doi.org/10.51891/rease.v12i11.32615

O ABUSO DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA EM PERÍODOS ELEITORAIS: CONDUTAS VEDADAS, GRAVIDADE E CONTROLE PREVENTIVO

ABUSE OF THE ADMINISTRATIVE STRUCTURE IN ELECTION PERIODS: PROHIBITED CONDUCT, SERIOUSNESS AND PREVENTIVE OVERSIGHT

John Ross Silva Carvalho[1]
Hermison Victor Pereira Alencar Sampaio[2]
Sayonara Veras[3]
Kárita Carneiro Pereira[4]

RESUMO: O artigo investiga em que condições o emprego de bens, agentes, serviços, recursos e canais institucionais do Estado deixa de constituir atividade administrativa legítima e passa a comprometer a igualdade de oportunidades no processo eleitoral. Examina-se a articulação entre as condutas vedadas da Lei n. 9.504/1997 e o abuso de poder político previsto na Lei Complementar n. 64/1990, sobretudo a distinção entre tipicidade, gravidade e proporcionalidade das sanções. A pesquisa, de natureza qualitativa, utiliza método jurídico-dogmático, raciocínio dedutivo e procedimentos bibliográfico e documental, com consulta à doutrina brasileira, legislação consolidada e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Incluem-se os efeitos da Resolução TSE n. 23.757/2026 sobre publicidade institucional e desinformação, bem como o debate acerca da Lei Complementar n. 219/2025. Defende-se que o aperfeiçoamento da tutela eleitoral depende da separação rigorosa entre a demonstração do ilícito e a dosimetria de suas consequências, combinada a critérios transparentes de aferição da gravidade e a mecanismos preventivos de fiscalização. Propõe-se, como contribuição analítica, uma matriz de exame da finalidade do ato, do benefício eleitoral e da magnitude da utilização da estrutura pública.

Palavras-chave: Abuso de poder político. Condutas vedadas. Administração pública. Igualdade eleitoral. Fiscalização preventiva.

ABSTRACT: This article investigates when the use of public assets, personnel, services, resources and institutional communication channels ceases to be legitimate administrative action and begins to undermine equal opportunities in elections. It examines the relationship between the statutory prohibitions applicable to public officials under Law No. 9,504/1997 and abuse of political power under Complementary Law No. 64/1990, particularly the distinction between the legal elements of an offence, its seriousness and the proportionality of sanctions. Based on a qualitative, doctrinal and documentary approach, the research draws on Brazilian legal scholarship, consolidated legislation and decisions of the Superior Electoral Court. It also addresses Resolution No. 23,757/2026, concerning institutional advertising and disinformation, and the debate surrounding Complementary Law No. 219/2025. The central argument is that effective electoral protection requires a strict distinction between establishing unlawful conduct and assessing its consequences, supported by transparent criteria for determining seriousness and stronger preventive oversight. As an analytical contribution, the article proposes a framework focused on administrative purpose, electoral advantage and the scale of public resources employed.

Keywords: Abuse of political power. Prohibited conduct. Public administration. Electoral equality. Preventive oversight.

[1] Doutor em Direito. Universidade Estácio de Sá (UNESA).
[2] Especialista em Processo Estrutural. Escola Superior do Ministério Público.
[3] Doutorando em Direito. Universidade Estácio de Sá (UNESA).
[4] Doutoranda em Direito. Universidade Estácio de Sá (UNESA).

1 INTRODUÇÃO

Eleições não se decidem apenas nas urnas. Decidem-se, em parte, antes delas, num terreno menos visível: o da desigualdade de meios entre quem disputa o poder de fora e quem o disputa de dentro. O ocupante de cargo público conta com veículos, repartições, servidores, verbas, cadastros de beneficiários e canais oficiais de comunicação, além de algo mais difícil de medir e, por isso mesmo, mais difícil de coibir: a capacidade de decidir quem recebe o quê, e quando. Tudo isso é mantido pelo contribuinte, o mesmo cidadão que, semanas depois, será chamado a votar.

A vantagem eleitoral advinda do exercício de funções públicas não se limita ao gasto financeiro. Abrange o acesso à informação, a capacidade de mobilizar pessoas, a autoridade simbólica do cargo e a gestão do tempo das políticas públicas. Em períodos eleitorais, atos rotineiros podem adquirir impacto competitivo pela forma como são escolhidos, comunicados ou executados. É nesse encontro entre legitimidade administrativa e disputa pelo voto que se localiza o problema jurídico examinado.

A esse fenômeno o Direito Eleitoral brasileiro responde por duas vias. A primeira é analítica, de tipos fechados: o catálogo de condutas vedadas aos agentes públicos, previsto nos arts. 73 a 78 da Lei n. 9.504/1997. A segunda é aberta, de textura larga: a repressão ao abuso de poder político ou de autoridade, por meio da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) regulada no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990. O segundo caminho é anterior; o primeiro veio depois e guarda relação direta com a reeleição. A Emenda Constitucional n. 16/1997 admitiu a recondução dos chefes do Executivo e a Lei das Eleições, editada poucos meses depois, tratou de impor limites ao uso da máquina por quem busca permanecer no cargo.

O problema, contudo, não se esgota na existência das normas. O que separa, exatamente, o ato administrativo ordinário, ainda que politicamente conveniente, do ato que corrói a igualdade de oportunidades? Quando a conduta vedada basta, por si só, para a cassação, e quando é preciso demonstrar algo mais? E o que mudou, na prática, quando a Lei Complementar n. 135/2010 trocou a potencialidade de alterar o resultado pela gravidade das circunstâncias? São essas as perguntas que orientam este texto.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: quais parâmetros permitem distinguir a continuidade regular de políticas e serviços públicos de sua instrumentalização em favor de candidaturas, especialmente quando a mesma conduta pode configurar vedação legal específica e abuso de poder político? A pergunta não é meramente

terminológica. Dela depende a possibilidade de controlar a Administração sem transformar a Justiça Eleitoral em revisora generalizada de opções legítimas de governo.

O objetivo geral do estudo consiste em examinar os limites jurídicos do emprego da estrutura administrativa em disputas eleitorais. Como objetivos específicos, pretende-se: delimitar o conceito de abuso de poder político; sistematizar as principais condutas vedadas; distinguir os pressupostos de configuração do ilícito dos critérios de escolha da sanção; e propor parâmetros de prevenção aptos a reduzir a instrumentalização eleitoral de políticas públicas. A hipótese é a de que a tutela da igualdade de oportunidades será mais consistente quando a decisão judicial explicitar, em momentos distintos, a subsunção legal, a gravidade do comportamento e a proporcionalidade da resposta. Adota-se abordagem qualitativa, com método jurídico-dogmático e procedimento de pesquisa bibliográfico-documental, mediante análise de obras brasileiras, textos normativos e precedentes disponibilizados pela Justiça Eleitoral. Não se realiza levantamento estatístico de ações ou decisões; as observações sobre eficiência institucional têm, portanto, caráter propositivo.

2 O ABUSO DE PODER NO DIREITO ELEITORAL

2.1 Fundamento constitucional e conceito

A Constituição de 1988 não define abuso de poder. Contenta-se em prever, no art. 14, § 9º, que lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato e, no que aqui importa, a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (Brasil, 1988). A fórmula é curta. A tarefa que dela decorre, nem tanto.

O art. 37, caput, da Constituição também integra o fundamento da repressão: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência orientam a Administração, mas não constituem, isoladamente, tipos eleitorais sancionadores. É a conjugação desses princípios com a proteção da normalidade do pleito, prevista no art. 14, § 9º, que ilumina a interpretação das regras específicas. A finalidade de um programa social não pode ser substituída pela finalidade de promover uma candidatura; da mesma forma, o compromisso com a continuidade administrativa impede presumir ilícito de toda ação governamental realizada em ano de eleição.

Coube à doutrina e à jurisprudência, portanto, dar contorno a uma categoria que a lei deixou aberta, sem tipicidade rígida. Para Gomes (2022), o abuso de poder, no Direito Eleitoral,

é o mau uso de direito, de situação ou de posição jurídico-social, em prejuízo da lisura da disputa. A ideia é simples e, justamente por isso, elástica: o direito exercido dentro de seus limites é lícito; o mesmo direito, desviado de sua finalidade para ganhar votos, deixa de sê-lo. O Código Eleitoral já apontava nessa direção ao determinar que a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso do poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto, serão coibidos e punidos.

O art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990 contempla o uso indevido, o desvio ou o abuso do poder econômico ou do poder de autoridade e a utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação social em benefício eleitoral. A literatura distingue, a partir daí, as formas política, econômica e comunicacional de abuso. A Resolução TSE n. 23.735/2024, art. 6º, exige correspondência com modalidade de ilícito prevista em lei e veda a criação jurisprudencial de categorias autônomas. Novos expedientes digitais, portanto, devem ser examinados à luz das categorias normativas existentes, e não mediante a invenção de tipos sancionadores.

As fronteiras entre as modalidades são permeáveis, mas não desaparecem. Imagine-se uma prefeitura que direciona benefícios públicos a determinada base eleitoral, transforma a entrega em evento de campanha e utiliza empresas contratadas para ampliar sua divulgação. Os fatos podem reclamar análise conjunta sob a ótica do poder político, do poder econômico e do uso indevido de meios de comunicação, desde que se demonstrem os respectivos elementos e a gravidade necessária. A multiplicidade de rótulos, por si, não torna o fato mais grave; a fundamentação deve identificar qual poder foi desviado, de que modo e com qual repercussão na competição.

2.2 O abuso de poder político e a estrutura administrativa

Entre as espécies, a que mais interessa a este estudo é o abuso de poder político, que a prática da Justiça Eleitoral costuma tratar como sinônimo de abuso de poder de autoridade (Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]a). Trata-se do uso indevido de cargo, função ou emprego público, com desvio de finalidade, para obter proveito eleitoral. A estrutura administrativa (o conjunto de órgãos, agentes, bens, serviços, programas e verbas que o Estado mantém para cumprir suas finalidades) é, nesse cenário, tanto o meio quanto o objeto do abuso. Meio, porque é por seu intermédio que o ato se pratica. Objeto, porque é a sua finalidade pública que se desvirtua.

A expressão "estrutura administrativa" é empregada neste estudo em sentido funcional. Não designa apenas prédios e veículos, mas também orçamento, equipes, bancos de dados, serviços terceirizados, agenda institucional, redes sociais oficiais e poder decisório. A incorporação desses elementos à análise evita que a fiscalização se restrinja ao uso material de um bem público e deixe sem resposta a apropriação de funções e fluxos de informação que podem oferecer vantagem igualmente relevante.

A ilegalidade administrativa e a ilicitude eleitoral não coincidem integralmente. O ato formalmente regular pode ser executado de maneira abusiva, ao passo que uma irregularidade burocrática pode não afetar a competição entre candidaturas. A análise eleitoral exige demonstrar o vínculo jurídico e fático entre o exercício da função pública e a vantagem competitiva indevida. Essa exigência não equivale a provar que o ato modificou o resultado da eleição; significa identificar, com base nas circunstâncias e nas provas, o desvio relevante para a tutela da legitimidade do pleito. A partir dessa distinção, compreende-se a coexistência de tipos específicos, voltados à prevenção, e de uma cláusula de repressão ao abuso, voltada às condutas graves.

3 AS CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS

3.1 Lógica e destinatários

O art. 73 da Lei n. 9.504/1997 abre com uma declaração de princípio: são proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Está ali a razão de ser de todo o capítulo. Não se pune a condição de governante que concorre, mas o aproveitamento dessa condição para colocar-se à frente dos demais.

O conceito de agente público, por sua vez, é largo. Alcança quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração direta, indireta ou fundacional (art. 73, § 1º). O contratado temporário, o ocupante de cargo em comissão, o dirigente de entidade da administração indireta: todos estão dentro do conceito. Isso explica por que as vedações incidem não apenas sobre o prefeito ou o governador candidato, mas sobre toda a cadeia de comando capaz de operar a máquina.

A lógica é preventiva e, em larga medida, objetiva. O legislador presume que certos comportamentos, praticados em certos períodos, são aptos a desequilibrar a disputa, e por isso os proíbe independentemente da prova de que tenham mudado o voto de alguém. A vantagem é a previsibilidade: o administrador sabe, de antemão, o que não pode fazer. O custo é a rigidez, pois o tipo alcança também situações em que o risco concreto à igualdade foi mínimo, o que obriga o julgador a recorrer, na escolha da sanção, à proporcionalidade (Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]a).

Objetividade da conduta não significa responsabilidade sancionatória irrestrita. É necessário provar a prática do ato, sua correspondência ao texto legal e a atribuição da conduta às pessoas efetivamente responsáveis ou alcançadas pelo regime de beneficiários. Além disso, as vedações não compartilham um único intervalo temporal: algumas operam durante o ano eleitoral, outras nos três meses anteriores ao pleito e há hipóteses cuja incidência não depende desse marco. A interpretação sistemática deve, pois, rejeitar tanto a extensão analógica dos tipos quanto a falsa ideia de que todo uso da máquina somente pode ser ilícito depois do registro das candidaturas.

3.2 As principais vedações

Um primeiro grupo de vedações protege o patrimônio e a força de trabalho do Estado. Não se pode ceder ou usar, em benefício de candidato, partido ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração, ressalvada a realização de convenção partidária (inciso I); tampouco usar materiais ou serviços custeados pelos governos ou pelas casas legislativas além das prerrogativas normais do cargo (inciso II); nem ceder servidor ou empregado, ou usar seus serviços, em comitês de campanha durante o expediente, a menos que esteja licenciado (inciso III).

Um segundo grupo disciplina talvez o uso mais tentador da máquina: a distribuição de benefícios. O inciso IV proíbe o uso promocional, em favor de candidato, partido ou coligação, de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público. O § 10 vai além e veda, em todo o ano da eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela administração, ressalvados os casos de calamidade pública, de estado de emergência e de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, hipótese em que o Ministério Público poderá acompanhar a execução financeira e administrativa. O § 11 acrescenta que, em ano eleitoral, esses programas não podem ser

executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por ele mantida. A razão é intuitiva: nenhuma propaganda é mais eficaz do que o benefício concreto, entregue em mãos por quem pede o voto.

A distinção entre o art. 73, IV, e o § 10 merece especial destaque. O inciso IV censura a utilização promocional de bens e serviços de caráter social custeados pelo Estado; o § 10 estabelece, em ano eleitoral, restrição à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, ressalvadas as situações legalmente previstas. Assim, a regularidade orçamentária de um programa não autoriza cerimônias de entrega com finalidade eleitoral, mas a mera continuidade de assistência pública, sem os elementos do tipo, tampouco deve ser presumida abusiva. A existência de lei autorizativa, execução orçamentária anterior e critérios impessoais de seleção constitui ponto de partida para o exame, não salvo-conduto contra desvios posteriores.

O terceiro grupo trata do pessoal. Nos três meses que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, é vedado nomear, contratar, admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens, remover, transferir ou exonerar servidores na circunscrição do pleito, com exceções cuidadosamente listadas, como a nomeação para cargos em comissão e a dos aprovados em concursos homologados antes do prazo (inciso V). Também a revisão geral da remuneração dos servidores é limitada: não pode exceder a recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, no período que se inicia no prazo do art. 7º da própria lei e vai até a posse dos eleitos (inciso VIII).

O quarto grupo concentra-se na circulação de recursos e na comunicação estatal. Nos três meses que antecedem o pleito, o art. 73, VI, restringe transferências voluntárias de recursos, publicidade institucional e pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão, preservadas as exceções legais. A vedação à publicidade institucional, prevista na alínea b, deve ser compreendida em conjunto com o art. 73, § 3º, que delimita sua incidência em função dos cargos em disputa, e com a interpretação consolidada pela Justiça Eleitoral. No primeiro semestre do ano da eleição, o inciso VII estabelece limite para o empenho de despesas publicitárias: o teto corresponde a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores, segundo a redação dada pela Lei n. 14.356/2022. Por sua vez, o art. 74 remete ao abuso de autoridade quando a publicidade viola a impessoalidade exigida pelo art. 37, § 1º, da Constituição.

Os arts. 75 e 77 cuidam de episódios menores só na aparência: proíbem a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos em inaugurações de obras nos três meses

anteriores ao pleito e o comparecimento de qualquer candidato a essas inaugurações. A inauguração, afinal, é um palco; o que se veda é que o dinheiro público monte o cenário.

É indispensável ressalvar que as proibições comportam exceções expressas. O art. 73, § 2º, por exemplo, disciplina determinadas hipóteses de utilização de transporte ou residência oficial por ocupantes de cargos do Executivo; o art. 76 estabelece regras específicas sobre ressarcimento de transporte presidencial. A interpretação dessas permissões é estrita: elas não podem ser convertidas em autorização genérica para custear atos de campanha com recursos públicos. Em relação a inaugurações, os arts. 75 e 77 também possuem disciplina própria, que não se confunde automaticamente com a multa do art. 73.

4 CONDUTAS VEDADAS E ABUSO DE PODER POLÍTICO: ENTRE A TIPICIDADE E A GRAVIDADE

4.1 Dois regimes, uma mesma matéria

Conduta vedada e abuso de poder político não são sinônimos, embora convivam, se sobreponham e se alimentem. A primeira é tipo fechado: o rol do art. 73 deve ser interpretado restritivamente, por tratar-se de direito sancionador. O segundo é cláusula aberta e abrange qualquer uso desviado da posição pública, tipificado ou não. O mesmo fato pode, por isso, caracterizar ambos, como reconhece o art. 74 ao remeter a publicidade em desacordo com o art. 37, § 1º, da Constituição ao art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990.

O ponto decisivo é que a sobreposição de enquadramentos não autoriza dispensar os requisitos de nenhum deles. Uma propaganda institucional irregular em período vedado pode ser típica pelo art. 73, VI, b, sem constituir abuso político grave. Inversamente, uma prática organizada de coação de servidores pode revelar abuso de autoridade mesmo quando não se ajusta perfeitamente a uma hipótese específica de conduta vedada. O juízo deve decompor a narrativa em fatos, normas incidentes, provas e efeitos jurídicos — um antídoto contra a mera repetição de qualificativos acusatórios.

A estrutura sancionatória exige dois juízos sucessivos. Primeiro, verifica-se a ocorrência do comportamento descrito na lei: para as condutas vedadas típicas, não é necessária prova de alteração do resultado eleitoral, pois a norma presume sua aptidão para afetar a isonomia. Segundo, determina-se a consequência jurídica adequada. O art. 20, § 5º, da Resolução TSE n. 23.735/2024 condiciona a cassação por conduta vedada à demonstração de gravidade qualitativa e quantitativa, sem dispensar a análise de proporcionalidade na aplicação da multa e das demais

medidas. O TSE reafirmou essa orientação no AgR-AREspE n. 0600480-08, julgado em 12 de junho de 2025 (Tribunal Superior Eleitoral, 2024; Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]d). Há, pois, uma diferença fundamental entre provar a infração e justificar a consequência máxima.

4.2 Da potencialidade à gravidade

No abuso de poder, a mudança legislativa decisiva ocorreu com a Lei Complementar n. 135/2010, que introduziu o inciso XVI no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990. O dispositivo deslocou a investigação da capacidade de alterar aritmeticamente o resultado da eleição para a gravidade das circunstâncias do ato. Não se exige, portanto, reconstituir quantos votos teriam sido modificados por uma entrega de benefícios, pelo uso de servidores em campanha ou pela exploração de veículo oficial. Isso não torna indiferentes os efeitos da conduta: sua amplitude, o alcance dos beneficiários e o contexto eleitoral permanecem relevantes para avaliar a repercussão do desvio. O que se afasta é o ônus de demonstrar um resultado eleitoral hipotético.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30 e a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578, concluiu, por maioria, pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa. O debate teórico, contudo, não terminou ali.

A pergunta central passa a ser como fundamentar a gravidade sem converter o conceito em fórmula vazia. A jurisprudência do TSE articula a reprovabilidade do comportamento, em sua dimensão qualitativa, com sua repercussão no equilíbrio eleitoral, em sua dimensão quantitativa. No AgR-AREspE n. 0600629-29, julgado em 5 de setembro de 2024, reiterou-se a exigência de demonstração robusta dessas dimensões (Tribunal Superior Eleitoral, [s.d.]c). Relevam, conforme o caso, a posição hierárquica do agente, a natureza e o volume de recursos, a quantidade de destinatários, a duração, a proximidade do pleito e a publicidade conferida ao ato. Nenhum desses elementos, isoladamente, constitui presunção absoluta de abuso. A fundamentação deve explicar por que a combinação concreta deles comprometeu o padrão de competição constitucionalmente protegido.

4.3 Proposta de matriz analítica para casos concretos

A primeira etapa da matriz consiste em identificar a finalidade administrativa legitimamente prevista e as mudanças relevantes em sua execução. A segunda verifica se houve benefício eleitoral juridicamente relevante: promoção de candidatura, exposição institucional assimétrica, favorecimento seletivo ou constrangimento de destinatários e servidores. A terceira

examina a magnitude da instrumentalização: recursos mobilizados, tempo de permanência, alcance territorial ou digital, capacidade de repetição e posição das autoridades envolvidas. Em cada etapa, a conclusão depende de elementos probatórios, não de impressões genéricas.

Essa matriz não pretende criar um novo tipo de ilícito ou estabelecer uma fórmula matemática de gravidade. Sua finalidade é organizar a motivação judicial e o controle preventivo. Para a conduta vedada, a subsunção ao dispositivo permanece indispensável; para o abuso, a prova robusta da gravidade continua sendo requisito autônomo. Uma decisão juridicamente controlável deve indicar quais fatos comprovados sustentam cada uma dessas conclusões e por que a resposta sancionatória escolhida é necessária e proporcional.

5 SANÇÕES E INSTRUMENTOS DE CONTROLE

A ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) está prevista no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990 e pode ser ajuizada pelos legitimados ali indicados, com exposição dos fatos e indicação das provas, indícios e circunstâncias. Reconhecido o abuso, o inciso XIV prevê a declaração de inelegibilidade dos responsáveis que tenham contribuído para o ato e a cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado, observados os pressupostos próprios de imputação. A cassação do beneficiário não significa, de modo automático e indistinto, a imposição de inelegibilidade a toda pessoa integrante da chapa: a responsabilização pessoal reclama fundamentação. Nas eleições majoritárias, a indivisibilidade da chapa repercute sobre a cassação de titular e vice, sem eliminar a necessidade de individualização das demais consequências jurídicas.

As condutas vedadas podem acarretar suspensão do ato, multa e cassação do registro ou diploma, conforme os arts. 73 a 78 da Lei n. 9.504/1997 e a Resolução TSE n. 23.735/2024. Esta fixa, em seu art. 20, as providências sancionatórias e distingue a natureza objetiva da configuração dos tipos da exigência de gravidade para a cassação. Também prevê a recomposição do erário em hipóteses pertinentes e a incidência de outras responsabilidades legais. A multa deve ser individualizada e proporcional; a cassação, por sua excepcional intensidade democrática, exige explicação específica sobre a extensão do ilícito. É insuficiente, nesse ponto, reproduzir a expressão "gravidade das circunstâncias" sem explicitar os fatos que a sustentam.

Há ainda o plano das inelegibilidades de registro. Pela Lei Complementar n. 64/1990, art. 1º, I, tornam-se inelegíveis, entre outros, os que forem condenados por abuso de poder em

representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral (alínea d); os detentores de cargo na administração pública que beneficiarem a si ou a terceiros pelo abuso do poder econômico ou político, quando condenados por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado (alínea h); e os condenados por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que implique cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de oito anos a contar da eleição (alínea j) (Brasil, 1990).

A Lei Complementar n. 219/2025 alterou diferentes hipóteses e critérios de contagem das inelegibilidades, sem modificar diretamente as alíneas d, h e j do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, particularmente relevantes para abuso de poder e condutas vedadas. Entre suas inovações estão regras relativas ao teto de acúmulo de inelegibilidades e à aferição temporal de causas impeditivas no processo de registro. A constitucionalidade de parte das alterações é discutida na ADI n. 7.881/DF. Conforme o acompanhamento público do Supremo Tribunal Federal consultado em 1º de novembro de 2026, houve pedido de destaque no julgamento iniciado em sessão virtual de setembro de 2026, sem decisão colegiada definitiva de mérito identificada nesse andamento. Por isso, não se deve tratar os votos já proferidos como tese vinculante concluída, nem supor que a controvérsia tenha sido encerrada.

O controle, porém, não é apenas punitivo. O próprio § 10 do art. 73 prevê o acompanhamento, pelo Ministério Público, da execução financeira e administrativa de programas sociais em ano eleitoral. Essa atuação prévia, somada à orientação aos gestores e ao controle social, tende a ser mais eficiente do que a cassação tardia.

A dimensão preventiva alcança os controles internos, a fiscalização dos tribunais de contas, o Ministério Público Eleitoral e os mecanismos de transparência administrativa. A Resolução TSE n. 23.735/2024, art. 5º, prevê tutela inibitória destinada a impedir, interromper ou remover condutas ilícitas, observados os pressupostos de plausibilidade do direito e perigo de dano. Intervenção tempestiva e motivada pode preservar serviços essenciais e, simultaneamente, afastar a vantagem eleitoral antes que ela se consolide. O objetivo não é paralisar o governo, mas impedir que a máquina pública mude de finalidade.

6 DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

6.1 Programas sociais e benefícios em ano eleitoral

A ressalva do § 10 para programas sociais já autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior é o ponto em que o sistema mais se tensiona. De um lado,

não se podem paralisar políticas públicas legítimas só porque coincidiram com o calendário eleitoral. De outro, o aumento súbito do número de beneficiários, a mudança de critérios, a escolha do momento da entrega e a presença do candidato na solenidade podem converter um programa legal em instrumento de campanha. Os temas selecionados pelo TSE registram decisões em que programas assistenciais, como a distribuição de posse de terrenos a elevado número de beneficiados, foram considerados ilícitos por desvio de finalidade. A lição é que a legalidade formal do programa não imuniza o modo de sua execução.

O exame de programas sociais deve considerar a sequência temporal dos atos: criação da política, previsão orçamentária, fixação dos critérios de acesso, divulgação, identificação dos beneficiários e forma concreta de execução. Uma expansão administrativa pode ser legítima, inclusive em cenário de necessidade coletiva; pode, porém, revelar finalidade eleitoreira quando acompanhada por alteração arbitrária de critérios, direcionamento territorial ou associação reiterada da prestação estatal a candidatura. Esses indicadores não são provas automáticas. Funcionam como pontos de verificação sujeitos ao contraditório e à produção documental.

6.2 Comunicação institucional e ambiente digital

A comunicação institucional encontrou nas plataformas digitais uma nova escala de circulação. Perfis oficiais, arquivos de vídeos, transmissões ao vivo, impulsionamento e contratação de serviços de comunicação podem ampliar vantagens estruturais já existentes. A Resolução TSE n. 23.757/2026 alterou a Resolução n. 23.735/2024 e passou a explicitar, no art. 15, §§ 2º e 3º, critérios relativos a elementos identificadores de autoridades ou governos e ao dever de adequação prévia de sítios e canais oficiais nos três meses que antecedem o pleito. A alteração também tratou, no art. 6º, § 4º, da difusão de informações falsas ou descontextualizadas e do uso irregular de conteúdo sintético gerado por inteligência artificial, sempre referidos às modalidades de ilícito legalmente previstas. A inovação é significativa: em meio digital, não basta interromper novas publicações; a permanência de material institucional anterior pode exigir providências concretas de adequação.

O entendimento jurisprudencial exige cautela na separação entre perfis pessoais e perfis institucionais. O TSE tem reconhecido a manutenção ou divulgação de publicidade institucional em canais oficiais durante o período vedado como hipótese potencialmente enquadrável no art. 73, VI, b; por outro lado, assentou que a divulgação de atos de gestão em perfil pessoal, sem uso de recursos públicos e sem conteúdo eleitoral abusivo, não configura

automaticamente a mesma infração. A análise concreta da origem dos recursos, do controle editorial do canal e da natureza da mensagem evita tanto a impunidade por simples migração de plataforma quanto a restrição indevida à manifestação política legítima.

A preservação de evidência digital merece tratamento específico. Endereços eletrônicos, datas de publicação, identificação do perfil responsável, contratos de impulsionamento, registros de gestão de páginas e cadeias de compartilhamento podem contribuir para reconstruir autoria, conteúdo, alcance e finalidade. A coleta deve respeitar licitude, autenticidade, integridade e contraditório. Capturas de tela isoladas podem constituir indícios, mas sua força probatória depende do contexto, sobretudo quando a gravidade é inferida da escala e da repetição da comunicação.

6.3 Fiscalização, tempo e efetividade

Há, por fim, o problema da efetividade. As normas existem; a dúvida é se podem ser aplicadas no tempo e no lugar certos. Em municípios pequenos, a fiscalização depende de poucos atores locais, não raro expostos à pressão política. Ações julgadas depois da posse transformam a cassação em fator de instabilidade, com vacância, eleições suplementares e custo para o erário. E a incerteza quanto à gravidade, já apontada, estimula tanto a litigância estratégica quanto a ousadia calculada de quem aposta que o ato não será considerado grave o bastante. A resposta não está apenas em novos tipos legais, mas em instrumentos de prevenção: orientação prévia dos gestores, atuação preventiva do Ministério Público, transparência de dados sobre programas e publicidade, e decisões céleres, que preservem a utilidade da tutela.

A prevenção exige procedimentos auditáveis: inventário dos canais oficiais, revisão da programação de publicidade, rastreabilidade das despesas de comunicação, registro dos critérios de concessão de benefícios e protocolos claros para servidores. Em especial, auditorias devem permitir comparar decisões tomadas antes e durante o calendário eleitoral, sem confundir mudança administrativa legítima com desvio de finalidade. O acompanhamento contínuo tende a produzir evidência mais confiável do que a reconstrução tardia de eventos já encerrados.

Um desafio adicional diz respeito à estabilidade do critério jurisdicional. A exigência constitucional de proteger eleições livres não suprime o dever de preservar a segurança jurídica dos próprios eleitores. Decisões de cassação precisam explicitar a correspondência entre os elementos provados e a gravidade atribuída ao fato, distinguindo consequências para o

candidato beneficiário da responsabilização pessoal de outros agentes. Essa transparência não elimina divergências, mas as torna argumentativamente verificáveis.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O abuso da estrutura administrativa em períodos eleitorais é um problema de desigualdade de meios, e o Direito Eleitoral brasileiro o enfrenta com duas ferramentas complementares. As condutas vedadas, de tipo fechado e lógica preventiva, antecipam a reprovação de comportamentos reiteradamente associados ao uso eleitoreiro da máquina. O abuso de poder político, de moldura aberta, alcança o que o tipo não previu. Entre elas há sobreposição, mas não identidade.

A passagem do critério da potencialidade de alteração do resultado para o da gravidade das circunstâncias aperfeiçoou a resposta ao abuso de poder, mas não suprimiu a dificuldade de fundamentar decisões. No plano das condutas vedadas, a consumação do tipo não deve ser confundida com a exigência de gravidade para a cassação. No plano do abuso, a falta de prova de mudança concreta de votos não dispensa a demonstração séria do desvio, de sua repercussão e de sua relação com o contexto eleitoral. A exigência de fundamentação densa protege, ao mesmo tempo, a igualdade da disputa e a soberania popular, que também sofre quando mandatos são desconstituídos sem critérios controláveis.

Conclui-se que uma tutela efetiva da legitimidade das eleições exige atuação articulada em três frentes: interpretação estável das hipóteses legais, motivação transparente acerca da gravidade e fiscalização preventiva da execução administrativa. A matriz analítica proposta (finalidade pública, vantagem eleitoral identificável e magnitude da instrumentalização do aparelho estatal) oferece uma linguagem verificável para orientar gestores, fiscalizadores e julgadores, sem substituir os requisitos de cada tipo. A Resolução TSE n. 23.757/2026 revela a urgência desse esforço nos ambientes digitais; a discussão sobre a Lei Complementar n. 219/2025, por sua vez, recomenda precisão no tratamento dos efeitos das inelegibilidades. Uma agenda empírica futura poderá testar essas proposições, examinando tempo processual, padrão decisório e efetividade das medidas preventivas.

REFERÊNCIAS

ALVIM, Frederico Franco. *Abuso de poder nas competições eleitorais*. Curitiba: Juruá, 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. *Condutas vedadas e abuso de poder nas eleições*. Salvador: Escola Judiciária Eleitoral da Bahia, 2024. (Guia das Eleições 2024). Disponível em: https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/41440/mod_label/intro/cartilha4-condutas-vedadas.pdf. Acesso em: 1 nov. 2026.

BIM, Eduardo Fortunato. O polimorfismo do abuso de poder no processo eleitoral: o mito de Proteu. *Revista do TRE-RS*, Porto Alegre, v. 8, n. 17, p. 41-70, jul./dez. 2003. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/aeff2423-ce18-4ab7-a961-54f4eefe7509. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997. Dá nova redação a dispositivos constitucionais para admitir a reeleição. Brasília, DF: Presidência da República, 1997a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc16.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Lei n. 14.356, de 31 de maio de 2022. Altera a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, para estabelecer critérios sobre gastos com publicidade dos órgãos públicos em ano eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14356.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, para incluir hipóteses de inelegibilidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 219, de 29 de setembro de 2025. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, e a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp219.htm. Acesso em: 1 nov. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30 e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento em: 16 fev. 2012. Brasília, DF: STF, 2012.

CAMPOS, Jamilson Haddad. Abuso do poder econômico e político e condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições. *Revista Democrática*, Cuiabá, v. 10, p. 31-43, 2023. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/e76c7afa-d155-4b22-876d-49a6517ca255/full. Acesso em: 1 nov. 2026.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 7, n. 2, jul./dez. 2000. Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/institucional/arquivos_o_tre/escola-judiciaria/resenha-eleitoral/edicoes-impressas/2000-vol-7-n-2-jul-dez/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-em-campanha-eleitoral. Acesso em: 1 nov. 2026.

GARCIA, Emerson. O abuso de poder no procedimento eletivo. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 93-127, jan./jun. 2000.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022.

MENDES, Anna Paula Oliveira. *O abuso do poder no direito eleitoral: uma necessária revisitação ao instituto*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.881/DF. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Andamento processual. Brasília, DF: STF, 2026. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7391301. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Resolução n. 23.757, de 2 de março de 2026. Altera a Resolução n. 23.735/2024, que dispõe sobre ilícitos eleitorais. Brasília, DF: TSE, 2026a. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2026/resolucao-no-23-757-de-2-de-marco-de-2026. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados: abuso do poder político e de autoridade. Brasília, DF: TSE, [s. d.]a. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/abuso-de-poder-e-uso-indevido-de-meios-de-comunicacao-social/caracterizacao/abuso-do-poder-politico-e-de-autoridade. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados: abuso do poder político e econômico. Brasília, DF: TSE, [s. d.]b. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/parte-i-inelegibilidades-e-condicoes-de-elegibilidade/abuso-de-poder-e-uso-

indevido-de-meios-de-comunicacao-social/caracterizacao/abuso-do-poder-politico-e-economico. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados: gravidade, potencialidade ou nexo de causalidade. Brasília, DF: TSE, [s. d.]c. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/abuso-de-poder-2013-caracterizacao/potencialidade-ou-nexo-de-causalidade. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Lei das Eleições: Lei n. 9.504/1997 (texto anotado com jurisprudência). Brasília, DF: TSE, [s. d.]d. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nbo-9.504-de-30-de-setembro-de-1997. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados: propaganda institucional. Brasília, DF: TSE, [s. d.]e. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/propaganda-institucional. Acesso em: 1 nov. 2026.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Temas selecionados: generalidades sobre caracterização do abuso. Brasília, DF: TSE, [s. d.]f. Disponível em: https://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/abuso-de-poder-2013-caracterizacao/generalidades. Acesso em: 1 nov. 2026.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2023.

ZILIO, Rodrigo López. Potencialidade, gravidade e proporcionalidade: uma análise do art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar n. 64/90. Revista do TRE-RS, Porto Alegre, v. 16, n. 33, p. 13-36, jul./dez. 2011. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/d01cf416-76e9-42fe-bee6-77d93fc40b44. Acesso em: 1 nov. 2026.