



Número: **0601095-02.2026.6.00.0000**

Classe: **REPRESENTAÇÃO ESPECIAL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Superior Eleitoral**

Órgão julgador: **Juiz Auxiliar - Ministro André Mendonça**

Última distribuição : **24/06/2026**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Relator: ANDRÉ MENDONÇA

Assuntos: **Conduta Vedada ao Agente Público, Cargo - Presidente da República**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PARTIDO LIBERAL (PL) - NACIONAL (REPRESENTANTE)	THIAGO LOBO FLEURY (ADVOGADO) MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI (ADVOGADO) MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA (ADVOGADO)
LUIZ INACIO LULA DA SILVA (REPRESENTADO)	
SIDONIO CARDOSO PALMEIRA (REPRESENTADO)	
Procurador Geral Eleitoral (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
166096604	24/06/2026 23:46	Petição Inicial	Petição Inicial

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) MINISTRO(A) RELATOR(A)
DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

CONDUTA VEDADA. ART. 73, VII, DA LEI Nº 9.504/1997. **INDÍCIOS OBJETIVOS DE GRAVE EXTRAPOLAÇÃO DO TETO DE GASTOS COM PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO GOVERNO FEDERAL NO PRIMEIRO SEMESTRE DO ANO ELEITORAL.**

PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA PARA IMEDIATA SUSPENSÃO DE TODOS OS EMPENHOS DE PUBLICIDADE DO GOVERNO – PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR QUE PERDE OBJETO EM 04/07, PRÓXIMO SÁBADO.

PRESERVAÇÃO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES, DA IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVA E DA NORMALIDADE DO PLEITO.

PARTIDO LIBERAL – Diretório Nacional, partido político inscrito no CNPJ sob o n.º 08.517.423/0001-95, com endereço SHS, Quadra 6, Conjunto A - Bloco A, Bairro Asa Sul, n.º 903, Brasília/DF, vem, por seus procuradores (mandato anexo), com fundamento no art. 73, *caput*, inciso VII, §§ 4º, 5º e 8º, bem como nas Resoluções TSE n.º 23.608/2019 e n.º 23.735/2024, propor a presente

**REPRESENTAÇÃO ELEITORAL PELA PRÁTICA DE CONDUTAS VEDADAS,
com PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA**

contra **LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**, Presidente da República e pré-candidato declarado à reeleição, inscrito no CPF sob o n.º 070.680.938-68, podendo ser encontrado no Palácio do Planalto (Praça dos Três Poderes – Plano Piloto, Brasília – DF, 70150-900), e **SIDÔNIO**

SHIS QI 13 Conj. 08 Casa 02 – Lago Sul 71.635-080 Brasília DF T. 55 61 3225 0636 www.bucchianeri.com.br
bucchianeri.adv@gmail.com



CARDOSO PALMEIRA, inscrito no CPF sob o n. 162.843.055-91, portador da cédula de identidade nº 93213573 SSP/BA, Ministro de Estado da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

– I –

Cabimento da representação e legitimidade passiva dos Representados

1. Os dois Representados, no exercício da função pública e no âmbito da execução da política de comunicação institucional do Governo Federal, têm promovido despesas altamente expressivas com publicidade dos órgãos públicos federais desde o início do primeiro semestre de 2026, em volume que, segundo os dados públicos sistematizados pelo Autor, indica a extrapolação do limite previsto em lei já na presente data, o que importa em violação ao disposto na legislação e à paridade de armas indispensável à realização de eleições livres, equilibradas e justas.

2. O que se verifica é uma **intensificação relevante**, claramente perceptível a qualquer cidadão, da comunicação governamental em ano eleitoral, com o emprego de recursos públicos em campanhas institucionais, ações de mídia, divulgação de programas e peças de exaltação da atuação governamental, divulgadas de várias formas e em diferentes formatos, em patamar que, segundo as bases públicas disponíveis, já estourou o teto legal previsto em lei para o primeiro semestre do ano da eleição.

3. Trata-se, assim, de hipótese que se subsume ao art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, cuja finalidade é impedir que a Administração Pública amplie, em período eleitoralmente sensível, a exposição institucional do governo e de seus agentes, mediante utilização de orçamento público de comunicação em benefício de quem ocupa o poder.

4. Com relação à possibilidade do ajuizamento, desde já, da representação ora aviada, é certo que este c. Tribunal já pacificou o entendimento segundo o qual “*Não obstante a ausência de norma que fixe o marco inicial para ajuizamento de representação por conduta vedada a*



agente público, a atual jurisprudência deste Tribunal orienta-se no sentido de que é da lógica sistêmica que se possa representar desde o momento em que se configure o ato ilícito. **Cabível, portanto, o ajuizamento anterior ao pedido de registro de candidatura, já que a responsabilização prescinde da condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público.**” (TSE - RO-El nº 0600034-09.2022.6.23.0000/RR, Rel. Min. Isabel Gallotti, j. em 14/11/2025, DJE 194, de 19/11/2025.)

5. No que se refere ao polo passivo da Representação, o Ministro de Estado da SECOM/PR deve figurar na demanda na condição de agente público responsável pela condução político-administrativa da comunicação governamental federal, inclusive no que se refere ao planejamento e à execução das despesas de publicidade institucional.

6. Já o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, deve igualmente integrar o polo passivo, na dupla condição de agente público máximo do Governo Federal e beneficiário político-eleitoral direto da intensificação da publicidade institucional federal em ano eleitoral, especialmente diante da centralidade nacional das campanhas impugnadas e da perspectiva pública e notória de disputa presidencial em 2026.

7. Aos fatos.

– II –

As condutas vedadas perpetradas pelos Requeridos

8. Antes da exposição dos fatos específicos que fundamentam a presente representação, é necessário assentar que a conduta ora impugnada não surge de forma isolada no ambiente pré-eleitoral de 2026. Ela se insere em padrão reiterado de instrumentalização da máquina administrativa federal, mediante utilização de eventos institucionais, programas governamentais, anúncios de investimentos públicos e canais oficiais de comunicação para projetar a imagem político-eleitoral do terceiro Representado e de sua gestão, convertendo atos de governo em plataformas de exposição pessoal e de vantagem competitiva



incompatível com a impessoalidade administrativa e com a paridade de armas exigida em eleições livres e justas.

9. O Autor já ajuizou diversas representações perante esta c. Corte em razão da indevida utilização da estrutura estatal para finalidades incompatíveis com os deveres de impessoalidade, neutralidade administrativa e preservação da igualdade de oportunidades, sempre em contexto de benefício político-eleitoral ao terceiro Representado.

10. A presente demanda revela um novo e ainda mais grave desdobramento desse mesmo padrão, que é a **intensificação extraordinária comprovada da publicidade institucional do Governo Federal no primeiro semestre do ano eleitoral, com dados públicos que indicam a superação do limite objetivo de despesas previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.**

11. De fato, desde o início de 2026, o Governo Federal **vem mantendo volume expressivo de publicidade institucional, com contratação de mídia, veiculação de campanhas de alcance nacional, impulsionamento digital, ações de oportunidade, comunicação de programas públicos, divulgação de realizações governamentais e reforço de posicionamentos institucionais da Presidência da República. Este exagero foi inclusive noticiado pela imprensa¹.**

12. Diante dessa intensificação e dentro dos limites de acesso às bases públicas disponíveis, o Representante vem acompanhando esse crescimento excepcional das despesas de comunicação governamental, em patente desproporção com os parâmetros históricos recentes e com a finalidade restritiva do mencionado art. 73, VII.

13. O Partido Liberal procedeu, assim, **à extração e organização dos dados públicos disponíveis no “Portal da Transparência”, abrangendo os anos de 2023, 2024, 2025 e o**

1

<https://revistaoeste.com/politica/gastos-do-governo-lula-com-publicidade-on-line-batem-recorde-de-r-130-mi-em-2025/>;

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2026/01/secom-de-lula-gastou-r-130-mi-com-internet-em-2025-maior-valor-j-a-registrado.shtml>

SHIS QI 13 Conj. 08 Casa 02 – Lago Sul 71.635-080 Brasília DF T. 55 61 3225 0636 www.bucchianeri.com.br
bucchianeri.adv@gmail.com



período de 01/01/2026 a 15/06/2026. E essa análise de dados extraídos de fontes oficiais revela duas frentes convergentes quanto à prática da conduta vedada indicada:

- a **primeira**² diz respeito aos gastos específicos divulgados nos arquivos de publicidade institucional da **SECOM/PR**, que apontam a superação do teto calculado a partir dos três anos anteriores;
- a **segunda** decorre de levantamento mais amplo, realizado a partir do “Siga Brasil”³, que permite visualizar, **no conjunto do Poder Executivo Federal**, o crescimento dos empenhos classificados em subelementos relacionados a serviços de publicidade de utilidade pública, publicidade institucional e patrocínios.

14. Veja-se da consolidação dos dados relativos aos gastos/empenhos com publicidade institucional obtidos pelo Autor junto ao “Portal de Transparência da SECOM”⁴:

Total Empenhado em 2023: R\$ 175.838.784,23 (1.162 registros)
Total Empenhado em 2024: R\$ 234.938.731,44 (1.356 registros)
Total Empenhado em 2025: R\$ 391.535.844,07 (1.977 registros)
Soma dos 36 meses (Jan/2023 - Dez/2025): R\$ 814.425.019,68
Média Mensal de Referência (Soma ÷ 36): R\$ 22.622.917,21
Teto Legal Máximo Autorizado (Média Mensal × 6): R\$ 135.737.503,28

15. Todavia, a análise contábil dos dados disponibilizados pela própria SECOM até o dia 15/06/2026 revela um **cenário de flagrante desconformidade com o ordenamento jurídico-eleitoral**. Os registros encontrados indicam que o montante empenhado no primeiro semestre de 2026 já atingiu patamares substancialmente superiores ao limite legal:

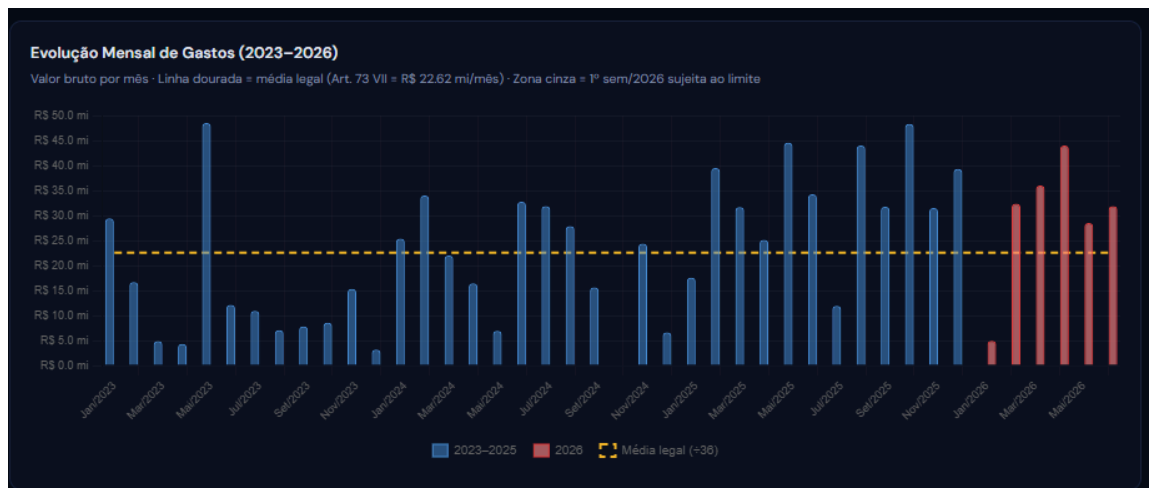
Gasto Registrado no 1º Semestre de 2026 (até 15/06/2026): R\$ 178.042.772,73 (4.258 registros)
Teto Legal Máximo Permitido: R\$ 135.737.503,28
Montante Ultrapassado / Excesso Apurado: R\$ 42.305.269,45

² <https://gestaosecom.presidencia.gov.br/gestaosecom/liquidacao/pagamento/ordem-cronologica/>

³ <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/outros/siga-brasil> ;
<https://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>

⁴ <https://portaldatransparencia.gov.br/>





16. Ou seja, os dados numéricos registrados pela SECOM comprovam que, antes mesmo do encerramento do prazo legal, fixado em 30/06/2026, o Governo Federal extrapolou o teto autorizado em **R\$ 42.305.269,45**.



17. A segunda frente de análise reforça a gravidade do quadro que já tinha sido constatado a partir dos números extraídos apenas da SECOM/PR. Na consulta efetuada em 18/06/2026 no portal “Siga Brasil”⁵, foram identificados os empenhos da União, no âmbito do elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, relativamente aos subelementos “Serviços de Publicidade de Utilidade Pública”, “Serviços de Publicidade Institucional” e “Patrocínios”, referentes aos exercícios de 2023, 2024, 2025 e 2026, com atualização monetária pelo IPCA.

18. A partir dessa metodologia, os valores consolidados dos exercícios de 2023 a 2025 alcançaram o montante de **R\$ 3.708.630.937,79**. A média mensal correspondente é de **R\$ 103.017.526,05**, o que conduz a um **limite legal semestral de R\$ 618.105.156,30 para o ano eleitoral de 2026**.

19. Ocorre que, até 18/06/2026, os empenhos identificados nessa base já alcançaram R\$ 785.747.683,82, montante superior em **R\$ 167.642.527,52** quanto ao teto de **R\$618.105.156,30**, correspondendo a **uma extrapolação aproximada de 27,1% em relação ao limite legal**.

Ano SIAFI	Empenhado	
2023 (a)	R\$ 1.022.306.042,75	
2024 (b)	R\$ 1.078.721.081,76	
2025 (c)	R\$ 1.607.603.813,29	
2026 (d)	R\$ 785.747.683,82	
Soma	2023-2025 (e = a+b+c)	R\$ 3.708.630.937,79
Média mensal	(f = e/36)	R\$ 103.017.526,05
Limite semestral 2026	(g = f x 6)	R\$ 618.105.156,30
Extrapolação	(h = d-g)	R\$ 167.642.527,52
Fonte: Siga Brasil		
Filtro por Elemento de Despesa "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica"		

⁵<https://www9.senado.leg.br/QvAJAZfc/opedoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9a&anonymous=true>



Sub-elementos de despesa: "Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica", relativamente aos subelementos "Serviços de Publicidade de Utilidade Pública", "Serviços de Publicidade Institucional" e "Patrocínios", referentes aos exercícios de 2023, 2024, 2025 e 2026, cujos valores foram atualizados monetariamente pelo IPCA.

Poder Desp: Poder Executivo



20. Os números surpreendem e os registros apontam campanhas de amplo alcance, com forte carga governamental e potencial reforço de imagem institucional da gestão federal, como "Balanço Nacional", "Posicionamento do Governo Federal", "Imposto de Renda - Ampliação de faixa de isenção", "Novo PAC", "Plano Brasil Soberano", "COP30", "Campanha Nordeste" e outras ações de comunicação institucional até mesmo impertinentes, como é o caso da ampla divulgação de projeto de lei ainda em votação ("Escala 6x1"⁶).

21. Os dados analisados indicam, portanto, que o Governo Federal teria realmente ultrapassado o limite legal antes mesmo do encerramento do primeiro semestre do ano eleitoral.

⁶ A campanha "Tempo com a Família", vinculada à proposta de fim da escala 6x1 ainda pendente de análise pelo Congresso Nacional, teria consumido aproximadamente R\$ 80 milhões, montante equivalente a cerca de 11% do total já gasto com comunicação social em 2026, apesar de se referir a medida sem eficácia jurídica e sujeita a rejeição ou alteração pelo Congresso Nacional.



22. É certo que esses números apurados pelo Autor exclusivamente em fontes públicas não substituem a necessária apuração oficial do montante empenhado com publicidade institucional, pois essa verificação exige, realmente, a depuração de vários dados, já que as bases públicas atualmente disponíveis não permitem uma consolidação definitiva sobre eles, especialmente depois da alteração legal acerca do empenhamento - não mais gastos com publicidade no ano eleitoral - para a formação do teto.

23. Todavia, as análises preliminarmente feitas **já revelam evidências objetivas do ilícito indicado**, aptas a impor a imediata atuação desta Justiça Eleitoral, inclusive para requisitar os dados oficiais completos e impedir a continuidade ou agravamento do ilícito que vem sendo perpetrado.

- III -
Mérito

III.I Os limites impostos pela legislação eleitoral aos gastos com publicidade institucional no período pré-eleitoral

24. O art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97 veda aos agentes públicos “*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*”.

25. A norma estabelece uma fórmula objetiva: apura-se o total dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores ao pleito; divide-se esse total por 36 meses, encontrando-se a média mensal; multiplica-se a média por seis; e compara-se o resultado com o montante empenhado no primeiro semestre do ano eleitoral.

26. Neste ano de 2026, para a apuração do limite máximo referente ao primeiro semestre de 2026, adota-se o período base compreendido entre janeiro de 2023 e dezembro de 2025



(36 meses completos), correspondente ao histórico de gastos do próprio mandato do governo atual.

27. No presente caso, como visto, a partir dos dados públicos referentes à publicidade institucional da SECOM/PR extraídos e sistematizados pelo Autor, identificou-se que os gastos de publicidade do Governo Federal, **até 15 de junho de 2026, já teriam alcançado R\$ 178.042.772,73**, ao passo que o teto estimado para o primeiro semestre de 2026, calculado a partir da média mensal dos três anos anteriores, seria de **R\$ 135.737.503,28**.

28. Nessa primeira base de análise, o excesso preliminar identificado é de **R\$ 42.305.269,45**, equivalente a aproximadamente **31,17% acima do limite calculado** (doc. anexo).

29. Além dessa apuração específica, como dito, por meio de levantamento realizado a partir do “Siga Brasil”, com extração em **18 de junho de 2026**, identificou-se valores ainda mais expressivos no âmbito do Poder Executivo Federal, considerando empenhos classificados no elemento “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” e subelementos relacionados a publicidade de utilidade pública, publicidade institucional e patrocínios.

30. Nessa segunda base, os valores dos exercícios de **2023, 2024 e 2025** totalizaram **R\$ 3.708.630.937,79**, o que resulta em média mensal de **R\$ 103.017.526,05** e limite semestral de **R\$ 618.105.156,30** para 2026.

31. Todavia, os empenhos identificados até **18 de junho de 2026** alcançaram **R\$ 785.747.683,82**, com extrapolação preliminar de **R\$ 167.642.527,52**, correspondente a aproximadamente **27,1% acima do teto estimado**.

32. Os dados convergem, assim, para uma conclusão inicial segura quanto à existência de indícios robustos de que o Poder Executivo Federal ultrapassou, antes do encerramento do primeiro semestre de 2026, o limite legal de despesas com publicidade institucional previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.



33. A respeito, deve ser salientado que a existência de bases diversas de análise não enfraquece a pretensão do Autor, mas, ao contrário, demonstra que o indício de excesso se manifesta tanto na leitura específica dos dados de publicidade institucional disponibilizados pela estrutura de comunicação governamental, quanto na leitura mais ampla dos empenhos do Poder Executivo Federal classificados em subelementos orçamentários relacionados à publicidade.

34. Os dados obtidos nas citadas bases, já mencionadas, servem de indícios objetivos à demonstração da prática da conduta vedada e apenas confirmam a necessidade de requisição dos dados oficiais completos por parte do Governo Federal.

35. Compete aos Representados, em especial por meio de informações fornecidas pela União Federal e pela SECOM/PR, comprovar, de forma documental e auditável, a base de cálculo, a composição das despesas, empenhos cancelados e respectiva razão técnica para tal, entre outras informações cabíveis à consolidação do valor de gastos/empenhos com publicidade institucional, pois a dispersão das informações em múltiplas bases e a ausência de demonstrativo oficial consolidado não podem impedir o controle da legalidade eleitoral.

36. O art. 73 da Lei nº 9.504/97 estabelece um regime jurídico de contenção do uso da máquina pública em ano eleitoral, com o objetivo de proteger a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Nesse sentido, o seu inciso VII impõe limite objetivo ao gasto público de publicidade em ano eleitoral, eis que Administração Pública não pode, no primeiro semestre do ano eleitoral, empenhar despesas de publicidade institucional em volume superior a seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores ao pleito.

37. A publicidade institucional é custeada com recursos públicos, tem alcance massivo, é planejada por órgãos estatais, executada por agências contratadas, distribuída em veículos de comunicação e potencializada por plataformas digitais capazes de alcançar segmentos específicos da população. Quando essa publicidade é ampliada de forma excessiva no ano eleitoral, **o governo passa a ocupar espaço comunicacional privilegiado, financiado pelo**



erário, em ambiente no qual os demais competidores ainda não dispõem dos mesmos meios de exposição.

38. A lei, por isso, cria um teto. Não se trata de proibir a veiculação de publicidade institucional no primeiro semestre, mas de impedir sua expansão anormal em período de pré-campanha e de formação da vontade eleitoral.

39. A conduta vedada reside, pois, no excesso de despesa empenhada com publicidade institucional, quando superado o limite legal, e, nesse contexto, a jurisprudência desta Casa é firme no sentido de que para a configuração das condutas vedadas basta a sua prática. Como asseverou recentemente o Min. Ricardo Villas Bôas Cueva “**As hipóteses de conduta vedada previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 têm natureza objetiva. Verificada a presença dos requisitos necessários à sua caracterização, a norma proibitiva reconhece-se violada.**” (TSE – RespEL nº 06002737520246060045 SENADOR SÁ - CE, j. em 03/02/2026, DJE 14 de 06/02/2026).

40. Essa extrapolação do teto de publicidade converte o orçamento público em instrumento de assimetria eleitoral, **devendo ser apurada inclusive a pertinência e a correspondência dos empenhos e as publicidades divulgadas**, a fim de evitar qualquer tentativa de burla aos limites legais.

41. Em suma, no caso concreto, o excesso é elevado e foi identificado antes mesmo do encerramento do primeiro semestre. Essa circunstância autoriza a intervenção da Justiça Eleitoral para cessar a conduta, requisitar os dados oficiais, apurar responsabilidades e aplicar as sanções legais cabíveis. A requisição judicial não substitui o ônus probatório do Autor, mas concretiza a fiscalização jurisdicional sobre dados públicos cuja organização e completude dependem da Administração.



– IV –

Tutela de urgência antecipada

42. Vê-se, pelo exposto, que existem indícios objetivos fundados de que os Requeridos vêm agindo em afronta direta ao regime jurídico-eleitoral aplicável à publicidade institucional no ano da eleição, com extrapolação do limite previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997.

43. Diante desse quadro, a atuação desta Justiça Especializada mostra-se não apenas cabível, mas necessária. É imprescindível apurar tecnicamente o volume de despesas, os empenhos efetivamente emitidos, os valores não cancelados, os reforços, as anulações e os saldos existentes, bem como impedir a continuidade de uma dinâmica que, se não contida de imediato, tende a ampliar a vantagem comunicacional indevida já identificada.

44. O primeiro semestre do ano eleitoral encerra-se no próximo dia 30/06/2026 e os dados disponíveis ao Representante já indicam extrapolação relevante do teto legal. Sem providência imediata, novos empenhos ou autorizações equivalentes de despesas com publicidade institucional poderão ampliar o excesso e consolidar vantagem comunicacional indevida em favor do Governo Federal e de seu potencial candidato à reeleição.

45. Como se sabe, a publicidade institucional, uma vez veiculada, produz efeitos difusos, cumulativos e de difícil reversão. Campanhas veiculadas em televisão, rádio, internet, redes sociais e plataformas digitais atingem milhões de eleitores, reforçam percepções positivas sobre a gestão e ampliam a exposição institucional de agentes públicos em posição de poder.

46. O dano eleitoral, nesse contexto, não se limita à despesa pública. O que está em jogo é a apropriação do aparato comunicacional do Estado em ano eleitoral, pelo que se a intervenção judicial ocorrer apenas ao final da presente representação, a vantagem comunicacional já terá sido produzida e a igualdade de oportunidades terá sido afetada em dimensão dificilmente reparável.



47. A proximidade do período de três meses anteriores ao pleito reforça a urgência. O primeiro semestre do ano eleitoral é justamente a janela temporal na qual a Administração pode tentar concentrar despesas publicitárias antes da incidência das vedações mais rígidas de veiculação de publicidade institucional no período crítico da campanha.

48. Daí a necessidade de tutela imediata, não para impedir comunicações públicas legítimas e estritamente necessárias, mas para impedir novos empenhos de publicidade institucional acima do teto legal e compelir os Representados à apresentação imediata dos dados relativos à publicidade institucional veiculada e empenhada pelo Governo Federal.

49. Nesse sentido, é de se ver que ambos os requisitos exigidos pelo art. 300 do Código de Processo Civil para concessão da tutela de urgência antecipada estão presentes:

- a **probabilidade do direito** mostra-se evidente, ante a demonstração, de plano, de que os dados públicos já extraídos e sistematizados pelo Representante indicam a superação do limite objetivo previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997. A legislação eleitoral estabelece ser vedado empenhar, no primeiro semestre do ano eleitoral, despesas com publicidade institucional que excedam seis vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores ao pleito. Ainda que a confirmação definitiva dependa da apresentação dos dados oficiais, os elementos já reunidos evidenciam plausibilidade jurídica suficiente para a intervenção imediata desta Justiça Especializada.

- o **risco de dano ou o risco ao resultado útil do processo**, por sua vez, também é patente, e consubstancia-se no risco de dano permanente ao processo eleitoral que se aproxima, já que as condutas previstas violam a lei e a paridade de armas entre os concorrentes. A continuidade dessas despesas com publicidade institucional em período tão próximo ao encerramento do primeiro semestre pode tornar irreversível a violação ao teto legal e consolidar vantagem comunicacional custeada pelo erário em favor do Governo Federal e de seu candidato à reeleição.

50. A demora na prestação jurisdicional comprometeria a própria utilidade do provimento final. Reconhecer a infração apenas após a consolidação dos gastos e a ampla veiculação das



campanhas não restabeleceria, em termos reais, a paridade de armas violada, pois os efeitos comunicacionais da publicidade institucional já teriam alcançado o eleitorado.

51. Demonstrados, portanto, os requisitos legais, é que o Partido Representante pede seja concedida, *inaudita altera pars*, **tutela provisória de urgência antecipada**, para determinar que

a) que os Representados sejam intimados a apresentar, no prazo de 48 horas, comprovação de todos os empenhos de publicidade institucional emitidos entre 1º de janeiro e 15 de junho de 2026, ou até a data mais recente disponível, **em formato digital** (aberto, pesquisável e auditável, preferencialmente CSV, XLSX ou JSON, e não por documentos impressos, PDFs digitalizados, imagens ou arquivos não pesquisáveis), com indicação de unidade gestora, órgão, número do empenho, data de emissão, valor original, reforços, anulações, cancelamentos, saldo não cancelado, natureza da despesa, rubrica, PTRES, plano interno, fonte, favorecido, agência contratada, contrato, processo administrativo, campanha/tema, classificação da publicidade e situação atual;

b) que os Representados apresentem, no mesmo prazo, comprovação, **também em igual formato digital**, quanto à média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos anos de 2023, 2024 e 2025, discriminando todas as despesas incluídas e excluídas do cálculo, a partir da mesma documentação indicada no item acima;

c) que os Representados sejam compelidos a se abster de emitir novos empenhos, reforços de empenho ou autorizações equivalentes de despesas com publicidade institucional, enquanto não demonstrarem documentalmente a existência de margem legal disponível no teto previsto no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/1997;

d) subsidiariamente, caso o primeiro semestre já tenha se encerrado por ocasião da apreciação da tutela, que os Representados sejam compelidos a informar todos os empenhos, reforços, anulações e cancelamentos ocorridos também entre os dias 16 e 30 de junho de 2026, com juntada das respectivas notas de empenho e dos processos administrativos correspondentes, **tudo igualmente por meio digital**;

e) que seja determinada a preservação integral dos processos administrativos, planos de mídia, autorizações de veiculação, notas fiscais, relatórios de entrega, relatórios de performance digital, peças publicitárias, ordens de serviço, IDNs, comprovantes de



veiculação, contratos, aditivos, notas de empenho, reforços, anulações e cancelamentos relativos às campanhas de publicidade institucional dos anos de 2023, 2024, 2025 e 2026;

f) que os Representados sejam advertidos de que o descumprimento da ordem judicial poderá ensejar multa diária, a ser fixada por esta Relatoria, como já se requer, além de responsabilização pessoal e comunicação aos órgãos de controle competentes.

51. Impende esclarecer que a tutela de urgência ora requerida é proporcional, específica e aderente ao núcleo do art. 73, VII da Lei nº 9504/97.

52. Não se pede censura prévia, nem paralisação indiscriminada da comunicação pública. O que se requer é a preservação da eficácia da norma eleitoral, mediante ordem para que os Representados demonstrem a existência de margem legal antes de realizar novos empenhos de publicidade institucional neste primeiro semestre de 2026.

53. A medida é também proporcional ao exigir transparência, preservação documental e abstenção de novos empenhos sem demonstração de compatibilidade com o teto legal. Em contrapartida, a ausência de tutela pode permitir a consolidação de gasto publicitário acima do limite legal e a produção de vantagem eleitoral de difícil reparação.

54. Cabe ainda salientar que a necessidade de requisição dos dados oficiais não decorre apenas da legislação eleitoral. Ela também se harmoniza com o controle já exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a publicidade institucional da SECOM/PR⁷.

55. No Acórdão nº 2.188/2024-Plenário, proferido no TC 032.845/2023-5, o TCU examinou o planejamento e o monitoramento de campanhas publicitárias vultosas financeiramente no âmbito dos contratos geridos pela SECOM/PR, com o objetivo de verificar se tais campanhas atingiam resultados previamente estabelecidos a custo razoável. A Corte de Contas determinou a adoção de providências voltadas à inclusão de memória de cálculo do valor

7

https://www.poder360.com.br/poder-governo/tcu-discute-com-governo-transparencia-de-gastos-em-publicidade/?utm_source=chatgpt.com



estimado das campanhas, definição de metas, indicadores de resultado e observância do art. 37, § 1º, da Constituição.

56. Esse precedente é relevante porque demonstra que a publicidade institucional federal, especialmente quando envolve campanhas de grande vulto, exige planejamento verificável, métricas, memória de cálculo e documentação técnica apta a permitir controle externo. Em ano eleitoral, essa exigência é ainda mais intensa, pois o mesmo gasto público que deve ser eficiente e impessoal sob a perspectiva administrativa também deve respeitar o teto objetivo do art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97.

57. Por isso, a apresentação de documentos desorganizados, impressos, em PDF não pesquisável ou sem base estruturada não atende ao dever de transparência nem permite a fiscalização jurisdicional da conduta vedada. Por isso, a Administração deve apresentar as bases em formato digital aberto, editável e auditável, com identificação dos campos, dos filtros, das fontes primárias e da memória de cálculo utilizada para aferir a observância do limite legal.

– V –

Conclusão

58. Diante do exposto, requer o Partido Representante

a) o recebimento da presente representação, com processamento na forma da Lei nº 9.504/97 e das Resoluções TSE nº 23.608/2019 e nº 23.735/2024;

b) a **concessão de tutela antecipada** para determinar

b.1) que os Representados **apresentem**, no prazo de 48 horas a documentação acima requerida;

b.2) **que os Representados se abstenham de emitir novos empenhos, reforços de empenho ou autorizações equivalentes de despesas com publicidade institucional no primeiro semestre de 2026, caso ainda em curso tal período, enquanto não demonstrarem documentalmente a existência de margem legal disponível no teto previsto no art. 73, VII,**



da Lei nº 9.504/97, bem como de cancelar qualquer empenho relativo às publicidades veiculadas no primeiro semestre de 2026, sem prévia comunicação à esta Relatoria e apresentação do correspondente documento de anulação, acompanhado de demonstração da causa administrativa originária do cancelamento;

b.3) caso já encerrado o primeiro semestre por ocasião da apreciação da tutela, que os Representados sejam compelidos a informar todos os empenhos, reforços, anulações e cancelamentos até o dia 30 de junho de 2026, com juntada das respectivas notas de empenho e dos processos administrativos correspondentes, nos termos acima indicados;

b.4) a determinação de preservação integral dos processos administrativos, planos de mídia, autorizações de veiculação, notas fiscais, relatórios de entrega, relatórios de performance digital, peças publicitárias, ordens de serviço, IDNs, comprovantes de veiculação, contratos, aditivos, notas de empenho, reforços, anulações e cancelamentos relativos às campanhas de publicidade institucional dos anos de 2023, 2024, 2025 e 2026;

c) a citação/notificação dos Representados para, querendo, apresentarem defesa, nos termos da legislação aplicável;

d) a intimação do Ministério Público Eleitoral para atuar no feito;

e) a requisição à SECOM/PR e à Secretaria do Tesouro Nacional/SIAFI, ou ao órgão competente pela execução orçamentária e financeira federal, dos documentos e informações indicados nesta inicial, caso não enviados ante o deferimento da tutela de urgência requerida, bem como apresentem, igualmente **por meio digital**, cada campanha identificada nos empenhos do período, os valores liquidados e efetivamente pagos (não apenas empenhados) com as respectivas ordens bancárias, notas fiscais, ordens de serviço e relatórios de entrega, além das agências de publicidade contratadas apresentarem os comprovantes de veiculação efetiva, com datas, veículos, formatos e valores faturados por campanha;



- f) a requisição às agências de publicidade contratadas dos documentos e informações indicados nesta inicial, bem como às emissoras de rádio e televisão, indicando as publicações e campanhas divulgadas no ano de 2026, período e valor, com o envio dos respectivos contratos e documentos de comprovação;
- g) a requisição às plataformas digitais utilizadas nas campanhas e publicidades divulgadas, período, valor, segmentação geográfica, segmentação por interesse, público-alvo, criativos, URL de destino, alcance, impressões e critérios de otimização, com o envio dos respectivos contratos e documentos de comprovação;
- h) ao final, a procedência da representação para reconhecer a prática da conduta vedada prevista no art. 73, VII, da Lei nº 9.504/97, com a aplicação de multa aos agentes públicos responsáveis e aos beneficiários da conduta, nos termos do art. 73, §§ 4º e 8º, da Lei nº 9.504/97, sem prejuízo das demais cominações cabíveis;
- i) a comunicação dos fatos, se confirmada a irregularidade, ao Tribunal de Contas da União, à Controladoria-Geral da União e ao Ministério Público competente, para apuração de eventuais responsabilidades administrativas, financeiras e de improbidade, sem prejuízo da competência desta Justiça Eleitoral.

59. Requer a produção de todos os meios de prova admitidos em direito, especialmente prova documental, requisição de informações, juntada de documentos oficiais, perícia e demais provas necessárias ao esclarecimento dos fatos. A realização de perícia técnica, com nomeação de perito do próprio Tribunal ou do Tribunal de Contas da União se faz necessária, para verificação da integridade, cronologia e regularidade dos registros de empenho, reforço e cancelamento referentes aos exercícios de 2023, 2024, 2025 e 2026, especialmente para aferir: (i) a data efetiva de cada operação, com confirmação por log de sistema; (ii) a correspondência entre a data do empenho e a campanha identificada nos registros de veiculação; (iii) a existência de eventuais cancelamentos e anulações lançados após o ajuizamento da presente representação; e (iv) se os valores liquidados e pagos diferem dos valores empenhados, permitindo apuração do montante efetivamente executado a título de publicidade institucional.



Nestes termos, pede-se deferimento.

Brasília/DF, 24 de junho de 2026.

MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO
OAB/DF 25.341

MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA
OAB/DF 12.330

ANA MÁRCIA DOS SANTOS MELLO
OAB/MG 58.065

PAULO HENRIQUE GOLAMBIUK
OAB/PR 62.051

JOSÉ VICENTE SANTINI
OAB/DF 36.184

