



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/DECOR/CGU
PARECER n. 00002/2024/CNDE/CGU/AGU

NUP: 00400.000545/2024-99

INTERESSADOS: CONJUR/MGI

ASSUNTOS: ELEIÇÃO E OUTROS

EMENTA: LEI DAS ELEIÇÕES. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS NAS ELEIÇÕES. PROIBIÇÃO DE REALIZAÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS, AO DISTRITO FEDERAL E AOS MUNICÍPIOS NOS 3 MESES QUE ANTECEDEM AS ELEIÇÕES (ART. 73, VI, "a", DA LEI 9.504/97). OBSERVÂNCIA DA CONDUTA VEDADA EM TODAS AS ELEIÇÕES, POR TODOS OS AGENTES PÚBLICOS, EXCETUADAS AS HIPÓTESES RESSALVADAS PELO PRÓPRIO DISPOSITIVO LEGAL. ENTENDIMENTO CONSTANTE DO PARECER VINCULANTE AC-12. CONFIGURAÇÃO OBJETIVA DA VEDAÇÃO LEGAL (RESOLUÇÃO TSE 23.735/2024).

I - Relatório

1. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (CONJUR/MGI) recebeu consulta acerca da aplicação dos impedimentos da Lei n. 9.504, de 1997, em relação às transferências voluntárias da União aos Estados e ao Distrito Federal nos três meses que antecedem as eleições municipais.

2. Por meio da Nota Técnica SEI n. 5139/2024/MGI, aprovada pela Secretária de Gestão e Inovação adjunta, questionou-se à CONJUR/MGI o seguinte:

"Considerando que neste ano as eleições são exclusivamente municipais, solicita-se manifestação da CONJUR/MGI no sentido de emitir posicionamento se a vedação contida no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997, se estende, também, às transferências voluntárias da União aos Estados e ao Distrito Federal".

3. Em resposta, a CONJUR/MGI assim concluiu:

"a) é recomendável a adoção, pela área técnica, da interpretação literal do art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997, no sentido de que também estão vedadas as transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, mesmo nas eleições exclusivamente municipais, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) não obstante, caso a área técnica entenda oportuno e pertinente, poderá ser efetuada consulta ao TSE sobre o assunto, com fundamento no art. 8º, "j", do Regimento Interno do Tribunal; e

c) sugere-se que a questão seja levada ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Subconsultoria-Geral da União de Políticas Públicas da Consultoria-Geral da União, por força do art. 2º, II, § 1º, da Portaria Normativa CGU nº 14, de 2023" (seq. 4, Parecer n. 00150/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU).

4. No âmbito da Consultoria-Geral da União, o Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos/DECOR/CGU encaminhou a consulta à apreciação da Câmara Nacional de Direito Eleitoral (CNDE), que, por sua vez, distribuiu a matéria para exame.

II - Análise

5. A matéria objeto de análise neste parecer envolve a conduta vedada estabelecida no artigo 73, inciso VI, alínea "a" da Lei das Eleições, que assim dispõe:

"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:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

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

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

(...)

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (..) (Lei n. 9.504, de 1997 - grifou-se).

6. A consulta formulada, a seu turno, diz respeito ao alcance desta conduta vedada, qual seja, se está limitada à circunscrição do pleito eleitoral, restringindo sua aplicação aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição ou se, de outro modo, aplica-se indistintamente a todos os agentes públicos em todos os pleitos eleitorais.

7. Como apontado na própria Nota Técnica que lastreou a consulta, bem como no Parecer CONJUR/MGI que a examinou, a partir de uma interpretação literal da Lei das Eleições, em especial do parágrafo 3º do artigo 73 (transcrito acima), observa-se que apenas as condutas vedadas estabelecidas nas alíneas "b" e "c" do inciso VI tiveram o seu âmbito de aplicação limitado *aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição*.

8. Em adição, a técnica empregada na redação do dispositivo legal (artigo 73) permite observar que o legislador se valeu de referências expressas quando entendeu por limitar o alcance de uma conduta vedada, como também se pode confirmar nas outras hipóteses abaixo:

"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:

(...)

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, **na circunscrição do pleito**, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: (...)

VIII - fazer, **na circunscrição do pleito**, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos" (Lei n. 9.504, de 1997 - grifou-se).

9. A respeito do tema, foi editado pelo Advogado-Geral da União o Parecer AC-12^[1], aprovado pelo Presidente da República em 11 de maio de 2004, de observância obrigatória por toda a Administração Federal (artigos 40 e 41 da Lei Complementar n. 73, de 1993). Na ocasião deste Parecer vinculante, foi adotado o entendimento exposto na Nota nº 2004/AGU/CGU/SFT-0026/2004, que assim previu:

"(...)

32. Dessa forma, todas as condutas proibidas aos agentes públicos de todos os entes federados, previstas no citado art. 73, inclusive aquela estabelecida na alínea "a", do inciso VI, que se refere ao caso ora em análise, salvo as exceções anteriormente citadas, **deverão ser obedecidas mesmo diante de pleito exclusivamente municipal, como será o de 3 de outubro de 2004**.

33. Assim, a União está proibida de efetuar transferências voluntárias não somente aos Municípios, mas também aos Estados, incluindo os órgãos da Administração direta e as entidades da Administração indireta" (grifou-se).

10. Registro que o Parecer AC-12 foi parcialmente revisto pelo Parecer AM-01^[2], de 2019, mas não em relação ao entendimento acima transcrito, o qual permanece aplicável.

11. Desse modo, a conduta vedada pertinente à realização de transferências voluntárias de recursos nos três meses anteriores às eleições não está sujeita à limitação no seu âmbito de aplicação, razão pela qual deve ser observada em todos os pleitos eleitorais, constituindo-se em conduta proibida a todos os agentes públicos, independentemente da esfera administrativa a qual pertençam, sendo-lhe aplicáveis tão somente as exceções previstas no próprio dispositivo legal, quais sejam *os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.*

12. Sob outra ótica, não é apto a afastar a conduta vedada o argumento de que a realização da transferência voluntária de recursos, em um dado caso concreto, não afetará a igualdade de oportunidades entre os candidatos em disputa.

13. Isso porque as condutas vedadas aos agentes públicos *"são de configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre as(os) candidatas(os), sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva"* (artigo 20, parágrafo 1º, da Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024, do Tribunal Superior Eleitoral).

14. No mesmo sentido aponta a doutrina de Rodrigo López Zilio, a seguir:

"A ideia da criação da figura jurídica das condutas vedadas é justamente evitar o uso da administração pública como forma de desequilibrar a competição eleitoral. Essas condutas são apontadas como mecanismos de desvio de finalidade, com conteúdo de ilicitude de caráter objetivo. Vale dizer, não é necessário demonstrar nenhum elemento subjetivo específico do agente público na prática da conduta vedada, que se aperfeiçoa tão somente pela adesão do fato à moldura jurídica estabelecida em abstrado pelo legislador. Nessa linha, o TSE tem firme orientação no sentido de que 'as condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, dispensando a comprovação de dolo ou culpa do agente' (REspe nº 38704/PB - j. 13.08.2019 - DJe 20.09.2019)" (ZILIO, Rodrigo López, "Direito Eleitoral" 9. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 754).

15. Relativamente à sugestão de formulação de consulta ao TSE, constante da alínea "b" da conclusão do Parecer n. 00150/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU (seq. 4, item 21), trata-se de matéria sujeita à apreciação do órgão de representação judicial, qual seja, a Procuradoria-Geral da União.

III - Conclusão

16. Ante todo o exposto, concluo no sentido de que se apresenta adequada a recomendação feita pela CONJUR/MGI (Parecer n. 00150/2024, seq. 4, item 21, "a"), pelas seguintes razões: (i) a interpretação literal do artigo 73, inciso VI, "a", da Lei das

Eleições, bem como do seu parágrafo terceiro, apontam que não houve limitação no âmbito de aplicação desta conduta vedada; (ii) o Parecer vinculante AGU AC-12, de observância obrigatória por toda a Administração Federal, entende pela aplicação da conduta vedada em todos os pleitos eleitorais; e (iii) as condutas vedadas aos agentes públicos nas eleições possuem configuração objetiva, sujeitando-se à presunção legal de que a sua prática afeta a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

17. Desse modo, conforme estabelece o artigo 73, inciso VI, "a", da Lei das Eleições, nos três meses que antecedem os pleitos eleitorais estão vedadas as transferências voluntárias de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ressalvadas as hipóteses previstas no próprio artigo (recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública).

18. À consideração da Câmara Nacional de Direito Eleitoral/CGU/AGU.

Brasília, *data da assinatura eletrônica*.

assinado digitalmente

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE

Advogada da União

Consultora da União

De acordo (cf. art. 24 da Portaria CGU nº 03/2019)

DANIEL SILVA PASSOS

Advogado da União

DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES

Advogada da União

DANILO BARBOSA DE SANT'ANNA

Advogado da União

ISABELA MARQUES SEIXAS
Advogada da União

LUÍS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS
Advogado da União

MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA
Advogada da União

RAFAEL ROSSI DO VALLE
Advogado da União

RENATO DO REGO VALENÇA
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000545202499 e da chave de acesso 436845dc

Notas

1. [^] Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=13/05/2004&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=96> Acesso em 23 abril 2024.
 2. [^] Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/AGU/Pareceres/2019-2022/PRC-AM-01-2019.htm. Acesso em 23 Abril 2024.
-

Documento assinado eletronicamente por DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA DE OLIVEIRA RODRIGUES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 02-05-2024 17:30. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ROSSI DO VALLE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ROSSI DO VALLE. Data e Hora: 02-05-2024 15:11. Número de Série: 42542171409369356160418605226. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 01-05-2024 07:33. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por ISABELA MARQUES SEIXAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA MARQUES SEIXAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-04-2024 18:06. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por DANILO BARBOSA DE SANTANNA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANILO BARBOSA DE SANTANNA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-04-2024 17:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-04-2024 16:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA HELENA MARTINS ROCHA PEDROSA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-04-2024 16:57. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por DANIEL SILVA PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIEL SILVA PASSOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-04-2024 17:08. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

Documento assinado eletronicamente por LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1460717563 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 30-04-2024 17:02. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
