
2026

MANUAL DE CONDUTAS PROIBIDAS PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

**ORIENTAÇÕES PARA OS AGENTES PÚBLICOS
DO ESTADO DE SÃO PAULO NAS ELEIÇÕES DE 2026**



PGE
PROCURADORIA GERAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

Procuradora Geral do Estado

Inês Maria dos Santos Coimbra

Subprocuradora Geral da Consultoria Geral

Alessandra Obara

Subprocuradora Geral Adjunta da Consultoria Geral

Julia Maria Plenamente Silva

Coordenação dos trabalhos

Diana Loureiro Paiva de Castro

Soraya Lima do Nascimento

Subscritores

Amanda Bezerra de Almeida

Christiane Mina Falsarella

Cristina de Arruda Facca Lopes

Diana Loureiro Paiva de Castro

Dulce Myriam Caçapava França Hibide Claver

Fabio Teixeira Rezende

Guilherme de Albuquerque Cavalcanti Ferreira Novo

Izabella Moura Teixeira

José Aires de Assis Neto

José Procópio da Silva de Souza Dias

Lorena de Moraes e Silva

Paulo de Tarso Neri

Paulo Eduardo Galvão de Oliveira Machado

Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer

Simone de Sá Lemos Chaumette

Soraya Lima do Nascimento

Licença

Este material pode ser citado, adaptado e transmitido por qualquer meio ou formato, desde que para fins não comerciais e com indicação da fonte.



SUMÁRIO

01

Apresentação

02

Introdução

05

Condutas proibidas
pela Lei das Eleições

06

Agentes públicos na Lei
das Eleições

07

Sanções para as
condutas proibidas pela
Lei das Eleições

08

Conduta nº 1:
Cessão e uso de bens
públicos em benefício de
candidato, partido
político ou coligação

11

Conduta nº 2:
Uso de materiais ou
serviços, custeados pelo
erário, que ultrapasse as
prerrogativas do agente

14

Conduta nº 3:
Cessão de servidores e
empregados públicos ou uso de
seus serviços para comitês de
campanha eleitoral

17

Conduta nº 4:
Uso promocional de
distribuição gratuita de
bens e serviços de
caráter social

21

Conduta nº 5:
Nomeação de servidor
público e outras medidas
de direito de pessoal



SUMÁRIO

25

Conduta nº 6:
Transferência voluntária

30

Conduta nº 7:
Publicidade institucional

37

Conduta nº 8:
Pronunciamento em
cadeia de rádio e
televisão, fora do horário
eleitoral gratuito

38

Conduta nº 9:
Aumento do empenho de
despesas com
publicidade

39

Conduta nº 10:
Revisão geral da
remuneração dos
servidores públicos além
do limite legal

42

Conduta nº 11:
Distribuição gratuita de
bens, valores
ou benefícios

48

Conduta nº 12:
Execução de programas
sociais por entidades
vinculadas ou mantidas por
candidato

50

Conduta nº 13:
Publicidade sem caráter
educativo, informativo ou
de orientação social

52

Conduta nº 14:
Contratação de shows
artísticos pagos com
recursos públicos para
inaugurações

54

Conduta nº 15:
Comparecimento a
inaugurações
de obras públicas

57

Condutas proibidas
pela Lei de
Responsabilidade Fiscal

58

Conduta nº 16: Aumento
de despesas com pessoal



SUMÁRIO

63

Conduta nº 17:
Extrapolação dos limites
de despesa com pessoal

65

Conduta nº 18:
Extrapolação dos limites
da dívida consolidada

67

Conduta nº 19:
Operação de crédito
por antecipação de
receita

69

Conduta nº 20:
Contração de despesas
a serem pagas no
exercício seguinte sem
disponibilidade de caixa
para tanto

71

Desincompatibilização

Apresentação



Qual o objetivo do manual?

O documento tem o objetivo de orientar as Consultorias Jurídicas de Secretarias de Estado e Autarquias e a Administração pública estadual a respeito das condutas que não devem ser praticadas durante o período eleitoral de 2026, de acordo com a [Lei das Eleições](#) ("LE" - Lei 9.504/1997) e com a [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) ("LRF", Lei Complementar 101/2000),

Este manual para as Eleições de 2026 foi elaborado no âmbito de Grupo de Trabalho da PGE/SP previsto no Anexo IX da Resolução PGE nº 62, de 29 de novembro de 2024, incluído pela Resolução PGE nº 62, de 22 de setembro de 2025.

Quem deve ler o manual?

Os agentes públicos do Estado de São Paulo, principalmente servidores e gestores públicos.

Como o manual está organizado?

Em cinco partes.

Na primeira, apresentamos as condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#) durante o período eleitoral e o conceito legal de "agente público".

Na segunda, esclarecemos as sanções que podem ser aplicadas aos agentes públicos que praticarem conduta(s) proibida(s) pela [Lei das Eleições](#).

Na terceira, explicamos as condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#), com comentários e exemplos.

Na quarta, explicamos as condutas proibidas pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) para o último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.

Na quinta, relatamos os casos em que os agentes públicos precisam se afastar dos cargos que ocupam para concorrer à eleição.

Introdução



1. Condutas proibidas e resultados - Lei das Eleições

As previsões do artigo 73 da [Lei das Eleições](#) são infrações eleitorais de natureza objetiva. Isso significa que basta realizar conduta proibida pela [Lei das Eleições](#) para que o agente público que a praticou esteja sujeito à sanção.

Ou seja, não é necessária a comprovação de que a conduta tenha beneficiado algum candidato ou partido político. Em outras palavras, há presunção legal de que basta a realização da conduta para configurar a ofensa à igualdade de oportunidade entre os candidatos [TSE, 2021, REspEI 060030628 e Parecer PA 169/2009].

Na verdade, o resultado da conduta proibida é avaliado para determinar quais as sanções que serão aplicadas ao agente público que a praticou. Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) entende que a potencialidade lesiva da conduta só importa para fins de aplicação proporcional das sanções previstas nos §§ 4º e 5º do artigo 73 da [Lei das Eleições](#) [TSE, 2016, RESPE 53067].

2. Limitações de tempo e local - Lei das Eleições

A [Lei das Eleições](#) proíbe algumas condutas somente durante determinado período e em determinado local. Mas não se preocupe: o Manual indicará quando e onde essas condutas não poderão ser praticadas, ao descrever cada uma delas.

Em linhas gerais, os principais marcos para as Eleições de 2026 são:

- o dia 1º de janeiro de 2026 como data de início da proibição das condutas previstas no artigo 73, VII, §§ 10 e 11, da [Lei das Eleições](#), descritas neste Manual como condutas nºs [9](#), [11](#) e [12](#);
- o dia 4 de julho de 2026 como data de início da proibição das condutas previstas nos artigos 73, V e VI, 75 e 77, da [Lei das Eleições](#), descritas neste Manual como condutas nºs [5](#), [6](#), [7](#), [8](#), [14](#) e [15](#).

Atenção!

Este Manual foi elaborado antes da publicação da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral que prevê o calendário eleitoral de 2026. Assim, as datas acima referidas devem ser conferidas quando for editada a Resolução pelo TSE e disponibilizada em www.tse.jus.br.



Introdução



2. Limitações de tempo e local - Lei das Eleições (continuação)

Quanto às condutas previstas no artigo 73, I, II, III e IV, da [Lei das Eleições](#), descritas neste Manual como condutas n°s [1](#), [2](#), [3](#), [4](#), recomendamos cautela ao agente público, ainda que fora do ano eleitoral.

Quanto ao aspecto territorial, em regra, as condutas previstas no artigo 73 e seguintes da [Lei das Eleições](#) são aplicáveis a quaisquer esferas federativas, isto é, aos Municípios, aos Estados, ao Distrito Federal e à União.

Contudo, quando houver menção na lei à “circunscrição do pleito”, as proibições serão dirigidas apenas aos agentes públicos vinculados ao ente federativo em que as eleições serão realizadas, o que significa, para as Eleições de 2026, apenas aos agentes públicos federais, estaduais e distritais.

Portanto, como haverá Eleições estaduais, todas as proibições de condutas tratadas neste Manual serão aplicáveis aos agentes públicos estaduais em 2026.

3. Abuso do poder político e improbidade administrativa - Lei das Eleições

As condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#) também podem ser enquadradas como abuso do poder político e improbidade administrativa.

A caracterização como abuso do poder político está prevista no artigo 22 da [Lei Complementar 64/1990](#). Sobre isso, não importa o período em que foi realizada a conduta proibida, mas é necessária a comprovação da gravidade da conduta e da finalidade de obtenção de vantagem eleitoreira [TSE, 2021, RO-El 060081868].

Ou seja, a prática de abuso do poder político não está restrita à limitação temporal do artigo 73 da [Lei das Eleições](#). Assim, o abuso de poder pode ser reconhecido “com base em condutas praticadas ainda antes do pedido de registro de candidatura ou do início do período eleitoral” [TSE, 2023, RO-El 060313397].

O artigo 73, § 7º, da [Lei das Eleições](#), ao tratar de improbidade administrativa, faz referência expressa ao artigo 11, I, da [Lei 8.429/1992](#), que foi revogado pela [Lei 14.230/2021](#). No entanto, as condutas proibidas pela legislação eleitoral ainda podem configurar atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º a 11 da [Lei 8.429/1992](#).

Introdução



4. Instruções do Tribunal Superior Eleitoral

Até o dia 05 de março de 2026, é possibilitado ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicar instruções sobre as Eleições de 2026. Desse modo, recomendamos a consulta a www.tse.jus.br para verificar eventual nova orientação sobre as condutas proibidas [art. 105, [LE](#)].

5. Condutas proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

Além das condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#), e das hipóteses de desincompatibilização, este Manual também aborda, [a partir de seção específica](#), as condutas proibidas pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), que têm como parâmetro o término do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.

6. Dúvidas jurídicas

Após a leitura deste Manual, caso exista dúvida jurídica, recomendamos a submissão da questão às Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado e Autarquias, que deverão comunicar a Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, e, eventualmente, a formulação de consulta ao Tribunal Regional Eleitoral - TRE, a ser encaminhada pelo Gabinete da Procuradora Geral do Estado (art. 30, VIII, [Lei 4.737/1965](#)).

Condutas proibidas pela Lei das Eleições



Quais são as condutas proibidas pela Lei das Eleições?

1. Cessão e uso de bens públicos em benefício de candidato, partido político ou coligação;
2. Uso de materiais ou serviços, custeados pelo erário, que ultrapasse as prerrogativas do agente;
3. Cessão de servidores e empregados públicos ou uso de seus serviços para comitês de campanha eleitoral;
4. Uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social;
5. Nomeação de servidor público e outras medidas de direito de pessoal;
6. Transferência voluntária;
7. Publicidade institucional;
8. Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito;
9. Aumento do empenho de despesas com publicidade;
10. Revisão geral da remuneração dos servidores públicos além do limite legal;
11. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios;
12. Execução de programas sociais por entidades vinculadas ou mantidas por candidato;
13. Publicidade sem caráter educativo, informativo ou de orientação social;
14. Contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações;
15. Comparecimento a inaugurações de obras públicas.

Atenção!

Além das 15 condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#), acima listadas, este Manual também aborda, [a partir de seção específica](#), 5 condutas proibidas pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), que se referem a:

16. Aumento de despesas com pessoal;
17. Extrapolação dos limites de despesa com pessoal;
18. Extrapolação dos limites da dívida consolidada;
19. Operação de crédito por antecipação de receita;
20. Contração de despesas a serem pagas no exercício seguinte sem disponibilidade de caixa para tanto.

Agentes públicos na Lei das Eleições



O que é “agente público”?

O conceito legal está no artigo 73, § 1º, da [Lei das Eleições](#).

A lei adota conceito amplo, abrangendo todos aqueles que possuem relação com a Administração Pública direta ou indireta, ainda que informal, com ou sem remuneração.

Por exemplo, são considerados agentes públicos: agentes políticos, servidores estatutários, celetistas, temporários, os ocupantes de cargo em comissão ou função de confiança e também os militares, ainda que estejam prestando serviço obrigatório.

O que acontece se um agente público devolver os recursos públicos utilizados para praticar alguma das condutas proibidas?

O ressarcimento das despesas pelo agente público não descaracteriza as condutas proibidas e as sanções previstas em lei permanecem aplicáveis [TSE, 2007, RESPE 25770].

O que acontece se uma conduta proibida for praticada conjuntamente por diferentes agentes públicos?

Todos são corresponsáveis e deverão figurar no polo passivo de eventual ação, ao lado do beneficiário. No entanto, cada agente público será responsabilizado de acordo com a sua competência funcional e nos limites dela [TSE, 2018, RO 127239].

Por outro lado, é desnecessário que esteja no polo passivo de eventual ação aquele que “pratica a ação como mero executor, na qualidade de simples mandatário” [TSE, 2022, REspEl 060153053]. É exemplo disso o servidor público com “atribuições técnico-funcionais para gerir e atualizar o sítio eletrônico da prefeitura”, em caso de ilegalidade em publicações feitas em tal site [TSE, 2023, RO-El 060313397].

Sanções para as condutas proibidas pela Lei das Eleições



O que são sanções?

São as consequências previstas para aqueles que praticam as condutas proibidas, nos termos dos §§ 4º a 8º do artigo 73 e dos artigos 74, 75, parágrafo único, e 77, parágrafo único, da [Lei das Eleições](#), bem como do artigo 1º, I, "j", da [Lei Complementar 64/1990](#).

Quais são as sanções previstas para as condutas proibidas?

- Imediata suspensão da conduta proibida e declaração de nulidade do ato;
- Aplicação de multa no valor de 5 a 100 mil UFIRS, se não houver previsão de outra multa específica. O Tribunal Superior Eleitoral atualiza os valores convertidos em reais. O valor atualizado para 2026 deve ser verificado em www.tse.jus.br, uma vez editada a respectiva Resolução pelo TSE;
- Cassação do registro ou do diploma, que só pode ser aplicada ao candidato comprovadamente beneficiado;
- Enquadramento como improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos;
- Caracterização de abuso do poder político.

Atenção!

Os candidatos cassados também podem ficar inelegíveis por 8 anos, contados da data da eleição [art. 1º, I, "j", [LC 64/1990](#)].

Observação:

A referida multa no valor de 5 a 100 mil UFIRS:

- será duplicada a cada reincidência (isto é, a cada vez que o agente pratica novamente a conduta proibida) [art. 73, § 6º, [LE](#)];
- pode ser cumulada com outras sanções previstas também na [Lei das Eleições](#) (por exemplo, a cassação do registro ou do diploma);
- pode ser cumulada com outras sanções previstas em diferentes leis.

1

Cessão e uso de bens públicos em benefício de candidato, partido político ou coligação

Artigo 73, inciso I, [Lei das Eleições](#): "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. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público".



O que é proibido?

A cessão e o uso de bens públicos de qualquer espécie, salvo os de uso comum do povo, em benefício de candidato, partido político ou coligação que participe do pleito eleitoral, ressalvadas as hipóteses legalmente previstas.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

A qualquer tempo.



Comentários



É necessário que a conduta praticada possa gerar benefício a candidato, partido político ou coligação que participe do pleito eleitoral [TSE, 2014, Rp 160839].

A proibição se refere a qualquer bem público:

- incluindo bens móveis ou imóveis, corpóreos ou incorpóreos, e bens de qualquer esfera federativa (isto é, do Município, do Estado, do Distrito Federal ou da União, mesmo que as Eleições de 2026 sejam federais, estaduais e distritais) [TSE, 2021, RO-El 060370569];
- excluindo os bens de uso comum do povo (tais como rios, mares, estradas, ruas e praças) [TSE, 2010, AI 12229].

Além das exceções previstas no § 2º do artigo 73 da [Lei das Eleições](#), reproduzido na página anterior, a proibição também não se aplica no caso de realização de convenção coletiva do partido. Isso porque o artigo 8º, § 2º, da [Lei das Eleições](#), dispõe que: “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” [Parecer AJG 1.233/1997 e TRE/SP, 2011, RP 753769].

A proibição se aplica a qualquer tempo, não estando limitada ao ano eleitoral ou ao período de três meses antes do pleito [TSE, 2019, RESPE 060035327].

Para configuração da proibição, não se exige a condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público [TSE, 2023, AREspEl 060005732].



Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ Utilização, por Secretário da Saúde, de “informações obtidas em banco de dados restrito” da Secretaria da Saúde para “encaminhar mensagem aos servidores do órgão, contendo link de acesso à sua conta na rede social Twitter”, em que apoiava determinado candidato ao cargo de Prefeito [TSE, 2023, REspEI 060101183];
- ✗ 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 candidatos [TSE, 2015, RESPE 13433];
- ✗ Utilização, por candidato à reeleição ao cargo de vereador, de imóvel público para gravar vídeo com o objetivo de “transmitir a mensagem de que teria resolvido problema com serviço público que, na verdade, já estava em funcionamento” [TSE, 2022, REspEI 060050616];
- ✗ “Uso das dependências de prédio público, especificamente dos ambientes desprovidos de amplo e livre acesso, a fim de beneficiar determinada candidatura” [TSE, 2025, AgR-AREspE 060036857; TSE, 2025, AgR-AREspE 060000791].

Não é conduta proibida:

- ✓ “A utilização de bens públicos como cenário para propaganda eleitoral é lícita, desde que presentes os seguintes requisitos: (i) o local das filmagens seja de livre acesso a qualquer pessoa; (ii) o serviço não seja interrompido em razão das filmagens; (iii) o uso das dependências seja franqueado a todos os demais candidatos; (iv) a utilização se restrinja à captação de imagens, sem encenação” [TSE, 2021, REspEI 060316840].

2 **Uso de materiais ou serviços, custeados pelo erário, que ultrapasse as prerrogativas do agente**

Artigo 73, inciso II, [Lei das Eleições](#): "usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram".



O que é proibido?

O uso de materiais ou serviços custeados pelo erário, a qualquer tempo e lugar, que ultrapasse as prerrogativas do agente público.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

A qualquer tempo.



Comentários



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

Como já mencionado, o ressarcimento das despesas não desconfigura a conduta proibida. Assim, as sanções previstas em lei permanecem aplicáveis [TSE, 2007, RESPE 25770].

A proibição se aplica a qualquer tempo, não estando limitada ao ano eleitoral ou ao período de três meses antes do pleito [TSE, 2013, RESPE 26838].



Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ A utilização de sítio eletrônico oficial do governo para atacar candidato adversário, sob pretexto de prestar esclarecimentos à população [TSE, 2010, Rp 295986].
- ✗ “Link na página da câmara de vereadores”, que “serviu de atalho para impulsionar o acesso à rede social” de determinado candidato, na qual eram “promovidos atos deliberados de campanha eleitoral” [TSE, 2022, AREspEl 06002439].

Não é conduta proibida:

- ✓ O uso de material ou serviço custeado pelo candidato e não pelo erário [TSE, 2021, REspEL 170594; TSE, 2005, AG 4246].

3

Cessão de servidores e empregados públicos ou uso de seus serviços para comitês de campanha eleitoral

Artigo 73, inciso III, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

A cessão de servidores e empregados públicos ou o uso de seus serviços, de forma gratuita ou onerosa, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido ou coligação, durante horário de expediente normal, salvo na hipótese prevista em lei.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

A qualquer tempo.



Comentários



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

A proibição abrange todas as categorias de agentes públicos (servidores estatutários, empregados públicos, servidores temporários etc.), inclusive os ocupantes de cargos comissionados [TSE, 2005, MC 1636]. Por outro lado, a proibição **não** abrange aqueles que estiverem licenciados ou em gozo de férias.

A proibição se aplica a qualquer tempo, não estando limitada ao ano eleitoral ou ao período de três meses antes do pleito.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral afasta a aplicação da proibição em questão no caso de:

- servidores dos poderes Legislativo e Judiciário, porque a proibição é destinada aos servidores do Poder Executivo ("interpretação estrita") [TSE, 2016, RESPE 119653];
- agentes políticos, porque estes não se sujeitam a jornada fixa de trabalho [TSE, 2019, RESPE 32372].





Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ Uso feito por candidato ao pleito, dos serviços de um agente público, a fim de que este último, valendo-se das suas prerrogativas funcionais, envie um ofício a órgão público, solicitando informações e documentos para instruírem impugnação de registro contra candidato adversário [TSE, 2004, RESPE 24869];
- ✗ 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 eleitoral [TSE, 2018, RO 189673].

Não é conduta proibida:

- ✓ "Participação de agente público em campanha eleitoral", que ocorre "fora do seu horário normal de expediente" [TSE, 2022, AREspEI 060236545].



Uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social

Artigo 73, inciso IV, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

Fazer ou permitir uso promocional de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público, em favor de candidato, partido político ou coligação.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

A qualquer tempo.





É recomendada a leitura conjunta desta previsão com o § 10 do artigo 73 da [Lei das Eleições](#), descrito neste Manual como [conduta nº 11](#), porque os dois tratam da “distribuição gratuita”.

Porém, há diferenças importantes entre a conduta nº 4 em análise e a [conduta nº 11](#) abaixo.

Para a configuração da conduta nº 4 deve ocorrer, diferentemente da [conduta nº 11](#) (art. 73, IV x art. 73, § 10):

- o **uso promocional** de distribuição gratuita de **bens e serviços de caráter social** custeados ou subvencionados pelo Poder Público;
- **em favor de candidato, partido político ou coligação**.

Além disso, o uso promocional deve se dar concomitantemente à entrega dos benefícios. Não será configurada a conduta proibida se a divulgação se deu em mês ou ano anterior [TSE, 2021, REspEI 20914].

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 à [conduta nº 11](#). A conduta nº 4 tem por finalidade proibir a utilização da distribuição gratuita em favor de candidato, partido político ou coligação [Parecer PA 169/2009].

Uma vez que a lei exige que “a distribuição” de bens e serviços seja “gratuita”, a presença de contrapartida por parte do beneficiário afasta a infração, como ocorre na doação com encargo [TSE, 2014, RESPE 34994].





Comentários

Como se extrai da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a configuração da conduta n° 4 em análise pressupõe “três requisitos cumulativos: a) contemplar bens e serviços de cunho assistencialista diretamente à população; b) ser gratuito, sem contrapartidas; c) ser acompanhado de caráter promocional em benefício de candidatos ou legendas” [TSE, 2023, AREspEI 060004091].

A proibição se aplica a qualquer tempo, não estando limitada ao ano eleitoral ou ao período de três meses antes do pleito.





Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ Distribuição gratuita de lotes, em programa habitacional, por agente público durante período eleitoral, com claro intuito de beneficiar candidato que está apoiando, com pedido expresso de voto [TSE, 2006, RESPE 25890];
- ✗ Realização, por candidato, de comício no qual faz uso promocional de obra urbana [TSE, 2016, RO 278378];
- ✗ Oferecimento de cirurgias de laqueadura de trompas em hospital particular subvencionado pelo SUS, utilizadas como instrumento de promoção da candidatura de determinado deputado estadual [TSE, 2015, RO 6453];
- ✗ 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, com a afixação de placas de propaganda eleitoral, bem como de panfletos distribuídos nessas unidades habitacionais com pedido explícito de voto para dar “continuidade” ao “trabalho” [TSE, 2016, RO 1041768];
- ✗ Uso promocional de programa social, em filmagem realizada durante um dos atendimentos promovidos no âmbito do programa, utilizado em propaganda eleitoral da chapa majoritariamente eleita [TSE, 2021, RO-EI 224491];
- ✗ Uso promocional em favor de candidato de evento de inauguração de poço artesiano, perfurado com recursos estatais [TSE, 2021, RO-EI 060038425];
- ✗ Uso promocional em favor de candidato de evento de distribuição de: (i) cestas básicas [TSE, 2023, AREspEI 060004091]; (ii) próteses dentárias [TSE, 2024, AgR-REspEI 060099305] e (iii) máscaras de proteção confeccionadas de papel sulfite com o brasão da prefeitura [TSE, 2024, REspEI 060031477].



Nomeação de servidor público e outras medidas de direito de pessoal

Artigo 73, inciso V, [Lei das Eleições](#): "nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários".



O que é proibido?

Nomear, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir, readaptar vantagens, dificultar ou impedir o exercício funcional e, de ofício, remover, transferir ou exonerar servidores públicos, com exceção das hipóteses indicadas no próprio texto legal.



A quem se aplica a proibição?

Apenas na circunscrição do pleito.

Ou seja, nas Eleições de 2026, apenas aos agentes públicos federais, estaduais e distritais.

Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Desde os 3 meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.

Isto é, nas Eleições de 2026, o início da proibição ocorre em 4 de julho de 2026, e vai até a posse dos eleitos.



Comentários



Note-se: não se proíbe a realização de atos de homologação de concurso público. Proíbe-se a nomeação de candidatos aprovados nos referidos concursos, a não ser que tenham “sido homologados até o início do período” de proibição [Parecer PA 179/2010].

A norma 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 educacional (situação analisada pelo Parecer PA-3 85/1998).

A promoção e a progressão no Plano de Carreiras, Cargos e Salários – PCCS de empresa estatal são modalidades de movimentação funcional proibidas no período de três meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos (situação analisada pelo Parecer PA 186/2010).

Sobre as ressalvas previstas no dispositivo, é importante observar o seguinte:

- o elevado número de nomeações e exonerações para cargos comissionados nos três meses anteriores ao pleito pode caracterizar abuso de poder político [TSE, 2009, RCED 698];
- a Defensoria Pública não está abrangida pela ressalva da alínea “b” do inciso V do artigo 73 da [Lei das Eleições](#) [TSE, 2010, Cta 69851];
- é entendimento do TSE que a expressão “serviços públicos essenciais”, prevista na alínea “d” do inciso V do artigo 73 da [Lei das Eleições](#) deve ser interpretada de maneira restrita, ou seja, abranger somente os serviços relacionados à sobrevivência, saúde ou segurança da população, excluindo-se os relacionados às áreas de educação e assistência social [TSE, 2019, REspe 38704];

Comentários



- a terminologia "justa causa" foi utilizada pelo legislador eleitoral de forma equivalente à prevista na legislação trabalhista. Ou seja: só estará caracterizada a "justa causa" se o Estado 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" seja amplo, demissões de servidores temporários realizadas com intuito de readequação das contas aos limites estatuídos 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 eleitoral [TSE, 2021, Ro-El 60010891];
- a jurisprudência do TSE considera que a proibição também impede a renovação de contratos de servidores públicos temporários, no período de 3 meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos [TSE, 2019, REspe 38704].





Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ A demissão de contratado por meio de programa social da Prefeitura Municipal, sem justa causa e no período de 3 meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, ainda que não detivesse a condição de servidor público em sentido estrito, considerando que o contratado efetivamente exercia função pública de agente de vetores em centro de controle de zoonoses no município [TRE/SP, 2017, RE 54937; TSE, 2018, AgR-AI 54937];
- ✗ A contratação temporária de professores no período de 3 meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos [TSE, 2019, REspe 38704];
- ✗ A redução da jornada de trabalho de servidores sem a respectiva redução de vencimentos [TSE, 2015, REspe 69541].

Não é conduta proibida:

- ✓ A contratação de enfermeiros, no período de 3 meses que antecedem o pleito até a posse dos eleitos, a fim de assegurar o funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, mediante argumentos técnicos e com autorização do Governador em ato específico e justificado [Parecer NDP 119/2018].
- ✓ O fato de o servidor nomeado para cargo em comissão ter sido exonerado, e, logo em seguida, nomeado para outro cargo em comissão com concessão de maior vantagem pecuniária não permite, por si só, afastar a ressalva do art. 73, V, "a", da LE, porque tal dispositivo legal não proíbe eventual melhoria na condição do servidor [TSE, 2012, AgR-REspe 299446].

Transferência voluntária

Art. 73, inciso VI, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

Realizar transferência voluntária de recursos, seja da União aos Estados e Municípios, seja do Estado aos Municípios, com exceção das hipóteses indicadas no próprio texto legal.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Desde os 3 meses que antecedem o pleito. Isto é, nas Eleições de 2026, o início da proibição ocorre em 4 de julho de 2026.





Comentários

Este dispositivo deve ser lido em conjunto com o artigo 73, § 10, da [Lei das Eleições](#), descrito neste Manual como [conduta nº 11](#).

Transferência voluntária de recursos é aquela que **não** decorre de expressa determinação constitucional ou legal. Por exemplo:

- concessão de empréstimos;
- repasse de recursos por meio de convênios;
- transferências voluntárias de imóveis ou o uso de imóveis do Estado em favor de Municípios, bem como a entes da Administração Pública indireta municipal [Parecer PA-3 202/2000].

Muito embora o artigo 25 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) afaste do conceito de transferências voluntárias aquelas que decorram de determinação legal ou constitucional, e não haja jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral a respeito, o Tribunal de Contas da União recomenda que as transferências que decorram de emendas impositivas sejam tratadas como transferências voluntárias, configurando, portanto, a infração nº 6 em análise [TCU, Acórdão 287/2016]. Para além das previsões da legislação eleitoral, cabe alertar o agente público sobre a necessidade de observância das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF nº 854, em tema de transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. A esse respeito, foi editado o [Decreto nº 70.311, de 29 de dezembro de 2025](#).





Não está proibido, por essa previsão da conduta n° 6 em análise, o repasse de recursos destinados a:

- cumprir obrigação formal preexistente para executar obra ou serviço em andamento e com cronograma já fixado [TSE, 2012, RESPE 104015; Parecer PA 6/2022];
- atender situação de emergência e de calamidade pública;
- órgãos municipais do Sistema Único de Saúde (SUS), por se tratar de transferência obrigatória;
- entidades privadas [TSE, 2004, RCL 266].

No entanto, nesse último caso (entidades privadas), há situações em que a transferência pode ser proibida, nos termos do artigo 73, § 10, da [Lei das Eleições](#), descrito nesse Manual como [conduta n° 11](#) [TSE, 1999, RESPE 16040].

Para a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral [Parecer SUBG-CONS n.º 60/2022]:

- “obrigação formal preexistente” pode ser aquela acordada por meio de um convênio, assinado antes do período da proibição [TSE, 2012, RESPE 104015];
- a “execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado” significa que houve o início físico da execução [TSE, 2006, RESPE 25324].

A proibição se refere ao efetivo repasse de recursos. Não importa se o convênio foi assinado ou publicado antes do período eleitoral [TSE, 2012, RESPE 104015].



Comentários



É proibida a transferência a Municípios que não se encontrem mais em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que necessitem de apoio para diminuir os danos decorrentes dos eventos que deram causa à situação de emergência e ao estado de calamidade.

A legislação eleitoral proíbe transferências voluntárias que envolvam repasses feitos em caráter eventual e de forma desatrelada das obrigações permanentes do Estado [Pareceres PA 49/2010 e 70/2010].

A realização de doação única, de bem móvel, por ser incapaz de influir no pleito eleitoral, desde que demonstrada sua destinação, não caracteriza "distribuição". Nesse caso, se aplica a proibição da conduta nº 6 em análise e não a da [conduta nº 11](#) abaixo. Por isso, essa conduta é proibida apenas durante os três meses anteriores ao pleito e não durante todo o ano eleitoral (art. 73, VI, "a" x artigo 73, § 10). Portanto, nessa hipótese, a proibição se aplicará, nas Eleições de 2026, somente a partir de 4 de julho de 2026 [Parecer SUBG-CONS 32/2016].

Como visto, a proibição está limitada ao período de três meses antes do pleito (a partir de 4 de julho de 2026).

Reforçamos aqui a necessidade de leitura em conjunto da conduta nº 6 em análise com a [conduta nº 11](#) abaixo, cuja proibição se inicia em 1º de janeiro de 2026 (art. 73, § 10, [LE](#)).





A outorga graciosa de autorizações de uso, permissões de uso, cessões de uso, comodatos e doações pelo Estado em favor de Municípios configura transferência voluntária de imóvel ou uso de imóvel do Estado em favor do Município, e, portanto, é proibida pela previsão da conduta nº 6 em análise [Parecer AJG 313/2022; Parecer Referencial AGI 10/2025].

Por outro lado, se os mesmos atos forem praticados pelo Município em favor do Estado, não há proibição (transferências de bens imóveis, autorizações de uso, permissões de uso, cessões de uso e comodatos dos Municípios para o Estado).

A transferência voluntária de imóveis se dá com a assinatura dos respectivos termos e escrituras. Assim, mesmo que já tenham sido previamente editados lei ou decreto autorizativos, os termos e escrituras não devem ser assinados nos três meses que antecedem o pleito, isto é, para as Eleições de 2026, a partir de 4 de julho de 2026.

Também se recomenda que, nesse período, não sejam editados e publicados quaisquer atos autorizativos de transferências voluntárias de imóveis ou encaminhados projetos de lei que objetivem a alienação gratuita de bens estaduais, para evitar eventual obtenção de vantagens pelo agente público em decorrência dos atos, que podem ser considerados benesses públicas.

Publicidade institucional

Art. 73, inciso VI, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

Realizar publicidade paga com recursos públicos, mesmo que seja de caráter educativo, informativo e orientador, independentemente do objetivo eleitoral e divulgada em qualquer mídia.



A quem se aplica a proibição?

Apenas na circunscrição do pleito.

Ou seja, nas Eleições de 2026, apenas aos agentes públicos federais, estaduais e distritais.

Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Desde os 3 meses que antecedem o pleito.

Isto é, nas Eleições de 2026, o início da proibição ocorre em 4 de julho de 2026.





Comentários

A proibição se destina à publicidade institucional dos entes da Administração Direta e Indireta e, por isso, não alcança as organizações sociais [Parecer GPG/CONS 53/2014].

A divulgação da publicidade deve ser de conhecimento do beneficiário [TSE, 2020, AgR-AI 34041] e será proibida independentemente da data em que tenha sido autorizada [TSE, 2016, AgR-REspe 164177].

Para a configuração da conduta proibida, não se exige que tenha ocorrido a divulgação do nome e da imagem do beneficiário da propaganda institucional [TSE, 2011, AgR-REspe 999897881].

Mesmo fora do período de três meses que antecedem o pleito, é recomendável cautela aos agentes públicos em razão da proibição de propaganda de autoridades ou servidores públicos em publicidade oficial prevista no artigo 37, § 1º, da [Constituição da República de 1988](#).

O chefe do Poder Executivo que estiver no cargo na época em que for divulgada a publicidade ilícita, em sítio eletrônico oficial, responderá pela conduta proibida [TSE, 2016, AgR-RO 113233], independentemente de sua autorização [TSE, 2015, REspe 33459]. Nesse sentido, a jurisprudência do TSE entende que "o chefe do Poder Executivo é responsável pela divulgação da publicidade institucional em página oficial da prefeitura em rede social, por ser sua atribuição zelar pelo conteúdo nela veiculado e fiscalizar os atos dos seus subordinados, de modo que o prévio conhecimento, neste caso, é presumido" [TSE, 2024, AgR-REspEl 060194434].





Comentários

As exceções à proibição se referem a: i) propaganda de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado, desde que sejam determinados e permitam claramente a compreensão da concorrência [TSE, 2014, Rp 82802 e TSE, 2014, Rp 77873]; 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 H1N1 [TSE, 2010, Pet 202191]. Nos dois casos, a publicidade não poderá conter mensagem tendente a beneficiar candidatos à reeleição ou ligados ao governo.

A publicidade institucional em página oficial do governo no Facebook, Youtube, Twitter, Instagram, ou qualquer outra rede ou mídia social de cadastro e acesso gratuito se enquadra como conduta proibida [TSE, 2021, AgR-AREspE 060008627; TSE, 2021, AgR-AREspE 060004220; TSE, 2025, AgR-REspEI 060009794; TSE, 2025, AgR-AREspE 060011062]. Por outro lado, há jurisprudência afastando o enquadramento na proibição quando a publicidade é realizada na página pessoal do candidato e sem o gasto de recursos públicos [TSE, 2020, AgR-REspe 37615; TSE, 2023, REspEI 060068091; TSE, 2023, AgR-REspEI 060006929; TSE, 2023, AgR-AREspEI 060013645; TSE, 2023, AgR-REspEI 060089607; TRE/SP, 2025, REI 060062461; TRE/SP, 2025, REI 060025217].

Cabe observar que o art. 57-C, § 1º, II, da [Lei das Eleições](#) proíbe a 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. Um exemplo é a existência de link remetendo a site pessoal de candidato [TSE, 2015, RO 545358 e TSE, 2011, AgR-REspe 838119].



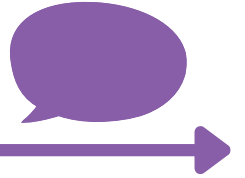


Comentários

Sobre o tema da publicidade em período eleitoral, o Parecer PA 88/2010 concluiu que:

- 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 referência a feitos anteriores, marcas, símbolos, slogans ou nomes de autoridades de gestões anteriores e/ou partidos políticos;
- é necessária a consulta ao TRE/SP antes da realização de ações de propaganda no período eleitoral para ações e campanhas publicitárias em casos de grave e urgente necessidade pública, de patrocínio, "mesmo em parcerias ou acordos com a área privada", de edição de material impresso (técnico, didático ou pedagógico, jornais, revistas e periódicos) e da realização de eventos internos ou externos (congressos, seminários, feiras, exposições etc.);
- a propaganda institucional como conduta proibida implica a sua suspensão imediata, e, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas nas demais leis vigentes, acarreta multa 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 os parágrafos 4º, 5º e 8º do artigo 73 da [Lei das Eleições](#);





Comentários

Sobre o tema da publicidade em período eleitoral, o Parecer PA nº 88/2010 concluiu que (continuação):

- configuram a conduta proibida: 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
- não configuram a conduta proibida: a realização de campanha da Nota Fiscal Paulista (NFP), uma vez que se insere dentro daqueles atos normais de administração e de eventos objetivando o 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; 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.



Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ Utilizar cores de partido político, em vez das cores oficiais da entidade federativa, em bens de uso comum, para favorecer determinado candidato [TSE, 2015, AgR-AI 95281];
- ✗ Colocar faixas elogiando a administração de determinado político candidato à eleição [TSE, 2005, AG 5641];
- ✗ Manter placas/outdoors com informações e características gráficas que remetem à campanha dos candidatos aos cargos majoritários [TSE, 2024, AREspEI 060130357];
- ✗ Distribuir jornais impressos para quase toda a população, nos quais algumas notícias veiculadas evidenciam a publicidade de ações realizadas pela prefeitura municipal [TSE, 2024, REspEI 060031477];

Não é conduta proibida:

- ✓ Publicar atos oficiais, tais como leis e decretos [TSE, 2006, REspe 25748];
- ✓ Propaganda comercial no exterior, em língua estrangeira, para promoção de produtos e serviços brasileiros internacionalmente [TSE, 2002, Res. 21086, CTA 783];
- ✓ Promover solenidade para descerramento de placa inaugural que contenha o nome do chefe do Executivo local [TSE, 2005, AAG 4592];
- ✓ Divulgar feitos de deputado estadual em sítio de Assembleia Legislativa na internet [TSE, 2011, AgR-REspe 149260; TSE, 2006, RESPE 26875];
- ✓ Conceder entrevista dentro dos limites da informação jornalística [TSE, 2010, Rp 234314];





Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ Manter slogan: (i) da gestão do Prefeito no site oficial da Prefeitura [TSE, 2025, AgR-REspEI 060006933]; (ii) da campanha em placa de obra pública [TSE, 2025, AgR-AREspE 060009117]; (iii) em bens do domínio público, juntamente com o brasão do município e publicar fotos no site oficial da prefeitura com a logomarca da atual administração e imagem dos agentes públicos distribuindo cestas básicas à população [TSE, 2025, AgR-REspEI 060020842]; (iv) similar ao slogan utilizado na campanha eleitoral em inauguração de hospital público [TSE, 2023, REspEI 37354]; (v) em material publicitário em referência aos shows realizados pela prefeitura [TSE, 2025, AgR-AREspEI 060007554];
- ✗ Divulgar, por intermédio de WhatsApp da Secretaria Municipal de Comunicação, vídeo e mensagens que exaltam as obras públicas feitas pelo então prefeito e candidato à reeleição [TSE, 2025, AgR-REspEI 060031959].

Não é conduta proibida:

- ✓ Manter placas de obras públicas, desde que não contenham expressões que possam identificar autoridades, servidores ou administrações cujos dirigentes estejam em campanha eleitoral [TSE, 2001, REspe 19323; TSE, 2001, REspe 19326; TSE, 2004, REspe 24722].



Pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito

Art. 73, inciso VI, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

Fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, com exceção das hipóteses indicadas no próprio texto legal.



A quem se aplica a proibição?

Apenas na circunscrição do pleito.

Ou seja, nas Eleições de 2026, apenas aos agentes públicos federais, estaduais e distritais.

Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Desde os 3 meses que antecedem o pleito.

Isto é, nas Eleições de 2026, o início da proibição ocorre em 4 de julho de 2026.

9

Aumento do empenho de despesas com publicidade

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

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados".



O que é proibido?

Aumentar o empenho de despesas com publicidade no primeiro semestre do ano da eleição.



A quem se aplica a proibição?

Apenas na circunscrição do pleito.

Ou seja, nas Eleições de 2026, apenas aos agentes públicos federais, estaduais e distritais.

Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

A proibição se aplica ao aumento do empenho de despesas com publicidade no primeiro semestre do ano de 2026.

10 Revisão geral da remuneração dos servidores públicos além do limite legal

Art. 73, inciso VIII, [Lei das Eleições](#): "fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos".



O que é proibido?

Fazer revisão geral da remuneração dos servidores que ultrapasse o limite da simples recomposição da perda do poder aquisitivo.



A quem se aplica a proibição?

Apenas na circunscrição do pleito.

Ou seja, nas Eleições de 2026, apenas aos agentes públicos federais, estaduais e distritais.

Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Desde os 180 dias que antecedem o pleito até a posse dos eleitos.



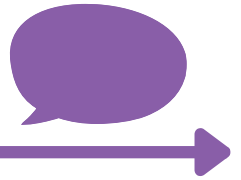


A revisão geral é aquela destinada a todo o funcionalismo. No entanto, cabe alertar que a concessão de vantagens ou revisões destinadas a parcelas do funcionalismo podem caracterizar, se praticadas com desvio eleitoreiro de finalidade, abuso do poder político e econômico, na forma dos arts. 19 e 22 da [LC 64/1990](#).

Conforme a jurisprudência do TSE, a principal finalidade da proibição é a de proteger a normalidade e a legitimidade do pleito eleitoral da influência do poder político. Assim, é proibido ao agente público conceder aumento remuneratório que exceda a recomposição da perda do poder aquisitivo, no período vedado, a servidores que representem quantia significativa dos quadros geridos. Além disso, a proibição quanto ao aumento 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 diferenciar vencimento-base de remuneração final [TSE, 2019, RO 763425].

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 da República de 1988](#). Assim, afastam-se da proibição eleitoral os trabalhadores de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais não autárquicas [Pareceres PA 88/2014 e 89/2014].





A norma não proíbe a recomposição da perda do poder aquisitivo da remuneração do servidor, mas a revisão geral que exceda esse limite [TSE, 2006, Res. 22.317] e não tenha por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas [TSE, 2002, Consulta 782].

A revisão geral da remuneração dos servidores públicos não se confunde com a reestruturação de carreiras [TSE, 2002, Res. 21054].

É possível a concessão de aumento salarial acima dos índices inflacionários, após o período de proibição estabelecido pela lei, de forma retroativa [Parecer PA 1/2011].

11 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios

Art. 73, § 10, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

A distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios no ano em que se realizar as eleições, com exceção das hipóteses indicadas no próprio texto legal.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Durante o ano em que se realizar a eleição. Isto é, para as Eleições de 2026, a partir de 1º de janeiro de 2026.





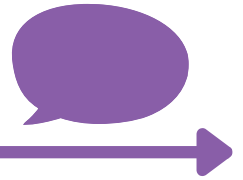
Este dispositivo trata da **distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios de caráter social**. O dispositivo **não** se aplica nos casos em que as obrigações decorrem de deveres constitucionais e contrapartidas decorrentes de transferência voluntária. Esse último caso, da transferência voluntária, pode configurar a [conduta nº 6](#), analisada acima (art. 73, VI, "a", [LE](#)) [Parecer AGI 29/2016].

A expressão "distribuição" pressupõe a entrega a várias pessoas, entidades, etc. Assim, a doação de um único bem não tem a grandeza suficiente para configurar a "distribuição". Isso não impede que, se comprovada a possibilidade de desequilíbrio do pleito, esta doação seja considerada como transferência, conforme a [conduta nº 6](#) acima (art. 73, VI, "a", [LE](#)), ou, caso não seja direcionada pelos Estados aos Municípios, configure abuso de poder político (arts. 19 e 22 da [LC 64/1990](#)) [Parecer SubG-Cons 32/2016; TSE, 2016, RESPE 27008].

A "gratuidade" se configura pela ausência de contraprestação por parte do beneficiário. Assim, se do beneficiário é exigida contrapartida, seja financeira, seja na forma de bens ou serviços, a "gratuidade" estará afastada [TSE, 2012, RO 1717231]. Isso ocorre, por exemplo, na doação com encargo, afastando-se a proibição.

Por outro lado, não se exige a comprovação de caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática da conduta nº 11 em questão [TSE, 2011, RESPE 36026].





A proibição não se aplica nos seguintes casos, previstos no próprio texto legal como exceções:

- calamidade pública;
- estado de emergência [TSE, 2015, CTA 5639];
- existência de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

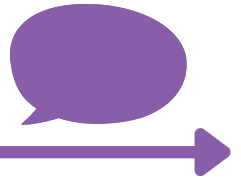
Nesse último caso (programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior), é necessária a demonstração de:

- existência de política pública específica;
- prevista em lei, não sendo suficiente a mera previsão em lei orçamentária anual [TSE, 2015, RESPE 54588];
- em execução desde o exercício anterior, isto é, já antes de 2026 para as Eleições em análise neste Manual [TSE, 2021, RO 149655].

Conforme o entendimento fixado no Parecer PA 169/2009, não se proíbe a instituição de novos benefícios ou a ampliação de benefícios existentes, desde que configurem prestação de serviços públicos. A prática que o legislador buscou proibir é a da distribuição de bens ou a prestação de serviços a particulares de caráter episódico, desvinculada das obrigações permanentes do Estado, e, por isso mesmo, que possa atender a conveniências eleitorais.



Comentários



Com relação às doações realizadas pelo Fundo Social do Estado de São Paulo – FUSSP:

- (a) quando o FUSSP for 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 configuração das condutas nº [6](#) e [11](#) deste Manual, pois os “recursos” não se qualificam como “próprios” (art. 73, VI, “a” e § 10, [LE](#));
- (b) quando o FUSSP realizar a transferência gratuita de bens ou recursos que constitua patrimônio do Estado, a Municípios, por meio de convênio ou não, será configurada a [conduta nº 6](#) acima, e, assim, somente poderá ser realizada até 3 meses antes do pleito, de acordo com o calendário eleitoral (art. 73, VI, “a”, [LE](#));
- (c) 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 anual [Parecer AJG 447/2010].

A conduta nº 11 em questão é proibida a partir de 1º de janeiro de 2026.





Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ Instituição de benefícios fiscais, no ano em que se realizarem as eleições, deve ser apreciada com base no quadro fático-jurídico extraído do caso concreto [TSE, 2018, RO 171821; TSE 2024, AgR-REspEI 115];
- ✗ 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 [TSE, 2019, RESPE 57611];
- ✗ Distribuição de auxílio financeiro em ano eleitoral, por meio da entrega de cheques, quando não comprovada a configuração das exceções previstas no dispositivo legal [TSE, 2023, AREspEI 060029152];
- ✗ Distribuição gratuita e indiscriminada de auxílios financeiros ou bens em ano eleitoral, com base em lei municipal genérica [TSE, 2023, AC 060045424; TSE 2024, AgR-AREspE 35435].

Não é conduta proibida:

- ✓ Distribuição de chips de internet durante situação excepcional de calamidade pública causada pela pandemia da Covid – 19 [TSE, 2023, AREspEI 060096095].





Jurisprudência em matéria imobiliária

Destacamos a seguir precedentes do TSE ou da PGE/SP relacionados à matéria imobiliária:

- a proibição da conduta n° 11 em questão não se aplica às cessões, autorizações, permissões e concessões de uso. Isso porque a “distribuição gratuita de bens” pressupõe a transferência da propriedade. No entanto, aplica-se, para tais atos praticados, a proibição da [conduta n° 6](#) acima, quando forem realizados em favor de Municípios (art. 73, VI, “a”, [LE](#)) [Parecer AJG 313/2022];
- não configura a conduta n° 11 em questão a 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 particular [TSE, 2014, RESPE 53283];
- não configuração da conduta proibida por existir regramento específico para a concessão de direito real de uso, a ser realizada de modo oneroso, o que não se compatibiliza com a gratuidade exigida pela proibição [TSE, 2016, RESPE 15297];
- configuração da conduta proibida em caso de distribuição de títulos de legitimação de posse [TSE 2024, REspEI 060095481; Parecer AGI 417/2024].

12 Execução de programas sociais por entidades vinculadas ou mantidas por candidato

Art. 73, § 11, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

Entidades vinculadas ou mantidas por candidato não podem executar programas sociais de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Durante o ano em que se realizar a eleição. Isto é, para as Eleições de 2026, a partir de 1º de janeiro de 2026.





Comentários

Os programas sociais de que trata o § 10 do artigo 73 da [Lei das Eleições](#) ([conduta nº 11](#)) não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

É proibida a execução, em ano eleitoral, de programa social de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, realizado por entidade mantida por candidato, independentemente da existência de autorização legal ou execução orçamentária prévia [TSE, 2016, RO 244002], ou ainda de convênio [TSE, 2013, RO 505393].

13

Publicidade sem caráter educativo, informativo ou de orientação social

Art. 74, [Lei das Eleições](#): "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".



O que é proibido?

Realizar publicidade sem caráter educativo, informativo ou de orientação social, ou com a utilização de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

A qualquer tempo.



Comentários



A previsão em questão não faz referência ao período em que a propaganda institucional ilícita é veiculada. Assim, basta que haja promoção pessoal com reflexos nas eleições. No entanto, se a prática da conduta proibida se der fora do período eleitoral, o fato deve ser apurado de acordo com a [Lei de Improbidade Administrativa](#), sendo competente a Justiça Comum.

14 Contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações

Art. 75, [Lei das Eleições](#): "Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma".



O que é proibido?

Contratar shows artísticos pagos com recursos públicos para inaugurações.



A quem se aplica a proibição?

A todos: agentes públicos federais, estaduais, distritais e municipais. Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais.



Qual o período da proibição?

Desde os 3 meses que antecedem o pleito. Isto é, nas Eleições de 2026, o início da proibição ocorre em 4 de julho de 2026.





A regra proíbe apenas shows artísticos pagos com recursos públicos em inaugurações.

O descumprimento da regra sujeita o candidato beneficiado “à cassação do registro ou do diploma”, sem prejuízo da suspensão imediata do ato (art. 75, parágrafo único, [LE](#)).

Há também a incidência da sanção de inelegibilidade (art. 1º, I, “j”, da [LC 64/1990](#)), e a conduta do agente público pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa.

15

Comparecimento a inaugurações de obras públicas

Art. 77, [Lei das Eleições](#): "É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (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 ou do diploma".



O que é proibido?

Candidatos não podem comparecer a inaugurações de obras públicas durante os três meses antes da eleição.



A quem se aplica a proibição?

A proibição se aplica ao comparecimento de candidato à inauguração de obra pública localizada na mesma circunscrição em que o candidato disputa cargo eletivo, independentemente de a obra ser federal, estadual ou municipal [TSE, 2004, RESPE 24122].

Portanto, nas Eleições de 2026, a proibição se aplica a agentes públicos estaduais que sejam candidatos à disputa de cargo eletivo, nos termos acima indicados.



Qual o período da proibição?

Desde os 3 meses que antecedem o pleito.

Isto é, nas Eleições de 2026, o início da proibição ocorre em 4 de julho de 2026.





Comentários

A regra se destina aos “candidatos”, qualificação que se dá apenas com a solicitação do registro da candidatura. Antes disso não se configura a proibição [TSE, 2004, RESPE 24911].

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 eleitoral [TSE, 2006, ARESPE 25093; TSE, 2010, AgR-REspe 34853].





Exemplos extraídos da jurisprudência

É conduta proibida:

- ✗ A mera presença de candidato a cargo do Poder Executivo em inauguração de escola, sendo irrelevante não ter realizado explicitamente atos de campanha [TSE, 2002, RESPE 19743];
- ✗ Participar de inauguração como simples espectador ou com destaque na solenidade [TSE, 2001, RESPE 19404].

Não é conduta proibida:

- ✓ Participar de sorteio de casas populares, porque não é inauguração de obra [TSE, 2004, RESPE 24790];
- ✓ Descerramento de placa de novo nome de praça já existente, porque é conduta inerente às atribuições do cargo do administrador público [TSE, 2005, AAG 5291];
- ✓ Dar aula magna [TSE, 2009, RO 2233].

Condutas proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal



As Eleições de 2026 coincidem com o fim do mandato dos Governadores de Estado e Distrito Federal e do Presidente da República, momento em que, além das condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#), acima tratadas, também há condutas proibidas pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

O objetivo das proibições previstas na [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) é o de evitar o endividamento ou o favorecimento indevido em final de mandato e, assim, impedir que o administrador pratique atos que comprometam o próximo orçamento ou até mesmo superem o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste.

Como se verá nas próximas páginas deste Manual, as condutas proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal se referem a:

- 16. Aumento de despesas com pessoal;
- 17. Extrapolação dos limites de despesa com pessoal;
- 18. Extrapolação dos limites da dívida consolidada;
- 19. Operação de crédito por antecipação de receita;
- 20. Contração de despesas a serem pagas no exercício seguinte sem disponibilidade de caixa para tanto.

A numeração acima indicada e também adotada nas próximas páginas deste Manual decorre da lógica de que as 5 condutas proibidas pela [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), a seguir explicadas, se somam às 15 condutas proibidas pela [Lei das Eleições](#), vistas anteriormente neste Manual.

16

Aumento de despesas com pessoal

Art. 21, [Lei de Responsabilidade Fiscal](#): "É nulo de pleno direito: (...)

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. 20;

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;

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:

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

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 (...).



O que é proibido?

Aumentar as despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato e aumentar despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato.



A quem se aplica a proibição?

No que interessa a esse Manual, a proibição se aplica ao último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.



Qual o período da proibição?

Em 2026, será proibido aumentar despesas com pessoal entre 5 de julho e 31 de dezembro, além de ser proibido, durante todo o ano de 2026, aumentar despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas a partir de 2027.





O art. 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) foi alterado pelo art. 7º da [Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020](#), a qual, embora tenha sido editada para 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](#).

A nova redação conferida ao inciso II do art. 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) pela [Lei Complementar nº 173/2020](#) traz a mesma previsão anteriormente contida no parágrafo único do art. 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#): ser nulo de pleno direito o ato que aumente despesa com pessoal nos últimos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

O art. 18 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) 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.





A partir daí, é relevante destacar que a despesa com pessoal, objeto da previsão, é sempre um número percentual, obtido do confronto entre os gastos com pessoal, acima identificados, e a receita corrente líquida, no período de 12 meses. Desse modo, a regra proíbe que o percentual verificado em junho do último ano do mandato – mês anterior aos 180 dias da vedação – seja aumentado [[Manual do TCE/SP sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal](#)]. O conceito de receita corrente líquida está no artigo 2º da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

Nesse sentido, a regra do inciso II do artigo 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) proíbe o aumento geral das despesas com pessoal, e não a mera prática de ato que concede o benefício [Parecer PA n º 287/2002], o qual poderá ou não resultar em aumento geral.

Com base nas premissas acima, há precedentes da PGE/SP 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 [Parecer PA 287/2002] e ii) deflagração de concurso público [Parecer GPG 7/2003].

Assim, entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Chefe do Poder Executivo editar ato que aumente a despesa com pessoal.



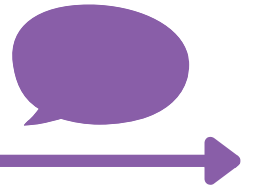


Não estão incluídos na proibição aumentos que resultam de atos editados antes de 5 de julho, tais como: i) a concessão de vantagens pessoais advindas dos estatutos dos servidores (anuênios, quinquênios, sexta-parte); ii) o abono concedido aos profissionais da educação básica para que se atenda à Emenda Constitucional nº 108/2020 (70% do FUNDEB); iii) a revisão geral anual (art. 37, X, [CRFB/88](#)), derivada de lei local anterior a 5 de julho, observada a proibição da [conduta nº 10](#) acima; iv) contratação de pessoal para atendimento de convênios antes assinados e v) cumprimento de decisões judiciais [[Manual do TCE/SP sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal](#)].

O inciso III do art. 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), acrescentado pela [Lei Complementar nº 173/2020](#), prevê ser nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento de despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no artigo 20 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#). 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 no exercício de 2026, e outra apenas em 2027.

No mesmo sentido é a previsão do inciso IV do art. 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), que considera também nula de pleno direito a aprovação, a edição ou a sanção de lei que altera, reajusta ou reestrutura carreiras, incluindo nomeação de aprovados em concurso público e resulta em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato (alínea "a") ou que resulta em aumento de despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao fim do mandato do titular do Poder Executivo (alínea "b").





Cabe observar que, à semelhança do inciso II, os incisos III e IV do artigo 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) condicionam as proibições neles previstas ao aumento de gastos com pessoal. Portanto, em princípio, poderia ser estendida, às novas hipóteses de proibição introduzidas pela [Lei Complementar nº 173/2020](#), a interpretação do que se entende por “aumento de despesa com pessoal”, conforme descrito acima.

Na forma do § 1º do art. 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), incluído pela [Lei Complementar nº 173/2020](#), essas restrições devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo, incidindo apenas em relação aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#).

Além da nulidade do ato, o titular do Poder ou órgão:

- estará sujeito à pena de reclusão de 1 a 4 anos por infração ao art. 359-G do [Código Penal](#);
- contará com parecer desfavorável de suas contas pelo Tribunal de Contas [[Manual do TCE/SP sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal](#)]; e
- se não adotar medidas para a redução das despesas, estará sujeito à multa de 30% de seus vencimentos anuais por infração ao art. 5º, IV, da [Lei 10.028/2000](#).

Por fim, o § 2º do artigo 21 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) dispõe que, para fins do disposto naquele artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da [Constituição da República de 1988](#) ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

17

Extrapolação dos limites de despesa com pessoal

Art. 23, [Lei de Responsabilidade Fiscal](#): “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:

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.

§ 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”.



O que é proibido?

Se a despesa com pessoal exceder o limite legal já no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, as restrições previstas no § 3º do artigo 23 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) se aplicam de imediato (não obtenção de transferências voluntárias e garantia direta ou indireta de outro ente e impossibilidade de contratação de operações de crédito, ressalvadas as que objetivem o pagamento da dívida mobiliária e a redução das despesas com pessoal).



A quem se aplica a proibição?

No que interessa a esse Manual, a proibição se aplica ao último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.



Qual o período da proibição?

Se a despesa com pessoal exceder o limite legal já no primeiro quadrimestre de 2026, aplica-se o regime jurídico acima explicado.





Em ano eleitoral, a verificação do limite de gastos com pessoal segue regra diferenciada, e tem por parâmetro o primeiro quadrimestre do ano. Não se aplica, portanto, a regra do art. 23, caput, da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), que permite a redução do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, e sim, desde logo, as restrições do § 3º do art. 23 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#). Desse modo, a recondução dos gastos aos limites legais passa a ser imediata [TCE/SP, 2018, TC-004044/989/16; TCE/SP, 2020, TC-008827/989/20].

Caso o titular do Poder ou órgão não adote medidas para redução das despesas, ficará sujeito à multa de 30% de seus vencimentos anuais por infração ao art. 5º, IV, da [Lei nº 10.028/2000](#), e fará jus a parecer desfavorável de suas contas pelo Tribunal de Contas [TCE/SP, 2015, TC-001645/026/12].

18

Extrapolação dos limites da dívida consolidada

Art. 31, [Lei de Responsabilidade Fiscal](#): “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:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias;

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. (...)”



O que é proibido?

Se o limite legal da dívida consolidada for ultrapassado no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, as restrições previstas no inciso I do § 1º do artigo 31 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) se aplicam de imediato (proibição da realização de operações de crédito internas ou externas, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias), e, enquanto houver excesso, o ente deverá obter o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho (inciso II do § 1º do artigo 31).



A quem se aplica a proibição?

No que interessa a esse Manual, a proibição se aplica ao último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.



Qual o período da proibição?

Se a dívida consolidada exceder o limite legal já no primeiro quadrimestre de 2026, aplica-se o regime jurídico acima explicado.





Se o titular do Poder ou órgão não obtiver o resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, estará sujeito à multa de 30% de seus vencimentos anuais por infração ao art. 5º, inciso III, da [Lei 10.028/2000](#).

19

Operação de crédito por antecipação de receita

Art. 38, [Lei de Responsabilidade Fiscal](#): "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".



O que é proibido?

Realizar operação de crédito por antecipação de receita no último ano do mandato.



A quem se aplica a proibição?

A proibição se aplica ao último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.



Qual o período da proibição?

Em 2026, será proibido realizar operação de crédito por antecipação de receita.





De acordo com o art. 38 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#), a operação de crédito por antecipação de receita se destina a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 da lei e mais as seguintes:

- será realizada somente a partir do 10º dia do início do exercício;
- deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia 10 de dezembro de cada ano;
- 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;
- estará proibida enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;
- **estará proibida no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.**

É, portanto, proibida 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 próximo mandato.

Em caso de descumprimento da regra, o Chefe do Poder Executivo fica sujeito à pena de reclusão de 1 a 2 anos por infração ao art. 359-A do [Código Penal](#).

20

Contração de despesas a serem pagas no exercício seguinte sem disponibilidade de caixa para tanto

Art. 42, [Lei de Responsabilidade Fiscal](#): "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".



O que é proibido?

Contrair, nos últimos dois quadrimestres do mandato, 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.



A quem se aplica a proibição?

No que interessa a esse Manual, a proibição se aplica ao último ano do mandato do titular do Poder Executivo, o que, em 2026, ocorrerá com os Governadores de Estado e Distrito Federal e o Presidente da República.



Qual o período da proibição?

As despesas empenhadas e liquidadas entre 1º de maio a 31 de dezembro de 2026 deverão ser pagas ainda em 2026. Considerando o mesmo período, as despesas empenhadas, porém não liquidadas, precisarão de respaldo financeiro em 31 de dezembro de 2026.





Comentários

O objetivo da regra do art. 42 da [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) é que haja reserva de recursos para que o sucessor pague as despesas criadas por seu antecessor.

Cabe destacar que:

- tal previsão alcança, somente, despesas empenhadas e liquidadas nos 8 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 contínua [TCE/SP, 2016, TC-012174/989/16-0; TCE/SP, 2016, TC-012240/989/16-0 e TCE/SP, 2017, TC-17976/989/16-0];
- 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);
- 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
- 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 [[Manual do TCE/SP sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal](#)].

Se descumprir a regra, o titular do Poder ou órgão ficará sujeito à pena de reclusão de 1 a 4 anos por infração ao art. 359-C do [Código Penal](#), além de parecer desfavorável de suas contas emitido pelo Tribunal de Contas [TCE/SP, 2015, TC-1979/026/12].

Art. 42, LRF

Desincompatibilização



Considerações gerais

Algumas pessoas não podem concorrer a cargos eletivos porque estão em situação de incompatibilidade. O exercício de cargo, emprego ou função pública é uma das causas de incompatibilidade.

Por meio do afastamento do cargo, emprego ou função pública, é possível a desincompatibilização, de modo que a pessoa afastada possa concorrer ao cargo eletivo pretendido. O afastamento é, antes de tudo, um dever do agente público, cujo descumprimento impede eventual diplomação [Parecer PA-3 3/1998].

O afastamento deve ocorrer no tempo determinado por lei e anteriormente à data do pleito.

O afastamento pode ser **definitivo** ou **provisório**.

O **afastamento definitivo** é o ato pelo qual o servidor rompe o vínculo funcional com a Administração Pública. Por exemplo: renúncia, exoneração.

No **afastamento provisório**, o servidor pode simplesmente licenciar-se da função pública, cumprindo o tempo de desincompatibilização, podendo retornar a seu posto. Isso poderá ocorrer de qualquer forma que demonstre a desvinculação efetiva do exercício da função ou cargo.

A seguir, serão expostas as situações mais relevantes para a Administração Pública envolvendo a desincompatibilização dos agentes públicos.

Serão discutidos 2 tipos de situação:

- 1) Situações particulares envolvendo a desincompatibilização;
- 2) Efeitos funcionais do afastamento para desincompatibilização.

Desincompatibilização



Situações particulares

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

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

Os Secretários de Estado, Superintendentes de Autarquias e membros do Tribunal de Contas do Estado que pretendam se candidatar 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 de seus cargos e funções pelo menos 6 meses antes do pleito. Já na hipótese específica de candidatura de Governador de Estado à reeleição, não há necessidade de se afastar do cargo (art. 1º, § 1º, [LC 64/1990](#)). Todavia, caso Governador de Estado 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 meses antes do pleito eleitoral (art. 1º, II, "a", 9, 10, 12 e 14; III, "a"; V, "a" e "b"; VI, [LC 64/1990](#)).

Servidor público

Os servidores públicos em geral, que pretendam se candidatar aos cargos de Presidente e Vice-Presidente, Governador e Vice-Governador do Estado de São Paulo, Senador e Deputado Federal ou Estadual, devem se afastar pelo prazo de 3 meses antes do pleito, sendo tal afastamento remunerado (art. 1º, II, "I", [LC 64/1990](#)).

Esse afastamento é provisório, de modo que basta o mero licenciamento do servidor.

Desincompatibilização



Situações particulares

Servidor público comissionado

É caso de afastamento definitivo, que somente se dá com o rompimento do vínculo funcional no prazo de 3 meses antes do pleito [Súmula 54, TSE; Parecer PA 193/2000; Parecer PA-3 3/1998].

Servidor temporário

É caso de afastamento definitivo, devendo o servidor romper o vínculo com a Administração. O servidor temporário, contratado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, deverá se afastar 3 meses antes do pleito, segundo a jurisprudência do TSE [TSE, 2004, RESPE 22708].

Outras situações particulares

Há outras situações particulares que serão detalhadas nas próximas páginas, referentes ao servidor do fisco, ao policial civil, ao militar e ao médico do SUS.

Desincompatibilização



Situações particulares

Servidor do Fisco

O afastamento não é remunerado [Parecer PA 13/2012], devendo ser observado o prazo de desincompatibilização de 6 meses (art. 1º, II, "d"; III, "a"; V e VI, [LC 64/1990](#)) para concorrer aos cargos de Presidente e Vice-Presidente, Governador e Vice-Governador do Estado de São Paulo, Senador e Deputado Federal ou Estadual.

Essa hipótese de inelegibilidade alcança quem tem competência ou interesse direto, indireto ou eventual no lançamento, e não apenas quem executa o lançamento [Parecer PA 13/2012; TSE, 2016, AgR-REspe 12060].

Policial civil

Os policiais civis que pretendam se candidatar 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 meses antes do pleito, sendo tal afastamento remunerado.

Militar

A elegibilidade de militar que exerce determinadas funções de comando condiciona-se à desincompatibilização no prazo de 6 meses no caso das candidaturas para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador, Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa (art. 1º, II, "a", 2, 4, 6 e 7; III, "a" e "b", 1 e 2; V, "a" e "b"; e VI, da [LC 64/1990](#)).

Desincompatibilização



Situações particulares

Militar (continuação)

A Lei Orgânica Nacional das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares ([Lei 14.751/2023](#)) dispõe que o policial militar e o bombeiro militar que não exerce função de comando, se contar com menos de 10 anos de serviço, será afastado do serviço ativo no dia posterior ao pedido de registro de sua candidatura na Justiça Eleitoral. Contando com mais de 10 anos de serviço, será agregado no dia posterior ao pedido de registro de sua candidatura na Justiça Eleitoral com remuneração, enquanto perdurar o pleito eleitoral (art. 22, [Lei 14.751/2023](#); Parecer PA 10/2024).

Médico do SUS

Diferenciam-se duas situações:

- o médico público, remunerado pelo erário, deve se afastar no prazo de 3 meses antes do pleito, como ocorre para os servidores públicos em geral (art. 1º, II, "I", [LC 64/1990](#));
- o médico que presta serviço a entidade privada conveniada ao Sistema Único de Saúde (SUS) não é igualado ao servidor público, mesmo que seja remunerado indiretamente por recursos públicos. Desse modo, não se aplica, nessa situação, a necessidade de desincompatibilização [TSE, 2004, RESPE 23670].

Desincompatibilização



Efeitos funcionais do afastamento

Há que se diferenciar duas hipóteses:

- afastamento **irregular**: o período do afastamento **não poderá** ser compensado com períodos de licença-prêmio ou férias a que o servidor tenha direito [Parecer PA 70/2020];
- afastamento **regular**: o período de afastamento **não** poderá ser computado como tempo de efetivo exercício. Se, por um erro, essa contabilização ocorrer, será o caso de se proceder à invalidação da contagem equivocada [Parecer Referencial NDP 5/2025, Pareceres PA 43/2011, 6/2016 e 7/2016]. No mais, se, a partir dessa contagem equivocada, tiver ocorrido a fruição de período de licença-prêmio, essa fruição indevida **poderá** ser compensada com os novos blocos de licença-prêmio a serem formados [Pareceres PA 15/2003, 133/2006, 43/2014, 6/2016, 7/2016].

O afastamento também acarreta a interrupção da contagem do prazo quinquenal para a aquisição da licença-prêmio. Ou seja, o período de 5 anos deve ser reiniciado a partir do retorno do servidor afastado ao seu cargo de origem [Parecer PA 43/2011].

Desincompatibilização

Efeitos funcionais do afastamento (continuação)

O afastamento será automaticamente encerrado quando não existir mais o motivo que o justificou. Assim, se o servidor não reassumir imediatamente as suas atividades funcionais, a situação pode configurar ilícito administrativo [Parecer PA 186/2008]. 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, haverá irregularidade [Parecer NDP 26/2019]. Observa-se que a [Lei Complementar 219, de 29 de setembro de 2025](#), incluiu, na [LC 64/1990](#), o § 7º do art. 1º para prever que os servidores públicos que se licenciarem para concorrer a cargo eletivo deverão retornar imediatamente às suas funções, sob pena de responsabilização administrativa, nas hipóteses em que a agremiação partidária não formalizar o pedido de registro de sua candidatura ou o pedido tiver sido indeferido ou cassado, a partir do trânsito em julgado da decisão.

Anota-se, por fim, que a [Lei Complementar 219, de 29 de setembro de 2025](#), também alterou a redação do art. 1º, II, "I", da [LC 64/1990](#), para prever a permissão, aos servidores públicos, de continuidade do afastamento até 10 dias após a realização do segundo turno, caso dele participem.



PGE
PROCURADORIA GERAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO