



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

**NUP: 00688.000855/2024-34**

**INTERESSADOS: CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/CGU**

**ASSUNTOS: ELEIÇÃO E OUTROS**

Ementa: Condutas vedadas aos agentes públicos quanto ao uso de bens públicos e aos recursos financeiros. Estado de calamidade pública e situação de emergência. Exceções legais. Orientações existentes no âmbito da AGU e do TSE. Diretrizes e cautelas a serem observadas pelas equipes consultivas competentes.

### **I - Relatório**

1. O Consultor-Geral da União endereçou consulta (seq. 01) ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos (DECOR/CGU) para o atendimento de preocupação levantada pelo Grupo Especial instituído pelo Advogado-Geral da União por meio da Portaria Normativa n. 132, de 6 de maio de 2024<sup>[1]</sup>, para o assessoramento jurídico, acompanhamento e atuação nas demandas extrajudiciais e judiciais relacionadas às emergências e às políticas públicas de reconstrução e apoio à população afetada pela calamidade pública decorrente das chuvas intensas que atingem o Estado do Rio Grande do Sul.

2. Conforme relatado no referido despacho, articulações mantidas pela Consultoria-Geral com o referido Grupo Especial indicam que "*há uma preocupação com as ações emergenciais, em razão de se tratar de ano eleitoral, e da necessidade de se conferir segurança jurídica e uma orientação geral às pastas envolvidas no socorro e auxílio à população afetada*", sendo necessário fixar orientação jurídica a respeito dos seguintes pontos:

- a) eventuais limites à possibilidade de transferências voluntárias da União ao Estado do Rio Grande do Sul e aos Municípios envolvidos;
- b) cessão de bens públicos no referido contexto;
- c) distribuição de bens e serviços públicos à população atingida;

d) outras orientações gerais decorrentes da jurisprudência do TSE ou da *Cartilha de Condutas Vedadas* que considerar pertinentes, para auxiliar as equipes consultivas envolvidas na matéria.

3. Em razão do pedido de uniformização de questões jurídicas que envolvem temas de Direito Eleitoral, o DECOR/CGU, com fundamento no art. 39, inciso III do Decreto n. 11.328/2024<sup>[2]</sup>, encaminhou o expediente ao exame da Câmara Nacional de Direito Eleitoral - CNDE (seq. 2), que, por sua vez, distribuiu a consulta para exame urgente (seq. 3).

4. A consulta foi formulada em caráter geral e abstrato, sem abordar qualquer situação concreta ou específica.

5. Desse modo, a presente nota jurídica abordará os temas, em tese, de forma geral, nos mesmos moldes em que a demanda foi dirigida à CNDE, compilando orientações existentes no âmbito da AGU e julgados do Tribunal Superior Eleitoral sobre as vedações em época de calamidade ou emergência, com o objetivo de servir como auxílio às manifestações que serão elaboradas pelas equipes consultivas competentes.

## **II - Atos de reconhecimento do estado de calamidade pública e da situação de emergência no Rio Grande do Sul**

6. A partir de proposta encaminhada pelo Presidente da República (Mensagem nº 175, de 6 de maio de 2024<sup>[3]</sup>), o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional, até 31 de dezembro de 2024, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, *para os fins do disposto no artigo 65 da Lei Complementar n. 101/2000*, conforme Decreto Legislativo nº 36, de 7 de maio de 2024<sup>[4]</sup>.

7. Na esfera federal, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, por meio da Portaria nº 1.467, de 8 de maio de 2024<sup>[5]</sup>, relacionou os atingidos e reconheceu, sumariamente, o estado de calamidade pública nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

8. Em 13 de maio de 2024, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul fixou em 46 o número de Municípios em estado de calamidade pública e especificou os 320 Municípios em situação de emergência. Dentre as justificativas, foi apontado que "*a partir da maior precisão das informações das áreas afetadas e dos danos ocorridos, verificou-se que os Municípios foram atingidos de forma diversa em seus territórios pelo mesmo evento adverso, o que traz a necessidade de reclassificação da intensidade do desastre, se considerado o respectivo território do município, para Nível II em algumas municipalidades*" (Decreto RS nº 57.614, de 13 de maio de 2024<sup>[6]</sup>).

9. Na Imprensa Oficial do Estado do Rio Grande do Sul também foram publicados vários atos municipais de reconhecimento da calamidade pública ou situação de emergência e outras providências relacionadas.

## **III - Análise**

10. Compreende-se por estado de calamidade pública *a situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido, de tal forma que a situação somente pode ser superada com o auxílio dos demais entes da Federação* (inciso VI do art. 1º da Lei n. 12.608, de 2012).

11. Já a situação de emergência é definida na referida Lei como a *situação anormal provocada por desastre causadora de danos e prejuízos que implicam o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e da qual decorre a necessidade de recursos complementares dos demais entes da Federação para o enfrentamento da situação* (inciso XIV do art. 1º).

12. A Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) afastou a caracterização de algumas condutas vedadas durante a vigência do estado de calamidade pública ou da situação de emergência. Para tanto, estas situações excepcionais devem ser **reconhecidas** pela autoridade competente e **estar em curso** ao tempo da prática da conduta. Não é necessário que seja colhida autorização específica junto à Justiça Eleitoral.

13. Em relação aos Municípios atingidos no Estado do Rio Grande do Sul, foram editados os atos de reconhecimento da calamidade pública e da situação de emergência citados no tópico II desta nota, os quais foram expedidos durante a produção desta nota jurídica. A atualização dos atos de reconhecimento oficial da calamidade pública e da situação de emergência para a inclusão de novos Municípios atingidos ou a reclassificação da intensidade do desastre está sendo feita pelo poder público como resultado da grave crise vivenciada no Estado, da continuidade das chuvas, do surgimento de novas situações adversas e da maior precisão das informações sobre áreas afetadas e danos ocorridos.

14. Na imprensa<sup>[2][8]</sup> há notícias a respeito da investigação pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul sobre a decretação de calamidade pública por municípios que não foram atingidos por enchentes. Considera-se importante alertar o Grupo Especial quanto a esta informação, caso já não seja de seu conhecimento.

15. De modo a conferir segurança jurídica às medidas emergenciais, no âmbito do assessoramento jurídico é relevante o registro nas manifestações dos atos de calamidade pública e situações de emergência que justificam o agir da Administração Pública, principalmente durante o período de defeso eleitoral. A esse respeito, veja-se como se posicionou o TSE:

“Eleições 2020. [...] Conduta vedada reconhecida. Incidência de multa. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Distribuição de auxílio financeiro em ano eleitoral. Cheques. **Não comprovação de configuração das exceções permissivas previstas no mesmo dispositivo legal.** [...] Provas apresentadas que demonstram a distribuição de auxílio financeiro em período vedado. Ônus de prova não atendido pela parte, a fim de demonstrar o caráter lícito das benesses. Precedente. [...] 3. O TRE assentou que: (a) a concessão de auxílios financeiros, por meio da entrega de cheques a pessoas supostamente carentes, não foi realizada com a identificação das pessoas contempladas, ou seja, sem a demonstração de efetiva situação de vulnerabilidade dos beneficiários; (b) a ação não se adéqua à exceção permissiva da distribuição gratuita de benesses em programas sociais autorizados em

lei e já em execução orçamentária no exercício anterior ao do ano eleitoral; (c) **a distribuição dos cheques não foi justificada pelo argumento de estado de calamidade pública e de emergência, em razão da pandemia de Covid-19;** (d) os decretos municipal e estadual nos quais se ampararam os agravantes limitavam-se a restringir atividades com grande concentração de pessoas, não constando nenhuma autorização para a distribuição de valores em dinheiro a pessoas físicas. [...]” (Ac. de 23.11.2023 no AgR-AREspE nº 060029152, rel. Min. Raul Araújo) - grifou-se

16. Passa-se agora ao exame das situações específicas objeto da consulta, à luz da legislação eleitoral.

### 3.1 Transferências voluntárias de recursos

Lei das eleições (Lei n. 9.504/97).

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;

17. Cuida-se de conduta vedada aos agentes públicos de todas as esferas federativas tanto nas eleições gerais como nas municipais<sup>[9]</sup>.

18. No ponto de interesse para a presente nota, o dispositivo legal trata das transferências voluntárias de recursos da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 25 da Lei Complementar 101/2000 - LRF), incluindo os órgãos da Administração direta e as entidades da Administração indireta. Como foi explicado na Cartilha Eleitoral da AGU<sup>[10]</sup>, não são alcançados os repasses para entidades privadas:

**"Transferências para entidades privadas:** a autorização de repasse de recursos a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFL), aí compreendidas as Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras entidades do terceiro setor, embora não sejam vedadas (ARCL nº 266, Relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 09/12/2004; RESPE nº 16.040, Relator Ministro Costa Porto, julgado em 11/11/1999), **comporta a verificação prévia, caso a caso, se a transferência de recursos não afeta a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de poder ser considerada ilícita, o que sujeitaria o ato administrativo e o agente público às sanções prescritas no art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990"** (pág. 55, grifou-se).

19. Conforme previsto no Parecer vinculante AGU AC-12, de 2004, as operações de crédito, por serem consideradas receitas de capital na forma do art. 25 da LRF, estão compreendidas na definição de transferências voluntárias e sujeitam-se ao regime a elas aplicável da Lei das Eleições.

20. A vedação legal incide no período de 6 de julho de 2024 até a realização das eleições (defeso eleitoral), de acordo com o Calendário eleitoral<sup>[11]</sup> aprovado pelo TSE.

21. Dentre as situações<sup>[12]</sup> que excepcionam a caracterização da conduta vedada e que são citadas no próprio dispositivo, observa-se a **destinação de recursos ao atendimento de situações de emergência e de calamidade pública**.

22. O estado de calamidade pública e a situação de emergência devem ter sido formalmente reconhecidos em atos praticados pelas autoridades competentes e devem estar em curso ao tempo da realização da transferência voluntária dos recursos. Sobre este ponto, a Resolução TSE n. 23.735, de 2024<sup>[13]</sup>, prevê que estas situações excepcionais a serem atendidas devem ser "objetiva e formalmente justificadas", a seguir:

Art. 15. São proibidas às agentes e aos agentes públicas(os), servidoras e servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre pessoas candidatas nos pleitos eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 73, incisos I a VIII):

VI - nos 3 (três) meses que antecedem a eleição até a sua realização:

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

(grifou-se)

23. Na Cartilha da AGU de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais nas Eleições - 10ª edição<sup>[14]</sup> é citada consulta a respeito de situações excepcionais que já tinham se exaurido, logo não foi permitida a liberação de recursos, a seguir:

**"Transferência após situação de emergência ou estado de calamidade: o TSE já respondeu negativamente a consulta sobre a possibilidade de liberação de recursos para Municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, ainda que para o enfrentamento de efeitos ou danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa à situação de emergência ou ao estado de calamidade (CTA nº 1.119/DF, que originou a Resolução nº 21.908, Relator Ministro Francisco Peçanha Martins, julgada em 31/08/2004)"** (Cartilha Eleitoral/AGU, pág. 56, grifou-se).

24. No contexto ora analisado, **a transferência voluntária dos recursos durante o período do defeso eleitoral deve ser destinada ao atendimento do estado de calamidade pública e da situação de emergência em curso**. Caso as transferências se

destinem a atender outras situações não abarcadas por outras exceções, ou já não mais esteja em vigor o estado de calamidade pública ou a situação de emergência, não estarão contempladas pela exceção legal e constituirão conduta vedada.

### ***3.2 Doação, cessão e uso de bens***

#### Lei das eleições (Lei n. 9.504/97)

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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

(...)

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

25. A Lei das Eleições estabelece algumas condutas vedadas aos agentes públicos que dizem respeito a bens, materiais ou serviços públicos.

26. Estas condutas podem ser verificadas a qualquer tempo e também podem caracterizar atos de improbidade administrativa (§7º do artigo 73 da Lei n. 9.504/97).

27. A presença de estado de calamidade ou situação de emergência não é prevista como exceção à caracterização destes ilícitos.

28. As referidas condutas vedadas envolvem o uso abusivo (não justificado) dos bens (inciso II), ou então, nos incisos I e IV, a sua destinação em benefício de candidato, partido político, coligação ou federação (conforme art. 15, I e IV, da Resolução TSE 23.735, de 27/02/2024<sup>[13]</sup>).

29. **Situação distinta é aquela que envolve as doações e cessões realizadas entre entes públicos de diferentes esferas de governo. Estas se assemelham às transferências voluntárias**, e por esse motivo, para fins eleitorais, seguem o regime que lhes é aplicável.

30. A respeito deste ponto, o Parecer-Plenário n. 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU esclareceu que:

23. No Parecer nº 3/2012/CGU/AGU, a CGU concluiu que o art. 73, §10, da Lei 9.504/97 se destina à distribuição de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública diretamente à população, **não atingindo as doações realizadas entre entes públicos**. Estas assemelhar-se-iam a transferências voluntárias de recursos, aplicando-se-lhes a vedação prevista na alínea "a", do inciso VI daquele artigo.

(...)

54. Além disso, o fato de a **doação de bens da União a outros entes públicos** não se enquadrar na conduta vedada pelo art. 73, §10, da Lei 9.504/97 não afasta a incidência de outras restrições previstas nesse artigo, em especial o disposto na **alínea "a" do seu inciso VI**, já transcrita acima. Esse dispositivo legal veda a transferência voluntária de recursos da União a estados e municípios nos 3 meses anteriores ao pleito, exceto quando se tratar de 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.

55. Daí porque, no Parecer nº 3/2012/CGU/AGU, a CGU concluiu, acertadamente, que **a doação de bens da União a outros entes públicos deve ser equiparada à transferência voluntária de recursos**. Afinal, uma vez afastada a vedação do art. 73, §10, da Lei 9.504/97, a conduta descrita no inciso VI, "a", do mesmo artigo é a que mais se aproxima da transferência de bens entre entes públicos.

(...)

60. Observe-se, por fim, que conforme apontado no Parecer nº 084/2012/DECOR/CGU/AGU as restrições da legislação eleitoral à transferência de bens abrangem **não apenas as doações, mas também as cessões**, especialmente aquelas que outorgam direitos reais aos seus beneficiários" (excerto do parecer NUP: 59000.000294/2014-26 - grifou-se).

31. Desse modo, na realização de doações e cessões de bens da União a outros entes públicos durante o período de defeso eleitoral devem ser observadas as mesmas cautelas referidas nesta nota em relação às transferências voluntárias para atendimento do estado de calamidade pública e da situação de emergência (tópico 3.1, acima).

32. No contexto ora analisado, **as doações e cessões de bens da União ao Estado do RS e Municípios durante o período do defeso eleitoral devem ser destinadas ao atendimento do estado de calamidade pública e da situação de emergência em curso**. Caso se destinem a atender outras situações não abarcadas por outras exceções, ou já não mais esteja em vigor o estado de calamidade pública ou a situação de emergência, não estarão contempladas pela exceção legal e constituirão conduta vedada.

### **3.3 Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios**

Lei das eleições (Lei n. 9.504/97)

Art. 73. (...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de

programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

33. Trata-se de conduta vedada aos agentes públicos de todas as esferas federativas tanto nas eleições gerais como nas municipais.

34. O dispositivo legal se refere à distribuição gratuita realizada pela Administração Pública em favor de particulares. A doação e a cessão de bens entre entes públicos de esferas de governo diferentes, conforme já exposto no tópico 3.2 desta nota, não são alcançadas pelas disposições deste artigo, porque são equiparadas às transferências voluntárias.

35. A concessão de benefícios fiscais também pode ser alcançada pelo regime da distribuição gratuita, sobretudo quando não se exige contrapartida. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente do TSE:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. DISTINGUISHING. BENEFÍCIO FISCAL. CONTRAPARTIDA DO CIDADÃO. AUSÊNCIA. CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO. AGRAVO PROVIDO. 1. O art. 73, § 10, da Lei das Eleições proscree a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios no ano das eleições, excepcionando-se apenas os casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. 2. O entendimento deste Tribunal Superior, exarado no Respe nº 56-19/PR, com ressalva de compreensão pessoal, é no sentido de que, nos programas de benefícios fiscais que concedem descontos apenas sobre o valor dos juros e da multa, a cobrança do tributo consiste na contrapartida exigida do munícipe, não caracterizando oferecimento de benefício gratuito. 3. Na espécie, há peculiaridades divergentes do precedente desta Corte Superior, porquanto, além dos descontos de 40% a 80% sobre o valor de juros e multas de débitos vencidos, houve também concessão de desconto de 5% a 20% no valor principal do próprio tributo referente ao exercício de 2016, configurando-se a conduta vedada. 4. Agravo provido para restabelecer a condenação por conduta vedada e a multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos), com fundamento no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

(Agravo Regimental no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 2057, Acórdão, Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 13/09/2021).

36. A vedação legal incide ao longo de todo o ano de 2024 (de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2024), conforme Calendário eleitoral<sup>[15]</sup> aprovado pelo TSE.

37. Dentre as situações<sup>[16]</sup> que excepcionam a caracterização da conduta vedada e que são citadas no próprio dispositivo está a **calamidade pública e a situação de emergência**.

38. Na Cartilha da AGU de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais nas Eleições - 10ª edição<sup>[14]</sup> é referida a doação de bens perecíveis em ano eleitoral devidamente amparada no estado de calamidade pública ou situação de emergência:

**"Produtos perecíveis e situações excepcionais: "É possível, em ano de eleição, a realização de doação de pescados ou de produtos perecíveis quando justificada nas situações de calamidade pública ou estado de emergência ou, ainda, se destinada a programas sociais com autorização específica em lei e com execução orçamentária já no ano anterior ao pleito. No caso dos programas sociais, deve haver correlação entre o seu objeto e a coleta de alimentos perecíveis apreendidos em razão de infração legal. 2. Consulta respondida afirmativamente." (Consulta nº 5639, Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes, julgada em 02/05/2015)"** (Cartilha Eleitoral/AGU, pág. 59, grifou-se).

39. Aqui se aplica a mesma necessidade de observância dos limites temporais das situações excepcionais já citados nos outros itens desta nota jurídica, ou seja: **a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios durante o período de defeso eleitoral deve atender às situações de calamidade pública e de emergência em curso.**

### 3.4 Outros apontamentos

40. Relembre-se que 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).

41. Para evitar que uma conduta venha a ser enquadrada como abuso de poder<sup>[17]</sup>, sujeitando-se ao que prevê o artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990, mesmo nas hipóteses autorizadas pela lei eleitoral os agentes públicos devem adotar as cautelas necessárias para que a isonomia entre os candidatos, a moralidade e a legitimidade das eleições sejam asseguradas.

42. Nesse sentido, de modo a evitar o abuso de poder derivado do uso indevido dos meios de comunicação social, é necessário alertar que, apesar de a vedação à publicidade institucional (art. 73, VI, "b", da Lei n. 9.504/1997) estar restrita à circunscrição do pleito, como prevê expressamente o § 3º do referido dispositivo, é importante que os órgãos públicos federais atentem, neste que é um ano de eleições municipais, para não incidir em propagação indireta, realizando publicidade institucional interposta para quaisquer municípios. Nesse sentido, confira-se:

"(...)

4. Conquanto a Lei das Eleições, em seu art. 73, § 3º, disponha, de forma expressa, que a vedação relativa à realização de publicidade institucional alcança tão-somente os agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição, não se encontram acobertadas pela exceção permissiva formas

anômalas de divulgação institucional, mormente aquelas que produzam, como efeito subjacente, vantagens eleitorais significativas, alterando o equilíbrio de pleitos em curso.

5. Na trilha desse raciocínio, assume-se que, por ocasião das eleições gerais, a máquina de propaganda dos municípios permanece, como regra, amplamente autorizada a difundir informações de sua alçada, desde que, obviamente, tais informações não tenham o condão de impactar a igualdade de oportunidades de certames relativos a outras esferas governativas.

6. A proibição de publicidade institucional, nesse contexto, impede que a propagação de fatos positivos relativos ao Governo do Estado seja levada a efeito não apenas pelo próprio governo do Estado, mas ainda por intermédio de entes federativos interpostos. Do contrário, abrir-se-ia um inaceitável flanco para burlas, permitindo-se que a imagem pública de gestores lançados à reeleição fosse impunemente polida e impulsionada, mediante a intervenção de correligionários ocupantes de cargos em outras esferas da Federação.

(...)"

(RO-EI nº 176880, **Relator(a)**: Min. Edson Fachin, Julgamento: 25/03/2021, Publicação: 07/04/2021).

43. Dessa forma, a cautela, para os órgãos públicos federais, neste particular ano de eleições municipais, diz respeito a não realizar, ainda que indiretamente, publicidade que possa interferir nos pleitos municipais, aplicando-se, com as adaptações necessárias, a lógica transcrita no precedente acima.

44. As orientações para as eleições de 2024, relativamente às condutas vedadas aos agentes públicos federais, estão organizadas em página da internet específica (<https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federais-em-eleicoes-1>). Trata-se de material relevante para auxiliar em dúvidas sobre os temas abordados nesta nota jurídica e outras questões eleitorais.

#### IV - Considerações finais

45. Ante todo o exposto, em atenção à consulta formulada, pode-se concluir resumidamente que:

(a) Transferências voluntárias da União ao Estado do Rio Grande do Sul e aos Municípios: são permitidas durante o período de *defeso eleitoral (6 de julho de 2024 até a realização das eleições)* quando destinadas ao atendimento da situação de emergência e do estado de calamidade pública devidamente reconhecidos pela autoridade competente e em curso;

(b) Doação e cessão de bens da União ao Estado do RS e Municípios: seguem o regime das transferências voluntárias e logo são permitidas durante o *defeso eleitoral (6 de julho de 2024 até a realização das eleições)* quando destinadas ao atendimento da situação de emergência e do estado de calamidade pública devidamente reconhecidos e em curso;

(c) Distribuição gratuita de bens e serviços públicos para a população atingida no Estado do RS: é permitida durante o *defeso eleitoral (todo o ano de 2024)* quando destinada ao atendimento da situação de emergência e do estado de calamidade pública

devidamente reconhecidos e em curso;

(d) Por envolverem exceções legais, orienta-se que nas atividades de assessoramento jurídico sejam referidos os atos de reconhecimento da situação de emergência e do estado de calamidade pública que amparam as medidas emergenciais durante o defeso eleitoral;

(e) Recomenda-se que, durante o defeso eleitoral, os órgãos públicos federais atentem, neste que é um ano de eleições municipais, para não incidir em propagação indireta, realizando publicidade institucional interposta para quaisquer municípios;

(f) Mesmo na hipótese de condutas autorizadas pela lei eleitoral, os agentes públicos devem adotar as cautelas necessárias para que a isonomia entre os candidatos, a moralidade e a legitimidade das eleições sejam asseguradas.

46. Registra-se que o exame dos temas foi feito em tese, sem abordar qualquer situação concreta ou específica, compilando orientações existentes no âmbito da AGU e julgados do TSE sobre as vedações em época de calamidade ou emergência, com o objetivo de auxiliar nas manifestações que serão elaboradas pelas equipes consultivas encarregadas do assessoramento jurídico.

À consideração dos membros da Câmara Nacional de Direito Eleitoral.

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

DANILO BARBOSA DE SANT'ANNA

Advogado 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

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000855202434 e da chave de acesso 0fe619db

#### Notas

1. <sup>^</sup> Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-agu-n-132-de-6-de-maio-de-2024-558197153> >. Acesso em 08 mai. 2024.
2. <sup>^</sup> Decreto n. 11.328/2024: “Art. 39. Ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos compete: (...) III - identificar e propor preventivamente a uniformização de orientação jurídica de questões relevantes e transversais existentes nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, mediante a atuação de câmaras nacionais temáticas;”.
3. <sup>^</sup> Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n. 236, de 2024.
4. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-558232803>> Acesso em 8 mai. 2024.
5. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/doacoes-e-outras-medidas-de-apoio-as-vitimas-marcam-o-dia-no-rio-grande-do-sul/PortariaReconhecimentoRS08.05.20241.pdf>>. Acesso em 10 maio 2024.
6. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=999537>>. Acesso em 14 mai.2024.
7. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/sos-rio-grande-do-sul/noticia/2024/05/09/mp-vai-investigar-municipios-do-rs-que-decretaram-calamidade-publica-sem-serem-atingidos-pelas-enchentes.ghhtml>>. Acesso em 11 mai. 2024.
8. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/passos-fundo/geral/noticia/2024/05/ministerio-publico-investiga-a-inclusao-de-municipios-nao-atingidos-no-decreto-de-calamidade-do-rs-clvzks8ge00a80152qxa6nbm9.html>>. Acesso em 13 mai. 2024.
9. <sup>^</sup> Conforme Parecer n. 002/2024/CNDE/CGU/AGU, aprovado pelo Consultor-Geral da União Substituto, NUP 00400.000545/2024-90: 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).*

10. <sup>^</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federais-em-eleicoes-1>>. Acesso em 09 mai. 2024.
11. <sup>^</sup> Resolução TSE nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>> Acesso em 08 mai. 2024.
12. <sup>^</sup> Outra situação que afasta a caracterização da conduta vedada: recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento (já fisicamente iniciados conforme Parecer vinculante AGU AM-01, de 2019) e com cronograma prefixado (artigo 73, inciso VI, "a", da Lei n. 9.504/97).
13. <sup>a</sup> <sup>b</sup> Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>> Acesso em 12 mai. 2024.
14. <sup>a</sup> <sup>b</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federais-em-eleicoes-1>>. Acesso em 09 mai. 2024.
15. <sup>^</sup> Resolução TSE nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/calendario-eleitoral/calendario-eleitoral>> Acesso em 08 mai. 2024.
16. <sup>^</sup> Outra exceção são os programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior; casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.
17. <sup>^</sup> “(...) As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquela. O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (...)” (TSE – AgR-RO n. 718/DF, j. 24.05.2005, DJ 17.06.2005).

---

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 1494785426 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: 15-05-2024 13:47. 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 1494785426 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: 15-05-2024 13:04. 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 1494785426 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: 15-05-2024 11:44. 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 1494785426 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: 14-05-2024 18:36. 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 1494785426 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ROSSI DO VALLE. Data e Hora: 14-05-2024 18:27. Número de Série: 42542171409369356160418605226. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---

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 1494785426 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: 14-05-2024 18:08. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---