



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

PARECER Nº 00131/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.007822/2026-19

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA CULTURA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL DIRETORIA DE FORMAÇÃO E INOVAÇÃO AUDIOVISUAL

ASSUNTOS: DIREITO ELEITORAL

EMENTA: DIREITO ELEITORAL. LEI N. 9.504/1997. LEI COMPLEMENTAR N. 64/1990. CARTILHA DE CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS NAS ELEIÇÕES DE 2026. Questionamentos relacionados às atividades da Secretaria do Audiovisual. Princípio geral da isonomia no pleito. Recomendações gerais.

RELATÓRIO

1. Por meio do Ofício nº 523/2026/SAV/GAB/SAV/MinC (SEI 2874071), a Secretaria do Audiovisual - SAV/MINC faz referência ao Ofício nº 132/2026/DFIA/SAV/MinC ([2785863](#)), por meio do qual a Diretoria de Formação e Inovação Audiovisual - DFIA/SAV solicita manifestação sobre dúvidas referentes ao ano eleitoral.
2. Considerando as especificidades das ações desenvolvidas pela DFIA/SAV, especialmente no que se refere aos aspectos comunicacionais e de publicidade relacionados às chamadas públicas, o órgão solicita orientação quanto aos limites, cautelas e procedimentos aplicáveis à divulgação e execução das referidas ações no contexto eleitoral, especificamente quanto aos aspectos indicados no Ofício nº 132/2026/DFIA/SAV/MinC ([2785863](#)), dos quais trataremos adiante.
3. Este é o relato do necessário.

ANÁLISE JURÍDICA

4. A presente análise se dá com fundamento no art. 131 da Constituição Federal e no art. 11 da Lei Complementar. 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.
5. Antes de adentrar nas questões expostas pela SAV/MINC, traçaremos algumas linhas gerais sobre a matéria.
6. Inicialmente, vale notar que qualquer ação realizada em ano eleitoral deve considerar o disposto na Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral), juntamente com as orientações da Advocacia-Geral da União - AGU, reunidas na Cartilha “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições” [1].
7. O objetivo maior da Lei Eleitoral é garantir a **isonomia do pleito**, tendo sempre em vista o **interesse público** incidente sobre a ação. À luz desses princípios, pode-se dizer que as vedações estabelecidas pela Lei Eleitoral não têm o objetivo de constituir empecilho geral às atividades típicas da administração pública, sob pena de causar a paralisação de relevantes políticas públicas a cada pleito, em detrimento do interesse público que é a razão de existir do Estado [2].

8. Assim, uma vez assegurado que a ação pretendida atende ao interesse público, cabe ao órgão interessado verificar se há alguma vedação eleitoral específica incidente sobre a conduta no período em que praticada, a fim de não afetar a isonomia do pleito.

9. Vale lembrar que algumas vedações eleitorais são objetivas, no sentido de que basta acontecer a ação indicada para que se configure a vedação (como é o caso da transferência de recursos a outros entes públicos no período de defeso, nos termos do art. 73, VI, 'a', da Lei Eleitoral).

10. Por outro lado, há vedações que apenas podem ser constatadas na análise do caso concreto, já que dependem das circunstâncias em que ocorrem para se aferir se afetam o equilíbrio do pleito ou não (como é o caso da publicidade institucional, vedada pelo art. 73, VI, 'b', da Lei Eleitoral). Sobre estas, **não** é possível uma orientação genérica nos termos ora demandados pela SAV/MINC.

11. Observo que esta Consultoria Jurídica manifestou-se recentemente sobre questões específicas de direito eleitoral nos seguintes Pareceres, cuja leitura pode ser útil também no contexto da SAV:

a) **Parecer n. 00129/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.010381/2026-32)**, sobre publicações do Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC;

b) **Parecer nº 00117/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.016468/2023-71)**, sobre publicidade institucional e desincompatibilização no âmbito do Programa Nacional dos Comitês de Cultura – PNCC;

c) **Parecer n. 00084/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.009083/2026-08)**, sobre a distribuição de placas e materiais impressos aos Pontos de Cultura;

d) **Parecer n. 00071/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.006747/2026-79)**, sobre desincompatibilização de servidores públicos;

e) **Parecer n. 00067/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.016470/2023-40)**, sobre a realização de eventos do PNCC;

f) **Parecer n. 00061/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.006157/2026-46)**, sobre distribuição de bens (pagamento de diárias e passagens) em ano eleitoral;

g) **Parecer n. 00046/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.031401/2025-28)**, sobre um Edital da SEFLI;

h) **Parecer n. 00040/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (01400.036302/2025-32)**, sobre a realização de editais da SAFCC durante o período eleitoral.

12. Recomendo, ainda, a consulta aos seguintes Pareceres da antiga Comissão Temporária Temática de Direito Eleitoral - CTEL/AGU e da atual Câmara Nacional de Direito Eleitoral - CNDE/AGU (cópias disponíveis no processo 01400.016468/2023-71):

a) **Parecer n. 00005/2025/CNDE/CGU/AGU**, sobre desincompatibilização;

b) **Parecer n. 00010/2024/CNDE/CGU/AGU**, sobre a vedação de publicidade institucional (parâmetro temporal);

c) **Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU**, sobre doação de bens em ano eleitoral;

d) **Parecer n. 00003/2018/CTEL/CGU/AGU**, sobre a vedação de publicidade institucional;

e) **Parecer n. 00001/2018/CTEL/CGU/AGU**, sobre a realização de eventos em ano eleitoral.

13. Dito isso, passo à análise dos questionamentos expostos na consulta em tela, separados pela SAV/MINC em três linhas temáticas.

Linha de Arranjos Regionais | FSA

No que se refere à Linha de Arranjos Regionais do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), operada pela SAV/MINC, o órgão consulente destaca a existência de um modelo de governança federativa estruturado por meio de “Termos de Complementação” firmados entre a SAV, a Ancine e 41 entes estaduais e municipais. Tais instrumentos preveem a implementação descentralizada de políticas públicas, incluindo a publicação de editais e chamadas públicas pelos entes subnacionais, com a conjugação de recursos próprios e recursos oriundos do FSA. Considerando esse modelo interinstitucional, a SAV solicita manifestação jurídica específica quanto à incidência da Lei nº 9.504/1997 sobre as diferentes etapas de execução desses instrumentos, especialmente diante da natureza compartilhada das responsabilidades administrativas e da autonomia dos entes federados na condução de seus processos seletivos.

Nesse sentido, a SAV entende ser fundamental esclarecer se e em que medida as vedações e restrições impostas pela legislação eleitoral alcançam sua atuação enquanto instância coordenadora da política e a atuação dos entes estaduais e municipais, responsáveis pela operacionalização direta dos editais e pela execução descentralizada dos recursos.

Adicionalmente, a SAV solicita manifestação quanto à possibilidade de continuidade dos fluxos administrativos previstos nos Termos de Complementação durante o período eleitoral, incluindo a análise e seleção de projetos, a publicação de resultados, a formalização de instrumentos com os proponentes selecionados e a execução orçamentária e financeira dos recursos.

De forma particular, solicita-se orientação específica acerca da divulgação dos editais e demais atos correlatos no período eleitoral, considerando que tais publicações constituem etapa essencial para a efetividade da política pública. Nesse ponto, a SAV solicita esclarecimentos sobre: os limites e condições para a publicidade institucional dos editais e resultados; a possibilidade de utilização de canais oficiais de comunicação dos entes e da União; eventuais restrições quanto à linguagem adotada, de modo a evitar caracterização como promoção institucional vedada.

Ainda nesse contexto, destaca-se a necessidade de orientação quanto à aplicação de marcas institucionais nos editais, peças de divulgação e demais materiais, especialmente no que se refere ao uso de logomarcas do Governo Federal, do Ministério da Cultura, do FSA, da Ancine e dos entes parceiros. Solicita-se esclarecimento sobre: a obrigatoriedade ou não da aplicação dessas marcas durante o período eleitoral; possíveis adaptações ou restrições quanto ao seu uso; diretrizes acerca da permanência ou não da divulgação institucional de materiais produzidos no âmbito dos arranjos federativos.

Por fim, a SAV solicita *"diretrizes objetivas sobre como proceder e, igualmente, sobre práticas que devem ser evitadas no âmbito da execução descentralizada da Linha de Arranjos Regionais, de modo a orientar de forma inequívoca os entes federados quanto à condução de seus editais, comunicações institucionais e atos administrativos durante o período de defeso eleitoral"*.

RESPOSTA

14. Para que as perguntas referentes aos “Termos de Complementação” possam ser respondidas, seria necessária a apresentação de mais detalhes sobre os referidos instrumentos e as ações envolvidas na execução destes. Caso eles envolvam transferência voluntária de recursos, incide a vedação do art. 73, VI, ‘a’, da Lei Eleitoral, como veremos adiante. Caso não envolvam transferência de recursos, a incidência de vedação depende da análise das circunstâncias concretas.

15. No entanto, pode-se antecipar que, por envolverem órgãos e entidades da administração pública das diversas esferas, aplica-se a todos os partícipes a Lei n. 9.504/1997, explicada pela Cartilha da AGU, que reúne orientações gerais sobre a execução de políticas públicas em ano eleitoral e é de grande valia para a resolução de dúvidas sobre situações concretas, considerando que algumas vedações eleitorais somente podem ser aferidas caso a caso, conforme jurisprudência abundante do TSE.

16. Especificamente sobre os temas referentes aos Editais e à publicidade institucional, sugere-se consulta aos Pareceres já exarados por esta Consultoria Jurídica (mencionados na seção anterior deste Parecer), em casos concretos apresentados por outras Secretarias, que podem ser úteis para orientar a SAV quanto às suas próprias ações.

17. Portanto, **recomendo a leitura da Cartilha da AGU e dos Pareceres anteriores desta Consultoria Jurídica e, após avaliação das situações concretas enfrentadas pela SAV, caso reste alguma dúvida, a questão específica, devidamente delimitada, poderá ser submetida a este órgão de assessoramento jurídico.**

Emendas, convênios, TEDs e Termos de Fomento

Quanto às Emendas, convênios, TEDs e Termos de Fomento, no que diz respeito à aplicação das normas relativas ao período do defeso eleitoral, a SAV solicita esclarecimento acerca do que é permitido no que se refere à análise, emissão de nota de empenho, celebração e liberação de recursos de propostas oriundas de emendas parlamentares, sejam elas termos de fomento, convênios ou TEDs.

RESPOSTA

18. A questão diz respeito à possibilidade de análise, emissão de nota de empenho, celebração e liberação de recursos de propostas oriundas de emendas parlamentares, sejam elas termos de fomento, convênios ou TEDs.

19. Sobre este ponto, inicialmente é necessário esclarecer que não há vedação à análise, empenho, celebração, execução ou mesmo liberação de recursos no âmbito dos **Termos de Fomento e dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs)**, durante o período de defeso eleitoral, já que **não se tratam de instrumentos de transferência voluntária** nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LCP n. 101/2000, art. 25) e da Lei Eleitoral (art. 73, inciso VI, 'a'), já que o primeiro formaliza transferência de recursos entre entes públicos e privados (na forma da Lei n. 13.019/2014) e o segundo, repasse de recursos entre órgãos/entidades da mesma esfera federativa (na forma do Decreto n. 10.426/2020). Ou seja, Termos de Fomento e TEDs não configuram transferência entre entes públicos de esferas diferentes, essa, sim, vedada pela Lei Eleitoral, nos seguintes termos:

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

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

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;

(...)

20. No entanto, mesmo nesses casos, cabe ao órgão responsável garantir que não se transgrida impedimentos eleitorais, de forma a evitar-se realização indireta de transferência voluntária ou qualquer conduta suscetível de desequilibrar a disputa eleitoral.

21. A esse respeito trago à baila duas observações da Cartilha da AGU (p. 70 e 73):

Termo de Execução Descentralizada: o Parecer nº 002/2018/CTEL/CGU/ AGU (1º/10/2018), aprovado pela Advogada-Geral da União, entendeu que conquanto o Termo de Execução Descentralizada - TED, instituído pelo Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, com a redação dada pelo Decreto nº 8.180, de 30/12/2013 (art. 1º, §1º, III) não objetive a distribuição de bens, valores ou benefícios a que se refere o §10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30/09/1997, e nem se qualifique como transferência voluntária vedada pelo seu art. 73, VI, "a", impõe-se aos órgãos interessados acautelarem que na descentralização do crédito do Orçamento da União não se transgrida impedimentos eleitorais, zelando para que tais restrições sejam observadas pelos planos de trabalho pertinentes, de forma a evitar-se realização indireta de transferência voluntária ou distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.

Transferências para entidades privadas: O TSE possui entendimento no sentido de que "a transferência de recursos do governo estadual a comunidades carentes de diversos municípios não caracteriza violação ao art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97, porquanto os destinatários são associações, pessoas jurídicas de direito privado." (ARCL nº 266. Relator Min. Carlos Velloso. Julgamento em 09/12/2004. Publicação em 04/03/2005). No mesmo sentido, o TSE entendeu que "as hipóteses relacionadas no item VI, letra "a" do art. 73, não podem sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva do seu texto." (RESPE nº 16040. Relator Min. Costa Porto. Julgamento em 11/11/1999. Publicação em 04/02/2000).

22. Portanto, pode-se concluir que não há vedação à análise, emissão de nota de empenho, celebração e liberação de recursos de propostas oriundas de emendas parlamentares, referentes a Termos de Fomento e TED.

23. Especificamente quanto aos **convênios** (instrumentos celebrados entre entes públicos de esferas diferentes na forma do Decreto n. 11.531/2023), observo que os atos preparatórios (inclusive a assinatura do instrumento) não se enquadram na vedação legal (que diz respeito à transferência de recursos), conforme esclarece o seguinte trecho da Cartilha da AGU (p. 72):

Atos preparatórios: o Parecer nº GQ-158, aprovado pelo Presidente da República (Diário Oficial de 07/07/1998, pág. 10, retificado no Diário Oficial de 10/07/1998, pág. 8), considerou "absolutamente legítimo que, durante os três meses que antecedem as eleições, os agentes públicos pratiquem todos os atos preparatórios necessários ao início de uma obra ou serviço, incluindo a assinatura do convênio, acordo ou instrumento congênere, pois nenhum desses atos se encontra proibido pelo art. 73. Não se pode admitir, como já se viu, que se interprete a lei nela inserindo proibições que não existem, levando ao absurdo de obrigar a Administração a cruzar os braços, aguardando o término do período para, somente aí, começar a praticar os atos preparatórios. [...] Para deixar evidente que não se está descumprindo qualquer proibição legal, o convênio, acordo ou instrumento congênere deverá conter cláusula que explicita que os recursos somente serão liberados, ou seja, a

transferência dos recursos somente ocorrerá, após o término do prazo previsto no inciso VI, alínea a, do art. 73 da Lei nº 9.504/97. E isso porque a única proibição que aí existe é quanto à transferência de recursos.” Nesse sentido também são as seguintes manifestações da AGU: Parecer nº AC-12, com despacho de aprova do Presidente datado de 11/05/2004, Parecer nº 03/2008/MP/CGU/AGU e a Nota nº 01/2010/AV/CGU/AGU. Além disso, cabe observar que o então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, na Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, firmou entendimento que “a vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a transferência efetiva de recursos”.

(grifos nossos)

24. Assim, quanto aos convênios derivados de emendas, conclui-se que não pode haver liberação de recursos durante o período de defeso, mas nada impede a análise, empenho e celebração dos instrumentos, desde que observadas todas as cautelas para que não se caracterize qualquer forma de favorecimento a candidatos na disputa eleitoral. Nesse sentido, observo que as minutas-modelo de Convênio da AGU [3] já contêm cláusula que explicita que os recursos somente serão liberados após o término do defeso.

Editais e Chamadas Públicas

No que se refere aos editais e chamadas públicas, a SAV solicita esclarecimento acerca da possibilidade de manutenção da tramitação regular de editais publicados anteriormente ao período eleitoral. Nesse contexto, o órgão considera importante compreender se, durante o referido período, são permitidas atividades como a análise de propostas, a publicação de resultados preliminares e finais, bem como a celebração dos instrumentos decorrentes.

Adicionalmente, demanda orientação quanto à existência de eventuais restrições à formalização de instrumentos jurídicos nesse período, incluindo a natureza e o alcance dessas limitações. Também se faz necessário esclarecer a possibilidade de realização de empenho, liquidação e pagamento de recursos aos proponentes, à luz das normas aplicáveis. Por fim, solicita-se orientação quanto à adequação da linguagem e das formas de divulgação de editais, resultados e demais atos administrativos, de modo a assegurar conformidade com as disposições legais vigentes durante o período eleitoral.

Adicionalmente, solicita-se a indicação de diretrizes ou recomendações específicas quanto aos procedimentos e comunicações institucionais, de modo a assegurar a conformidade legal e a continuidade das políticas públicas em curso, sobretudo em relação ao direcionamento dos entes estaduais e municipais que operam a linha de Arranjos Regionais do FSA, sob gestão e coordenação da SAV.

RESPOSTA

25. Quanto aos Editais, recomendo a leitura dos Pareceres n. 00046/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU e n. 00040/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (e Despacho de aprovação deste último), desta Consultoria Jurídica, e do Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU, da CNDE, que tratou da distribuição gratuita de bens em ano eleitoral.

26. Quanto à formalização de instrumentos jurídicos, realização de empenho, liquidação e pagamento de recursos aos proponentes, tais temas foram tratados no tópico anterior do presente Parecer.

27. Quanto à adequação da linguagem e das formas de divulgação de editais, resultados e demais atos administrativos, e comunicações institucionais, recomendo a leitura dos Pareceres n. 00129/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU, n. 00117/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU, e n. 00084/2026/CONJUR-MINC/CGU/AGU (todos mencionados acima). Após a leitura, caso ainda restem dúvidas sobre algum aspecto específico referente à publicidade institucional e à aposição de marcas, sugiro consulta à Assessoria de Comunicação - ASCOM/MINC, órgão vinculado à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SECOM/PR), responsável pelas orientações gerais relacionadas às ações de publicidade das entidades e órgãos públicos integrantes do Poder Executivo federal, nos termos do Decreto n. 6.555, de 8 de setembro de 2008. conforme recomenda a Cartilha da AGU (p. 105).

CONCLUSÃO

28. Isso posto, uma vez respondidos, um a um, os questionamentos expostos pela SAV/MINC, submeto o presente Parecer à consideração superior e recomendo o encaminhamento dos autos ao órgão consultante, para ciência e providências cabíveis.

29. Após a leitura da Cartilha da AGU e dos Pareceres anteriores, mencionados no presente opinativo, caso ainda reste dúvida sobre alguma questão concreta específica, os autos poderão retornar a esta Consultoria Jurídica, para manifestação conclusiva, ou a dúvida poderá ser encaminhada à ASCOM/MINC, caso se trate de questão prática referente a publicidade institucional.

À consideração superior.

DANIELA GUIMARÃES GOULART

Advogada da União

Coordenadora-Geral

Notas:

[1] https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federais-em-eleicoes-1/condutas_vedadas_2026_digital_v4.pdf

[2] Nesse sentido, vide Parecer n. 00001/2024/CNDE/CGU/AGU (SEI 2771414)

[3] <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/conveniosecongeneres/Modelos%20de%20Convenios%20-%20Decreto%20n%2011.531%2C%20de%202023>

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400007822202619 e da chave de acesso 1a4583a8



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 3225831733 e chave de acesso 1a4583a8 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: 28-05-2026 12:31. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.