



Ilícitos Eleitorais

11



Ilícitos Eleitorais

A regra fundamental das eleições é a da **igualdade entre todos os candidatos e candidatas**. Isso significa que todos e todas devem, a princípio, partir do mesmo ponto de partida perante o eleitorado. No decorrer do processo eleitoral, as diferenças entre os(as) candidatos(as) devem simplesmente refletir a popularidade de cada candidatura, sem que nenhuma conte com uma vantagem indevida.

Para preservar essa igualdade entre os concorrentes, a legislação eleitoral institui uma série de **vedações e ilícitos eleitorais**, que podem resultar em **diferentes sanções** para quem os cometer.

11.1. Condutas vedadas a agentes públicos

Os(as) agentes públicos encontram-se em posição privilegiada para usar suas competências públicas de modo a alavancar a sua própria candidatura ou candidaturas do seu interesse. Por esse motivo, a Lei nº 9.504/1997, a partir de seu art. 73, elenca uma série de **condutas vedadas** a esses agentes públicos, com o intuito de impedir que eles se valham do seu cargo para beneficiar sua candidatura.

► Quem pode ser considerado “agente público”?

Considera-se agente público(a) 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 Pública direta, indireta ou fundacional.

A seguir, as previsões contidas na Lei de condutas vedadas a agentes públicos(as):

1. É proibido **usar ou ceder bens** (móveis ou imóveis) da Administração Pública em **benefício de candidata e candidato ou partido/coligação**;

Exceções:

- a. É permitida a utilização de bens públicos para a realização das convenções partidárias;
- b. É permitido o uso, em campanha, pelas candidatas e pelos candidatos à reeleição aos cargos de Presidente, Vice-Presidente, Governador(a) e Vice-Governador(a), de suas residências oficiais, com os serviços inerentes à sua utilização normal, para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.
- c. Somente é lícito a ocupante de cargo de presidente da República ou governador fazer uso de cômodo da residência oficial para realizar live, podcast ou outro formato de transmissão eleitoral se, cumulativamente:
 - tratar-se de ambiente neutro, desprovido de símbolos, insígnias, objetos, decoração ou outros elementos associados ao poder público ou ao cargo ocupado;
 - a participação for restrita à pessoa detentora do cargo;
 - o conteúdo divulgado se referir exclusivamente à sua candidatura;
 - não forem utilizados recursos materiais e serviços públicos nem aproveitados servidoras, servidores, empregadas e empregados da Administração Pública direta ou indireta; e

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



Atenção!

A jurisprudência do TSE tem destacado que a utilização de informações de **banco de dados de acesso restrito** da Administração Pública para fins eleitorais configura conduta vedada.

2. É proibido **usar materiais ou serviços** custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que **excedam os limites** previstos nos regimentos internos desses órgãos;
3. É proibido usar os **serviços de servidor público** para comitês de campanha eleitoral de candidata(o)/partido, em seu horário normal de expediente, **salvo se o servidor estiver licenciado**;
4. É proibido **fazer ou permitir uso promocional** em favor de candidata(o) ou partido/coligação quando da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;
5. É proibido, nos **3 (três) meses que antecedem a eleição (a partir de 04.07.2026) e até a posse dos eleitos**, nomear, contratar, demitir sem justa causa, diminuir vantagens, remover ou transferir servidor público na circunscrição da eleição;

Exceções:

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

6. É proibido, nos 3 (três) meses que antecedem as eleições (a partir de 04.07.2026):

- a. Realizar transferência voluntária da União aos Estados, e dos Estados aos Municípios, sob pena de o ato ser nulo;
- b. Autorizar **propaganda** dos programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos/entidades da Administração Pública;
- c. Fazer pronunciamento no rádio ou televisão, **fora** do horário eleitoral gratuito, salvo quando tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo, **a critério da Justiça Eleitoral;**

7. É proibido, empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, **despesas com publicidade** dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que **excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores** empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

8. É proibido, a partir de 07.04.2026 até a posse dos eleitos, 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 eleitoral;

9. É proibida, **durante todo o ano eleitoral**, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, pela Administração Pública ou por entidade vinculada a qualquer candidata(o), exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

10. É proibida, para a realização de inaugurações, a contratação de shows artísticos pagos com dinheiro público nos **3 (três) meses anteriores às eleições** (a partir de 04.07.2026);

11. É proibido a qualquer candidata ou candidato comparecer a inaugurações de obras públicas, nos **3 (três) meses anteriores às eleições** (a partir de 04.07.2026);

12. É proibido às pessoas ocupantes dos cargos de vice-presidente da República, governador e vice-governador utilizar transporte oficial em campanha eleitoral.

11.2. Representação por conduta vedada

As condutas vedadas serão verificadas pela Justiça Eleitoral através de uma **representação**, processo judicial que deverá descrever qual foi a conduta ilícita praticada e em qual das categorias acima ela se encaixa.

- ▶ **Quem pode ajuizar representação?** Qualquer partido político, coligação, candidato ou o Ministério Público Eleitoral.
- ▶ **Até quando posso entrar com uma representação?** A

representação poderá ser ajuizada até o último dia do calendário eleitoral previsto para a diplomação dos eleitos.

- ▶ **Punições:** Os responsáveis pela prática de conduta vedada ficam sujeitos ao pagamento de **multa de R\$ 5.320,50 a R\$ 106.410,00** — que poderão ser duplicadas a cada reincidência — e a candidata beneficiada ou o candidato beneficiado podem ainda ter o seu **registro ou diploma cassados**. Ademais, as condutas previstas pela norma podem caracterizar também ato de improbidade administrativa, a ser investigada em ação própria.
- ▶ **Princípio da proporcionalidade:** a sanção decorrente de condenação por conduta vedada será determinada conforme o **princípio da proporcionalidade**. Isso significa que aquelas condutas vedadas que não impliquem um maior comprometimento da igualdade eleitoral não serão punidas com cassação do registro de candidatura ou diploma de eleito; por outro lado, as condutas vedadas que prejudiquem substancialmente a igualdade eleitoral poderão ser classificadas como abuso de poder e serão punidas com medidas mais drásticas.

11.3. Captação ilícita de sufrágio

A captação ilícita de sufrágio é um ilícito eleitoral caracterizado pelo **oferecimento, promessa ou entrega de bem ou vantagem pessoal** de qualquer natureza pelo(a) candidato(a) para eleitor(a) com o **intuito de obter o seu voto**.



Atenção!

Também está sujeito às sanções da captação ilícita de sufrágio aquele(a) que praticar atos de violência ou grave ameaça contra alguém com o intuito de obter o seu voto.

Assim como no caso das condutas vedadas a agentes públicos, também a captação ilícita de sufrágio pode ser denunciada à Justiça por qualquer partido político, coligação, candidato ou o Ministério Público Eleitoral.

A sanção por essa conduta é a **cassação** do registro de candidatura ou do diploma de eleito(a), além de multa de R\$ 1.064,10 a R\$ 53.205,00.

Para que haja a condenação, não é necessário que fique demonstrado pedido explícito de voto pelo(a) candidato(a). Basta que esteja comprovada a sua anuência e/ou conhecimento da captação de voto.

É crime! Além de ilícito eleitoral, a prática de captação ilícita de sufrágio pode configurar também o **crime** do art. 299 do Código Eleitoral, cuja pena é a reclusão até quatro anos e o pagamento de cinco a quinze dias-multa.

11.4. Abuso de poder

A prática de atos considerados capazes de alterar a paridade de armas entre os candidatos e candidatas, comprometendo a **igualdade eleitoral**, é considerada **abusiva** e, portanto, está sujeita a punição. Mesmo o exercício de um direito ou poder, quando realizado de maneira abusiva, pode resultar em punições.

- O abuso de poder, se praticado com fins eleitorais, é investigado no âmbito de uma **Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE)**. Ela segue o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990, o qual prevê **três tipos diferentes de abuso de poder: político, econômico e midiático**.



Atenção!

O TSE já decidiu que o **uso de eventos religiosos para captação de eleitores pode configurar espécie de abuso do poder**. Ainda que não exista uma figura autônoma do “abuso de poder religioso”, ele pode ser detectado — e punido — em conjunção com alguma das outras modalidades previstas legalmente.

Por isso, lembre-se: **é proibido que líder religioso se valha de sua posição de autoridade para pedir voto para algum candidato ou candidata durante cerimônia religiosa**.

- A condenação por abuso de poder pressupõe que o ato investigado tenha tido **gravidade quantitativa e qualitativa**.

Isso quer dizer, o ato tem que, ao mesmo tempo, ter **escala grande o suficiente para afetar o rumo das eleições** (gravidade quantitativa) e ser **reprovável o suficiente para ensejar as duras sanções** acarretadas (gravidade qualitativa).

- As sanções para aqueles condenados por abuso de poder são severas: cassação do registro de candidatura ou do diploma e inelegibilidade pelos próximos 8 anos (contados a partir da eleição em que se praticou o ato, não da condenação).

11.4.1. Abuso de Poder Político

Ocorre abuso de poder político quando o/a **agente estatal** se vale de seus **poderes e prerrogativas públicas** — as quais só dispõe por exercer a função pública — para **beneficiar eleitoralmente** a si próprio ou a outra pessoa. Ou seja, o abuso é caracterizado pelo exercício irregular do cargo público com o objetivo de alavancar uma candidatura ou pré-candidatura.

- Muitas das condutas vedadas apresentadas no tópico 10.1 podem configurar abuso de poder político. A diferença entre uma conduta vedada “simples” e uma conduta vedada que também configura abuso de poder político é o grau de interferência no pleito.

Por essa diferença de grau é que as condutas vedadas “simples” não são, em regra, punidas com cassação e inelegibilidade, somente aquelas que podem vir a ser configuradas como abuso de poder político.



Atenção!

Conforme art. 74 da Lei nº 9.504/1997, a promoção pessoal de autoridade ou servidor público por meio de publicidade pública institucional — que deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social — configura abuso de poder político.

Precedente do TSE

[...] 4. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, o abuso do poder econômico configura-se mediante emprego excessivo de recursos patrimoniais, públicos ou privados, comprometendo-se a paridade de armas e a legitimidade do pleito. **O abuso de poder político caracteriza-se a partir de ato de agente público praticado com desvio de finalidade de caráter eleitoreiro, valendo-se de bens e serviços públicos ou prerrogativas do cargo, em prejuízo à isonomia entre candidaturas.** 5. As condutas vedadas aos agentes públicos pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997 podem também enquadrar-se no gênero abuso de poder previsto no art. 22 da LC nº 64/1990. Assim, não há óbice, em AIJE, à apuração do ato abusivo a partir de fatos que se enquadrem naquelas vedações. Precedentes. 6. Ótica da maioria no Tribunal Superior Eleitoral. Reconhecimento do abuso do poder político e econômico materializado em 3 (três) condutas: [a] **criação do programa social Cesta da Família no ano da eleição** visando ao atendimento de até 50 mil famílias, com expressivo aumento do número de beneficiários em comparação com programa anterior; [b] **desenvolvimento, no ano eleitoral, do programa Morar Melhor, com o objetivo de promover reformas e melhorias em imóveis de famílias de baixa renda, sem lei específica autorizadora e sem efetiva execução orçamentária no exercício anterior;** e [c] **repasse pelo governo estadual a 12 dos 15 municípios de Roraima, no fim do primeiro semestre de 2022, de R\$69.800.000,00 visando ao combate de intercorrências causadas por chuvas na região, em contraposição à falta de transferência em anos anteriores de intempéries, sem controle na**

liberação dos recursos, seguido de apoio eleitoreiro dos prefeitos ao governador (...). 7. Gravidade dos fatos configurada, nos termos do art. 22, XVI, da LC 64/90, em seus aspectos qualitativo e quantitativo. (TSE. RO-El nº 060094096, DJe 13/05/2026)

11.4.2. Abuso de Poder Econômico

O abuso de poder econômico, por sua vez, ocorre a partir do **uso excessivo** — em desrespeito à legislação — **de recursos patrimoniais** para favorecer uma candidatura própria ou de outra pessoa.

No caso do abuso de poder econômico, **não é preciso que qualquer um dos envolvidos seja agente público.**

É na figura do abuso de poder econômico que o famoso “**caixa-dois**” se encontra. Ele nada mais é do que o emprego de recursos não declarados à Justiça na campanha eleitoral.

- Conforme já dito no capítulo de financiamento e gastos de campanha, todos os candidatos e candidatas têm um teto de gastos a se respeitar, que varia em conformidade com o cargo disputado. O(a) candidato(a) que **burlar esse limite** está praticando **abuso de poder econômico**, obtendo vantagem indevida frente aos seus adversários e adversárias.

Precedente do TSE

[...] 2. No tocante ao abuso de poder econômico, este Tribunal entende que **o ilícito se caracteriza por condutas realizadas fora do período eleitoral, inclusive no ano anterior ao pleito, desde que presente a gravidade das circunstâncias** em detrimento da legitimidade do processo eleitoral. Precedente. 3. No caso, a **existência de estrutura organizada para o oferecimento de benesses em troca de voto de eleitores em situação de vulnerabilidade econômica caracteriza captação ilícita de sufrágio e, ainda, abuso do poder econômico**. 4. A jurisprudência do TSE **não exige a prática direta da conduta pelo candidato para a configuração do abuso de poder**, bastando a comprovação de que se tenha beneficiado dele. 5. Na espécie, o nexo causal entre a conduta e o resultado ficou demonstrado por meio de estreito e inafastável vínculo pessoal dos candidatos com o agente responsável direto. 6. A gravidade da conduta apurada nos autos – nas vertentes qualitativa e quantitativa – ficou seguramente demonstrada no intuito eleitoreiro e no emprego de elevada quantia para o oferecimento de bens/vantagens financeiras a eleitores, em detrimento da normalidade e legitimidade das eleições. (TSE. RO-El nº 060163508, DJe 30/03/2026)

11.4.3. Abuso de Poder Midiático

Por fim, o art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 prevê punição para a **“utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social”**. Essa figura também é conhecida como **“abuso do poder midiático”**.

Segundo o TSE, o abuso do poder midiático caracteriza-se na exposição desproporcional de um(a) candidato(a) em detrimento de outros(as), de modo a desequilibrar a disputa.

- Entende-se como “veículo ou meio de comunicação social” em sentido amplo, englobando tanto as concessões públicas — rádio e televisão — quanto a mídia impressa — jornais. **Mas não só:** Desde julgado de 2021, o TSE entende que **também a internet e as redes sociais se enquadram no conceito de “veículos ou meios de comunicação social”** para fins do abuso de poder.



Atenção!

Por esse motivo, **a utilização da internet para difundir informações falsas ou descontextualizadas** em prejuízo de adversária(o) ou em benefício de candidato(a), ou a respeito do sistema eletrônico de votação e da Justiça Eleitoral, **configura abuso do poder midiático**.

O mesmo vale para o uso de conteúdo sintético gerado ou modificado por inteligência artificial ou tecnologias equivalentes.

Precedentes do TSE

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. PROCEDÊNCIA. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DE PODER POLÍTICO. **USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.** CANDIDATO AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. DETENTOR DE MANDATO ELETIVO DE DEPUTADO ESTADUAL. **INCITAÇÃO À VIOLÊNCIA. DESCRÉDITO AO SISTEMA ELEITORAL. DISCURSO DE ÓDIO DURANTE COMÍCIO. COMPARTILHAMENTO EM REDE SOCIAL.** GRAVIDADE E REPROVABILIDADE DA CONDUTA. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO REGIONAL. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (TSE. RO-El nº 060293606, DJe 03/05/2024)

RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2018. DEPUTADO ESTADUAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). **USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.** ABUSO DE PODER POLÍTICO E DE AUTORIDADE. ART. 22 DA LC 64/90. **TRANSMISSÃO AO VIVO. REDE SOCIAL. DIA DO PLEITO. HORÁRIO DE VOTAÇÃO. FATOS NOTORIAMENTE INVERÍDICOS. SISTEMA ELETRÔNICO DE VOTAÇÃO. FRAUDES INEXISTENTES EM URNAS ELETRÔNICAS. AUDIÊNCIA DE MILHARES DE PESSOAS. MILHÕES DE COMPARTILHAMENTOS.** PROMOÇÃO PESSOAL. IMUNIDADE PARLAMENTAR COMO ESCUDO PARA ATAQUES À DEMOCRACIA. IMPOSSIBILIDADE. GRAVIDADE. CASSAÇÃO DO DIPLOMA. INELEGIBILIDADE. PROVIMENTO. (RO-El nº 060397598, DJe 10/12/2021)

Fundamentos legais

Lei nº 9.504/1997: arts. 41-A e 73 a 78. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm

Lei Complementar nº 64/1990: art. 22. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm

Resolução nº 23.735/2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>