



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL DE PARCERIAS E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

PARECER Nº 00061/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.006157/2026-46

INTERESSADOS: SECRETARIA DE DIREITOS AUTORAIS E PROPRIEDADE INTELECTUAL

ASSUNTOS: DIREITO ELEITORAL

EMENTA: Direito Eleitoral. Lei n. 9.504/1997. Orientação Normativa AGU nº 80/2024. Consulta sobre a possibilidade de pagamento de hospedagem, transportes ou alimentação aos representantes da sociedade civil que participarão de eventos no período de defeso eleitoral. Ação a ser implementada pela Universidade Federal de Pelotas, em razão de TED celebrado com esta. Competência da Procuradoria Federal junto à Universidade para manifestar-se sobre dúvidas referentes à execução dos recursos repassados. Para afastar a vedação constante do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, devem ser verificados: a) a inexistência de prejuízo à isonomia do pleito eleitoral; b) a existência de interesse público incidente; e c) a existência de contraprestação efetiva. Recomendações.

RELATÓRIO

1. Por meio da Nota Técnica nº 3/2026/CGREG/DIREG/SDAI/MINC (SEI 2758196), a Secretaria de Direitos Autorais e Intelectuais - SDAI/MINC relata que tem atuado na construção de um **marco regulatório de proteção dos conhecimentos tradicionais, expressões culturais tradicionais e expressões da cultura popular**. Com essa finalidade, foi instituído Grupo de Trabalho com o objetivo de promover discussões sobre temas relacionados à proteção da propriedade intelectual coletiva de povos indígenas e outros povos e comunidades tradicionais.
2. A próxima etapa desse processo consiste na consulta livre, prévia e informada aos beneficiários, conforme previsto na Convenção OIT 169 sobre Povos Indígenas e Tribais (Decreto nº 10.088/2019). Nesse sentido, serão realizados **seminários presenciais e consulta pública online**, promovendo o diálogo com povos indígenas, comunidades quilombolas e demais grupos beneficiários da proposta de Lei.
3. Para viabilizar a realização dos eventos presenciais, a SDAI celebrou com a Universidade Federal de Pelotas um Termo de Execução Descentralizada (SEI [2560423](#)) com foco no apoio técnico e logístico, especialmente para a articulação, mobilização e deslocamento de lideranças e representantes indígenas e quilombolas para participação nos seminários. O apoio logístico requer o pagamento de hospedagem, transporte e alimentação aos representantes dos Povos indígenas e Comunidades quilombolas participantes.
4. Os eventos têm caráter técnico, são direcionados a público determinado e contam com divulgação restrita, visando a discutir tema específico de competência do Ministério da Cultura, nos termos do art. 22 do Decreto nº 11.336/2023.
5. Todavia, a SDAI relata que, dadas a complexidade do tema e a extensão territorial do país, será necessário estender o cronograma ao período de defeso eleitoral. Dessa forma, **o órgão técnico questiona se há na Lei Eleitoral vedação ao pagamento de hospedagem, transportes ou alimentação aos representantes da sociedade civil que participarão dos eventos no período de defeso eleitoral**.
6. Este é o relato da demanda.

ANÁLISE JURÍDICA

7. A presente análise se dá com fundamento no art. 131 da Constituição Federal e no art. 11 da Lei Complementar n.º 73/1993, subtraindo-se do âmbito da competência institucional deste Órgão de Assessoramento Jurídico, delimitada em lei, análises que importem em considerações de ordem técnica, operacional, financeira ou orçamentária.

8. A consulta em tela diz respeito à possibilidade de **pagamento de hospedagem, transporte ou alimentação para representantes da sociedade civil** que participarão de eventos presenciais **durante o período de defeso eleitoral**.

9. Observo, inicialmente, que a ação em questão se dará no âmbito de um **Termo de Execução Descentralizada - TED** celebrado com a Universidade Federal de Pelotas - UFPel (SEI [01400.029244/2025-91](#)), a qual ficará responsável pelo apoio técnico e logístico, especialmente para a articulação, mobilização e deslocamento de lideranças e representantes indígenas e quilombolas para participação nos seminários. Ou seja, aparentemente, quem arcará com as despesas de hospedagem, transporte ou alimentação é a UFPel.

10. Ocorre que a UFPel, como entidade autárquica, tem seu próprio órgão de assessoramento jurídico, que é a Procuradoria Federal junto à Universidade, a qual também é órgão da Advocacia-Geral da União.

11. Assim, considerando que o TED implica delegação de competências nos termos do Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020 (art. 1º, parágrafo único), ressalto que **a questão jurídica apresentada deve ser avaliada pela Procuradoria Federal junto à Universidade**, já que esta é responsável pela execução dos créditos e recursos recebidos perante os órgãos de controle, cabendo ao Ministério da Cultura (Unidade Descentralizadora) apenas acompanhar e avaliar o cumprimento do objeto.

12. Não obstante, traçaremos algumas diretrizes gerais a fim de orientar a SDAI (órgão assessorado diretamente por esta Consultoria Jurídica) face a possíveis questões que possam surgir no acompanhamento do TED com a UFPel.

13. Dito isso, vale notar que qualquer ação realizada em ano eleitoral deve ter em vista o disposto na Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) e nas orientações da Advocacia-Geral da União - AGU, reunidas na Cartilha “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições” (cuja edição de 2026 ainda não havia sido publicada no momento da elaboração do presente Parecer).

14. Entre as vedações de ano eleitoral, destaca-se aquela de que trata o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, que diz respeito à distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios:

§ 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.

(grifos nossos)

15. Observo que a vedação de que trata o dispositivo recém-transcrito é aplicável ao longo de todo o ano eleitoral, e não apenas ao período de defeso (3 meses que antecedem o pleito).

16. O art. 73, §10, da Lei Eleitoral foi objeto da recente Orientação Normativa AGU nº 80/2024, que tem o seguinte teor:

ON/AGU nº 80/2024

I - A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões (com a ressalva do disposto no item II abaixo), não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral;

II - Na doação/cessão com encargo, pode haver o afastamento da vedação contida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, desde que, diante da verificação dos elementos inerentes ao caso concreto: a) não se constate prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral; b) esteja presente o interesse público; e c) seja a contraprestação efetiva; e

III - Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

(grifos nossos)

17. O fundamento desta Orientação Normativa encontra-se no **Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU** (anexo), aprovado pela Câmara Nacional de Direito Eleitoral da Advocacia-Geral da União - CNDE/AGU, do qual trago à baila alguns excertos úteis à análise da questão em tela:

24. (...) o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, visa, precipuamente, a coibir condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos aos pleitos eleitorais, no sentido de se alcançar a isonomia na disputa eleitoral, conforme ensina a doutrina, desta forma:

As eleições em um regime verdadeiramente democrático devem ser pautadas pela igualdade de oportunidades entre todos os candidatos em disputa. A garantia da lisura das eleições no Brasil está calcada na ideia de cidadania, de origem popular do poder e no combate à influência do poder econômico ou político nas eleições. **Com efeito, na Constituição Federal de 1988 há diversos dispositivos voltados ao tema, dentre os quais se podem elencar, a título meramente exemplificativo:** a) a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático e tem como um de seus fundamentos a cidadania (**art. 1º, inc. II**); e b) todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (**art. 1º, parágrafo único**); e c) Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (**art. 14, § 9º**, com redação dada pela ECR nº 4/94) [...] **É vedado a todo agente público, servidor ou não, a seguinte conduta tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:** “distribuir gratuitamente 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”. Essa conduta vedada em razão da conexão existente, foi acima examinada com a hipótese contida no inc. IV do art. 73 da Lei das Eleições, que dispõe sobre a vedação do uso promocional de bens ou de serviços públicos por agentes públicos. (ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de Direito Eleitoral. *JusPodivm*. 12ª edição. 2018. Páginas 61 e 577). (Destaques nossos)

(...)

26. Desse modo, extrai-se que, para que a doação/cessão com encargo possa, eventualmente, extirpar a vedação eleitoral prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, é necessário que, a partir da verificação dos elementos inerentes ao respectivo caso concreto, não se constate prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral, de modo a se preservar a finalidade da norma.

27. Até porque, nas próprias hipóteses ressalvadas pelo § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 (“nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”), percebe-se que haveria uma presunção legal, nas referidas situações, de ausência de prejuízo à isonomia da disputa do pleito eleitoral.

28. Dessa forma, na mesma toda, entende-se que, eventualmente, mesmo nas hipóteses em que as doações/cessões com encargo afastem a vedação eleitoral insculpida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, deve-se preservar a finalidade inerente à norma em apreço, no sentido de se resguardar a isonomia do pleito eleitoral.

(...)

30. Com isso, em relação à questão em apreço, outrossim, devem ser constatados, no caso concreto, elementos objetivos que afastem a existência de prejuízo à isonomia do pleito eleitoral.

(...)

32. Avançando, para que a doação/cessão com encargo possa afastar a vedação eleitoral prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 deve, outrossim, apresentar-se em sintonia com o interesse público.

33. Nesse ponto, convém salientar que a função típica da administração pública é concretizar direitos por meio de políticas públicas, de modo que a transferência de bens e valores do Estado para os particulares consubstancia a materialização do cumprimento de uma das funções constitucionais atribuídas ao Poder Executivo.

34. Assim, não se verificando prejuízo à isonomia eleitoral, a vedação prevista no § 10 art. 73 da Lei nº 9.504/1997 não deve ter o condão de constituir empecilho à atividade típica da administração pública, sob

pena de se poder causar a paralisação de relevantes políticas públicas à coletividade a cada pleito eleitoral, em detrimento do interesse público.

35. Nesse cenário, aliado ao fato de se preservar a finalidade insculpida no § 10 art. 73 da Lei nº 9.504/1997, mostra-se relevante viabilizar-se a prestação de bens ou serviços que se apresentem em plena sintonia com o interesse público, com o atendimento de necessidades da coletividade.

(...)

37. Aliás, *nas próprias hipóteses ressalvadas pelo § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997* (“nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”), *extrai-se que a norma em apreço almeja tutelar o interesse público.*

38. Logo, por meio do entendimento consignado neste opinativo, busca-se, de um lado, *viabilizar-se a adoção de políticas públicas relevantes à coletividade, em atenção ao interesse público*, e, do outro, *garantir-se a preservação da finalidade insculpida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997*, no sentido de resguardar a igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral.

39. Prosseguindo, na doação/cessão com encargo, diante do termo “distribuição gratuita”, contida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, para se afastar a vedação eleitoral em tela, a contraprestação deve ser efetiva, de modo que ela não pode ser irrelevante ou fictícia, sob pena de se burlar o dispositivo em questão.

40. Com isso, *deve haver uma contrapartida real em favor do doador/cedente e/ou em prol da coletividade, salientando-se que não se está a exigir que a respectiva contraprestação deva, necessariamente, ter valor equivalente ao da doação/cessão do respectivo bem, valor ou benefício.*

(...)

44. De qualquer modo, a fim de se preservar o espírito da norma e de se coibir a prática de que condutas que, eventualmente, burlam o teor do dispositivo em apreço, mostra-se necessário que a contraprestação, na doação/cessão com encargo, seja efetiva, no sentido de representar encargo real, o qual não deve ser irrelevante ou fictício.

45. Portanto, vê-se que, na doação/cessão com encargo, pode haver o afastamento da vedação contida no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, desde que, diante da verificação dos elementos inerentes ao caso concreto:

a) não se constate prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral;

b) esteja presente o interesse público; e

c) seja a contraprestação efetiva.

(...)

47. No mais, a fim de balizar a atuação do agente público no sentido de se preservar a isonomia das eleições, recomenda-se que se observem os cuidados sugeridos no âmbito do Parecer-Plenário nº 002/2016/CNU-Decor/CGU/AGU (28/06/2016), aprovado pelo Advogado-Geral da União, no qual, ao se tratar da interpretação do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, externou-se o seguinte:

(...)

48. Desse modo, sem prejuízo da adoção de outras medidas de cautela que se mostrarem aplicáveis no sentido de se preservar a isonomia das eleições, recomenda-se que, em caso de hipotética realização de doação/cessão com encargo, no período de defeso eleitoral, com a observância das respectivas condições, não se realizem solenidades, cerimônias, eventos, reuniões públicas de divulgação ou qualquer outra forma de exaltação da respectiva transferência de recursos, de modo a evitar que se provoque qualquer ofensa à igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral, salientando-se o disposto no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, o qual veda, aos agentes públicos, “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”.

18. O Parecer da CNDE deixa claro, portanto, que o objetivo maior da Lei Eleitoral é garantir a **isonomia do pleito**, tendo sempre em vista o **interesse público** incidente sobre a ação, e considerando que as vedações eleitorais não devem ter o condão de constituir empecilhos à atividade típica da administração pública, sob pena de se causar a paralisação de relevantes políticas públicas a cada pleito eleitoral, em detrimento do interesse público.

19. Por outro lado, observa-se que o Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU considera afastada a vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997 caso se confirme, no caso concreto, a presença de três elementos específicos (incorporados ao item II da ON/AGU nº 80/2024, acima transcrito), a saber: a) **a inexistência de prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral**; b) **a presença do interesse público**; e c) **a efetividade da contraprestação**.

20. Nesses termos, cabe ao órgão responsável, inicialmente, avaliar e atestar a *ausência de prejuízo à isonomia na disputa do pleito eleitoral* e a *presença do interesse público* incidente sobre a ação, registrando nos autos os motivos pelos quais entende que tais elementos estão contemplados, a necessidade de dar sequência à ação durante o ano eleitoral (interesse público), bem como as medidas concretas adotadas para evitar que a ação reverta em prejuízo à isonomia do pleito.

21. Em seguida, cabe ao órgão responsável aferir se há *distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios* (nos termos do art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/1997), ou se há uma *contraprestação/contrapartida real e efetiva* aos valores/benefícios a serem pagos, apta a descaracterizar a gratuidade do benefício, considerando o disposto na ON/AGU n. 80/2024 e no Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU.

22. Com efeito, caso se exija dos participantes beneficiados alguma ação como contrapartida efetiva pelo financiamento de sua participação no evento, restará descaracterizada a distribuição gratuita que é vedada pela Lei Eleitoral. Tal obrigação poderá ser assumida pelo interessado mediante a assinatura de um Termo de Compromisso prévio ou concomitante ao fornecimento/pagamento do benefício (hospedagem, transportes ou alimentação), que indique as obrigações assumidas como contraprestação pelo benefício recebido.

23. Convém reforçar, ainda, a recomendação constante do Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU e refletida na ON/AGU nº 80/2024, no sentido de que **não se realizem solenidades, cerimônias, eventos, reuniões públicas de divulgação ou qualquer outra forma de exaltação da respectiva transferência de recursos, de modo a evitar que se provoque qualquer ofensa à igualdade de oportunidades entre os candidatos ao pleito eleitoral.**

24. Portanto, recomenda-se cautela e sobriedade quanto à publicidade prévia e durante a realização dos eventos e atividades pretendidas, a fim de não caracterizar exaltação da ação, que possa ser interpretada como ofensa à isonomia do pleito.

25. Nesse sentido, vale salientar, ademais, o disposto no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, que veda, aos agentes públicos, “*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*”.

26. Por fim, com base na Lei Eleitoral e nas orientações da AGU, observo que **esta Consultoria Jurídica tem recomendado, em consultas sobre as vedações eleitorais:**

- o estabelecimento de critérios objetivos para a distribuição de benefícios, ainda que não gratuitos, que assegurem a imparcialidade do processo;
- transparência e legalidade de todo o procedimento;
- motivação expressa quanto à necessidade administrativa de realização da ação durante o ano eleitoral (ou durante o período de defeso, quando for o caso); e
- caso haja divulgação durante o período de defeso (três meses que antecedem o pleito), exclusão das logomarcas de gestão, nesse intervalo, para não configurar conduta vedada.

27. Ressalto que informações mais detalhadas sobre as ações de publicidade em ano eleitoral podem ser obtidas diretamente junto à ASCOM/MINC, considerando a ligação direta desta com a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR), órgão responsável pelas orientações gerais relacionadas às ações de publicidade das entidades e órgãos públicos integrantes do Poder Executivo federal, nos termos do Decreto nº 6.555, de 8 de setembro de 2008.

CONCLUSÃO

28. Isso posto, uma vez respondida à consulta em tela, submeto os autos à **consideração superior** e sugiro o encaminhamento à **Secretaria de Direitos Autorais e Intelectuais - SDAI/MINC**, para ciência e providências cabíveis.

DANIELA GUIMARÃES GOULART

Advogada da União

Coordenadora-Geral

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400006157202646 e da chave de acesso 508266c1



Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARÃES GOULART, 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 3147791126 e chave de acesso 508266c1 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARÃES GOULART, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 25-03-2026 09:32. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.