



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
GABINETE

PARECER Nº 00223/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.010381/2026-32

INTERESSADOS: COORDENAÇÃO GERAL DE AVALIAÇÃO DE POLITICAS CULTURAIS CGAPC/MINC

ASSUNTOS: DEFESO ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

EMENTA:DIREITO ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. CONSULTA. BOLETINS SNIIC PESQUISA Nº 1, 2 E 3. PERÍODO DE DEFESO ELEITORAL. ART. 73, VI, "B", DA LEI Nº 9.504/1997. VEDAÇÃO À PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. EXCEÇÃO PARA ATOS OFICIAIS E TRANSPARÊNCIA ATIVA. ART. 15, §4º, DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.735/2024. NECESSIDADE DE EXAME CASUÍSTICO DE CADA PUBLICAÇÃO. IRRELEVÂNCIA DA NATUREZA TÉCNICA DO INSTRUMENTO PARA AFASTAR, POR SI SÓ, O RISCO DE CONFIGURAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. DISTINÇÃO ENTRE MANUAL TÉCNICO E BOLETIM DE DESEMPENHO.

1. RELATÓRIO

1. A Subsecretaria de Gestão Estratégica do Ministério da Cultura, por meio da Nota Técnica nº 8/2026/CGAPC/SGE/SE/MINC (SEI nº 3000325), informa que, em cumprimento às orientações do Parecer nº 00129/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU, promoveu a revisão dos Boletins SNIIC Pesquisa nº 1, 2 e 3, com retirada de marcas governamentais, identidades visuais associadas a políticas públicas, referências nominais a autoridades e demais elementos apontados como potencialmente caracterizadores de publicidade institucional.

2. Submetem-se à apreciação desta Consultoria Jurídica as versões revisadas das três publicações, bem como os seguintes questionamentos específicos:

I — se a disponibilização dos Boletins SNIIC Pesquisa em ambiente digital, durante o período eleitoral, pode ser enquadrada como atividade de transparência ativa, monitoramento e avaliação de políticas públicas, compatível com a legislação eleitoral;

II — se a reprodução, distribuição e disponibilização de versões impressas dos Boletins, em formato idêntico ao das versões digitais adequadas, configura mera difusão de informações técnicas ou encontra impedimento decorrente das restrições eleitorais;

III — se o encaminhamento da versão original do Boletim SNIIC Pesquisa nº 3 aos participantes da pesquisa, exclusivamente para fins de devolutiva dos resultados e sem divulgação ampla ao público, é juridicamente admissível durante o período eleitoral.

É o relatório. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Considerações preliminares

3. Compete a esta Consultoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, nos termos do art. 11, incisos I e V, da Lei Complementar nº 73, de 1993, não lhe cabendo adentrar em aspectos de conveniência e oportunidade dos atos administrativos, nem em questões de natureza técnica ou metodológica relativas ao conteúdo das pesquisas (Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU).

4. A presente manifestação possui natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica. Em outras palavras, trata-se de parecer não vinculante.

2.2 *Publicidade institucional e transparência ativa — parâmetros já fixados*

5. A vedação à publicidade institucional no período de defeso está prevista no art. 73, inciso VI, alínea "b", da Lei nº 9.504/1997, e alcança, segundo a jurisprudência do TSE, qualquer publicidade institucional independentemente de seu conteúdo educativo, informativo ou de orientação social, ressalvadas as exceções legais (RESPE nº 84195, Rel. Min. Og Fernandes, j. 25/06/2019). A permanência da peça no período vedado é, por si, suficiente para configurar a conduta, ainda que produzida ou autorizada anteriormente.

6. Por outro lado, o TSE reconhece que a publicação de atos oficiais, meramente administrativos, ou de conteúdo estritamente informativo não é alcançada pela vedação (AgR-REspe nº 25.748, Rel. Min. Caputo Bastos, j. 07/11/2006; Rp nº 160062, Rel.ª Min.ª Maria Thereza de Assis Moura, j. 17/12/2015), sendo esse entendimento incorporado ao art. 15, §4º, da Resolução TSE nº 23.735/2024, ao dispor que não configura publicidade institucional vedada a manutenção de sítios e páginas para estrito cumprimento dos deveres de transparência ativa previstos no art. 48-A da Lei Complementar nº 101/2000 e nos arts. 8º e 10 da Lei nº 12.527/2011.

7. Como já assentado no Parecer nº 00129/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU, o SNIIC constitui instrumento permanente de gestão do Sistema Nacional de Cultura, com fundamento no art. 216-A, §2º, da Constituição Federal e disciplina atual na Lei nº 14.835/2024, de modo que, "a depender do modo como os dados são veiculados, as publicações do SNIIC poderiam vir a ser entendidas como possuindo caráter técnico e de cumprimento do dever legal de transparência e não configurarem publicidade institucional". Trata-se, contudo, de juízo condicional: a natureza do instrumento (SNIIC) não imuniza automaticamente cada produto por ele veiculado, cuja análise permanece sujeita a exame casuístico, "de forma a identificar-se a existência de simples informação sobre as atividades do órgão ou verdadeira publicidade institucional" (RO nº 185084, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, j. 29/05/2018, citado no Parecer nº 00129/2026 e na Cartilha da AGU, p. 43-44).

8. Da mesma forma, é imprescindível reiterar a advertência do Parecer nº 00003/2018/CTEL/CGU/AGU, expressamente incorporada à Cartilha da AGU 2026 (p. 46) e ao Parecer nº 00129/2026: "na medida em que se torna difícil a definição de parâmetros exatos para conceituar determinada publicação como publicidade institucional, é importante que os órgãos públicos adotem máxima cautela quanto ao conteúdo, forma, finalidade e utilidade de cada publicação".

9. Desse modo, como primeira cautela, **recomenda-se avaliar a real necessidade de publicação dos boletins nesse período de restrições eleitorais, isso porque, a simples divulgação dos dados já supre os deveres de transparência ativa, gerando menores riscos para a Administração.**

10. O Parecer nº 00129/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU identificou nas versões preliminares dos Boletins Avaliação e Pesquisa: (i) identificação nominal do Presidente da República, do Vice-Presidente e da Ministra de Estado da Cultura na ficha técnica; (ii) linguagem incompatível com o defeso, com expressões como "histórico", "experiência inédita" e "referência nacional técnica e política"; e (iii) logotipo do Governo Federal com slogan da atual gestão. Consignou, ainda, no que se refere especificamente à PNAB, que, embora a política tenha sido instituída por lei editada em gestão anterior (Lei nº 14.399/2022), sua regulamentação foi efetivada pelo Decreto nº 11.740/2023 e Instrução Normativa MinC nº 10/2023, que disciplinam justamente as ações afirmativas analisadas no Boletim nº 1 foi editada pela presente gestão, "o que mantém algum grau de associação com a gestão atual" e "exige cautela".

11. Ademais, mesmo que se afirme que a Política foi aprovada na gestão passada, os resultados que se buscam evidenciar através dos Boletins são efetivamente dessa gestão, pois o ciclo 1 só teve início em 2023.

12. Ademais o Parecer nº 00003/2018/CTEL/CGU/AGU oferece precedente diretamente aplicável as publicações "técnicas":

"(..)

79. *Quanto à publicação de material técnico em geral, como Boletins ou Manuais, por exemplo, entende-se que, em regra, este pode ser regularmente publicado e divulgado, ressalvada sempre a impossibilidade de veiculação da logomarca do Governo Federal.*

80. *Entretanto, como sempre, reitera-se que a conduta da divulgação e publicação deve ser pautada pela cautela, uma vez que o conteúdo de qualquer material (por mais técnica que seja a sua natureza) pode vir a ser considerado*

como publicidade institucional, conforme bem apresentado pela CONJUR/MP:

"Se por um lado é possível afirmar que meros manuais técnicos (e.g. 'Manual de Avaliação de Imóveis') não apresentam, em tese, nenhum risco significativo de vierem a ser considerados como publicidade institucional indevida, por outro lado, eventuais boletins de desempenho de órgãos e entidades públicos (e.g. 'Boletim das Empresas Estatais'), caso contenham, por exemplo, exaltação de políticas de governo ou comparações com governos/gestões anteriores, podem eventualmente vir a ser considerados como publicidade institucional indevida."

13. A distinção não repousa na natureza técnica da linguagem ou na existência de metodologia rigorosa atributos que tanto um manual quanto um boletim de desempenho podem ostentar igualmente, mas na função do documento: um manual técnico orienta procedimentos e não reporta o desempenho de uma política de gestão; um boletim de desempenho, ao contrário, mede e comunica resultados de atos, programas ou normas de determinada gestão, e é essa comunicação de resultado sobretudo quando favorável que aproxima o documento da publicidade institucional.

14. Da leitura das versões ora submetidas, verifica-se que os elementos de maior gravidade apontados no Parecer nº 00129/2026, tais como identificação nominal de autoridades na ficha técnica e emprego das expressões laudatórias expressamente citadas, bem como logomarcas, não constam do texto disponibilizada, no entanto, há ainda alguns riscos identificáveis. Caso o órgão entenda pela real necessidade de manter a divulgação nesse período, medida que deve ser justificada tecnicamente, recomenda-se:

- o Boletim nº1 e nº 2: **avaliar a possibilidade de simplificar os Boletins de modo a constar apenas a metodologia e os dados**, algumas expressões, contendo adjetivações e atribuindo à política grau de sucesso, ainda que com menor risco que as constantes na versão anterior, podem ser tidas como publicidade institucional, já que como visto o conceito é amplo: no Boletim nº 2, a título de exemplo, localizou-se atribuição de mérito à política ("demonstrando ampla capilaridade territorial da política", "confirmando o compromisso da Aldir Blanc com o fomento a ações culturais da sociedade") ou construção narrativa de superação ("a implementação da Aldir Blanc [...] introduziu mudanças estruturais no fomento à cultura [...] ampliando as possibilidades de acesso", em contraposição à premissa de que "muito se especula que os recursos das políticas culturais estejam concentrados nas mãos de grandes artistas"). Portanto, recomenda-se avaliar a retirada de qualquer juízo de valor sobre o mérito, o compromisso ou o sucesso da política, sendo a **revisão do documento eminentemente técnica**, extrapolando a competência dessa Consultoria;
- o Quanto ao Boletim nº3 esse é o que apresenta maior risco, não sendo possível enquadrar a sua divulgação, durante o defeso, como medida de transparência ativa, pois a finalidade dele, ainda que sob a perspectiva de pesquisa qualitativa, é apresentar depoimentos de gestores, agentes culturais e Pontos de Cultura sobre a implementação da PNAB. A própria metodologia empregada na pesquisa, evidencia que trata-se de pesquisa de "levantamento e priorização de casos de boas práticas", o que reforça que se dará ênfase o sucesso da política em si, ainda que mediante depoimento de terceiros.

15. Ademais, ainda que haja a publicação desses conteúdos no site do Ministério, não se recomenda que seja dado destaque a estes, nem no site, nem em mídias sociais, tendo em vista que essa veiculação poderia caracterizar-se como publicidade institucional, pois desvirtuaria eventual justificativa de disponibilização dos dados com metodologia para os estudiosos (provável justificativa técnica para a divulgação nesse período).

16. Passa-se às respostas dos demais questionamentos submetidos à essa Consultoria Jurídica:

II — se a reprodução, distribuição e disponibilização de versões impressas dos Boletins, em formato idêntico ao das versões digitais adequadas, configura mera difusão de informações técnicas ou encontra impedimento decorrente das restrições eleitorais;

17. O Parecer nº 00129/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU já assentou, de forma geral, que "quanto à publicação de material técnico em geral, como Boletins ou Manuais, [...] entende-se que, em regra, este pode ser regularmente publicado e divulgado, ressalvada sempre a impossibilidade de veiculação da logomarca do Governo Federal", reiterando, contudo, que "a conduta da divulgação e publicação deve ser pautada pela cautela, uma vez que o conteúdo de qualquer material [...] pode vir a ser considerado como publicidade institucional".

18. Sendo o formato impresso idêntico ao da versão digital adequada e observadas as mesmas condições fixadas no item 14, não se identifica, nas fontes examinadas, óbice jurídico autônomo à reprodução impressa. A distribuição impressa, todavia, tende a ampliar o potencial de veiculação e de alcance do material perante o eleitorado, de modo que se recomenda

cautela redobrada quanto ao público e ao canal de distribuição, evitando-se formato ou contexto que confira à distribuição impressa caráter de campanha ou promoção ativa, distinto da mera disponibilização sob demanda.

III — se o encaminhamento da versão original do Boletim SNIIC Pesquisa nº 3 aos participantes da pesquisa, exclusivamente para fins de devolutiva dos resultados e sem divulgação ampla ao público, é juridicamente admissível durante o período eleitoral.

19. Este questionamento exige distinguir duas hipóteses, a depender do sentido atribuído à expressão "versão original":

20. Se "versão original" corresponder à versão submetida, isto é, ao documento SEI 3000346, o encaminhamento aos entrevistados, exclusivamente para fins de devolutiva de resultados, sem divulgação ampla ao público em geral, configura hipótese de menor risco, pois trata-se de comunicação dirigida a destinatários certos, já identificados como fonte da pesquisa, sem caráter de campanha publicitária, análoga à prestação de contas técnica a participantes de um processo de coleta de dados. Nessa hipótese, a conduta é juridicamente admissível.

21. No entanto, se "versão original" corresponder à versão preliminar, isto é, à versão que continha os elementos expressamente reputados incompatíveis com o defeso pelo Parecer nº 00129/2026 (identificação nominal de autoridades, logotipo com slogan da gestão, linguagem laudatória), o encaminhamento é inviável. A vedação de publicidade institucional independe do alcance do público destinatário ou do fato de a divulgação não ser "ampla", a Cartilha da AGU (p. 46, Observação 8) já registrou entendimento do TSE de que o zelo pelo conteúdo divulgado deve ser observado ainda que o órgão tenha restringido a veiculação por outros meios, e o próprio Parecer nº 00129/2026 (item 36, "d") vedou, de forma ampla, "a distribuição ativa de material impresso que contenha os elementos incompatíveis identificados [...] durante o período de defeso", sem ressalva quanto à extensão do público. A circunstância de os destinatários serem os próprios entrevistados não afasta a presença, no documento, de elementos aptos a promover a imagem da gestão atual.

3. CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, esta Consultoria Jurídica conclui:

a) quanto ao item I, o SNIIC constitui instrumento permanente de transparência ativa, mas essa natureza não confere imunidade automática a cada boletim por ele veiculado. A compatibilidade de cada publicação com a legislação eleitoral depend do conteúdo, forma e finalidade do documento;

b) os Boletins nº 1 e 2, nas versões revisadas, não mais contêm os elementos de maior gravidade apontados no Parecer nº 00129/2026 (identificação nominal de autoridades, logomarca do Governo Federal, expressões laudatórias expressamente citadas). Persistem, contudo, trechos que atribuem mérito à política ou constroem narrativa de superação, os quais devem ser suprimidos antes da divulgação, providência de natureza técnica a cargo da área responsável;

c) o Boletim nº 3 apresenta risco elevado e não deve, nesse momento, ser divulgado ao público em geral. Sua finalidade de levantamento e priorização de boas práticas o aproxima estruturalmente da comunicação de êxito de política pública, o que é incompatível com o período de defeso;

d) quanto ao item II, a reprodução impressa dos Boletins, em formato idêntico ao da versão digital já adequada, não encontra óbice jurídico autônomo. Recomenda-se cautela redobrada quanto ao canal e ao público de distribuição, de modo a evitar que a circulação impressa assuma caráter de campanha ou promoção ativa;

e) quanto ao item III, a admissibilidade do encaminhamento do Boletim nº 3 aos participantes da pesquisa depende do conteúdo da versão enviada. Se corresponder à versão revisada (SEI 3000346), o encaminhamento é juridicamente admissível, por se tratar de devolutiva técnica a destinatários certos. Se corresponder à versão preliminar, com os elementos vedados pelo Parecer nº 00129/2026, o encaminhamento é inviável, independentemente da restrição do público destinatário;

f) recomenda-se, como cautela adicional, que o órgão avalie a real necessidade de divulgação dos Boletins durante o período de restrições eleitorais, uma vez que a simples disponibilização dos dados, sob demanda, já atende aos deveres de transparência ativa com menor exposição a risco.

g) independentemente da conclusão sobre a viabilidade de publicação de cada Boletim, **não se recomenda que seja dado destaque** ao conteúdo na página inicial do sítio oficial do Ministério, nem que sua divulgação seja impulsionada ou promovida em redes sociais institucionais. A justificativa técnica que sustenta a viabilidade da publicação pressupõe disponibilização passiva a público qualificado (pesquisadores, acadêmicos e gestores), e não busca ativa de audiência; a veiculação com destaque desvirtuaria essa justificativa e aproximaria a conduta do conceito de publicidade institucional, ainda que o conteúdo em si permaneça neutro.

À consideração superior.

Brasília, 20 de julho de 2026.

ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS

Advogada da União

Consultora Jurídica Adjunta

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400010381202632 e da chave de acesso b16d38df



Documento assinado eletronicamente por ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, 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 3300374757 e chave de acesso b16d38df no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIELE MATOS DE SANTANA SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-07-2026 15:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.