONSIDERANDO que compete à Procuradoria Regional Eleitoral expedir instruções aos órgãos do Ministério Público Eleitoral que oficiem perante os Juízes Eleitorais (art. 24, inciso VIII, c/c art. 27, § 3º, ambos do Código Eleitoral);

CONSIDERANDO as diversas vedações de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais aos agentes públicos, especialmente dispostas na Lei 9.504/97, artigos 73 a 78;

RESOLVE

expedir a presente **ORIENTAÇÃO**, a fim de coordenar a atuação do Ministério Público Eleitoral no Estado do Paraná, no tocante às Eleições Municipais de 2024, respeitada a independência funcional de cada membro, nos seguintes termos

1. Das hipóteses de configuração de condutas vedadas aos agentes públicos

São denominadas condutas vedadas aos agentes públicos aquelas elencadas pelo legislador brasileiro nos artigos 73 a 78 da Lei n.º 9.504/97, porquanto capazes de afetar a isonomia de oportunidades entre os candidatos participantes de determinada eleição e, *ipso facto*, foram coibidas¹.

¹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 14ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 602.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

A configuração das condutas vedadas prescinde de demonstração de potencialidade lesiva ou demonstração de influência do resultado do pleito, já que o ilícito em questão detém natureza objetiva e aperfeiçoa-se com a mera subsunção dos fatos à descrição legal, bastando que a máquina pública seja utilizada em favor de determinada candidatura para violar o bem jurídico tutelado pela norma².

Ademais, a jurisprudência eleitoral pátria há tempos já fixou que o rol de condutas vedadas aos agentes públicos é taxativo, razão pela qual “imperam os princípios da tipicidade e da estrita legalidade, devendo a conduta corresponder exatamente ao tipo previamente definido pela lei”³.

Inexiste óbice, por outro lado, para que determinada conduta praticada por agente público em benefício de candidato, partido ou coligação, mas que não se enquadre nas hipóteses descritas nos artigos 73 a 78 da Lei das Eleições, seja analisada sob o prisma de outros ilícitos eleitorais — notadamente, o abuso de poder político⁴.

1.1. Cessão ou utilização de bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Pública

O art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/97 impede que ocorra a cessão ou uso “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”.

O mesmo diploma legal estabelece três exceções à conduta vedada em tela: a autorização ao uso de prédios públicos para a realização de convenções partidárias pelos partidos políticos, responsabilizando-se por eventuais danos causados ao bem pelo evento (art. 8º, § 2º); a possibilidade de utilização do transporte oficial em campanha pelo Presidente da República, desde que seja feito o ressarcimento das despesas respectivas (art. 73, § 2º c/c art. 76) e, por fim, a permissão de uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do

² TSE - RESPE: 29411 IRUPI - ES, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 05/11/2019, Data de Publicação: 05/02/2020.

³ TSE - AgR- RESpe n. 626 -30/DF, Rel. Mm. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, DJe de 4.2.2016.

⁴ MEDEIROS, Marcilio Nunes. **Legislação eleitoral**: comentada e anotada. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1259.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha.

A legalidade desta última exceção encontra-se condicionada à inexistência de caráter público no ato promovido na residência oficial e, em se tratando de *livestream*, *podcast* ou qualquer outra transmissão de cunho político-eleitoral, devem ser observados os requisitos cumulativos do artigo 19 da Resolução TSE nº 23.735/2024⁵.

Apesar de a redação do art. 73, I, da Lei das Eleições fazer menção unicamente a bens públicos — que, nos termos do artigo 99 do Código Civil, incluiria os bens de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais —, é consenso doutrinário e jurisprudencial que não há que se falar em conduta vedada relativamente aos bens de uso comum⁶, pois sua utilização independe, a princípio, da autorização da administração e está disponível igualmente a todos.

Também não viola o artigo em comento a mera captação de imagens do bem público, pois o ilícito visa coibir “é o uso efetivo, real, do aparato estatal em prol de campanha”⁷. Por outro lado, caso a captação de imagem venha a denotar acesso privilegiado ao bem público — como, por exemplo, gravação de vídeo de teor eleitoral dentro das dependências de imóvel público e durante horário de expediente⁸ —, poderá restar configurada a conduta vedada.

⁵ Art. 19 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:

I - tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao poder público ou ao cargo ocupado;

II - a participação for restrita à pessoa detentora do cargo;

III - o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura;

IV - não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos nem aproveitados servidoras, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta ou indireta; e

V - houver o devido registro, na prestação de contas, de todos os gastos efetuados e doações estimáveis relativas à live, ao podcast ou à transmissão eleitoral, inclusive referentes a recursos e serviços de acessibilidade.

⁶ TSE - AR-REspe nº 25377/GO, julg. 01/08/2006, rel. Cezar Peluso, pub. 23/08/2006.

⁷ TSE - REI nº 326725/DF, jul. 29/03/2012, rel. Marcelo Ribeiro de Oliveira, pub. 21/05/2012.

⁸ TSE - AR-AI nº 71824/SP, julg. 13/03/2018, rel. Admar Gonzaga, pub. 03/04/2018.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

1.2. Uso de materiais e serviços custeados por governos ou casas legislativas

Proíbe-se que o agente público empregue em campanha “materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram” (LE, art. 73, II).

Por “materiais”, entende-se os bens tangíveis pagos pela Administração, enquanto os “serviços” mencionados na norma referem-se à mão de obra contratada pelo Poder Público⁹.

Ademais, denota-se, da mera leitura do texto legal, que o simples emprego de materiais e serviços custeados por ente ou órgão público é insuficiente para atrair a incidência do inciso II do art. 73, já que este exige que o uso exceda as prerrogativas constantes nos regimentos e normas do órgão respectivo, o que, no entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, faz referência a possível desvio de finalidade¹⁰.

Na casuística, encontram-se como exemplos de violação à proibição do art. 73, inciso II, o uso de celulares funcionais em grupo de *WhatsApp* de coordenação de campanha¹¹, o custeio de promoção pessoal com verbas públicas destinadas à propaganda institucional¹² e emprego dos serviços de servidor da Câmara Municipal para buscar santinhos em comitê e levá-los ao coordenador de campanha¹³.

1.3. Cessão ou utilização de servidores públicos

A análise do art. 73, inciso III, da Lei nº 9.504/97 permite concluir que, para que reste configurada a prática ilícita supracitada, é necessário que ocorra a (i) cessão ou utilização de serviços (ii) de servidor público ou empregado (iii) da administração direta ou indireta do Poder Executivo (iv) para comitês de campanha de candidato, partido político ou coligação (v) em horário de expediente.

⁹ MEDEIROS, Marcilio Nunes. **Legislação Eleitoral**: comentada e anotada. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1267.

¹⁰ TSE - REI nº 59080/DF, julg. 01/08/2014, rel. Maria Thereza Rocha de Assis Moura, pub. 25/08/2014.

¹¹ TRE-GO - RE: 0000538-10.2016.6.09.0018 PEROLÂNDIA - GO 53810, Relator: Jesus Crisóstomo de Almeida, Data de Julgamento: 30/10/2017, Data de Publicação: DJ-201, data 10/11/2017.

¹² TRE-RJ - Recurso Eleitoral 060010183/RJ, Relator(a) Des. Alessandra De Araujo Bilac Moreira Pinto, Acórdão de 10/06/2021, Publicado no(a) Diário da Justiça Eletrônico do TRE-RJ 134, data 15/06/2021.

¹³ TRE-GO - RE: 0000265-23.2016.6.09.0053 IPORÁ - GO 26523, Relator: Carlos Hipólito Escher, Data de Julgamento: 28/09/2017, Data de Publicação: DJ-182, data 06/10/2017.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

De pronto, exclui-se do âmbito da conduta vedada o uso de serviços de servidores e empregados públicos vinculados aos Poderes Legislativo e Judiciário, vez que o texto legal faz menção exclusiva aos servidores e empregados do Poder Executivo e, em se tratando norma restritiva de direito, deve ser interpretada restritivamente¹⁴.

Também não se adequa à tipificação do art. 73, III, a participação de agentes políticos (ocupantes de cargos eletivos, Ministros e Secretários), pois estes “não se submetem à jornada fixa de trabalho e, nesse sentido, a cessão deles para participar de reuniões relativas ao pleito [...] não implica sujeição ao tipo legal proibitivo constante do inciso III do art. 73 da Lei 9.504/97.”¹⁵

Não há vedação de que o servidor ou empregado público do Poder Executivo preste serviços ao candidato ou partido político de sua preferência fora de seu horário regular de expediente ou durante o gozo de férias, licenças ou outros afastamentos, nos termos da parte final do art. 73, III, da Lei das Eleições.

Por outro lado, a título de exemplo, já foram considerados pela jurisprudência como condutas em desacordo com o art. 73, inciso III, a gravação do depoimento de servidores para veiculação das entrevistas em vídeo de campanha eleitoral¹⁶, o uso de servidor comissionado para entrega de mídias de propaganda eleitoral nas rádios da cidade durante o horário de expediente¹⁷ e publicação de propaganda eleitoral por servidor em seu *blog* pessoal, durante o horário de funcionamento do órgão a qual era vinculado¹⁸.

1.4. Utilização promocional de distribuição de bens e serviços de caráter social

O inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504 almeja impedir que eventuais ações sociais realizadas pelo Poder Público sejam utilizadas como forma de impulsionar determinada candidatura ou agremiação política.

¹⁴ TSE - AR-REspe nº 119653/RN, rel. Luciana Lóssio, DJe 12/09/2016.

¹⁵ TSE - AR-REspe nº 57680/RS. Relator: Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 05/04/2018.

¹⁶ TRE-CE - RE: 0000240-11.2016.6.06.0112 FORTALEZA - CE 24011, Relator: ROBERTO VIANA DINIZ DE FREITAS_1, Data de Julgamento: 18/10/2017, Data de Publicação: DJE- 198, data 23/10/2017.

¹⁷ TRE-SP - RE: 33038 ITÁPOLIS - SP, Relator: CLAUDIA LÚCIA FONSECA FANUCCHI, Data de Julgamento: 05/09/2017, Data de Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, Data 14/09/2017.

¹⁸ TRE-PA - RE: 0000184-15.2016.6.14.0060 RIO MARIA - PA 18415, Relator: JUIZ JOSÉ ALEXANDRE BUCHACRA ARAÚJO, Data de Julgamento: 05/12/2017, Data de Publicação: DJE- 14, data 26/01/2018,

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Na jurisprudência, encontram-se como exemplos da prática desta conduta vedada a distribuição de cestas básicas pela administração pública, vinculando a imagem do prefeito, candidato à reeleição¹⁹, a realização de 50 (cinquenta) casamentos no município, com isenção de emolumentos, realizados em escola pública e com utilização de funcionários públicos²⁰ e a distribuição de cheque moradia e alimentos de forma personificada²¹.

O objetivo deste inciso não é coibir a distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social ou subvencionados pela Administração — que é objeto de disciplina específica no art. 73, § 10, da LE, a ser analisado mais adiante —, mas apenas evitar que tais ações sejam “utilizada[s] pelos políticos como moeda de troca com o voto do eleitor.”²²

Necessário enfatizar que a proibição não acarreta vedação total para que o participante do pleito destaque em suas atividades de campanha o benefício que determinado programa social acarretou à população, o que é parte indissociável da atividade política²³. Para a configuração da conduta vedada, é necessário que, no momento da distribuição dos bens ou serviços sociais, ocorra o uso promocional em favor de candidato, partido ou coligação²⁴. *Id est*, há que se demonstrar que a entrega dos benefícios à população seja acompanhada de pedido de votos, apresentação de propostas políticas ou referência a eleições vindouras²⁵.

1.5. Realização de movimentação de pessoal

O inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/97 busca restringir a movimentação de pessoal no âmbito da Administração Pública nos três meses que antecedem as Eleições, ao proibir, sob pena de nulidade, a nomeação, contratação, admissão, demissão sem justa causa, supressão ou readaptação de vantagens, o emprego de outros meios de

¹⁹ TSE - AREspEl: 060015687 ALAGOINHAS - BA, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 10/03/2022, Data de Publicação: 07/04/2022.

²⁰ TSE - RESPE: 29411 IRUPI - ES, Relator: Min. Edson Fachin, Data de Julgamento: 05/11/2019, Data de Publicação: 05/02/2020.

²¹ TRE-GO - RP: 06036797120186090000 GOIÂNIA - GO 34661890, Relator: Des. Luiz Eduardo de Sousa, Data de Julgamento: 04/08/2021, Data de Publicação: 10/08/2021.

²² ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 14ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 605.

²³ MEDEIROS, Marcilio Nunes. **Legislação Eleitoral**: comentada e anotada. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 1274.

²⁴ TSE - RESpe nº 53067/PA. Relator: Henrique Neves, DJe 02/05/2016.

²⁵ TSE - RESpe nº 282675/SC. Relator: Marcelo Ribeiro de Oliveira, DJe 22/05/2012.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

dificultar ou impedir o exercício funcional, a remoção, transferência ou exoneração de servidor público.

Exemplos de movimentação de pessoal vedada pelo art. 73, V, da Lei das Eleições são a suspensão de ordem de férias de servidor sem qualquer interesse da administração²⁶; a renovação de contratos de servidores públicos temporários nos três meses que antecedem as eleições²⁷; a demissão de servidores temporários após a realização das Eleições, mas antes da posse dos eleitos²⁸ e a dispensa de agente exercente de função pública, admitido através de programa social e sem condição de servidor público em sentido estrito²⁹.

O escopo da vedação é de apenas obstar o uso eleitoral das movimentações de pessoal sem paralisar a máquina estatal por ausência de recursos humanos e, por este motivo, o próprio dispositivo legal apresenta exceções à conduta vedada³⁰. As exceções legais são, *in verbis*, as seguintes: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo e e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

Ademais, em razão da redação do dispositivo, a conduta vedada aplica-se tão somente à circunscrição do pleito (na forma definida pelo art. 86 do Código Eleitoral³¹), não sendo vedadas as movimentações e contratações pelos entes federativos cujos cargos dos Poderes Executivo e Legislativo não estejam em disputa.

É relevante observar, entretanto, a existência de jurisprudência reconhecendo a prática da conduta vedada em comento através da prática de atos em esfera

²⁶ TSE - AR-AI nº 11207/MG, julg. 17/11/2009, rel. Min Arnaldo Versiani, DJe 11/02/2010.

²⁷ TSE - REspe nº 29410/RS. Relator: Min. Og Fernandes, DJe 21/08/2019.

²⁸ TSE - AR-AI nº 18912/BA. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJe 21/10/2019.

²⁹ TSE - AR-AI nº 54937/SP. Relator: Min. Admar Gonzaga, DJe 09/04/2018.

³⁰ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 397.

³¹ Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e, nas municipais, o respectivo município.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

administrativa cujos cargos não estejam em disputa quando a irregularidade é “cometida em benefício de candidato a pleito em circunscrição que a abrange.”³²

1.6. Realização de transferências voluntárias

Nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, transferência voluntária compreende a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira.

Nesse caso não se incluem as transferências decorrentes de mandamento constitucional, legal, e os destinados ao Sistema Único de Saúde, bem como as descentralizações de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de ações de competência exclusiva da União.

A Lei das Eleições, em seu artigo 73, VI, *a*, estabelece a proibição às transferências voluntárias nos 3 (três) meses que antecedem o pleito. Essa vedação, contudo, não atinge os convênios celebrados com as prefeituras para atender situações de emergência e de calamidade pública, tampouco aqueles celebrados com entidades privadas.

A referida vedação também não alcança os atos preparatórios, como a celebração do convênio ou a realização de procedimentos licitatórios e contratos durante o período. Esses atos, entretanto, precisam atender aos princípios norteadores da administração pública, devem estar contemplados no programa financeiro do exercício, bem como ter previsão orçamentária, conforme o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Na hipótese de convênios celebrados por entes públicos, há três situações que devem ser minuciosamente analisadas: **a)** convênios celebrados antes do período de três meses anteriores à data do pleito eleitoral e que preveem o repasse de verbas somente poderão ter a transferência concretizada se forem destinados à execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma pré-fixado; **b)** convênios cuja execução de obra ou serviço não esteja em andamento e com cronograma pré-fixado, ainda que celebrados antes dos três meses que antecedem o pleito eleitoral, não poderão receber transferência de verba, pois a realização de processo licitatório durante o período não configura situação que autorize

³² TSE - Agravo Regimental Em Recurso Ordinário 122390/PI, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Acórdão de 25/04/2017, Publicado no(a) Diário de Justiça Eletrônico, data 22/06/2018.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

o repasse de verbas previstas no instrumento; a obra ou serviço deve estar fisicamente iniciado e com cronograma pré-fixado; e **c)** convênios celebrados no período de três meses anteriores ao pleito eleitoral terão a transferência de verbas vedada.

1.7. Publicidade institucional

No âmbito das condutas vedadas, existem três proibições distintas (ainda que conexas) que incidem sobre a veiculação de publicidade institucional: a) a vedação à promoção de propaganda institucional no período eleitoral, prevista no art. 73, inciso VI, alínea b; b) a proibição de gastos excessivos com publicidade institucional (LE, art. 73, VII) e c) a vedação de promoção de propaganda institucional com infringência ao art. 37, § 1º, da Constituição da República (art. 74).

Nos três meses que antecedem o pleito — isto é, a partir de 06/07/2024 —, é proibido aos agentes públicos autorizar a veiculação institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, nos termos do art. 73, inciso VI, alínea b, da Lei das Eleições.

O mesmo dispositivo prevê duas exceções à proibição, notadamente, a autorização de veiculação de propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e em casos de “grave e urgente necessidade pública”, reconhecida como tal pela Justiça Eleitoral.

A publicidade institucional veiculada antes do período de incidência da norma do art. 73, VI.a, por outro lado, encontra limitação no inciso VII do mesmo artigo, que proíbe o empenho de despesas “que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito” em propaganda institucional.

Em outras palavras, o dispositivo almeja garantir que o gasto com publicidade institucional no primeiro semestre do ano eleitoral mantenha-se adstrito à média de despesas desta natureza em período similar dos anos anteriores. Caso haja empenho de valores acima de tal média, estar-se-á diante de conduta vedada.

O art. 74 da Lei das Eleições, por sua vez, busca evitar o desvirtuamento da propaganda institucional e atender o princípio da impessoalidade da

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Administração Pública, pois vaticina que configura abuso de autoridade a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição³³, ficando o responsável, se candidato, sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Apesar de não haver limitação temporal quanto à incidência do art. 74 da Lei nº 9.504, os ilícitos eleitorais, por sua própria natureza, dependem da existência de demonstração de correlação, ainda que potencial, com a corrida eleitoral. Deste modo, as violações ao art. 37, § 1º, da CR/1988 ocorridas em momento temporalmente distante do período eleitoral comportam melhor análise segundo os ditames traçados pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa)³⁴. As violações ocorridas em período eleitoral, por outro lado, podem ser perquiridas sob a perspectiva do art. 74 da Lei nº 9.504 e do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90.

1.8. Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão

O art. 73, inciso VI, alínea c, da Lei das Eleições proíbe aos agentes públicos que façam pronunciamentos em rádio ou televisão fora do horário eleitoral gratuito durante os três meses que antecedem o pleito, “salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo”.

O objetivo da vedação é garantir tratamento isonômico a todos os participantes do pleito, já que permitir que qualquer candidato manifeste-se em rádio ou televisão fora da propaganda eleitoral gratuita iria lhe privilegiar de forma inexorável³⁵.

1.9. Revisão geral da remuneração de servidores públicos

Analisando o artigo 73, inciso VIII, da Lei nº 9.504, conclui-se que a caracterização da conduta vedada requer que o agente público realize uma revisão geral da remuneração dos servidores públicos desde 180 (cento e oitenta) dias antes do pleito até a posse dos eleitos.

³³ § 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.

³⁴ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 611.

³⁵ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 405.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Importante destacar que não há distinção quanto ao Poder ou ente a que o agente público esteja vinculado; portanto, a vedação abrange os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário³⁶.

A interpretação dos dizeres “revisão geral [...] que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo” constantes no dispositivo levou o Tribunal Superior Eleitoral a fixar que a recomposição salarial, isto é, o reajuste de vencimentos em virtude da perda do poder aquisitivo da moeda, não é vedada pelo art. 73, VIII³⁷.

Quanto ao termo inicial da conduta vedada, o art. 15, inciso VIII, da Resolução TSE nº 23.735/2024³⁸ fixa orientação relevante, já que o artigo 7º da LE, mencionado pelo texto do art. 73, VIII, abre o capítulo legal que rege as convenções partidárias, o que ensejava divergências de entendimento, se o prazo a ser observado era o prazo de realização das convenções ou o prazo de 180 dias antes das eleições do § 1º do dispositivo³⁹.

Após o advento da Res. TSE nº 23.735/2024, entretanto, encontra-se sedimentado que a abrangência temporal da vedação do art. 73, inciso VIII, da Lei das Eleições inicia-se 180 dias antes da eleição e perdura até a posse das pessoas eleitas.

1.10. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios

A partir do primeiro de janeiro do ano eleitoral, fica vedada, nos termos do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de (a) calamidade pública, (b) estado de emergência ou (c) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Nessas situações, o Ministério Público Eleitoral poderá acompanhar a execução financeira e administrativa.

³⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>.

³⁷ TSE - PA nº 19590/DF, Res. nº 22.317, julg. 01/08/2006, rel. Min. Marco Aurélio.

³⁸ Art. 15. São proibidas às agentes e aos agentes públicas(os), servidoras e servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre pessoas candidatas nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos I a VIII):
[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração das servidoras públicas e dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem a eleição até a posse das pessoas eleitas.

³⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Portanto, a vedação não obsta a continuidade, em ano eleitoral, de eventuais programas sociais pré-existent, já previstos em lei e que já se encontravam em execução orçamentária no ano anterior. Contudo, mesmo em tais casos permanece a proibição de uso promocional de tais programas em favor de candidato ou partido político, nos termos do art. 73, inc. IV, da Lei nº 9.504.

Pelo Tribunal Superior Eleitoral, já foram consideradas condutas abrangidas pelo escopo do § 10 da Lei nº 9.504/97, a título de exemplo, a concessão de isenção de ITBI sem estimativa orçamentária específica⁴⁰; distribuição gratuita de macadame através de programa social autorizado em lei, mas sem execução orçamentária em ano anterior⁴¹; a edição de decretos municipais concedendo benefícios a duas pessoas jurídicas relativamente à locação de bens públicos⁴² e a utilização de programa social para distribuir cheques a cidadãos⁴³.

O parágrafo 11 do art. 73, em sentido semelhante, veda que os programas sociais mencionados no art. 73, § 10, sejam executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida em anos eleitorais.

1.11. Contratação de shows artísticos

Prevê o art. 75 da Lei nº 9.504/97 que, nos três meses que antecedem a eleição, é vedada a contratação de shows artísticos com recursos públicos nas inaugurações de obras públicas.

O parágrafo único do dispositivo, por sua vez, determina que seu descumprimento sujeita o candidato beneficiado, agente público ou não, à cassação do registro ou do diploma, sem prejuízo da suspensão imediata do ato.

1.12. Inauguração de obras públicas

Nos termos do art. 77 da Lei das Eleições, é vedado a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que antecedem o pleito, a inaugurações de obras

⁴⁰ TSE - REspe nº 82203/PR, Relator: Min. Admar Gonzaga, DJe 27/09/2018.

⁴¹ TSE - AR-REspe nº 3611/SC, Relatora: Min. Rosa Weber, DJe 02/08/2018.

⁴² TSE - AR-REspe nº 58085/PR. Relator: Min. Henrique Neves, DJe 04/02/2014.

⁴³ TSE - RO nº 1497/PB, Relator: Min. Eros Grau, DJe 02/12/2008.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

públicas. O descumprimento do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

O dispositivo legal se aplica a todos os candidatos, independentemente de serem titulares de mandato eletivo, exercerem ou terem exercido cargos ou funções na Administração Pública e não se limita apenas aos candidatos a cargos do Poder Executivo, como ocorria antes da alteração promovida pela Lei nº 12.034/2009, abrangendo também os candidatos ao Poder Legislativo⁴⁴.

Não obstante a redação abrangente do art. 77, o Tribunal Superior Eleitoral possui precedentes no sentido de que o simples comparecimento de candidato em inauguração de obra pública, “como qualquer pessoa do povo, sem destaque e sem fazer o uso da palavra ou dela ser destinatário, não configura o ilícito”⁴⁵.

2. Das providências a serem adotadas pelas Promotorias Eleitorais

2.1. Providências extrajudiciais

Os Promotores e as Promotoras Eleitorais, no âmbito das suas atribuições perante o respectivo Juízo Zonal, com vistas a inibir o uso eleitoreiro das ações do Poder Público, particularmente as que possam afetar a isonomia entre os candidatos, devem promover o acompanhamento e fiscalização efetiva da execução financeira e administrativa das medidas patrocinadas pela Administração Municipal.

No exercício de suas atribuições, são sugeridas as seguintes medidas:

a) Priorizando a atuação preventiva, instaurem Procedimento Administrativo, a fim de acompanhar as iniciativas implementadas pelo Executivo Municipal atinentes a programas sociais, movimentação de pessoal, publicidade institucional, transferências voluntárias, revisão de remuneração e demais condutas potencialmente afrontosas aos artigos 73 a 78 da Lei nº 9.504, expedindo recomendação ao respectivo gestor para estrita observância das disposições legais concernentes à matéria, sob pena de responsabilização;

⁴⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775330/>.

⁴⁵ TSE - AR-AI nº 178190/RO. Relator: Henrique Neves, DJe 06/12/2013.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

b) Requistem informações da respectiva administração municipal relativamente a aos programas sociais já em execução, apresentando, dentre outros, os seguintes dados: o(s) respectivo(s) ato(s) normativo(s) de criação, público-alvo, espécie de bens, valores e benefícios distribuídos, número de pessoas e/ou famílias favorecidas (por ano, desde a implantação do programa); secretaria/órgão/pessoa jurídica responsável pela execução;

c) Busquem, através de requisição ou consulta a portais de transparência, informações a respeito dos empenhos em publicidade dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, realizados no primeiro semestre das eleições;

d) Acompanhem, com periodicidade, a página de portais de convênios (Tranfere.gov e portais da transparência), buscando identificar possíveis irregularidades nos atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, bem como outras informações sobre os convênios e contratos de repasse para transferências voluntárias;

e) Ao tomar conhecimento, de ofício ou mediante representação, da notícia de possível ilicitude concreta, deflagrem o regular Procedimento Preparatório Eleitoral (conforme previsto no art. 58 da Portaria PGR/PGE nº 01/2019), âmbito em que serão realizadas as diligências pertinentes visando a coligir provas da materialidade e identificar os agentes públicos envolvidos, além dos beneficiários da conduta; sem embargo da imediata adoção de iniciativa tendente a suspender a prática vedada;

f) Diligenciem para obter o compartilhamento de informações junto à Promotoria de Justiça com ofício em matéria de patrimônio público/improbidade administrativa.

2.2. Da representação por conduta vedada ao agente público

A Representação pela prática de conduta vedada ao agente público é autuada sob a classe de “Representação Especial” e, nos termos do art. 73, § 12, da Lei das Eleições, segue o rito do art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada perante o Juízo Eleitoral até a data da diplomação dos candidatos eleitos.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Os legitimados para a propositura da ação são o Ministério Público, os candidatos, partidos políticos e as federações e coligações partidárias, ressaltando-se que a agremiação partidária não poderá agir isoladamente caso encontre-se federado⁴⁶ ou coligado⁴⁷.

Os legitimados a figurarem no polo passivo da representação, são, em síntese, o candidato, o(s) agente(s) público(s) autor(es) da conduta e o partido, coligação ou federação.

Caso figure no polo passivo candidato integrante de chapa majoritária, há que se observar o princípio da indivisibilidade, que impõe a inclusão de todos os integrantes da chapa no polo passivo, em razão da possibilidade de cassação do registro ou diploma⁴⁸.

Importante observar que a jurisprudência eleitoral exige a produção de prova robusta⁴⁹ para oferecer respaldo à condenação pela prática de conduta vedada ao agente público. O Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, notadamente, fixou que é ônus do representante apresentar provas seguras da prática da conduta e de todos os requisitos necessários para demonstração da subsunção do fato à proibição, entendendo ser impossível a aplicação de presunção para este fim⁵⁰.

Por este motivo, orienta-se aos Promotores e Promotoras Eleitorais que busquem instruir as representações ajuizadas da maneira mais ampla possível sob o crivo do contraditório, esgotando as diligências razoavelmente necessárias, com o fito de evitar resultados de julgamento desfavoráveis por falta de provas.

3. Providências finais

Dê-se conhecimento do presente ato à Procuradoria-Geral Eleitoral e ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

⁴⁶ TSE - RO-EI: 060095751 SÃO PAULO - SP, Relator: Min. Raul Araujo Filho, Data de Julgamento: 22/11/2022, Data de Publicação: 22/11/2022.

⁴⁷ TSE - REspEI: 060022654 ITAITUBA - PA, Relator: Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Data de Julgamento: 18/12/2020, Data de Publicação: 18/12/2020.

⁴⁸ TSE - AI: 00003646720166210082 SÃO SEPÉ - RS, Relator: Min. ADMAR GONZAGA, Data de Julgamento: 01/03/2018, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 68, Data 09/04/2018, Página 31.

⁴⁹ TSE - RO: 00079694920146260000 SÃO PAULO - SP, Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 21/03/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 84, Data 02/05/2017, Página 107.

⁵⁰ TRE-PR - RepEsp nº 060429342, Relator: Rodrigo Otávio Rodrigues Gomes do Amaral, julg. em 03/07/2023.

Procuradoria Regional Eleitoral no Paraná

Encaminhe-se, por meio eletrônico, à Coordenadoria das Promotorias de Justiça Eleitorais e aos Promotores Eleitorais.

Disponibilize-se na página eletrônica desta Procuradoria Regional Eleitoral.

Curitiba, data da assinatura digital.

MARCELO GODOY
Procurador Regional Eleitoral