



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
COMISSÃO TEMÁTICA TEMPORÁRIA DE DIREITO ELEITORAL - CTEL

PARECER n. 00001/2018/CTEL/CGU/AGU

NUP: 08671.004818/2018-48

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL EM RONDÔNIA

ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS

EMENTA: ELEITORAL E ADMINISTRATIVO. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM PERÍODO ELEITORAL. EVENTOS COMEMORATIVOS. VEDAÇÃO À PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. ART. 73, INCISO VI, "b", DA LEI 9.504/97.

1. A Lei n.º 9.504/97 não veda, *a priori*, a realização de eventos durante o período de defeso eleitoral;
2. Não é vedada a realização de eventos, tais quais os: a) de caráter técnico-científico, direcionados a público determinado e com divulgação restrita, com o objetivo de discussão de tema específico de interesse da Administração; b) comemorativos de datas cívicas, históricas ou culturais, desde que já incorporados ao calendário regular do órgão ou entidade; c) previstos em lei para realização no período de defeso eleitoral; e d) de inauguração, com observância das restrições legais;
3. O conteúdo apresentado no evento deve ser relacionado à missão institucional do órgão ou entidade e ter caráter informativo, educacional e de orientação social;
4. A divulgação do evento deve ser orientada por máxima cautela, para que se evite a promoção pessoal de agente público ou qualquer forma de favorecimento pessoal;
5. O conteúdo apresentado e o material de divulgação devem ser confeccionados com utilização de linguagem neutra, sem emissão de juízo de valor ou exaltação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade, assim como a comparação entre diferentes gestões;
6. É vedada a utilização de marcas, símbolos ou imagens associadas ao Governo Federal.

Senhores membros da Comissão Temática Temporária de Direito Eleitoral,

I - RELATÓRIO

1. Os autos do presente processo eletrônico foram encaminhados a essa Comissão Temática Temporária de Direito Eleitoral - CTEL por meio do **MEMORANDO n. 00014/2018/CJU-RO/CGU/AGU**, firmado pelo Senhor Consultor-Jurídico da União no Estado de Rondônia. Trata-se de requerimento de uniformização em matéria eleitoral, decorrente da constatação de divergência de entendimento jurídico entre aquele órgão consultivo e a Consultoria-Jurídica da União no Estado de Pernambuco, relacionada à possibilidade de realização de evento em comemoração ao nonagésimo aniversário da Polícia Rodoviária Federal, no período dos três meses que antecedem o pleito.

2. O **PARECER Nº 438/2018/CJU-PE/CGU/AGU** de 04 de julho de 2018, elaborado pela CJU/PE foi ementado da seguinte maneira:

"EMENTA: Direito Eleitoral. Condutas vedadas a agentes públicos. Realização de exposição em local público de fotos históricas, viaturas, equipamentos e tecnologias usadas pela Polícia

Rodoviária Federal, além de palestras e outras atividades de educação para o trânsito.

I) A exposição em local público de fotos históricas, viaturas, equipamentos e tecnologias usadas pela Polícia Rodoviária Federal, além da realização de palestras e outras atividades de educação para o trânsito **não é vedada** pela legislação eleitoral.

II) Embora possível a realização do evento, a publicidade da sua realização é vedada pelo do art. 73, inciso VI, alínea "b", da Lei n.º 9.504, de 1997, nos três meses que antecedem o pleito.

III) É vedada, durante o período eleitoral, a veiculação, exibição, exposição ou distribuição de peças e/ou materiais de publicidade, sujeitos ao controle da legislação eleitoral, nela incluída a publicidade institucional, inclusive, em meio digital e em redes sociais.

IV) É vedada também, durante o período eleitoral, de toda e qualquer forma de divulgação da marca do Governo Federal, em qualquer ação de comunicação.

V) É vedada ainda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, razão pela qual o órgão assessorado deverá se abster de distribuir brindes, souvenirs ou outros objetos aos participantes do evento. (sem destaques no original).

3. A fundamentação da manifestação jurídica é centrada no fato de não haver proibição expressa à realização de *evento* durante o período de defeso eleitoral, seja na Lei n.º 9.504/97, seja na Instrução Normativa n.º 1/2018 – SECOM/PR. Ademais, a possibilidade de realização de inaugurações (art. 75, Lei n.º 9.504/97) é utilizada como elemento de comparação.

4. Já o **PARECER n. 00184/2018/CJU-RO/CGU/AGU** de 19 de julho de 2018, emitido pela CJU/RO tem a seguinte ementa:

"EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. CONDUTAS VEDADAS EM PERÍODO ELEITORAL.

- Artigo 73, VI, b, da Lei 9.504/97. Instrução Normativa n. 01/2018, de 11 de abril de 2018, da Secretaria especial de Comunicação Social da Presidência da República.

- Nesse período, estão vedadas a publicidade institucional, a publicidade de utilidade pública e a publicidade mercadológica de produtos e serviços que não tenham concorrência no mercado, por estarem sujeitas ao controle da legislação eleitoral.

- Publicidade institucional é a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior.

*- **Incurção das atividades no conceito de publicidade institucional. Recomendação pela não realização do ato administrativo**" (sem destaques no original)*

5. Como visto, a CJU/RO enquadrando o evento, nos moldes propostos no ofício encaminhado pela Superintendência Regional da PRF, na categoria de *publicidade institucional*, cuja realização é vedada pelo art. 73, inciso VI, alínea "b", da Lei n.º 9.504/97, nos seguintes termos:

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

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

*b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, **autorizar publicidade institucional** dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;*

6. O conceito de tal modalidade de propaganda é explicitado no art. 3º, da mencionada IN n.º 01/2018:

Art. 3º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

[...]

II - publicidade institucional: a que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior;

7. Por deliberação da Comissão, em reunião datada de 13 de agosto de 2018, os autos foram distribuídos a este subscritor, para análise.

8. Tendo em vista a relevância da matéria e sua relação direta com o disposto na Instrução Normativa n. 01/2018, encaminhou-se a COTA n. 00003/2018/CTEL/CGU/AGU, de 14 de agosto de 2018 (aprovada pelo DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO N° 00624/2018) à Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República – SECOM/PR para que apresentasse suas considerações sobre a controvérsia, que tem por objeto a interpretação da norma regulamentar de sua autoria.

9. A resposta foi encaminhada por meio do Ofício n° 88/2018/DENOR/SGC/SECOM/SG-PR, de 21/08/2018 no qual foram firmados os seguintes pontos, em síntese:

- a. as ações promocionais, inclusive eventos, não estão abrangidas pela vedação do período eleitoral, estando apenas as peças e os materiais publicitários utilizados e/ou distribuídos nessas ações, caso tenham conteúdo alinhado à publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral;
- b. não é recomendada a realização de ações que não foram usualmente praticadas em anos anteriores e, sobretudo, que não correspondam estritamente à missão específica do órgão ou entidade;
- c. é permitido o desenvolvimento de ações de divulgação e eventos promocionais em datas comemorativas, como aniversários de órgãos do Governo ou datas consideradas marcos históricos;
- d. as ações de divulgação do evento devem ter caráter exclusivamente informativo e deve ser evitado conteúdo ou análise que envolva emissão de juízo de valor referente a ações, políticas públicas e programas sociais, bem como comparações entre diferentes gestões de governo;

10. É o relatório.

II – ANÁLISE

11. Inicialmente, cabe firmar que a análise não é voltada às especificidades dos casos concretos acima relatados e tem por objeto a possibilidade, em tese, de realização de eventos em período de defeso eleitoral, tal qual delimitado em deliberação da CTEL, em reunião realizada no dia 13 de agosto de 2018. A análise, portanto, tem objeto abstrato e visa à orientação prospectiva.

12. Quanto ao mérito, tem-se que a análise deve sempre ser permeada pelo princípio da igualdade de chances, especialmente caro à disciplina eleitoral. Garantir a todos os que tenham capacidade eleitoral passiva as mesmas possibilidades de eleição é condição que concretiza o princípio democrático, de destacada importância na Constituição Federal (Art. 1º, *caput da CF/88*).

13. Nesse contexto, a lei que operacionaliza o exercício do direito ao voto (Lei n.º 9.504/97, conhecida como "Lei das Eleições") tem capítulo específico direcionado aos agentes públicos em campanhas eleitorais, cujo título é "*Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais*" (artigos 73 a 78). O intuito do legislador de resguardar a igualdade entre os pleiteantes é tratado com precisão na doutrina do professor Luiz Carlos dos Santos Gonçalves^[1]:

"A proibição dessas condutas tem por escopo proteger a igualdade dos candidatos nos pleitos eleitorais. Aqueles que contam com o socorro dos recursos, bens e serviços públicos certamente concorrem em vantagem. Daí o caput do art. 73 mencionar que 'são

proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais'

[...]

São condutas que traduzem diretamente o uso da máquina pública em prol de candidaturas, coligações e partidos, desigualando as oportunidades entre candidatos e mostrando inaceitável apropriação de recursos públicos para fins privados, podendo consistir também em improbidade administrativa e crime contra a administração pública. (destaque no original)

14. A análise das disposições do citado capítulo revela que a Lei n.º 9.504/97 não apresenta vedação expressa à realização de eventos por órgãos ou entidades da Administração Pública, nos três meses que antecedem o pleito. Além disso, a lei possibilita a realização de *inaugurações*, com as restrições postas em seus artigos 75 e 77:

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

[...]

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

15. A leitura atenta dos dispositivos revela que a referência a *inaugurações*, para além da mera alusão à disponibilização inicial de determinado equipamento ou serviço público, quer dizer a realização de *evento* de inauguração, tanto que a vedação expressa abrange a contratação de show artístico (vedação similar à proibição de showmício ou *evento* assemelhado - art. 39, §7º) e o comparecimento de candidato a inauguração de obra - o que apenas faz sentido na hipótese de realização de evento (cerimônia) de inauguração.

16. Na jurisprudência, conquanto o Tribunal Superior Eleitoral não tenha enfrentado a específica questão posta em análise, decisões esparsas de órgãos regionais da Justiça Eleitoral também apontam para a possibilidade de realização de eventos comemorativos, como no seguinte excerto:

"2. O revezamento da Tocha Olímpica não se enquadra nas hipóteses excepcionais previstas no citado artigo. Necessário, todavia, compatibilizar a vedação com o direito da sociedade a divulgar e ser informada sobre eventos de interesse público. Admitida, pela jurisprudência, a publicidade de eventos culturais e festas típicas, especialmente aquelas já incorporadas ao calendário do ente público, desde que não haja promoção pessoal de autoridades e servidores públicos. In casu, evento tradicional e realizado em todos os países que recebem os jogos olímpicos [...]" (TRE.-RS - RE 2195 Canoas - Relator: Des. Federal Paulo Afonso Brum Vaz, publicado em 25/10/2016 - sem destaques no original)

17. Por outro lado, observa-se que o artigo 73, VI, "b" da multicitada Lei n.º 9.504/97 veda aos agentes públicos, servidores ou não, nos três meses que antecedem o pleito, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, nos seguintes termos:

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

[...]

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

[...]

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

18. O dispositivo transcrito concretiza, na disciplina eleitoral, o mandamento do §1º, do artigo 37, da Constituição Federal, o qual determina a observância de estrita impessoalidade na publicidade dos programas e ações de governo:

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

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

19. Sobre o conceito de publicidade institucional e os objetivos de sua restrição em período eleitoral, observe-se a doutrina de Carlos Velloso e Walber Agra^[2]:

"Impede-se a publicidade institucional de atos, obras, serviços e campanhas de órgãos públicos da administração direta e da indireta, nos três meses que antecedem ao pleito, procurando-se impedir que, por intermédio de publicidade institucional, os entes governamentais possam fazer propaganda eleitoral dissimulada, e o que é mais grave, realizar-se propaganda ilícita com recursos públicos. Propaganda institucional é a realizada por entidades públicas, como entes federativos, empresas públicas, sociedades de economia mista etc., teoricamente para resguardar interesse coletivo".

20. São relevantes, de igual maneira, as considerações da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sobre o tema, postas no PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU (NUP 03000.001437/2018-96):

"Durante o período eleitoral, isto é, nos três meses que antecedem as eleições, a publicidade institucional - que, em regra, é permitida, sendo, inclusive, necessária para conferir efetividade ao princípio constitucional da publicidade, desde que observado o princípio constitucional da impessoalidade - fica temporariamente proibida, tendo em vista prevenir o risco de utilização das ações de comunicação social da máquina pública em favor de candidatos, partidos ou coligações, especialmente aqueles que já ocupam cargos eletivos, assim como seus aliados. De acordo com o art. 73, VI, "b", da Lei 9.504/1997:

[...]

Ou seja, se em regra a publicidade institucional constitui instrumento regular de divulgação impessoal dos atos do Poder Público, durante o período eleitoral ela fica temporariamente vedada, pois mesmo a divulgação impessoal dos "atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados" da administração pública apresenta um risco potencial de exaltação indevida da gestão/governo em fim de mandato, com prejuízo potencial para o próprio equilíbrio das eleições"

21. Nesse panorama, a compatibilização entre a inexistência de vedação legal à realização de eventos em período de defeso eleitoral com a expressa proibição à veiculação de publicidade institucional determina que a realização de tais eventos, conquanto não proibida, seja orientada por máxima cautela, para que se evite a promoção pessoal de agente público ou qualquer forma de favorecimento pessoal, ainda que de forma indireta ou pela mera associação da imagem do órgão ou entidade a candidato, partido ou coligação.

22. Dessa maneira, tem-se que **a realização de evento, por si só, não representa veiculação de publicidade institucional**. Nada obstante, máxima prudência deve orientar a Administração para que **o evento não seja transformado em meio de veiculação de publicidade institucional**.

23. Tal cautela ganha especial importância frente a recente decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral e que teve por objeto a utilização de publicidade institucional mascarada na divulgação de convites para eventos promovidos pela administração municipal, por meio de conta da Prefeitura na rede social *Facebook* e do aplicativo *WhatsApp*. É fundamental a transcrição:

"ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO JULGADA PROCEDENTE PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. PREFEITO NÃO CANDIDATO. VEICULAÇÃO DE CONVITES VIA FACEBOOK DA PREFEITURA E APLICATIVO PARTICULAR WHATSAPP PARA DIVERSOS EVENTOS PROMOVIDOS PELO EXECUTIVO MUNICIPAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. ART. 73, INCISO VI, ALÍNEA B, DA LEI 9.504/97. CONDENAÇÃO SOMENTE AO PAGAMENTO DE MULTA. ANOTAÇÃO NO CADASTRO ELEITORAL DO CÓDIGO ASE 540. IMPOSSIBILIDADE. SANÇÃO PECUNIÁRIA PELA PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA NÃO GERA INELEGIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL DE ANTÔNIO LUIZ COLUCCI A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO, TÃO SOMENTE PARA AFASTAR A ANOTAÇÃO NA INSCRIÇÃO ELEITORAL DO RECORRENTE DO CÓDIGO ASE 540.

*1. Tem-se que o TRE de São Paulo manteve a condenação de ANTÔNIO LUIZ COLUCCI o qual estava exercendo seu segundo mandato como Prefeito de Ilhabela/SP ao pagamento de multa pela prática da conduta vedada a agente público prevista no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições **publicidade institucional em período defeso, consubstanciada na distribuição de convites para diversos eventos promovidos ou apoiados pelo Poder Executivo Municipal por meio da conta da Prefeitura na rede social Facebook e do aplicativo particular WhatsApp.***

2. Na linha da jurisprudência deste Tribunal Superior, ressalvadas as exceções de lei, os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa (§ 3º do art. 73 da Lei das Eleições) não podem veicular publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos respectivos órgãos durante o período vedado, ainda que haja em seu conteúdo caráter informativo, educativo ou de orientação social.

3. A lei eleitoral proíbe a veiculação, no período de três meses que antecedem o pleito, de toda e qualquer publicidade institucional, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral (AgR-REspe 500-33/SP, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe de 23.9.2014).

4. A jurisprudência deste Tribunal é na linha de que as condutas vedadas do art. 73, VI, b, da Lei das Eleições possuem caráter objetivo, configurando-se com a simples veiculação da publicidade institucional dentro do período vedado, independente do intuito eleitoral (AgR-AI 85-42/PR, Rel. Min. ADMAR GONZAGA, DJe de 2.2.2018).

5. O fato de a publicidade ter sido veiculada em rede social de cadastro e acesso gratuito não afasta a ilicitude da conduta (AgRAI 160-33/RS, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe de 11.10.2017) [...]

(Processo n.º 0000415-84.2016.6.26.0132. RESPE - Recurso Especial Eleitoral n.º 41584 - ILHABELA - SP - Acórdão de 19/06/2018)

24. É certo, portanto, que a *forma* é secundária em relação ao *conteúdo*. Cabe, nesse ponto, a analogia com o tratamento jurisprudencial conferido à publicação de notícia em mídia oficial de órgão ou entidade pública, a qual não é vedada, *a priori*, pela lei eleitoral. O conteúdo noticiado, contudo, deve guardar máxima neutralidade e caráter exclusivamente informativo, educativo ou de orientação social. É nesse exato sentido a recente jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

*Ainda que se alegue que as publicações questionadas veicularam meras notícias, resultado de atividades jornalísticas da administração pública, a publicidade institucional não se restringe apenas a impressos ou peças veiculadas na mídia escrita, radiofônica e televisiva, porquanto **não é o meio de divulgação que a caracteriza, mas, sim, o seu conteúdo** e o custeio estatal para sua produção e divulgação. (Recurso Ordinário n.º 172365 - BRASÍLIA - DF, Acórdão de 07/12/2017. Relator Min. ADMAR GONZAGA. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 40, Data 27/02/2018, Página 126/127 - sem destaques no original)*

25. Além do conteúdo apresentado no evento, as vedações impostas pelo dispositivo transcrito impõem que sua divulgação e o material impresso eventualmente distribuído a seus participantes devam obedecer a semelhantes

restrições, com a utilização de linguagem neutra, sem emissão de juízo de valor ou exaltação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade, assim como evitar comparação entre diferentes gestões.

26. É fundamental, nesse contexto, que o conteúdo do evento realizado esteja direta e intrinsecamente ligado às finalidades institucionais do órgão ou entidade. Além disso, o administrador deverá sempre ponderar sobre a necessidade de realização do evento neste período específico de proximidade das eleições e, caso conclua pela efetiva realização, deverá apresentar por escrito a justificativa para tanto, sempre que cabível.

27. Feitas tais considerações, para facilitar a orientação jurídica e, a um só tempo, reforçar as diretrizes firmadas acima, julga-se útil apresentar algumas hipóteses de eventos cuja realização em período de defeso eleitoral não é, *a priori*, vedada pela legislação. Vejamos:

- Eventos de caráter técnico-científico, direcionados a público determinado e com divulgação restrita, com o objetivo de discussão de tema específico de interesse da Administração

28. É razoável que capacitações e eventos voltados à solução de demandas que envolvam os temas de interesse da Administração possam continuar a ser realizados, sob pena de prejuízo ao regular funcionamento do órgão ou entidade e injustificada descontinuidade na prestação do serviço. Tal possibilidade foi aventada pela CONJUR/MP, no corpo do citado PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU:

"21. Conforme já exposto acima (parágrafo 17, item 5), observadas as devidas restrições e condicionantes, a ação de promoção de evento de natureza técnico/científica não se inclui na vedação de veiculação de publicidade institucional em período eleitoral.

22.No caso, como se trata de uma atividade de promoção de evento técnico com público determinado e divulgação restrita, a atividade não está abrangida pela vedação legal (art. 26 da IN SECOM/PR 1/2018). Não se trata, assim, de uma ação de publicidade de 'atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados' da administração pública, mas sim de evento restrito, destinado à discussão de temas técnicos específicos de interesse da administração"

29. Observado o conteúdo técnico e o objetivo inequívoco de melhorar a prestação do serviço, tal categoria de evento é útil ao bom funcionamento da máquina pública e, por isso, a imposição de sua sustação durante o período de defeso representaria potencial prejuízo à prestação do serviço. Sobre a impossibilidade de paralisação do serviço por conta das restrições eleitorais é lapidar a lição de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves^[3]:

"Não se proíbe, à evidência, a administração de permanecer em funcionamento durante o período eleitoral. A conduta irregular é o desvio de finalidade, a locação especiosa de serviços e funcionários públicos em prol de interesses eleitorais".

30. Cabe endossar, contudo, as restrições apontadas pelo mencionado órgão consultivo, especialmente no que se refere à divulgação do evento, à escolha dos palestrantes e moderadores, e aos cuidados que devem ser tomados com o conteúdo apresentado. Cabe a transcrição:

"24. Quanto à realização e divulgação do evento, além das recomendações/restrições expostas acima (parágrafo 18), recomenda-se que:

1. o convite para a participação no evento explicita de modo claro e preciso o conteúdo e a finalidade estritamente técnica do evento;

2. a divulgação seja direcionada apenas ao público alvo com interesse potencial em participar do evento, evitando-se, assim, a divulgação geral, indiscriminado e irrestrita a todos os servidores públicos de determinados órgãos e entidades;

3. os eventuais palestrantes, moderadores e demais participantes do evento sejam escolhidos de modo criterioso e objetivo, evitando-se o convite de qualquer pessoa que possa ter interesse

imediate no resultado das eleições (agentes políticos, candidatos, membros de comitês eleitorais, pessoas diretamente envolvidas com a campanha eleitoral, etc.);

4. a divulgação do evento seja efetivamente restrita ao envio de memorandos, ofícios e e-mai/s, evitando-se a utilização de material publicitário que possa vir a caracterizar publicidade institucional do órgão ou entidade (art. 26 da IN SECOM/PR 1/2018);

5. não seja utilizada, em hipótese alguma, a marca do governo federal na divulgação e realização do evento (art. 27, § 3, da IN SECOM/PR 1/2018);

6. evite-se a abordagem de qualquer tema ou assunto relacionado direta ou indiretamente com as eleições, tendo em vista evitar a caracterização de exercício indevido de influência na vontade do eleitor (art. 28 da IN SECOM/PR 1/2018); e

7. eventual registro audiovisual do evento não seja disponibilizado nas propriedades digitais de órgãos e entidades da administração pública durante o período eleitoral.

- Eventos comemorativos de datas cívicas, históricas ou culturais, desde que já incorporados ao calendário regular do órgão ou entidade;

31. Trata-se de eventos de destacada importância cultural ou cívica e cuja comemoração é regularmente realizada pelo órgão ou entidade, com periodicidade definida. O fator crucial para esta hipótese é que seja evitado o ineditismo na comemoração da data, mantendo-se a normalidade, sem qualquer inovação injustificada em ano eleitoral. No plano federal, o evento em celebração ao aniversário da independência do Brasil, comemorado em 7 de setembro (feriado nacional determinado pelo artigo 1º, da Lei n.º 662, de 6 de abril de 1949) é o exemplo mais pronunciado.

32. A hipótese abarca, de igual maneira, os eventos em comemoração a datas de importância restrita ao órgão ou entidade, desde que incorporados ao correspondente calendário regular. Tem-se como exemplo o dia do advogado, especialmente caro aos órgãos jurídicos da Administração e tradicionalmente celebrado em 11 de agosto (em memória da criação das duas primeiras faculdades de Direito do país no ano de 1827); e o dia da Amazônia^[4], possivelmente celebrado pelos órgãos ambientais e comemorado em 05 de setembro (referência ao dia 5 de setembro de 1850, no qual o Príncipe D. Pedro II decretou a criação da Província do Amazonas). Também nessa hipótese enquadram-se as cerimônias de posse ou de transmissão de cargo de chefe de Poder, caso o mandato ordinariamente tenha início no período disciplinado pelo art. 73, VI, "b", da Lei 9.504/97.

33. As restrições relacionadas ao não favorecimento pessoal de candidato ou agente público deverão ser respeitadas na realização de tal espécie de evento, em qualquer hipótese.

- Eventos previstos em lei para realização no período de três meses que antecedem o pleito:

34. Não há vedação, por óbvio, à realização de eventos cuja data é determinada em lei e fixada no período de defeso eleitoral. É a hipótese, por exemplo, da Semana Nacional do Trânsito, cuja realização em setembro é imposta pelo artigo 326, da Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro); e da Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla, comemorada em agosto por mandamento expresse da Lei n.º 13.585, de 26 de dezembro de 2017:

Lei n.º 9.503/97:

Art. 326. A Semana Nacional de Trânsito será comemorada anualmente no período compreendido entre 18 e 25 de setembro.

Lei n.º 13.585/2017:

Art. 1º Fica instituída a Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla a ser comemorada de 21 a 28 de agosto de cada ano.

Art. 2º As comemorações da Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla visam ao desenvolvimento de conteúdos para conscientizar a sociedade sobre as necessidades específicas de organização social e de políticas públicas para promover a inclusão social desse segmento populacional e para combater o preconceito e a discriminação.

35. A imposição legal de realização dos eventos torna desnecessária, por consequência lógica, a apresentação de justificativa de sua realização no período de defeso, mas não exime a Administração de adotar os mesmos cuidados relacionados à não promoção pessoal de agente público e à ausência de qualquer forma de favorecimento pessoal.

- Eventos de inauguração, com observância das restrições legais.

36. À semelhança dos eventos técnico-científicos, cuja vedação resultaria em possível paralisação do serviço, a realização de inaugurações, por representar a disponibilização inicial de equipamento ou serviço público, não é vedada pela lei no período previsto no art. 73, VI, "b", da Lei 9.504/97. A própria "Lei das Eleições", aliás, disciplina as restrições aplicáveis aos eventos de inauguração, em seus artigos 75 e 77:

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

[...]

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

37. Percebe-se a especial atenção conferida pela lei a tais eventos, comumente utilizados para fins eleitorais em tempos pretéritos. Ressalte-se que às mencionadas vedações legais, cujo objetivo inequívoco é o de resguardar a igualdade de chances, devem ser somadas às restrições de caráter genérico, descritas nesta manifestação, mantendo-se a neutralidade e a impessoalidade.

38. Por fim, a necessária observância à impessoalidade impõe que não sejam utilizadas marcas, símbolos ou imagens associadas ao Governo Federal. A recomendação deriva da jurisprudência do TSE^[5] e foi replicada no artigo 40^[6], da IN n.º 01/2018 - SECOM - PR, assim como consta das orientações da cartilha "Condutas Vedadas a Agentes Públicos nas Eleições De 2018", da Advocacia-Geral da União^[7].

III – CONCLUSÃO

39. Por todo o exposto, conclui-se:

- a. O artigo 73, inciso VI, alínea "b", da Lei n.º 9.504/97 não veda, *a priori*, a realização de eventos durante o período de defeso eleitoral;
- b. No período de defeso eleitoral, não é vedada a realização de eventos, tais como:
 - a. de caráter técnico-científico, direcionados a público determinado e com divulgação restrita, com o objetivo de discussão de tema específico de interesse da Administração;
 - b. comemorativos de datas cívicas, históricas ou culturais, desde que já incorporados ao calendário regular do órgão ou entidade;
 - c. previstos em lei para realização nesse período específico;
 - d. de inauguração, com observância das restrições legais.
- c. Em todos os casos, a realização do evento deverá guardar estrita correspondência com a missão institucional do órgão ou entidade, e a necessidade de sua realização no período específico de que se trata deverá ser justificada;
- d. A realização do evento, assim como sua forma de divulgação, deverá ser orientada por máxima cautela, para que se evite a promoção pessoal de agente público ou qualquer forma de favorecimento pessoal, ainda que de forma indireta ou pela mera associação da imagem do órgão ou entidade com candidato;
- e. O conteúdo apresentado e o material eventualmente utilizado no evento deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e utilizar linguagem neutra, descabendo emissão de juízo de valor e exaltação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade, assim como a comparação entre diferentes gestões;

- f. A divulgação do evento técnico-científico deverá ser restrita a seu público alvo e os convites eventualmente encaminhados deverão ter destinatário certo e explicitar, com objetividade e precisão, o conteúdo e a finalidade do evento;
- g. No processo de escolha dos palestrantes, moderadores e demais participantes do evento técnico-científico deve-se evitar convites a pessoas que possam ter interesse imediato no resultado das eleições, tais como candidatos, membros de comitês eleitorais, pessoas diretamente envolvidas com a campanha eleitoral;
- h. Nos eventos, é vedada a utilização da marca do Governo Federal e a publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade;

Brasília, 24 de setembro de 2018.

Raul Pereira Lisbôa
Advogado da União

De acordo.

André Rufino do Vale
Procurador Federal
Coordenador da Comissão Temática Temporária de Direito Eleitoral

Joaquim Modesto Pinto Júnior
Advogado da União

Marco Aurélio Caixeta
Advogado da União

Raquel Barbosa de Albuquerque
Advogada da União

Renato do Rego Valença
Advogado da União

Victor Ximenes Nogueira
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08671004818201848 e da chave de acesso add2ee66

Notas

1. [^] GONÇALVES, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (p. 277). Atlas. Edição do Kindle.
2. [^] VELLOSO, Carlos Mario da Silva e AGRA, Walber de Moura. *ELEMENTOS DE DIREITO ELEITORAL (Locais do Kindle 5704-5708)*. Saraiva. Edição do Kindle.
3. [^] GONÇALVES, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (p. 275). Atlas. Edição do Kindle.
4. [^] <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2014/09/dia-da-amazonia-e-comemorado-nesta-sexta-feira-5>
5. [^] AgRp 967/DF, Acórdão de 15/08/2006, publicado em 04/08/2006.
6. [^] Art. 41. *Fica suspensa, durante o período eleitoral, toda e qualquer forma de divulgação da marca do Governo Federal, na publicidade ou em qualquer ação de comunicação, observado o disposto no inciso I do art. 27 desta*

Instrução Normativa. §1º A suspensão prevista neste artigo se estende à aplicação da marca do Governo Federal em qualquer suporte utilizado como meio de divulgação. §2º Considera-se para fins da presente suspensão, a marca do Governo Federal, vigente ou anterior, aprovada e publicada em manual no sítio da SECOM na internet, bem como as marcas de programas, campanhas, ações e eventos, ou mesmo, os slogans ou qualquer elemento que possa constituir sinal distintivo da publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral.

7. [^] <http://www.agu.gov.br/noticia/agu-divulga-cartilha-com-condutas-vedadas-a-agentes-publicos-nas-eleicoes-de-2018--639007>

Documento assinado eletronicamente por RAQUEL BARBOSA DE ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAQUEL BARBOSA DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 25-09-2018 15:29. Número de Série: 3877168262162939745. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAQUIM MODESTO PINTO JUNIOR. Data e Hora: 25-09-2018 16:56. Número de Série: 1784438. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por ANDRE RUFINO DO VALE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE RUFINO DO VALE. Data e Hora: 25-09-2018 16:13. Número de Série: 13357071. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por MARCO AURELIO CAIXETA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURELIO CAIXETA. Data e Hora: 25-09-2018 11:32. Número de Série: 13863214. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

Documento assinado eletronicamente por VICTOR XIMENES NOGUEIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR XIMENES NOGUEIRA. Data e Hora: 25-09-2018 14:18. Número de Série: 1781977. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 24-09-2018 17:12. Número de Série: 1843715673178382964. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por RAUL PEREIRA LISBOA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 167568341 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAUL PEREIRA LISBOA. Data e Hora: 24-09-2018 17:05. Número de Série: 17158736. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
