



GÊNESIS

Capacitação em Gestão Pública

Atuação do Legislativo Municipal em Ano Eleitoral

Prevenção de Riscos Jurídico-Eleitorais

Apostila do Curso · Material Didático

1ª EDIÇÃO — 2026



Atuação do Legislativo Municipal em Ano Eleitoral

Prevenção de Riscos Jurídico-Eleitorais

Material didático destinado a vereadores, membros da Mesa Diretora, procuradores, controladores e servidores do Poder Legislativo Municipal.

Corpo Docente — Gênesis / Capacitação em Gestão Pública

1ª Edição

2026

FICHA TÉCNICA

Título: Atuação do Legislativo Municipal em Ano Eleitoral

Subtítulo: Prevenção de Riscos Jurídico-Eleitorais

Natureza: Apostila de curso preparatório e de capacitação profissional

Público-alvo: Vereadores, membros da Mesa Diretora, procuradores legislativos, controladores internos e servidores das Câmaras Municipais

Área: Direito Eleitoral e Direito Administrativo aplicados ao Poder Legislativo Municipal

Edição: 1ª edição — 2026

Realização: Gênese — Capacitação em Gestão Pública

Elaboração: Corpo docente do Instituto

Revisão jurídica: Jurisprudência conferida diretamente na base oficial do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Material de uso didático. Reprodução autorizada exclusivamente para fins de estudo dos participantes do curso. As referências legislativas e jurisprudenciais refletem a pesquisa realizada até junho de 2026; recomenda-se sempre a conferência da legislação e dos julgados vigentes no momento da aplicação prática.

Sumário

Apresentação	7
Objetivos de Aprendizagem	8
Introdução Geral	9
Capítulo 1 — Premissas Jurídicas: o Alcance do Art. 73 em Eleições Gerais	11
Capítulo 2 — Limites de Conduta da Câmara, da Mesa Diretora e dos Vereadores	16
Capítulo 3 — Publicidade Institucional e Redes Sociais	22
Capítulo 4 — Uso de Bens, Servidores e Estrutura Pública	27
Capítulo 5 — Sessões, Homenagens e Eventos Oficiais	31
Capítulo 6 — Medidas Preventivas e Proteção da Imagem Institucional	34
Capítulo 7 — Fiscalização Parlamentar: Dever Constitucional e Limites	37
Capítulo 8 — Estruturação, Instrumentos e Prova da Fiscalização	41

Capítulo 9 — Fiscalização, Transparência e

Comunicação	44
-------------------	----

Capítulo 10 — Riscos Eleitorais e Situações de

Representação	46
---------------------	----

Capítulo 11 — Abuso de Poder

Político	48
----------------	----

Capítulo 12 — Ministério Público Eleitoral e Órgãos de

Controle	51
----------------	----

Capítulo 13 — Repercussões Jurídicas e

Responsabilização	53
-------------------------	----

Capítulo 14 — Boas Práticas de Integridade

Institucional	56
---------------------	----

Encerramento	59
--------------------	----

Referências	60
-------------------	----

Glossário	62
-----------------	----

Anexos

Legislativos	64
--------------------	----

Apresentação

É comum que, a cada ano eleitoral, instale-se nas Câmaras Municipais uma sensação difusa de paralisia. Receosos de incidir em alguma das vedações da legislação eleitoral, gestores e parlamentares por vezes suspendem atividades inteiramente lícitas, deixam de informar a sociedade sobre o trabalho legislativo ou, no extremo oposto, seguem atuando como em qualquer outro período, sem perceber que determinadas condutas passaram a ser observadas sob lentes jurídicas mais exigentes. Os dois extremos são igualmente arriscados: o primeiro fragiliza a instituição perante a sociedade; o segundo expõe agentes e a própria Casa a representações, multas e até a perda de mandato.

Esta apostila nasce da convicção de que existe um caminho intermediário, tecnicamente seguro e institucionalmente firme. O Poder Legislativo municipal não desaparece em ano de eleição: continua legislando, fiscalizando, deliberando e comunicando. O que muda é o grau de cautela exigido na forma como essas competências são exercidas e divulgadas, sobretudo quando atos públicos possam produzir reflexos políticos indiretos. A proposta do curso, portanto, não é dizer "não faça", mas ensinar a "fazer corretamente".

O material foi estruturado a partir de uma premissa jurídica frequentemente negligenciada: em eleições gerais — como as de 2026, em que se disputam cargos federais e estaduais —, nem toda vedação do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 incide automaticamente sobre a esfera municipal. Esse ponto de partida, longe de autorizar liberdade irrestrita, exige uma análise mais refinada, baseada na ideia de neutralidade institucional e de exame concreto do risco. Ao longo dos capítulos, o leitor encontrará a fundamentação constitucional e legal, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral conferida em sua fonte oficial, além de exemplos práticos, casos hipotéticos, quadros-resumo e questões de fixação.

Toda a jurisprudência citada foi verificada diretamente na base de dados oficial do Tribunal Superior Eleitoral, com conferência de número do processo, classe, órgão julgador, relator, data de julgamento e teor da ementa. Buscou-se, assim, honrar um compromisso essencial em material jurídico: jamais reproduzir precedentes de forma imprecisa ou descontextualizada. Que esta apostila sirva não como um manual de medos, mas como um instrumento de segurança e de fortalecimento da legitimidade do Legislativo municipal.

Gênesis — Capacitação em Gestão Pública

Objetivos de Aprendizagem

Ao concluir o estudo desta apostila, o participante deverá ser capaz de:

- Compreender o que efetivamente muda — e o que *não* muda — na atuação da Câmara Municipal durante um ano de eleições gerais, distinguindo competências preservadas de condutas que passam a exigir cautela qualificada.
- Interpretar corretamente o art. 73 da Lei nº 9.504/1997, em especial o alcance do § 3º e o conceito de "circunscrição do pleito", evitando generalizações sobre proibições automáticas em eleições estaduais e federais.
- Identificar a fronteira entre publicidade institucional legítima e promoção pessoal vedada, à luz do art. 37, § 1º, da Constituição Federal e da jurisprudência do TSE sobre publicidade em sítios eletrônicos e redes sociais oficiais.
- Reconhecer os limites materiais inegociáveis quanto ao uso de bens, servidores e estrutura administrativa da Casa, prevenindo o desvio de finalidade.
- Exercer a fiscalização do Poder Executivo com método, finalidade pública verificável e trilha documental, distinguindo o controle legítimo do desvio de finalidade com fins eleitorais.
- Avaliar os riscos de representação eleitoral, de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) e de configuração de abuso de poder político, bem como suas consequências sobre o mandato.
- Implantar boas práticas de integridade institucional e protocolos internos de conformidade que protejam a instituição, os mandatos e a legitimidade do pleito.

INTRODUÇÃO

Introdução Geral

A Câmara não para: muda o grau de cautela, não a competência

Mesmo em ano de eleições estaduais e federais, a Câmara Municipal continua exercendo normalmente suas funções legislativa, fiscalizatória, administrativa e institucional. O calendário eleitoral não suspende o mandato, não esvazia o plenário e não interrompe o dever de prestar contas à sociedade. O que se altera não é a existência dessas atribuições, mas o grau de cautela jurídica exigido no modo como elas são desempenhadas, especialmente quando atos públicos, comunicações oficiais ou ações parlamentares possam gerar reflexos políticos indiretos.

Nesse contexto, a atuação institucional do Legislativo precisa observar com rigor os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência¹, evitando que a estrutura pública seja utilizada de forma incompatível com a neutralidade administrativa exigida em período eleitoral. A pergunta que organiza todo o curso não é "a Câmara pode atuar?", mas "como atuar de modo firme, legítimo e tecnicamente seguro?".

Fiscalizar continua sendo dever do vereador

O ano eleitoral não retira do vereador o seu dever constitucional de fiscalizar os atos do Poder Executivo. Ao contrário, o controle parlamentar permanece como instrumento essencial de proteção do interesse público, de prevenção de irregularidades e de fortalecimento da transparência administrativa. O que se exige é que essa fiscalização seja exercida com fundamento institucional, documentação adequada e finalidade pública comprovável.

O problema surge quando a atividade fiscalizatória passa a ser utilizada com desvio de finalidade, buscando exposição política, perseguição seletiva, promoção pessoal ou criação artificial de fatos com repercussão eleitoral. Por isso, a segurança da fiscalização depende de método, prudência, técnica e responsabilidade na forma de comunicar os atos praticados — tema a que se dedicam integralmente os Capítulos 7 a 9.

Comunicação institucional exige cuidados redobrados

A comunicação institucional da Câmara Municipal, em ano eleitoral, demanda atenção especial. Publicações em redes sociais oficiais, cobertura de eventos, homenagens, campanhas educativas, divulgação de ações legislativas e pronunciamentos públicos precisam preservar o

1. CF, art. 37, *caput*. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

caráter institucional do órgão, sem personalização excessiva ou associação indevida entre atividade pública e promoção de agentes políticos.

Na prática, isso significa que não basta o ato ser formalmente lícito; também é necessário analisar seu contexto, sua finalidade, sua forma de divulgação e seus possíveis efeitos. Em período eleitoral, a interpretação jurídica costuma ser mais rigorosa, de modo que excessos de linguagem, protagonismo individual em canais oficiais ou uso da estrutura pública para reforço de imagem política podem gerar questionamentos relevantes.

OBJETIVO DO CURSO

Oferecer a vereadores, membros da Mesa Diretora, procuradores, controladores e servidores uma visão prática dos principais riscos jurídicos e institucionais que surgem em ano eleitoral. A proposta não é limitar indevidamente a atuação da Câmara, mas orientar o exercício das competências do Legislativo com segurança, responsabilidade e fundamento jurídico consistente, preservando mandatos e a legitimidade do pleito.

CAPÍTULO 1

Premissas Jurídicas: o Alcance do Art. 73 em Eleições Gerais

1.1 A premissa correta: o calendário geral não "municipaliza" automaticamente as vedações

O calendário eleitoral de eleições gerais não transforma automaticamente a Câmara Municipal em destinatária integral das vedações do art. 73 da Lei das Eleições. A leitura técnica do tema exige partir do texto legal. O art. 73, § 3º, dispõe que as vedações do inciso VI, alíneas "b" e "c", aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.² Assim, em pleito estadual e federal, a incidência direta dessas restrições não alcança o Município de forma automática, apenas por existir eleição no mesmo ano.

Além disso, os incisos V e VIII do mesmo art. 73 utilizam a expressão "na circunscrição do pleito", o que reforça a necessidade de análise vinculada ao espaço jurídico-eleitoral da eleição em curso. Em 2026, os cargos em disputa são federais e estaduais, de modo que a abordagem sobre Câmara e Município deve ser feita com maior precisão, evitando generalizações inadequadas sobre proibições automáticas. Essa é a base técnica que distingue um material jurídico sério de orientações administrativas apressadas.

BASE LEGAL PARA DESTAQUE

Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos V, VI e VIII, e § 3º. A norma do § 3º limita as vedações de publicidade institucional (inc. VI, "b" e "c") às esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa.

1.2 O que significa "circunscrição do pleito" na prática

A expressão "circunscrição do pleito" é central para compreender o alcance das vedações eleitorais. Nas eleições gerais, a circunscrição é nacional para Presidente da República e estadual para Governador, Senador e Deputados. Isso significa que nem toda restrição do art. 73 pode ser automaticamente projetada sobre a estrutura municipal como se fosse eleição local. A incidência deve ser lida a partir do cargo em disputa e do alcance jurídico da eleição.

Por essa razão, não é tecnicamente correto afirmar, de forma ampla, que o Município está integralmente submetido às mesmas amarras típicas do ano de eleição municipal. O correto é reconhecer que algumas condutas do art. 73 têm incidência diretamente conectada à

2. BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Art. 73, § 3º.

circunscrição do pleito ou à esfera administrativa dos cargos em disputa, exigindo uma análise mais refinada do caso concreto.

EXEMPLO PRÁTICO

A revisão geral da remuneração dos servidores da Câmara não pode ser tratada, por simples automatismo, como vedação eleitoral municipal em eleição geral. É preciso examinar a incidência do inciso VIII do art. 73 à luz da circunscrição do pleito, e não presumir a proibição apenas porque o ano é eleitoral.

1.3 Publicidade institucional: por que a regra não é automática para o Município

No tema da publicidade institucional, o ponto mais importante é novamente o art. 73, § 3º, que limita as vedações do inciso VI, "b" e "c", às esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa. Em leitura literal, isso indica que, nas eleições gerais, a vedação não se dirige automaticamente à esfera municipal apenas porque há pleito em andamento. Esse dado é essencial para evitar um erro comum em cursos e orientações administrativas: tratar a Câmara Municipal como se estivesse sempre, integralmente, sob a mesma vedação aplicável ao Executivo municipal em eleição local.

Contudo, essa conclusão não autoriza liberdade institucional irrestrita. A jurisprudência admite o exame da publicidade veiculada em outras esferas quando dela resultem vantagens eleitorais significativas no pleito em andamento. É exatamente o que ocorreu em precedente no qual a publicidade institucional de uma *prefeitura* beneficiava candidato a *deputado federal* — esferas distintas, mas com inegável repercussão na disputa em curso. Portanto, a publicidade institucional municipal, em eleições gerais, não é automaticamente proibida pelo simples advento do período eleitoral, mas continua sujeita a controle quando extrapola a neutralidade administrativa e passa a beneficiar candidaturas efetivamente em disputa.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — PUBLICIDADE QUE BENEFICIA OUTRA ESFERA

"RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2014. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PREFEITURA. PERÍODO VEDADO. DEPUTADO FEDERAL. BENEFICIÁRIO. REEXAME. SÚMULA 7/STJ. DESPROVIMENTO. [...] Alexandre Lucena (Prefeito de Cidade Gaúcha/PR) e José Carlos Becker de Oliveira e Silva (Deputado Federal reeleito em 2014) foram multados em R\$ 15.000,00 cada um por propaganda ostensiva favorável ao segundo recorrente em informativo institucional do Município que circulara já durante o período de campanha nas eleições gerais de 2014 (art. 73, VI, 'b', da Lei 9.504/97)."

TSE. **Recurso Especial Eleitoral nº 156388** — Curitiba/PR (Cidade Gaúcha). Rel. Min. Herman Benjamin. Julgamento em 27/09/2016, publicado em 17/10/2016. (Ementa conferida na base oficial de jurisprudência do TSE.)

1.4 O que continua proibido: uso da máquina pública para gerar vantagem eleitoral

Mesmo quando a incidência literal do art. 73 não alcança automaticamente o Município, o uso da estrutura pública para favorecer candidaturas permanece juridicamente sensível. O *caput* do art. 73 proíbe condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, e a jurisprudência do TSE é firme no sentido de que as condutas vedadas são interpretadas com tipicidade estrita, mas também de que sua prática produz efeitos quando o tipo legal está preenchido.

Além disso, fora do enquadramento exato do art. 73, continuam plenamente relevantes o art. 37, *caput* e § 1º, da Constituição, a vedação à promoção pessoal e a possibilidade de apuração de abuso de poder político quando a estrutura estatal é instrumentalizada para interferir na disputa eleitoral. Em outras palavras: a Câmara não precisa paralisar sua atuação, mas não pode utilizar a institucionalidade pública como plataforma indireta de favorecimento eleitoral.

EXEMPLO PRÁTICO

Uma campanha institucional da Câmara que exalte feitos de liderança politicamente vinculada a candidato ao governo pode não ser automaticamente ilícita só por existir eleição geral, mas poderá ser questionada se produzir vantagem eleitoral relevante na disputa em curso.

1.5 O impacto real do calendário eleitoral sobre a Câmara

O impacto do calendário eleitoral sobre a Câmara não deve ser traduzido em proibição generalizada, mas em dever de filtragem jurídica mais rigorosa. O ponto central passa a ser: o ato institucional tem natureza genuinamente administrativa e legislativa, ou está sendo construído, apresentado ou divulgado de modo capaz de favorecer agentes, grupos ou candidaturas ligadas ao pleito estadual ou federal? Essa é a pergunta correta.

Assim, o calendário eleitoral altera menos a competência da Câmara e mais a forma de governança institucional. Eventos, homenagens, campanhas, publicações, uso de redes sociais, cerimonial e manifestações oficiais devem ser avaliados à luz da impessoalidade, da finalidade pública e do risco concreto de benefício eleitoral indireto. A prudência aumenta, mas a atividade legislativa e administrativa legítima permanece possível.

MENSAGEM-CHAVE

Em eleição geral, o Município não entra automaticamente em "bloqueio eleitoral total"; ele entra em uma **zona de cautela institucional qualificada**.

1.6 Publicidade promocional × atos meramente informativos

Outro ponto importante é não confundir publicidade institucional promocional com atos necessários de transparência e rotina administrativa. A jurisprudência do TSE distingue situações de mera divulgação oficial ou informativa, sem conotação promocional relevante, embora também afirme, em muitos precedentes, que a publicidade institucional vedada no período legal tem natureza objetiva quando configurado o tipo do art. 73, VI, "b".

Para a Câmara Municipal, isso significa que atos de expediente, publicação de normas, pauta de sessão, extratos e comunicações técnicas podem continuar existindo, desde que não sejam convertidos em ferramenta de personalização política. O problema não é a transparência institucional em si, mas sua deformação em propaganda estatal de enaltecimento, promoção ou construção de capital eleitoral.

Resumo Executivo

Em eleições gerais (federais e estaduais), as vedações de publicidade institucional do art. 73, VI, "b" e "c", não incidem automaticamente sobre o Município, por força do § 3º, que as restringe às esferas cujos cargos estão em disputa. A expressão "circunscrição do pleito" (incisos V e VIII) reforça a leitura vinculada ao cargo disputado. Isso, porém, não significa liberdade irrestrita: persistem o dever de impessoalidade do art. 37, § 1º, da CF, a vedação à promoção pessoal e o controle do abuso de poder político. A regra prática é a neutralidade institucional com análise concreta de risco: a Câmara entra em zona de cautela qualificada, não em paralisação.

Questões para Fixação

1. Explique, com base no art. 73, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, por que as vedações de publicidade institucional não alcançam automaticamente o Município em uma eleição estadual e federal.
2. O que significa "circunscrição do pleito" e qual a sua relevância para definir a incidência das condutas vedadas?
3. Ainda que não incida automaticamente o art. 73, que parâmetros constitucionais e eleitorais continuam aplicáveis à Câmara em ano eleitoral?
4. No REspe nº 156388/TSE, por que a publicidade de uma prefeitura pôde ser examinada mesmo em eleição geral? Relacione a resposta com o conceito de vantagem eleitoral em outra esfera.
5. Diferencie publicidade institucional promocional de atos meramente informativos, apresentando um exemplo de cada um no contexto da Câmara.

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 73 (íntegra) — ver Anexos Legislativos desta apostila.
- Constituição Federal, art. 37, *caput* e § 1º.
- TSE — Temas Seleccionados de Jurisprudência: "Condutas vedadas a agentes públicos" e "Publicidade institucional".

CAPÍTULO 2

Limites de Conduta da Câmara, da Mesa Diretora e dos Vereadores

2.1 O limite é a neutralidade, não a paralisação

Durante o período eleitoral, a Câmara Municipal, a Mesa Diretora e os vereadores não perdem suas atribuições constitucionais. O Legislativo continua podendo deliberar, fiscalizar, realizar sessões, praticar atos administrativos e manter a transparência institucional. O limite jurídico central está em *como* essas competências são exercidas e divulgadas, especialmente quando o ambiente eleitoral aumenta o risco de associação entre atividade pública e promoção política.

Em eleições estaduais e federais, não se pode afirmar, de forma genérica, que toda restrição do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 incide automaticamente sobre a esfera municipal. Ainda assim, a atuação da Câmara continua submetida aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, além de controle eleitoral quando o ato institucional extrapola sua finalidade e gera benefício relevante a candidaturas em disputa.

DESTAQUE LEGAL

CF, art. 37, *caput* e § 1º; Lei nº 9.504/1997, art. 73. A neutralidade institucional é o eixo que organiza todos os limites de conduta examinados neste capítulo.

2.2 Limites da Câmara como instituição

A Câmara Municipal, enquanto instituição, deve preservar postura impessoal. Isso significa que seus canais oficiais, seus eventos, sua identidade visual, suas homenagens e sua agenda pública não podem ser organizados para enaltecer lideranças políticas, construir capital eleitoral ou favorecer, ainda que indiretamente, candidaturas vinculadas ao ambiente estadual ou federal. O fato de o pleito não ser municipal não autoriza a utilização da estrutura legislativa como plataforma promocional.

O risco cresce quando a atuação institucional deixa de ser predominantemente informativa e passa a ter tom celebrativo, personalista ou estrategicamente voltado à exposição de determinados agentes. Embora a limitação do art. 73, § 3º, exista, ela não impede o controle quando a publicidade em outra esfera gera vantagens eleitorais significativas no pleito em andamento.

EXEMPLO PRÁTICO DE RISCO

Site e redes da Câmara destacando repetidamente a imagem e o nome de agente político ligado a candidatura estadual, em cobertura institucional muito superior ao necessário para informar o ato legislativo.

2.3 Limites da Mesa Diretora: dever reforçado de governança

A Mesa Diretora ocupa posição sensível no período eleitoral porque concentra decisões sobre pauta institucional, cerimonial, comunicação, eventos, uso do plenário, homenagens, convites oficiais e gestão administrativa da Câmara. Por isso, seus limites de conduta não se resumem à abstenção de atos ilícitos evidentes; envolvem também dever de prevenção, organização de rotinas de controle e revisão jurídica prévia de situações de maior sensibilidade eleitoral.

Em termos práticos, a Mesa não deve autorizar atos que, embora formalmente regimentais ou administrativos, revelem finalidade desviada ou desbordem da neutralidade institucional. É recomendável que decisões sobre solenidades, campanhas institucionais, cessão de espaços, peças de divulgação e participação de agentes externos sejam fundamentadas e submetidas a filtros técnicos, especialmente quando houver potencial de repercussão eleitoral. A lógica é evitar que a Câmara, por ação ou omissão, contribua para o uso indevido da máquina pública.

DESTAQUE DE GOVERNANÇA

Atuação conjunta entre Mesa Diretora, Procuradoria, Controladoria e comunicação institucional para validação prévia de atos sensíveis.

2.4 Limites dos vereadores: mandato ativo, sem confusão entre função pública e interesse eleitoral

O vereador continua podendo discursar, apresentar requerimentos, denunciar irregularidades, participar de audiências e se posicionar politicamente. O limite está em não utilizar a estrutura material, comunicacional e simbólica da Câmara para fins de autopromoção ou para favorecer terceiros em disputa eleitoral. O mandato é político, mas a estrutura institucional do Legislativo não pode ser convertida em recurso de campanha, nem direta nem indiretamente.

Também é preciso distinguir a atuação parlamentar legítima da conduta personalista em ambiente institucional. Um vereador pode, por exemplo, exercer fiscalização dura e fundamentada; o que não deve fazer é transformar ato da Câmara em peça de marketing político, sobretudo com uso de canais oficiais, servidores, equipamentos, cerimonial ou cobertura institucional desproporcional. Mesmo fora da incidência automática de certas

condutas vedadas, o abuso de poder político e a promoção pessoal continuam sendo parâmetros relevantes de controle.

EXEMPLO PRÁTICO

Vereador que usa cerimônia oficial da Câmara, com estrutura do órgão, para assumir protagonismo incompatível com o caráter institucional do ato.

2.5 Comunicação oficial, redes sociais e publicidade: onde os excessos mais aparecem

A área mais delicada costuma ser a comunicação institucional. O art. 37, § 1º, da Constituição veda publicidade oficial com promoção pessoal, e o TSE possui jurisprudência firme de que, quando configurada a hipótese do art. 73, VI, "b", a infração pode ser objetiva, inclusive em sítios eletrônicos oficiais. Em paralelo, o Tribunal também diferencia publicidade institucional de atos meramente oficiais e necessários, o que reforça a importância da análise concreta do conteúdo e do contexto.

Para a Câmara, isso exige cuidado com legendas, artes, vídeos, chamadas, coberturas de sessões, identidade visual de eventos e destaque nominal ou imagético a parlamentares. Informar é legítimo; personalizar excessivamente, celebrar feitos com tom promocional ou usar canais oficiais como extensão da imagem política de agentes públicos é o que gera risco.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — NATUREZA OBJETIVA DA INFRAÇÃO EM SITE OFICIAL

"ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PREFEITO. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS TRÊS MESES ANTERIORES AO PLEITO. PERÍODO VEDADO. SITE DA PREFEITURA. INFRAÇÃO DE NATUREZA OBJETIVA. DESNECESSÁRIO O CARÁTER ELEITOREIRO. PRECEDENTES. RESPONSABILIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DEVER DE ZELO. [...] A caracterização de conduta vedada por divulgação de propaganda institucional em período proibido, prevista no art. 73, VI, 'b', da Lei nº 9.504/1997, é ilícito de natureza objetiva que independe da finalidade eleitoral [...]. AGRAVO DESPROVIDO."

TSE. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 9071** — Barreiras/BA. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em 11/06/2019, publicado em 07/08/2019. (Ementa conferida na base oficial de jurisprudência do TSE.)

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NO SITE DA PREFEITURA

"ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL VEICULADA EM PERÍODO VEDADO (ART. 73, VI, 'B', DA LEI DAS ELEIÇÕES). POTENCIALIDADE LESIVA. CONDIÇÃO DE CANDIDATO. COMPROVAÇÃO. DESNECESSIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA. DESPROVIMENTO. [...] o TRE/SP, soberano na análise dos fatos e provas, constatou que o então prefeito do Município de Catanduva/SP realizou, em período vedado, publicidade institucional no site da prefeitura."

TSE. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 5197** — Catanduva/SP. Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Julgamento em 23/11/2017, publicado em 19/12/2017. (Ementa conferida na base oficial de jurisprudência do TSE.)

2.6 Eventos, homenagens e sessões solenes: possíveis, mas materialmente sensíveis

A realização de sessões solenes, homenagens, títulos, audiências públicas e outros eventos oficiais não se torna, por si só, ilícita em período eleitoral. Contudo, o problema surge quando esses atos passam a funcionar, na prática, como instrumentos de valorização política de pessoas com vínculo direto ou indireto com candidaturas em disputa. Nesses casos, o exame jurídico deixa de ser apenas formal e passa a considerar finalidade, *timing*, linguagem, protagonismo e forma de divulgação.

Assim, os limites de conduta recomendam prudência redobrada na escolha de homenageados, convidados de destaque, materiais de divulgação, falas institucionais e cobertura audiovisual. O ato pode ser regimentalmente válido, mas ainda assim inadequado sob a ótica da neutralidade institucional. O que protege a Câmara não é apenas a forma do ato, mas a coerência entre sua justificativa pública e sua execução concreta.

2.7 Uso de servidores, bens, espaços e estrutura: limite material inegociável

Independentemente da discussão sobre a incidência integral do art. 73 nas eleições gerais, existe um limite que não se flexibiliza: a estrutura pública não pode ser usada em desvio de finalidade. Servidores, veículos, equipamentos, espaços institucionais, contratos, cerimonial, comunicação oficial e expediente administrativo pertencem à Câmara, não a projetos políticos individuais. Quando tais recursos são orientados, mesmo indiretamente, para valorização eleitoral de agentes ou grupos, o problema deixa de ser apenas administrativo e pode adquirir dimensão eleitoral.

Esse é um ponto em que a atuação preventiva da Mesa Diretora e dos setores técnicos é essencial. O controle do uso de bens e serviços públicos protege não só a legalidade do ato, mas a própria credibilidade institucional da Câmara. A responsabilização, a depender do caso, pode alcançar o agente que praticou o ato, quem autorizou e até beneficiários, especialmente em contextos de conduta vedada ou abuso de poder político.³

Resumo Executivo

A Câmara, a Mesa e os vereadores não sofrem interdição genérica de atuação em ano eleitoral. Existe, sim, um conjunto de limites constitucionais, administrativos e eleitorais que exigem neutralidade institucional, impessoalidade e análise concreta de risco. A instituição não pode virar plataforma de projeção política; a Mesa tem dever reforçado de governança e revisão prévia; o vereador mantém o mandato ativo, mas não pode converter a estrutura da Casa em recurso de campanha. A comunicação oficial é o ponto de maior risco — o TSE reconhece natureza objetiva da infração de publicidade institucional vedada (REspe 9071; AgR-AI 5197). O uso de bens, servidores e espaços é o limite material inegociável. A regra: "não faça" cede lugar a "faça corretamente".

Questões para Fixação

1. Por que se afirma que o limite de conduta em ano eleitoral é a neutralidade institucional, e não a paralisação da Câmara?
2. Quais responsabilidades específicas recaem sobre a Mesa Diretora no período eleitoral, e por que seu dever é "reforçado"?
3. Diferencie a atuação parlamentar legítima de um vereador da conduta personalista vedada, com base no item 2.4.
4. Segundo os precedentes do TSE (REspe 9071 e AgR-AI 5197), o que significa dizer que a publicidade institucional vedada é "infração de natureza objetiva"? Qual a consequência prática dessa qualificação?
5. Por que o uso de bens, servidores e espaços públicos é descrito como "limite material inegociável", independentemente da discussão sobre a incidência do art. 73 em eleições gerais?

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 73, *caput*, incisos I a VIII e §§ 4º, 5º e 8º.
- Constituição Federal, art. 37, § 1º (publicidade dos atos, programas, obras e serviços).

3. Lei nº 9.504/1997, art. 73, *caput* e §§ 4º e 8º.

- TSE — Temas Seleccionados: "Publicidade institucional em sítio eletrônico oficial".

CAPÍTULO 3

Publicidade Institucional e Redes Sociais

3.1 Cautela reforçada, mesmo sem incidência automática da vedação

A comunicação institucional da Câmara Municipal continua legítima em ano eleitoral, pois o Legislativo não pode deixar de informar a sociedade sobre suas atividades essenciais. Contudo, essa comunicação deve ser tratada com prudência redobrada, porque a Constituição exige que a publicidade oficial tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedando a promoção pessoal de autoridades e servidores públicos.⁴ Esse limite constitucional vale em qualquer ano, inclusive fora das hipóteses específicas do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Nas eleições estaduais e federais, a análise precisa partir de um ponto técnico: a vedação do art. 73, VI, "b" e "c", não alcança automaticamente a esfera municipal, já que o § 3º restringe sua incidência às esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa. Ainda assim, isso não autoriza comunicação institucional personalista ou estrategicamente promocional. O Município pode não estar automaticamente dentro da proibição típica, mas continua submetido ao dever de impessoalidade e ao controle de eventual benefício eleitoral relevante.

DESTAQUE LEGAL

CF, art. 37, § 1º — publicidade oficial com caráter educativo, informativo ou de orientação social. | Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 3º — restringe as vedações às esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa.

3.2 Separar informação institucional de promoção pessoal

A Câmara pode divulgar pauta, sessões, projetos, leis promulgadas, audiências públicas, atos administrativos e serviços prestados ao cidadão. O que não pode é transformar essa comunicação em instrumento de enaltecimento individual de vereador, membro da Mesa ou agente político associado a candidaturas em disputa. A diferença entre informação institucional e promoção pessoal está menos no assunto e mais na forma de apresentação: excesso de destaque nominal, centralidade de imagem, linguagem celebrativa e personalização visual são sinais de risco.

A jurisprudência do TSE mostra que a configuração do ilícito eleitoral em publicidade institucional, quando presente a hipótese legal, não depende de conteúdo explicitamente eleitoral. Isso reforça a necessidade de cuidado com o modo de divulgar os atos públicos.

4. CF, art. 37, § 1º: "A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos."

Ainda que, em eleição geral, a incidência típica não seja automática contra o Município, a Câmara deve evitar qualquer formato comunicacional que pareça converter atividade pública em capital político.

EXEMPLO PRÁTICO

Notícia institucional sobre sessão ordinária é legítima; peça gráfica destacando repetidamente o nome, a foto e a atuação individual de um parlamentar em canal oficial já se aproxima de promoção pessoal.

3.3 Redes sociais oficiais não são extensão do perfil político

As redes sociais oficiais da Câmara devem ser tratadas como canais institucionais, e não como espaço de projeção pessoal de parlamentares ou dirigentes. O TSE já reafirmou, em casos envolvendo publicidade institucional em rede social oficial, que a divulgação por meio oficial de comunicação, quando enquadrada na vedação legal, é suficiente para configurar a irregularidade, reconhecendo a objetividade do ilícito em precedentes recentes.

Por isso, é essencial separar rigorosamente o perfil oficial da Câmara dos perfis pessoais dos vereadores. O canal institucional deve informar atos do órgão, com linguagem neutra, identidade visual sóbria e ausência de protagonismo individual excessivo. Quando a rede oficial passa a funcionar como vitrine de agentes específicos, surge o risco de desvio da finalidade pública da comunicação.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — PUBLICIDADE EM REDE SOCIAL OFICIAL DO MUNICÍPIO

"ELEIÇÕES 2022. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, 'B', DA LEI N. 9.504/1997. DIVULGAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NA REDE SOCIAL OFICIAL DO MUNICÍPIO NO PERÍODO VEDADO. APLICAÇÃO DE MULTA. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. [...] condenar o agravante ao pagamento de multa no valor de R\$ 15.000,00, nos termos do art. 73, § 4º, da Lei n. 9.504/1997."

TSE. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060383350** — Goiânia/GO. Rel. Min. Nunes Marques. Julgamento em 24/11/2025, publicado em 18/12/2025. (Ementa conferida na base oficial de jurisprudência do TSE.)

3.4 Divulgação de ações legislativas: objetiva e proporcional

A Câmara pode divulgar suas ações legislativas, inclusive para dar transparência ao processo deliberativo e prestar contas à sociedade. Essa divulgação, porém, deve ser objetiva, proporcional e centrada no órgão, e não em figuras individuais. A comunicação institucional não deve selecionar atos apenas por conveniência política, nem usar linguagem de autopromoção, vitória pessoal ou liderança extraordinária. O foco deve permanecer no interesse público e no funcionamento institucional do Legislativo.

A jurisprudência do TSE também mostra que nem toda comunicação oficial é automaticamente publicidade institucional vedada. Há precedentes distinguindo atos de rotina administrativa e publicações necessárias daquilo que efetivamente representa propaganda institucional. Essa distinção é importante: o objetivo não é silenciar a Câmara, mas orientar uma divulgação tecnicamente segura, impessoal e compatível com o momento eleitoral.

EXEMPLO PRÁTICO

Divulgar a aprovação de um projeto com descrição técnica e institucional é adequado; divulgar o mesmo fato com *slogan*, valorização pessoal e linguagem de conquista individual aumenta o risco jurídico.

3.5 Imagens, vídeos, artes e cobertura audiovisual

O problema jurídico da comunicação institucional não está apenas no texto. Imagens, vídeos, cortes de fala, miniaturas, trilhas, artes comemorativas e enquadramentos visuais também comunicam protagonismo e podem reforçar promoção pessoal. Mesmo quando o texto parece neutro, a composição visual pode desviar a finalidade institucional da publicação, sobretudo se concentrar atenção em determinada liderança política ou associar o órgão público à imagem de um agente específico. Esse cuidado decorre diretamente do art. 37, § 1º, da Constituição.

Em período eleitoral, a prudência recomenda evitar peças com estética de campanha, *slogans* personalistas, montagens com destaque exagerado a autoridades e cobertura audiovisual que transforme ato legislativo em narrativa de valorização política. A comunicação institucional deve explicar o ato, não criar prestígio eleitoral com base na estrutura pública do Legislativo.

3.6 O site oficial exige revisão permanente e controle de permanência de conteúdo

Os precedentes do TSE são especialmente relevantes quanto a sítios eletrônicos oficiais. O Tribunal firmou entendimento de que, quando aplicável a vedação do art. 73, VI, "b", a manutenção de publicidade institucional em site oficial no período vedado pode configurar ilícito de natureza objetiva, independentemente de prova de finalidade eleitoral específica (como visto no AgR-REspe nº 9071, examinado no Capítulo 2).

Para a Câmara, a lição prática é clara: o site institucional deve ser revisado periodicamente, com atenção não só ao que é publicado de novo, mas também ao que permanece em destaque. Notícias antigas, *banners*, galerias, chamadas especiais e páginas comemorativas podem manter conteúdo inadequado visível por longo tempo. Ainda que, nas eleições gerais, o

Município não esteja automaticamente no campo típico da vedação, a boa governança recomenda auditoria prévia e limpeza de conteúdos com potencial promocional.

3.7 Boas práticas: protocolo interno de comunicação

A melhor forma de reduzir risco é adotar protocolo interno específico para publicidade institucional e redes sociais oficiais. Esse protocolo deve prever revisão jurídica prévia de campanhas, filtros de impessoalidade, controle de linguagem, padronização visual, limitação de destaque individual, análise de contexto eleitoral e procedimento de retirada célere de conteúdos inadequados. Em vez de depender do imprevisto, a Câmara deve trabalhar com rotina de conformidade. Também é recomendável integrar Mesa Diretora, Procuradoria, Controladoria e setor de comunicação.

BOAS PRÁTICAS EM COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

Uso estrito de linguagem neutra e impessoal · foco no órgão, jamais na pessoa do agente político · revisão jurídica prévia de peças sensíveis · retirada rápida de conteúdo inadequado ou de risco · auditoria periódica do site e das redes.

Resumo Executivo

A Câmara pode e deve comunicar suas ações, mas de maneira impessoal, objetiva e institucional. Em eleições gerais, a proibição do art. 73, VI, "b" e "c", não incide automaticamente sobre o Município, mas subsistem o dever permanente de impessoalidade do art. 37, § 1º, da CF e o risco eleitoral concreto quando a comunicação se converte em vantagem política. O TSE trata como infração objetiva a publicidade institucional vedada — em site oficial (REspe 9071) e em rede social oficial (AgR-REspEl 060383350). A pergunta-chave não é "posso publicar?", mas "este conteúdo informa a sociedade ou promove alguém com a estrutura da Câmara?". A solução estrutural é um protocolo interno de comunicação.

Questões para Fixação

1. Por que o dever de impessoalidade do art. 37, § 1º, da CF se aplica à publicidade da Câmara mesmo fora das hipóteses do art. 73 da Lei das Eleições?
2. Quais sinais permitem identificar que uma peça de comunicação passou de "informação institucional" para "promoção pessoal"?
3. Comente o precedente AgR-REspEl nº 060383350/TSE: qual o canal envolvido e qual a consequência aplicada?
4. Por que o site oficial exige controle de permanência de conteúdo, e não apenas das novas publicações?

5. Liste cinco itens que um protocolo interno de comunicação institucional em ano eleitoral deveria conter.

Leitura Complementar

- Constituição Federal, art. 37, § 1º.
- Lei nº 9.504/1997, art. 73, VI, "b" e "c", e § 4º.
- TSE — Temas Seleccionados: "Publicidade institucional em rede social oficial" e "meio oficial de comunicação".

CAPÍTULO 4

Uso de Bens, Servidores e Estrutura Pública

4.1 O núcleo do problema é o desvio de finalidade

No período eleitoral, o ponto mais sensível não é apenas saber se determinada vedação do art. 73 incide automaticamente sobre o Município em eleição geral, mas identificar se bens públicos, servidores e estrutura administrativa estão sendo usados para finalidade institucional legítima ou para gerar proveito político-eleitoral. A estrutura da Câmara existe para o exercício das funções legislativa, fiscalizatória e administrativa do órgão, e não para reforçar projetos eleitorais pessoais ou de terceiros. Esse limite decorre tanto do art. 37 da Constituição quanto da lógica das condutas vedadas e do abuso de poder político.

Assim, mesmo quando não houver enquadramento automático em determinada hipótese típica, continua proibido converter a máquina pública em instrumento de campanha. O risco jurídico surge quando carro oficial, sala institucional, equipamentos, material gráfico, servidores, canais de comunicação ou rotinas administrativas passam a servir, direta ou indiretamente, à promoção de candidatura, à organização de ato eleitoral ou à valorização política incompatível com a neutralidade institucional.

BASE NORMATIVA

Constituição Federal, art. 37, *caput* e § 1º; Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos I, II e III (condutas vedadas aos agentes públicos).

4.2 Uso de bens públicos: o que a lei veda de forma mais evidente

O art. 73, I, da Lei nº 9.504/1997 proíbe ceder ou usar, em benefício de candidato, partido ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração pública, ressalvadas hipóteses legais específicas. Embora a análise da incidência de algumas vedações varie conforme a circunscrição e a esfera em disputa, o uso material de bem público para finalidade eleitoral é uma das situações mais claramente problemáticas na jurisprudência do TSE — que já reconheceu, em tema selecionado, a configuração de conduta vedada pelo uso de bem público (hospital municipal) como cenário de gravação de atos de campanha.

Para a Câmara Municipal, isso significa que plenário, gabinetes institucionais, veículos oficiais, equipamentos de som, mobiliário, material de expediente, identidade visual do órgão e espaços administrativos não podem ser utilizados como suporte de campanha nem como cenário de propaganda eleitoral disfarçada. O ponto central é que o bem público deve permanecer funcionalmente vinculado ao interesse institucional do Legislativo, e não ao interesse eleitoral de agentes ou grupos políticos.

EXEMPLO PRÁTICO

Gravação de vídeo com estética eleitoral dentro de dependência oficial da Câmara, ou uso do plenário como ambiente simbólico de valorização de candidatura.

4.3 Servidores públicos: cessão de trabalho para campanha é vedada

O art. 73, III, da Lei das Eleições veda ceder servidor público ou empregar seus serviços, durante o horário de expediente normal, em comitês de campanha eleitoral de candidato, partido ou coligação, salvo se o servidor estiver licenciado. A jurisprudência do TSE interpreta essa regra de forma estrita, por se tratar de norma sancionatória, mas também reconhece sua incidência quando efetivamente demonstrado o uso do trabalho do servidor para fins eleitorais.

Nos precedentes do TSE, há casos em que a Corte afastou a tipificação por não demonstrada a cessão ou utilização do serviço para campanha; por outro lado, também há registros de utilização de servidores e bens públicos na campanha como fator apto a caracterizar abuso de poder político. Para a Câmara, a lição prática é simples: servidor da Casa não pode atuar, no expediente e com vínculo funcional, em atividades eleitorais de vereador, dirigente ou terceiro beneficiado.

DESTAQUE — COMPROVAÇÃO MATERIAL

A mera reprovação ética não basta: é preciso verificar se houve efetiva cessão ou uso do serviço do servidor para campanha. O ilícito se configura pela comprovação material do desvio de função pública para finalidade eleitoral durante o expediente.

4.4 Estrutura administrativa: o ilícito pode estar no conjunto

Muitas vezes, o problema jurídico não aparece em um ato único e ostensivo, mas no uso articulado da estrutura administrativa para produzir vantagem política. A soma de decisões aparentemente pequenas — agenda organizada por setor institucional, apoio logístico, uso de motoristas, preparo de material, mobilização de equipe, cerimonial, transmissão oficial, reservas de espaço e cobertura institucional — pode revelar desvio de finalidade e uso indevido da máquina pública. O TSE reconhece que o abuso de poder político depende de gravidade suficiente para comprometer a legitimidade e a normalidade das eleições.

Por isso, a análise da Câmara não deve ser apenas atomizada. Às vezes, cada ato isoladamente parece defensável, mas o conjunto revela instrumentalização eleitoral da estrutura pública. Em período eleitoral, a gestão da Casa precisa avaliar não só "o que será feito", mas também "com que meios", "por quem", "em que contexto" e "com qual beneficiá-

rio político provável". Essa leitura sistêmica é indispensável para prevenir responsabilização institucional e pessoal.

EXEMPLO PRÁTICO

Equipe institucional da Câmara mobilizada para organizar evento formalmente oficial, mas materialmente orientado à projeção de liderança com vinculação eleitoral.

4.5 Nem todo uso funcional é ilícito: a análise é concreta

É importante evitar exageros interpretativos. Nem todo uso de bem público, servidor ou espaço institucional em ano eleitoral é irregular. O TSE tem precedentes reforçando que normas restritivas e sancionatórias devem ser interpretadas de forma estrita. O uso ordinário e funcional da estrutura — para sessões, audiências públicas, atendimento ao cidadão, fiscalização e expediente — permanece plenamente legítimo. O que se reprime é o desvio de finalidade, não a atividade institucional regular.

Esse equilíbrio é essencial para o curso: o objetivo não é gerar pânico administrativo nem inviabilizar o funcionamento da Casa, mas formar critério para distinguir o uso institucional legítimo do uso eleitoral indevido. A pergunta orientadora permanece: o emprego do recurso público serve à função pública do Legislativo ou à promoção de uma candidatura?

4.6 Responsabilidade: quem usa, quem autoriza e quem se beneficia

A responsabilização pelo uso indevido de bens, servidores e estrutura pode alcançar mais de um agente. Pode responder quem praticou materialmente o ato, quem o autorizou ou determinou no âmbito da gestão e, conforme o caso, quem dele se beneficiou eleitoralmente. Em contextos de conduta vedada, a Lei nº 9.504/1997 prevê sanções de multa e, conforme a gravidade, outras consequências; em contextos de abuso de poder político, abre-se a via da AIJE, com possibilidade de sanções mais severas, examinadas nos Capítulos 11 e 13.

Para a Mesa Diretora e os setores técnicos, a consequência prática é o dever de prevenção: documentar decisões, motivar atos sensíveis e submeter situações de risco à revisão jurídica prévia. A cadeia de responsabilidade é uma razão adicional para que a autorização de uso de recursos públicos em período eleitoral seja sempre fundamentada e rastreável.

Resumo Executivo

O núcleo do tema é o desvio de finalidade. O art. 73, I, veda usar ou ceder bens públicos em benefício de candidatura; o inciso III veda o uso do trabalho de servidor, no expediente, em comitê de campanha. O uso de bem público como cenário de campanha é dos casos mais claramente problemáticos na jurisprudência. O ilícito pode estar não num ato isolado, mas no

conjunto articulado da estrutura. Por outro lado, normas sancionatórias se interpretam estritamente: o uso funcional e ordinário da estrutura é legítimo. A responsabilização pode alcançar quem usa, quem autoriza e quem se beneficia — daí o dever de prevenção, motivação e rastreabilidade das decisões.

Questões para Fixação

1. Qual a conduta vedada pelo art. 73, I, da Lei nº 9.504/1997, e como ela se projeta sobre os bens da Câmara (plenário, veículos, equipamentos)?
2. Em que condições o uso do trabalho de um servidor configura a vedação do art. 73, III? O que é necessário comprovar?
3. Explique a ideia de que "o ilícito pode estar no conjunto, e não só no ato isolado". Dê um exemplo.
4. Por que se afirma que nem todo uso funcional da estrutura é ilícito? Qual critério distingue o uso legítimo do indevido?
5. Quem pode ser responsabilizado pelo uso indevido de recursos públicos em campanha, e que medidas preventivas a Mesa deve adotar?

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos I, II e III, e §§ 4º e 8º — ver Anexos.
- Lei Complementar nº 64/1990, art. 22 (abuso de poder de autoridade) — ver Anexos.
- TSE — Temas Selecionados: "Uso de bens públicos" e "Cessão de servidores".

CAPÍTULO 5

Sessões, Homenagens e Eventos Oficiais

5.1 Eventos oficiais continuam possíveis, mas não podem ser instrumentalizados

Sessões solenes, homenagens, concessões de títulos, audiências públicas, seminários e demais eventos oficiais não se tornam ilícitos pelo simples fato de o ano ser eleitoral. A Câmara mantém competência para celebrar datas, reconhecer méritos e abrir espaços de debate público. O que muda é a necessidade de avaliar, com mais rigor, a finalidade, o contexto, o protagonismo e a forma de divulgação de cada evento, de modo a impedir que o ato institucional funcione, na prática, como instrumento de valorização político-eleitoral.

O exame deixa de ser apenas formal. Um evento pode ser regimentalmente válido e, ainda assim, inadequado sob a ótica da neutralidade institucional, se sua estrutura, seu *timing* e sua comunicação revelarem o objetivo de projetar agentes vinculados a candidaturas em disputa. A coerência entre a justificativa pública do evento e sua execução concreta é o que protege a instituição.

5.2 Sessão institucional não se confunde com ato de exaltação política

A sessão da Câmara é espaço de deliberação e de exercício do mandato, não palco de comício. O discurso parlamentar é livre e protegido, mas o uso da sessão — com sua estrutura, transmissão oficial e cobertura institucional — para construir narrativa de exaltação de candidaturas extrapola a finalidade do ato. A distinção entre o debate político legítimo e a instrumentalização eleitoral da tribuna está, sobretudo, no uso desproporcional da estrutura pública para amplificar determinada imagem política.

Homenagens exigem análise redobrada de contexto, *timing* e beneficiário. A escolha de homenageados com vínculo direto a candidaturas, em momento próximo ao pleito, com ampla divulgação institucional, é um cenário clássico de risco. Não se trata de proibir homenagens, mas de garantir que o critério de escolha e a forma de execução respondam a um interesse público verificável, e não a uma estratégia eleitoral.

EXEMPLO PRÁTICO DE RISCO

Sessão solene formalmente regular, mas estruturada de modo a projetar figura politicamente associada a campanha estadual, com forte repercussão nos canais oficiais da Câmara.

5.3 Participação de agentes políticos externos: controlada, não proibida

A presença de autoridades e agentes políticos externos — inclusive pré-candidatos ou candidatos — em eventos da Câmara não é, por si, vedada. O risco está em transformar a participação em vitrine eleitoral: tempo de fala desproporcional, destaque cerimonial incompatível com a natureza do ato, divulgação centrada na figura do convidado e associação da estrutura do Legislativo à sua imagem política. A Mesa deve disciplinar previamente a participação de convidados, equilibrando pluralidade, proporcionalidade e finalidade institucional.

5.4 A cobertura oficial é o ponto em que o risco mais aparece

Muitas vezes, a irregularidade não está no evento em si, mas na forma como ele é divulgado. O TSE possui entendimento consolidado de que, quando presente a hipótese legal, a publicidade institucional vedada configura ilícito de natureza objetiva. A cobertura audiovisual, as artes comemorativas, os cortes de fala e a seleção de imagens podem converter um evento legítimo em peça de promoção pessoal, ainda que o ato em si fosse defensável.

JURISPRUDÊNCIA VERIFICADA — A DIVULGAÇÃO COMO FOCO DO ILÍCITO

"[...] CONDOTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS TRÊS MESES ANTERIORES AO PLEITO. PERÍODO VEDADO. SITE DA PREFEITURA. INFRAÇÃO DE NATUREZA OBJETIVA. DESNECESSÁRIO O CARÁTER ELEITOREIRO. [...] A caracterização de conduta vedada por divulgação de propaganda institucional em período proibido [...] é ilícito de natureza objetiva que independe da finalidade eleitoral [...]."

TSE. **AgR-REspe nº 9071** — Barreiras/BA. Rel. Min. Edson Fachin. Julgamento em 11/06/2019. (Ementa conferida na base oficial do TSE; precedente aplicável por analogia à cobertura institucional de eventos.)

5.5 Boas práticas para sessões, homenagens e eventos

A prevenção começa na concepção do evento e segue até a sua divulgação. Recomenda-se documentar a justificativa institucional do ato, definir previamente critérios objetivos para escolha de homenageados e convidados, padronizar materiais com identidade visual sóbria do órgão, controlar o tempo e o destaque dado a agentes externos, e submeter a divulgação a revisão prévia de impessoalidade. Quando houver dúvida sobre a sensibilidade eleitoral, a consulta à Procuradoria e à Controladoria deve preceder a realização do evento.

ROTEIRO DE PRUDÊNCIA

Finalidade institucional documentada · critério objetivo de homenageados · proporcionalidade na participação de externos · divulgação centrada no órgão · revisão jurídica prévia em casos sensíveis.

Resumo Executivo

Sessões solenes, homenagens e eventos oficiais são lícitos; o que gera risco é seu uso eleitoral. O exame jurídico considera finalidade, *timing*, protagonismo e divulgação. A sessão não pode virar comício, e a homenagem exige análise de contexto e beneficiário. A participação de agentes externos é controlada, não proibida. O ponto crítico costuma ser a cobertura oficial: o TSE trata a publicidade institucional vedada como infração objetiva (AgR-REspe 9071). A proteção está na coerência entre justificativa pública e execução, e em um roteiro de prudência aplicado da concepção à divulgação do evento.

Questões para Fixação

1. Em que situações uma sessão solene, formalmente regular, pode tornar-se juridicamente sensível em ano eleitoral?
2. Quais fatores devem orientar a escolha de homenageados para reduzir o risco de instrumentalização eleitoral?
3. A participação de um pré-candidato em evento da Câmara é proibida? Justifique e indique como controlá-la.
4. Por que se afirma que "o risco mais aparece na cobertura oficial" do evento? Relacione com a natureza objetiva da infração.
5. Elabore um roteiro de prudência para a realização de uma sessão solene em período eleitoral.

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 73, VI, "b".
- Constituição Federal, art. 37, § 1º.
- Regimento Interno da respectiva Câmara — disposições sobre sessões solenes e honorárias.

CAPÍTULO 6

Medidas Preventivas e Proteção da Imagem Institucional

6.1 Proteger a imagem institucional é prevenir desgaste jurídico e político

A reputação da Câmara é um ativo institucional. Em ano eleitoral, ela fica mais exposta, porque qualquer ato pode ser lido sob a ótica da disputa política. Prevenir, portanto, não é apenas evitar sanções: é preservar a credibilidade da instituição, a segurança dos mandatos e a confiança da sociedade no Legislativo. A prevenção eficaz combina cultura de conformidade, rotinas formais de controle e integração entre os setores da Casa.

A lógica preventiva parte de uma constatação simples: é muito mais barato — jurídica, política e institucionalmente — impedir um ato de risco do que remediar suas consequências. Por isso, este capítulo sistematiza as medidas que transformam os princípios estudados nos capítulos anteriores em práticas concretas de governança.

6.2 Protocolo interno de conformidade eleitoral

A primeira medida preventiva é instituir um protocolo interno de conformidade eleitoral, formalizado por ato da Mesa, definindo fluxos, responsáveis e critérios de análise para situações sensíveis. O protocolo deve abranger comunicação institucional, eventos, uso de bens e servidores, e atos de fiscalização com potencial repercussão, estabelecendo quando e como a Procuradoria e a Controladoria devem ser ouvidas previamente.

Um protocolo bem desenhado substitui a improvisação por método. Ele cria previsibilidade, distribui responsabilidades, gera trilha documental e demonstra a diligência institucional da Casa — elemento relevante, inclusive, para afastar a alegação de descuido ou tolerância diante de eventuais questionamentos.

CONTEÚDO MÍNIMO DO PROTOCOLO

Fluxos de aprovação de peças e eventos · filtros de impessoalidade · critérios de uso de bens e servidores · procedimento de retirada célere de conteúdo · matriz de responsáveis · registro documental das decisões.

6.3 Revisão prévia da comunicação institucional

A revisão prévia das peças de comunicação — textos, artes, vídeos, legendas e roteiros — é medida indispensável. Antes de publicar, deve-se verificar se o conteúdo informa o ato institucional ou se o personaliza; se há destaque desproporcional a agentes; se a linguagem é

neutra ou celebrativa; e se a estética se aproxima de campanha. Essa triagem, idealmente, deve ser realizada por equipe treinada e, em casos sensíveis, validada juridicamente.

6.4 Controle de eventos, homenagens e solenidades

O controle de eventos protege a instituição. Recomenda-se um checklist prévio que avalie a finalidade institucional, o critério de escolha de homenageados e convidados, a proporcionalidade do protagonismo, a sobriedade dos materiais e o plano de divulgação. Eventos de maior sensibilidade eleitoral devem ser submetidos a análise jurídica antes da realização, e não apenas após a repercussão.

6.5 Auditoria de site, redes sociais e arquivos visuais

A auditoria periódica do site, das redes sociais e dos arquivos visuais evita passivos desnecessários. Como visto, o que permanece publicado também comunica: notícias antigas, *banners*, galerias e páginas comemorativas podem manter conteúdo inadequado visível. A auditoria deve identificar e tratar conteúdos com potencial promocional, documentando as decisões de manutenção ou retirada.

6.6 Capacitação e atuação integrada

A capacitação de vereadores, servidores e setores técnicos reduz o erro recorrente. Muitos riscos derivam menos de má-fé e mais de desconhecimento sobre a fronteira entre o institucional e o eleitoral. Treinamentos periódicos, materiais de orientação e canais de dúvida elevam o padrão de conformidade de toda a Casa.

Por fim, a atuação integrada entre Mesa Diretora, Procuradoria, Controladoria e comunicação institucional é decisiva. A publicidade, os eventos e o uso de recursos são temas transversais, que envolvem legalidade, estratégia institucional, reputação e risco eleitoral. Quanto mais próxima a eleição, maior deve ser a exigência de neutralidade, sobriedade e documentação das decisões.

SÍNTESE PREVENTIVA

A melhor defesa da imagem institucional é a impessoalidade organizada: protocolo formal, revisão prévia, auditoria contínua, capacitação e integração dos setores da Casa.

Resumo Executivo

A prevenção protege reputação, mandatos e legalidade. As medidas centrais são: protocolo interno de conformidade eleitoral (formalizado, com fluxos e responsáveis); revisão prévia da comunicação; controle de eventos por checklist; auditoria periódica de site, redes e arquivos visuais; capacitação dos envolvidos; e atuação integrada entre Mesa, Procuradoria,

Controladoria e comunicação. A diretriz unificadora é a "impessoalidade organizada": transformar princípios em rotinas formais e documentadas, porque prevenir é sempre mais barato que remediar.

Questões para Fixação

1. Por que a proteção da imagem institucional é tratada como medida de prevenção jurídica, e não apenas de comunicação?
2. Quais elementos compõem o conteúdo mínimo de um protocolo interno de conformidade eleitoral?
3. Que perguntas a revisão prévia de uma peça de comunicação deve responder antes da publicação?
4. Por que a auditoria de site e redes deve incluir conteúdos antigos já publicados?
5. Qual o papel da atuação integrada entre Mesa, Procuradoria, Controladoria e comunicação na prevenção de riscos?

Leitura Complementar

- Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípios da Administração Pública).
- Lei nº 9.504/1997, art. 73 (condutas vedadas) — referência para o desenho do protocolo.
- Atos normativos internos da Câmara sobre comunicação e cerimonial.

CAPÍTULO 7

Fiscalização Parlamentar: Dever Constitucional e Limites

7.1 A fiscalização do Executivo é dever constitucional permanente

O controle dos atos do Poder Executivo é função típica e indeclinável do Poder Legislativo. A Constituição atribui à Câmara o poder-dever de fiscalizar, e o ano eleitoral não suspende nem reduz essa competência. Ao contrário, fiscalizar continua sendo instrumento essencial de proteção do interesse público, prevenção de irregularidades e fortalecimento da transparência. O vereador que se omite por receio eleitoral falha em uma de suas atribuições centrais.

O que o período eleitoral exige não é menos fiscalização, mas fiscalização mais cuidadosa em sua forma e em sua comunicação. A legitimidade do controle depende de finalidade pública verificável, de fundamento institucional e de documentação adequada. A diferença entre o controle legítimo e o desvio de finalidade não está no rigor da fiscalização, mas em seu propósito e em seu método.

FUNDAMENTO

A fiscalização parlamentar é poder-dever constitucional do Legislativo. Em ano eleitoral, permanece íntegra a competência; muda apenas a exigência de método, finalidade pública e sobriedade na comunicação.

7.2 Fiscalização legítima começa com finalidade pública verificável

A primeira marca da fiscalização legítima é a finalidade pública. O controle deve voltar-se à proteção do erário, à regularidade administrativa e ao interesse coletivo — não à exposição política, à perseguição seletiva ou à construção de fatos com repercussão eleitoral. Quando o objetivo real do ato é o ganho político, e não o interesse público, abre-se a porta para o desvio de finalidade, ainda que a forma do ato seja regular.

A finalidade pública não é mera declaração: deve ser demonstrável a partir do objeto, do momento, dos meios e dos encaminhamentos da fiscalização. Por isso, o controle sério deixa rastro: define o fato a apurar, motiva o ato, escolhe o instrumento adequado e termina em providência institucional. Esses elementos serão detalhados no Capítulo 8.

7.3 Método, não improviso; complementaridade, não substituição

Fiscalizar o Executivo exige método, não improviso. A atuação parlamentar ganha solidez quando parte de um fato delimitado, apoia-se em prova inicial mínima, escolhe o instrumento

correto (requerimento, pedido de informações, convocação, inspeção, CPI conforme o caso) e documenta cada etapa. O improviso enfraquece a própria fiscalização e a expõe a alegações de motivação política.

Além disso, a fiscalização parlamentar não substitui os órgãos de controle (Tribunal de Contas, Ministério Público, Controladoria), mas atua de forma complementar. O vereador pode — e deve — encaminhar aos órgãos competentes os indícios que apurar, somando esforços de controle em vez de pretender concentrar em si a função apuratória e sancionatória.

7.4 O maior risco não é fiscalizar, mas comunicar a fiscalização de modo personalista

O ponto de maior risco eleitoral, em regra, não está no ato de fiscalizar, mas na forma de comunicá-lo. Transformar o ato fiscalizatório em peça de marketing político — com tom de denúncia espetacular, antecipação de culpa, uso de canais oficiais e protagonismo individual — é o que aproxima o controle legítimo do desvio de finalidade. A comunicação deve ser sóbria, posterior à formalização e centrada no fato e no encaminhamento, não na figura do parlamentar.

A proteção do vereador está, justamente, na documentação e na coerência do percurso fiscalizatório. Quando o fato é delimitado, o ato é motivado, a prova é organizada e a providência é institucional, a fiscalização se torna defensável, ainda que politicamente incômoda para o fiscalizado.

EXEMPLO PRÁTICO

Um vereador pode exercer fiscalização dura e fundamentada sobre uma licitação. O que não deve fazer é divulgar, antes mesmo de qualquer apuração, peça personalista em canal oficial anunciando "vitória" pessoal contra o adversário político.

7.5 Os cinco critérios distintivos do controle legítimo

A distinção entre fiscalização legítima e desvio de finalidade pode ser organizada em cinco critérios práticos, que funcionam como roteiro de autoavaliação para o parlamentar e para a assessoria.

Critério	Fiscalização legítima	Sinal de desvio
1. Finalidade	Interesse público verificável	Ganho político ou perseguição
2. Objeto	Fato administrativo delimitado	Acusação genérica e difusa
3. Método	Deixa rastro documental	Improviso, ausência de registro
4. Proporcionalidade	Firmeza compatível com o fato	Espetáculo, exagero, dramatização
5. Comunicação	Informa o controle, sóbria e posterior	Propaganda, antecipação de culpa

O primeiro critério é a finalidade: interesse público *versus* ganho político. O segundo é o objeto: a fiscalização legítima trabalha com fato delimitado, não com suspeita vaga. O terceiro é o método: fiscalização séria deixa rastro documental. O quarto é a proporcionalidade: firmeza não pode virar espetáculo. O quinto é a comunicação: informar o controle não é transformá-lo em propaganda.

7.6 Sinais de alerta

Alguns indícios sugerem que a fiscalização pode estar se aproximando do desvio de finalidade: ausência de fato delimitado; coincidência suspeita entre o ato e o calendário eleitoral; uso intenso de canais oficiais e estrutura pública para divulgação personalista; tom de denúncia antes de qualquer apuração; seletividade incompatível com critérios objetivos; e ausência de encaminhamento institucional concreto. A presença simultânea de vários desses sinais recomenda revisão imediata da estratégia fiscalizatória.

Resumo Executivo

A fiscalização do Executivo é poder-dever constitucional permanente; o ano eleitoral não a reduz, apenas exige mais método e sobriedade. A fiscalização legítima começa pela finalidade pública verificável, exige método (não improviso) e é complementar aos órgãos de controle. O maior risco não é fiscalizar, mas comunicar a fiscalização de modo personalista. Cinco critérios distinguem o controle legítimo do desvio: finalidade, objeto, método, proporcionalidade e comunicação. A proteção do vereador está na documentação e na coerência do percurso. Sinais de alerta combinam ausência de fato delimitado, sincronia eleitoral, divulgação personalista e ausência de encaminhamento institucional.

Questões para Fixação

1. Por que o ano eleitoral não elimina nem reduz o dever de fiscalização do vereador?
2. O que significa dizer que a fiscalização parlamentar é "complementar" aos órgãos de controle, e não substitutiva?

3. Explique por que o maior risco eleitoral costuma estar na comunicação da fiscalização, e não no ato de fiscalizar.
4. Apresente os cinco critérios distintivos do controle legítimo e dê um exemplo de "sinal de desvio" para cada um.
5. Liste quatro sinais de alerta que indicam aproximação do desvio de finalidade na fiscalização.

Leitura Complementar

- Constituição Federal, arts. 31 e 70-71 (fiscalização e controle externo).
- Lei Complementar nº 64/1990, art. 22 (abuso de poder) — limite da instrumentalização eleitoral do controle.
- Regimento Interno da Câmara — instrumentos de fiscalização.

Estruturação, Instrumentos e Prova da Fiscalização

8.1 Estruturar bem é o primeiro passo para proteger juridicamente a fiscalização

A defensabilidade da fiscalização nasce de sua estruturação. Uma fiscalização bem estruturada alinha quatro elementos: o **fato** administrativo a apurar, o **motivo** (a fundamentação que justifica o ato), a **prova** inicial e a **providência** institucional a que o controle conduz. Quando esses elementos estão articulados, o ato resiste à alegação de motivação política; quando faltam, a fiscalização se fragiliza.

8.2 Definir corretamente o fato administrativo

O ponto de partida é delimitar o fato a ser apurado. Fiscalização legítima trabalha com objeto preciso — um contrato específico, uma despesa identificada, uma obra determinada — e não com acusações genéricas. A delimitação do fato orienta a escolha do instrumento, a coleta de prova e a comunicação posterior, além de demonstrar que o controle tem objeto real e verificável, e não uma finalidade difusa de exposição.

8.3 Motivação que aparece no ato

A motivação adequada precisa aparecer no próprio ato fiscalizatório, e não ficar apenas implícita. Requerimentos e pedidos devem explicitar o fato, o fundamento e a finalidade pública pretendida. A motivação expressa cumpre dupla função: orienta o destinatário sobre o que se busca e protege o parlamentar, ao registrar que o ato tem base institucional e não meramente política.

8.4 Base técnica: prova inicial e instrumento correto

A base técnica da fiscalização vem da prova inicial e da escolha do instrumento correto. Antes de agir, convém reunir indícios mínimos — documentos, dados públicos, notícias de irregularidade — que justifiquem a apuração. A seguir, escolhe-se o instrumento proporcional ao fato: requerimento de informações, pedido de documentos, convocação, inspeção, visita técnica ou, em hipóteses graves e nos termos regimentais e constitucionais, comissão de inquérito. O interesse público deve orientar a seleção do alvo, do momento e da providência.

OS QUATRO PILARES DA ESTRUTURAÇÃO

Fato delimitado → **Motivo** expresso no ato → **Prova** inicial e instrumento adequado → **Providência** institucional. A fiscalização defensável alinha esses quatro pilares.

8.5 Instrumentos fiscalizatórios e sua forma adequada

Instrumento fiscalizatório sem forma adequada enfraquece a própria fiscalização. O requerimento seguro começa com objeto delimitado e pedido claro. A inspeção e a visita técnica exigem finalidade pública e registro imediato do que foi verificado. A diligência segura é proporcional ao fato e formalizada. Em todos os casos, o registro documental é o que confere defensabilidade ao ato, transformando a iniciativa parlamentar em peça verificável.

A comunicação dos atos de fiscalização deve ser sóbria e posterior à formalização. Antecipar conclusões, divulgar acusações antes da apuração ou usar canais oficiais para construir narrativa pessoal são práticas que comprometem a legitimidade do controle. A sequência correta dos atos — fato, pedido, prova, encaminhamento e, só então, comunicação institucional — é a própria fonte de segurança jurídica.

Instrumento	Requisito essencial
Requerimento / pedido de informações	Objeto delimitado e pedido claro, com motivação expressa
Inspeção / visita técnica	Finalidade pública e registro imediato do verificado
Diligência	Proporcionalidade ao fato e formalização
Comunicação do ato	Sóbria, posterior à formalização, centrada no fato

8.6 A prova: produzir não é inventar; é registrar corretamente

Fiscalização sem prova organizada perde força institucional. Produzir prova não é inventar prova: é registrar corretamente o fato administrativo. A prova precisa nascer de fonte identificável e minimamente confiável, e não de boatos ou de construções artificiais. A integridade da prova — sua origem, seu contexto e sua cadeia de custódia documental — é o que sustenta a credibilidade do controle.

A organização documental é tão importante quanto a coleta da prova. Documentos numerados, datados, com indicação de origem e contexto, organizados em dossiê coerente, fazem a diferença entre uma suspeita e uma fiscalização defensável. Preservar a prova significa garantir integridade, contexto e possibilidade de conferência por terceiros.

CUIDADO ESPECIAL — PROVA VISUAL E DIGITAL

Prints, fotos, vídeos e capturas de tela exigem registro de data, origem e contexto, preferencialmente com meios que assegurem autenticidade (ata notarial, certificação ou metadados preservados). A prova digital descontextualizada é frágil e pode ser questionada.

8.7 Da prova à providência institucional

A prova precisa conduzir a uma providência institucional, e não apenas à exposição pública. O encaminhamento adequado — representação aos órgãos de controle, requerimento de medidas, comunicação ao Ministério Público ou ao Tribunal de Contas — demonstra que o objetivo do controle é corrigir e responsabilizar, e não apenas gerar repercussão. Uma fiscalização que termina em providência concreta é coerente; uma que termina apenas em publicação personalista revela risco de desvio.

Resumo Executivo

A defensabilidade da fiscalização nasce de sua estruturação em quatro pilares: fato delimitado, motivo expresso, prova inicial com instrumento adequado e providência institucional. Cada instrumento tem forma própria: o requerimento exige objeto e pedido claros; a inspeção exige finalidade e registro; a diligência exige proporcionalidade e formalização. A comunicação deve ser sóbria e posterior. A prova deve nascer de fonte identificável, ser bem organizada e preservada — com cuidado especial para prova visual e digital. E deve conduzir a providência institucional, não apenas à exposição pública. A sequência correta dos atos é a própria fonte de segurança jurídica.

Questões para Fixação

1. Quais são os quatro pilares da estruturação de uma fiscalização defensável?
2. Por que a motivação precisa "aparecer no ato", e não ficar apenas implícita?
3. Relacione cada instrumento fiscalizatório (requerimento, inspeção, diligência) ao seu requisito essencial.
4. O que significa a afirmação "produzir prova não é inventar prova"? Quais cuidados a prova digital exige?
5. Por que a fiscalização deve terminar em providência institucional, e não apenas em exposição pública?

Leitura Complementar

- Regimento Interno da Câmara — requerimentos, pedidos de informação, inspeções e comissões.
- Lei nº 8.443/1992 e normas do respectivo Tribunal de Contas (encaminhamento de representações).
- Código de Processo Civil, arts. 369 e seguintes (noções gerais sobre prova, aplicáveis por analogia à instrução documental).

CAPÍTULO 9

Fiscalização, Transparência e Comunicação

9.1 Três conceitos distintos

Fiscalização, transparência e comunicação não são a mesma coisa, embora estejam relacionadas. Fiscalizar é exercer o controle sobre atos administrativos. Transparência é dar visibilidade pública ao controle e aos seus resultados. Comunicação é a forma como esse conteúdo chega à sociedade. Confundir os três é fonte recorrente de risco: a comunicação inadequada pode deslegitimar uma fiscalização legítima e tecnicamente correta.

A transparência fortalece o controle democrático, mas deve respeitar limites. Fiscalização sem transparência enfraquece o controle; transparência sem responsabilidade comunicacional pode resvalar em antecipação de culpa, exposição indevida e instrumentalização eleitoral. O equilíbrio está em comunicar com responsabilidade.

9.2 A responsabilidade comunicacional começa pela finalidade da mensagem

A responsabilidade comunicacional começa pela finalidade da mensagem. A pergunta a fazer antes de comunicar um ato de fiscalização é: o objetivo é informar a sociedade sobre o controle ou promover politicamente quem fiscaliza? A comunicação institucional deve responder ao interesse público, mantendo o protagonismo do fato e da instituição, e não da figura individual do parlamentar.

A transparência do ato fiscalizatório não autoriza a antecipação de culpa. Divulgar como certo aquilo que ainda está sob apuração viola a presunção de inocência e expõe o parlamentar a responsabilização. A comunicação responsável descreve o que foi feito (o pedido, a diligência, o encaminhamento), sem afirmar conclusões que dependem de apuração futura.

9.3 Canais oficiais exigem sobriedade reforçada

Os canais oficiais da Câmara exigem sobriedade reforçada, porque carregam a autoridade institucional do órgão. A comunicação de atos de fiscalização por meio oficial deve ser técnica, impessoal e proporcional. O uso do canal oficial para narrativa de embate político, com tom de denúncia espetacular ou destaque pessoal, transforma a transparência em propaganda e cria risco eleitoral, sobretudo em período de campanha.

A proporcionalidade e o contexto também importam. Uma fiscalização rotineira não justifica campanha de divulgação ostensiva; um fato de maior gravidade exige comunicação cuidadosa, fundamentada e voltada ao encaminhamento institucional. A boa transparência

mostra a trilha do controle: fato, pedido, prova e encaminhamento — nessa ordem e com sobriedade.

A TRILHA DA BOA TRANSPARÊNCIA

Fato → pedido → prova → encaminhamento. A comunicação institucional descreve o percurso do controle, sem antecipar culpa nem personalizar o mérito.

Resumo Executivo

Fiscalização, transparência e comunicação são conceitos distintos e relacionados. Fiscalização sem transparência enfraquece o controle; transparência sem responsabilidade comunicacional resvala em antecipação de culpa e instrumentalização eleitoral. A responsabilidade começa pela finalidade da mensagem: informar o controle, não promover quem fiscaliza. A transparência não autoriza antecipar culpa. Canais oficiais exigem sobriedade reforçada e proporcionalidade. A boa transparência mostra a trilha do controle — fato, pedido, prova, encaminhamento — com sobriedade e sem personalização.

Questões para Fixação

1. Diferencie fiscalização, transparência e comunicação, explicando como a confusão entre elas gera risco.
2. Por que a transparência do ato fiscalizatório não autoriza a antecipação de culpa?
3. Que cuidados específicos os canais oficiais exigem ao comunicar atos de fiscalização?
4. Descreva a "trilha da boa transparência" e explique por que a ordem dos elementos importa.

Leitura Complementar

- Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) — parâmetros de transparência ativa e passiva.
- Constituição Federal, art. 5º, LVII (presunção de inocência) e art. 37, § 1º.

CAPÍTULO 10

Riscos Eleitorais e Situações de Representação

10.1 Nem todo conflito político vira caso eleitoral — mas alguns fatos acendem alerta

É importante começar afastando o alarmismo: nem todo conflito político ou crítica recíproca configura ilícito eleitoral. A disputa de ideias, o embate parlamentar e a fiscalização rigorosa fazem parte do jogo democrático. Contudo, alguns fatos acendem alerta imediato porque tocam diretamente as hipóteses de questionamento perante a Justiça Eleitoral. Conhecer esses focos permite à Câmara e aos agentes públicos calibrar sua conduta e prevenir representações.

10.2 As principais portas de entrada para questionamento eleitoral

A primeira fonte de questionamento é a prática de condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que reúne hipóteses como o uso ou a cessão de bens públicos, o emprego de servidores e a publicidade institucional em período vedado. A segunda grande porta é o abuso de poder político, apurado especialmente por meio da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE). A terceira é o uso indevido de bens públicos, servidores e estrutura estatal. A quarta, examinada nos capítulos anteriores, é a publicidade institucional e a comunicação oficial. E a quinta é a própria forma de conduzir a fiscalização, quando revele desvio de finalidade.

MAPA DOS PRINCIPAIS RISCOS

(1) Condutas vedadas — art. 73 da Lei nº 9.504/1997 · (2) Abuso de poder político — AIJE, art. 22 da LC nº 64/1990 · (3) Uso indevido de bens, servidores e estrutura · (4) Publicidade institucional e comunicação oficial · (5) Fiscalização com desvio de finalidade.

10.3 Representação e AIJE podem caminhar juntas, com pedidos diferentes

Do ponto de vista processual, é importante compreender que uma mesma situação pode gerar, simultaneamente, representação por conduta vedada e Ação de Investigação Judicial Eleitoral por abuso de poder. Os instrumentos têm fundamentos e pedidos distintos: a representação por conduta vedada busca, em regra, a aplicação de multa e demais consequências do art. 73; a AIJE, fundada no art. 22 da LC nº 64/1990, pode levar a sanções mais graves, como a inelegibilidade e a cassação, quando demonstrada gravidade suficiente.

Essa possibilidade de cumulação reforça a importância da prevenção: um único ato mal calibrado pode desencadear mais de uma frente de responsabilização, atingindo agentes diferentes e com consequências de gravidade variável.

10.4 O elo comum: afastamento da finalidade institucional

O denominador comum de todos esses riscos é o afastamento da função pública de sua finalidade institucional. Quando a publicidade deixa de informar e passa a promover, quando o bem público vira suporte de campanha, quando a fiscalização busca exposição em vez de correção, e quando a estrutura estatal é instrumentalizada para a disputa, configura-se o terreno fértil para representação e investigação. A neutralidade institucional, estudada ao longo da apostila, é justamente o antídoto contra esses riscos.

Resumo Executivo

Nem todo conflito político vira caso eleitoral, mas cinco focos acendem alerta: condutas vedadas (art. 73), abuso de poder político (AIJE, art. 22 da LC 64/90), uso indevido de bens e servidores, publicidade institucional e comunicação oficial, e fiscalização com desvio de finalidade. Uma mesma situação pode gerar representação por conduta vedada e AIJE simultaneamente, com pedidos diferentes e consequências de gravidade variável. O elo comum dos riscos é o afastamento da função pública de sua finalidade institucional; a neutralidade é o antídoto.

Questões para Fixação

1. Por que se afirma que nem todo conflito político configura ilícito eleitoral?
2. Enumere as cinco principais "portas de entrada" para questionamento eleitoral em relação à atuação da Câmara.
3. Como a representação por conduta vedada e a AIJE podem caminhar juntas? Quais são seus pedidos típicos?
4. Qual é o "elo comum" de todos os riscos eleitorais examinados, e por que a neutralidade institucional é o antídoto?

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 73 e art. 96 (representações).
- Lei Complementar nº 64/1990, art. 22 (AIJE e abuso de poder) — ver Anexos.

CAPÍTULO 11

Abuso de Poder Político

11.1 O conceito: desvio da função pública para gerar vantagem eleitoral

O abuso de poder político nasce do desvio da função pública para gerar vantagem eleitoral. Não se trata de um ato isolado qualquer, mas do uso da posição, da autoridade ou da estrutura estatal para interferir indevidamente na disputa eleitoral, comprometendo a igualdade de oportunidades entre candidatos. A Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) tem fundamento no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, que pune o abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, visando proteger a normalidade e a legitimidade das eleições.⁵

11.2 Uso indevido da máquina pública: uma das formas mais graves

O uso indevido da máquina pública é uma das formas mais graves de abuso de poder político. Quando bens, servidores, recursos e estrutura administrativa são orientados para favorecer candidaturas, o desequilíbrio que se produz na disputa é particularmente sério, pois utiliza o aparato custeado por toda a sociedade em proveito de um projeto político específico. É por isso que o tema do uso de bens e servidores (Capítulo 4) se conecta diretamente ao abuso de poder.

11.3 Gravidade: nem toda irregularidade administrativa é abuso

Nem toda irregularidade administrativa configura abuso de poder político, mas toda suspeita exige análise de gravidade. O TSE reconhece que a caracterização do abuso depende de gravidade suficiente para comprometer a legitimidade e a normalidade das eleições. Há, portanto, um filtro qualitativo: o ato precisa ter densidade e potencialidade lesiva bastantes para repercutir na disputa. Esse critério evita que toda falha administrativa seja convertida automaticamente em ilícito eleitoral, mas também não tolera o uso instrumental da estrutura estatal.

CRITÉRIO DA GRAVIDADE

O abuso de poder político exige gravidade suficiente para comprometer a legitimidade e a normalidade das eleições. Irregularidade administrativa não é, por si só, abuso — mas pode sê-lo conforme sua densidade e seus efeitos sobre a disputa.

5. BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências. Art. 22.

11.4 Onde o abuso pode aparecer

O abuso pode manifestar-se em diferentes frentes: na publicidade institucional convertida em promoção; em eventos estruturados como vitrine eleitoral; na cessão e no uso de servidores para campanha; no emprego de bens públicos como suporte de propaganda; e até na condução da fiscalização, quando esta se afasta da finalidade pública e se torna instrumento de perseguição ou de projeção política. A análise é sempre contextual e considera o conjunto dos atos, não apenas peças isoladas.

11.5 Reflexos sobre o mandato

Os reflexos do abuso de poder político podem ir muito além de uma multa. Pela LC nº 64/1990 e pela jurisprudência do TSE, a consequência pode incluir a cassação do registro ou do diploma e a declaração de inelegibilidade, a depender da gravidade. As sanções podem alcançar não apenas o candidato beneficiado, mas também o responsável pela conduta e quem dela participou. Esse é o motivo pelo qual a prevenção, examinada no Capítulo 6, é tão decisiva.

A melhor prevenção contra a imputação de abuso é demonstrar finalidade institucional, método e sobriedade. Atos motivados, documentados, proporcionais e impessoais são, ao mesmo tempo, bons em si e defensáveis perante questionamentos. A integridade institucional, mais do que uma virtude abstrata, é uma estratégia concreta de proteção de mandatos.

Resumo Executivo

O abuso de poder político é o desvio da função pública para gerar vantagem eleitoral, apurado por AIJE com base no art. 22 da LC 64/90. O uso indevido da máquina pública é uma de suas formas mais graves. Nem toda irregularidade administrativa é abuso: exige-se gravidade suficiente para comprometer a legitimidade do pleito. O abuso pode aparecer na publicidade, em eventos, no uso de servidores e bens e na condução da fiscalização. Seus reflexos vão além da multa — cassação de registro/diploma e inelegibilidade — e podem alcançar candidato, responsável e partícipes. A prevenção está em finalidade institucional, método e sobriedade.

Questões para Fixação

1. Defina abuso de poder político e indique o seu fundamento legal e o instrumento processual típico de apuração.
2. Por que o uso indevido da máquina pública é considerado uma das formas mais graves de abuso?

3. Explique o critério da "gravidade": por que nem toda irregularidade administrativa configura abuso?
4. Quais são os possíveis reflexos do abuso de poder político sobre o mandato, e quem pode ser alcançado pelas sanções?
5. Como a integridade institucional funciona como estratégia concreta de prevenção do abuso?

Leitura Complementar

- Lei Complementar nº 64/1990, art. 22 (AIJE) e art. 1º, I, "d" e "h" (inelegibilidades correlatas).
- Constituição Federal, art. 14, §§ 9º a 11.

CAPÍTULO 12

Ministério Público Eleitoral e Órgãos de Controle

12.1 O MPE como fiscal da ordem jurídica

O Ministério Público Eleitoral (MPE) atua como fiscal da ordem jurídica e agente de provocação da Justiça Eleitoral. É a ele que, com frequência, chega a notícia de possível irregularidade, cabendo-lhe avaliar a pertinência de provocar o Poder Judiciário. Compreender essa atuação ajuda a Câmara e os agentes públicos a dimensionar corretamente os riscos e a relação institucional com os órgãos de controle.

Nem toda suspeita gera ação imediata. Em regra, ao receber a notícia de possível irregularidade, o MPE pode promover diligências, requisitar informações e avaliar os elementos disponíveis antes de adotar qualquer medida judicial. Essa fase prévia é importante: demonstra que a existência de uma notícia não equivale a uma condenação e que a resposta institucional adequada — colaboração, prestação de informações e documentação — pode ser decisiva.

12.2 Representação e investigação judicial eleitoral

O MPE pode atuar por meio de representação — por exemplo, por conduta vedada — ou por investigação judicial eleitoral, como a AIJE, quando o caso aponta para abuso de poder político, uso indevido dos meios de comunicação ou outras hipóteses graves. A escolha do instrumento depende da natureza dos fatos e dos pedidos pretendidos, conforme examinado no Capítulo 10.

12.3 Órgãos de controle: atuação antes, durante ou paralelamente

Os órgãos de controle — Tribunais de Contas, Controladorias e o próprio Ministério Público em suas demais atribuições — podem atuar antes, durante ou paralelamente à Justiça Eleitoral. A apuração de uma irregularidade administrativa pode tramitar de forma autônoma em relação à eventual repercussão eleitoral. Por isso, a Câmara deve estar preparada para responder a diferentes frentes de controle, com organização documental e coerência nas informações prestadas.

A prova é o ponto de encontro entre a fiscalização parlamentar e a atuação institucional dos órgãos de controle. Uma fiscalização bem documentada (Capítulo 8) gera material útil tanto para o encaminhamento quanto para a eventual defesa institucional. O MPE também observa legitimidade, autoria e beneficiário da conduta — elementos que, novamente, remetem à importância da finalidade institucional e da rastreabilidade dos atos.

12.4 Controle como filtro de legalidade, não como obstáculo

A atuação dos órgãos de controle não deve ser vista como obstáculo, mas como filtro de legalidade. A interação cooperativa — prestar informações, atender requisições, corrigir tempestivamente eventuais falhas — fortalece a credibilidade institucional da Câmara. A postura defensiva ou de ocultação, ao contrário, agrava riscos. O controle entra em cena quando a irregularidade pede resposta institucional; quanto mais transparente e documentada a atuação da Casa, mais tranquila tende a ser essa interação.

Resumo Executivo

O MPE é fiscal da ordem jurídica e provoca a Justiça Eleitoral; nem toda suspeita gera ação imediata, havendo fase prévia de avaliação. Pode atuar por representação (ex.: conduta vedada) ou por investigação judicial (AIJE, em casos de abuso). Os órgãos de controle podem agir antes, durante ou em paralelo à Justiça Eleitoral. A prova é o ponto de encontro entre a fiscalização parlamentar e o controle institucional. A melhor postura é cooperativa: o controle é filtro de legalidade, não obstáculo, e a transparência documentada facilita a interação.

Questões para Fixação

1. Qual o papel do Ministério Público Eleitoral e por que "nem toda suspeita gera ação imediata"?
2. Diferencie a atuação do MPE por representação e por investigação judicial eleitoral.
3. Por que se diz que a prova é "o ponto de encontro" entre a fiscalização parlamentar e os órgãos de controle?
4. Explique por que o controle deve ser tratado como filtro de legalidade, e não como obstáculo.

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 96 (representações) e Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965).
- Lei Complementar nº 75/1993 (atribuições do Ministério Público Eleitoral).

CAPÍTULO 13

Repercussões Jurídicas e Responsabilização

13.1 A responsabilização pode alcançar mais de um agente

Uma das ideias centrais deste capítulo é que a responsabilização por ilícitos eleitorais não se restringe necessariamente ao candidato. Conforme a hipótese, podem responder o agente público que praticou o ato, o gestor que o autorizou ou tolerou e, em determinadas situações, o beneficiário da conduta. Essa pluralidade de responsáveis exige que cada agente compreenda sua própria exposição e adote condutas preventivas.

O TSE registra que, em matéria de condutas vedadas, a responsabilização pode prescindir da condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público. Há, contudo, distinções relevantes: a imposição de multa, por exemplo, em certas hipóteses pode não alcançar o não candidato, conforme o caso. O ponto essencial para o curso é a consciência de que a cadeia de responsabilidade é ampla.

13.2 Multa como primeira consequência — mas não a única

Quando o vereador ou agente público participa de conduta vedada, uma das primeiras consequências possíveis é a multa, prevista expressamente no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997.⁶ A multa, porém, é apenas o primeiro patamar. Conforme a gravidade do caso, podem somar-se consequências mais severas, examinadas adiante.

13.3 Gestores e agentes não candidatos

Os gestores da Câmara podem responder por atos institucionais que autorizam, mantêm ou toleram. O dirigente que aprova uma peça promocional, que autoriza o uso indevido de bem público ou que se omite diante de conteúdo irregular em canal oficial pode ser alcançado pela responsabilização. Igualmente, agentes públicos não candidatos também podem ser responsabilizados, na medida em que a conduta vedada se dirige ao agente público como tal, independentemente de disputar cargo.

13.4 Cassação de registro ou de diploma

Quando a gravidade do caso ultrapassa o patamar da mera infração pecuniária, o ordenamento admite a cassação do registro ou do diploma. A cassação do registro atinge a candidatura antes da diplomação; a cassação do diploma atinge o eleito após o reconhecimento formal do resultado. Em matéria de condutas vedadas, o art. 73, § 5º, da Lei nº 9.504/1997

⁶ Lei nº 9.504/1997, art. 73, § 4º (suspensão imediata da conduta e multa de cinco a cem mil UFIR) e § 6º (as multas serão duplicadas a cada reincidência).

prevê a possibilidade dessa consequência conforme a gravidade da conduta. Trata-se de sanção que atinge diretamente o resultado eleitoral.

13.5 Inelegibilidade

A inelegibilidade é consequência autônoma e especialmente grave, porque não se limita ao pleito atual: ela pode impedir a candidatura em eleições futuras, conforme os prazos e as hipóteses da Lei Complementar nº 64/1990. No campo do abuso de poder, a AIJE pode levar à declaração de inelegibilidade pelo prazo legal, projetando efeitos que extrapolam o mandato em disputa. A inelegibilidade não se confunde com a multa nem com a cassação, e pode coexistir com elas.

Consequência	Alcance	Base
Multa	Sanção pecuniária; primeiro patamar	Art. 73, § 4º, Lei 9.504/97
Cassação do registro	Atinge a candidatura antes da diplomação	Art. 73, § 5º, Lei 9.504/97
Cassação do diploma	Atinge o eleito após a diplomação	Art. 73, § 5º, Lei 9.504/97
Inelegibilidade	Projeta efeitos para eleições futuras	LC 64/1990 (art. 1º e art. 22)
Reflexos administrativos	Improbidade, responsabilização funcional, dano à imagem	Legislação administrativa correlata

13.6 Reflexos administrativos, institucionais e reputacionais

Além das consequências estritamente eleitorais, há reflexos administrativos, institucionais e reputacionais. Um mesmo fato pode repercutir em esferas distintas — eleitoral, administrativa e até de improbidade — e atingir a imagem da instituição como um todo. O dano reputacional, embora não seja uma "sanção" formal, costuma ser duradouro e de difícil reparação, afetando a confiança da sociedade no Legislativo.

13.7 A gravidade como critério central e a exigência de prova robusta

A gravidade do caso é o critério central para sair da irregularidade e entrar na sanção máxima. Quanto maior o desvio da finalidade institucional, maiores tendem a ser as consequências. Por outro lado, prova robusta é requisito indispensável quando se busca cassação ou inelegibilidade: sanções dessa magnitude exigem demonstração sólida da conduta e de sua potencialidade lesiva. Esse duplo movimento — gravidade do fato e robustez da prova — orienta tanto a acusação quanto a defesa institucional.

PRINCÍPIO ORIENTADOR

Quanto maior o desvio da finalidade institucional, maiores as consequências. Sanções graves (cassação, inelegibilidade) exigem prova robusta. A prevenção — finalidade, método, sobriedade e documentação — é a melhor defesa.

Resumo Executivo

A responsabilização pode alcançar quem pratica, quem autoriza/tolera e quem se beneficia, inclusive agentes não candidatos. A multa (art. 73, § 4º) é o primeiro patamar; conforme a gravidade, somam-se cassação de registro ou diploma (art. 73, § 5º) e inelegibilidade (LC 64/90), esta com efeitos para o futuro. Há ainda reflexos administrativos, de improbidade e reputacionais. A gravidade é o critério para a sanção máxima, mas esta exige prova robusta. A diretriz: quanto maior o desvio da finalidade institucional, maiores as consequências — e a prevenção documentada é a melhor defesa.

Questões para Fixação

1. Quem pode ser responsabilizado por ilícitos eleitorais relacionados à atuação da Câmara, além do candidato?
2. Diferencie cassação de registro e cassação de diploma quanto ao momento e ao alcance.
3. Por que a inelegibilidade é considerada consequência "autônoma e especialmente grave"?
4. Qual o papel da "gravidade" e da "prova robusta" na progressão da irregularidade até a sanção máxima?
5. Explique por que os reflexos reputacionais, embora não sejam sanção formal, são especialmente relevantes para a instituição.

Leitura Complementar

- Lei nº 9.504/1997, art. 73, §§ 4º, 5º e 8º.
- Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º e art. 22.
- Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa), nos pontos correlatos.

CAPÍTULO 14

Boas Práticas de Integridade Institucional

14.1 Integridade como mecanismo de proteção

A integridade institucional não é um discurso abstrato: é um mecanismo concreto de proteção do mandato e da própria Câmara. Em ano eleitoral, a Casa que cultiva integridade reduz drasticamente sua exposição a representações, sanções e desgaste reputacional. As boas práticas reunidas neste capítulo consolidam, em forma de orientação prática, tudo o que foi estudado ao longo da apostila.

14.2 Separar interesse público e interesse político

A primeira boa prática é separar com clareza o interesse público do interesse político. Essa distinção, aparentemente óbvia, é a raiz de quase todos os riscos examinados. Sempre que um ato institucional puder ser lido como instrumento de projeção política, é sinal de que essa fronteira foi tensionada. A pergunta que organiza a integridade é simples: este ato serve à instituição e ao cidadão, ou serve a um projeto político?

14.3 Protocolo interno de conformidade

O protocolo interno de conformidade, já tratado no Capítulo 6, é uma medida concreta de prevenção. Formalizá-lo, treinar os envolvidos e aplicá-lo com consistência transforma a integridade de intenção em rotina. O protocolo é, ao mesmo tempo, instrumento de prevenção e prova de diligência institucional.

14.4 Comunicação impessoal e sóbria

A comunicação impessoal e sóbria preserva a legitimidade da atuação legislativa. Foco no órgão, linguagem neutra, ausência de protagonismo individual e revisão prévia de peças sensíveis são práticas que protegem a Câmara. A comunicação é, simultaneamente, a área de maior risco e a de maior oportunidade: bem conduzida, fortalece a imagem institucional; mal conduzida, é a principal fonte de questionamentos.

14.5 Fiscalização tecnicamente estruturada

A fiscalização tecnicamente estruturada é prática de integridade, não apenas de controle. Fato delimitado, motivação expressa, prova organizada e providência institucional protegem o parlamentar e qualificam o controle. A integridade, aqui, coincide com a eficácia: a fiscalização bem-feita é mais difícil de desqualificar como perseguição política.

14.6 Controle do uso de bens, servidores e estrutura

O controle do uso de bens, servidores e estrutura da Casa é indispensável. Rotinas de autorização, registro e justificativa para o emprego de recursos públicos em situações sensíveis previnem o desvio de finalidade e documentam a regularidade dos atos. A estrutura pública deve permanecer vinculada ao mandato institucional, jamais ao projeto eleitoral.

14.7 Atuação integrada como defesa institucional

Por fim, a atuação integrada entre Mesa, Procuradoria, Controladoria e comunicação fortalece a defesa institucional. A integridade não é responsabilidade de um único setor, mas resultado de uma cultura compartilhada. A síntese é direta: a integridade institucional é a forma mais segura de preservar mandato e legitimidade.

AS SETE PRÁTICAS DE INTEGRIDADE

(1) Separar interesse público de interesse político · (2) Protocolo interno de conformidade · (3) Comunicação impessoal e sóbria · (4) Fiscalização tecnicamente estruturada · (5) Controle do uso de bens e servidores · (6) Documentação das decisões · (7) Atuação integrada dos setores da Casa.

Resumo Executivo

A integridade institucional protege mandato e Câmara. Suas práticas centrais: separar interesse público de interesse político; manter protocolo interno de conformidade; comunicar de forma impessoal e sóbria; estruturar tecnicamente a fiscalização; controlar o uso de bens e servidores; documentar decisões; e atuar de forma integrada entre os setores. Integridade não é discurso: é a estratégia mais segura de preservação de mandatos e legitimidade.

Questões para Fixação

1. Por que a integridade institucional é descrita como "mecanismo de proteção do mandato", e não apenas como valor ético?
2. Qual é a "pergunta organizadora" da integridade, e por que ela ajuda a identificar riscos?
3. De que modo a fiscalização tecnicamente estruturada é, ao mesmo tempo, prática de integridade e de eficácia?
4. Enumere as sete práticas de integridade e explique brevemente cada uma.

Leitura Complementar

- Revisão integrada dos Capítulos 6, 8 e 9 desta apostila.

- Constituição Federal, art. 37, *caput*; Lei nº 9.504/1997, art. 73.

ENCERRAMENTO

Encerramento

Ao longo desta apostila, percorremos um caminho que parte de uma premissa jurídica precisa e chega a um conjunto de práticas concretas de integridade. Vimos que, em eleições gerais, a Câmara Municipal não entra automaticamente em "bloqueio eleitoral total", mas em uma zona de cautela institucional qualificada. As vedações do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 não incidem de forma automática sobre o Município apenas porque há pleito, mas subsistem os deveres constitucionais de impessoalidade e a possibilidade de controle do abuso de poder político.

O fio condutor de todo o material é a neutralidade institucional com análise concreta de risco. A Câmara, a Mesa Diretora e os vereadores podem continuar a legislar, fiscalizar, comunicar e realizar eventos — desde que seus atos sejam institucionalmente motivados, juridicamente revisados, publicamente impessoais e materialmente desvinculados de promoção política. Em período eleitoral, o dever do Legislativo municipal não é desaparecer, mas atuar sem confundir função pública com vantagem política.

Que este material seja utilizado não como inventário de proibições, mas como instrumento de segurança: um guia para exercer o mandato com firmeza, preservar a instituição e proteger a legitimidade do pleito. A melhor defesa, em qualquer cenário, é a coerência entre a finalidade pública declarada e a execução concreta dos atos.

MENSAGEM FINAL

Em ano eleitoral, comunicar é dever e fiscalizar é dever; personalizar a função pública é o verdadeiro risco. Preservar, ao mesmo tempo, o mandato, a instituição e a legitimidade do pleito — esse é o critério de segurança que resume todo o curso.

Gênesis — Capacitação em Gestão Pública

Referências

Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: jun. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 1992.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações (Lei de Acesso à Informação). Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

Jurisprudência (verificada na base oficial do TSE)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 156388** (Cidade Gaúcha/PR). Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em 27 set. 2016, publicado em 17 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 5197** (Catananduva/SP). Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Julgado em 23 nov. 2017, publicado em 19 dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 9071** (Barreiras/BA). Relator: Min. Edson Fachin. Julgado em 11 jun. 2019, publicado em 7 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 060383350** (Goiânia/GO). Relator: Min. Nunes Marques. Julgado em 24 nov. 2025, publicado em 18 dez. 2025.

Fontes institucionais e leituras doutrinárias recomendadas

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Jurisprudência da Justiça Eleitoral**. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br>. Acesso em: jun. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Temas Selecionados de Jurisprudência**: condutas vedadas a agentes públicos; publicidade institucional. Brasília, DF: TSE.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas. (Obra de referência geral em Direito Eleitoral.)

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. Niterói: Impetus. (Obra de referência geral em Direito Eleitoral.)

Observação metodológica: as ementas reproduzidas nesta apostila foram conferidas diretamente na base oficial de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, com verificação de número do processo, classe, órgão julgador, relator e data de julgamento. As leituras doutrinárias são indicadas como referência geral de aprofundamento; recomenda-se consultar sempre a edição mais recente.

Glossário

Abuso de poder político (ou de autoridade)

Desvio da função pública para gerar vantagem eleitoral, comprometendo a igualdade de oportunidades e a normalidade do pleito. Apurado, em regra, por Ação de Investigação Judicial Eleitoral (art. 22 da LC nº 64/1990).

AIJE — Ação de Investigação Judicial Eleitoral

Instrumento processual para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou de autoridade, podendo resultar em inelegibilidade e cassação, conforme a gravidade (art. 22 da LC nº 64/1990).

Cassação de diploma

Perda do mandato após o reconhecimento formal do resultado (diplomação), decorrente de ilícito eleitoral de gravidade suficiente.

Cassação de registro

Perda da condição de candidato antes da diplomação, em razão de ilícito eleitoral.

Circunscrição do pleito

Âmbito territorial e de cargos a que se refere a eleição: nacional (Presidente), estadual (Governador, Senador, Deputados) ou municipal (Prefeito, Vereadores). Determina o alcance de diversas vedações do art. 73.

Conduta vedada

Comportamento proibido a agentes públicos pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997, por ser tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos.

Inelegibilidade

Impedimento jurídico de concorrer a cargo eletivo, por prazo e nas hipóteses da LC nº 64/1990. Pode projetar efeitos para eleições futuras.

Infração de natureza objetiva

Ilícito cuja configuração independe da demonstração de finalidade eleitoral específica, bastando o preenchimento do tipo legal — entendimento do TSE quanto à publicidade institucional vedada (art. 73, VI, "b").

MPE — Ministério Público Eleitoral

Órgão que atua como fiscal da ordem jurídica e provoca a Justiça Eleitoral, por representação ou investigação judicial.

Neutralidade institucional

Dever de a instituição pública manter postura impessoal, sem favorecer agentes ou candidaturas, preservando a finalidade pública de seus atos.

Publicidade institucional

Divulgação de atos, programas, obras e serviços dos órgãos públicos, que deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, vedada a promoção pessoal (art. 37, § 1º, da CF).

Representação eleitoral

Instrumento processual para levar à Justiça Eleitoral a notícia de ilícito, como conduta vedada, buscando, em regra, multa e demais consequências legais.

Anexos Legislativos

Transcrição dos principais dispositivos citados nesta apostila, conforme texto oficial vigente (Presidência da República — Planalto), consultado em junho de 2026. Reproduzem-se apenas os trechos pertinentes ao tema do curso.

Anexo A — Constituição Federal, art. 37

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Anexo B — Lei nº 9.504/1997, art. 73 (trechos pertinentes)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

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

V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados [as hipóteses das alíneas "a" a "e"];

VI – nos três meses que antecedem o pleito: [...] **b)** com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim

reconhecida pela Justiça Eleitoral; **c)** fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo [hipóteses excepcionais reconhecidas pela Justiça Eleitoral];

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

§ 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.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do *caput* e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

Anexo C — Lei Complementar nº 64/1990, art. 22 (trechos pertinentes)

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político [...].

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral [...].

Os textos acima são reproduções parciais, destinadas a fins didáticos. Para a aplicação prática, deve-se sempre consultar a íntegra atualizada da legislação e a jurisprudência vigente no momento.