



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Contratos e Disciplina  
Coordenação-Geral de Contratações Diretas e Convênios

## PARECER SEI Nº 6966/2022/ME

**Ato Preparatório. LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, 16 de maio de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20.**

I - Consulta formulada acerca das vedações relativas a liberação de recursos, desbloqueio e execução de convênios e contratos de repasse no período do "defeso eleitoral" (alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

II - Divergência de entendimento entre a Caixa Econômica Federal e o Departamento de Transferências da União do Ministério da Economia.

III - Conclusões nos termos do item 22 deste Parecer.

Processo SEI nº 19973.102430/2022-18

### I

## INTRODUÇÃO

1. Vem ao exame desta Coordenação-Geral de Contratações Diretas e Convênios da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – PGFN (CGCD/PGFN), remetido pelo Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (DETRU/SEGES/ME), o processo SEI nº 19973.102430/2022-18 em que se realiza consulta acerca das vedações relativas a liberação de recursos, desbloqueio e execução de convênios e contratos de repasse no período do "defeso eleitoral" (alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997), nos termos apresentados pela Nota Técnica SEI nº 12580/2022/ME (SEI 23601687).

2. O procedimento teve início com o Ofício nº 0069/2022/SUDEP, de 22 de março de 2022 (SEI 23474789), no qual a Caixa Econômica Federal (CAIXA) pede esclarecimentos à Diretora do Departamento de Transferências da União a respeito da "liberação, desbloqueio de recursos e o efetivo início de execução física de obra durante o período eleitoral devido à Autorização de Início de Objeto (AIO) automatizada pela Plataforma +Brasil". Em síntese, a CAIXA entende que o Parecer nº 1039/2018/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, emitido pela Consultoria Jurídica junto ao Extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEI 23672742), "*traz o entendimento de que a obrigação formal preexistente com o cronograma fixando parcelas seria suficiente para a transferência de recursos no período eleitoral, divergindo do Parecer AM 01 (09/04/2019), citado na Cartilha da AGU, demonstrando uma revisão do entendimento da AGU, devendo ser observado cumulativamente o efetivo início da execução física da obra ou serviço*".

3. A CAIXA argumenta, neste sentido, que "*a vedação constante na alínea "a" do inciso VI, do Art. 73, da Lei nº 9.504/1997, abrange também o desbloqueio de recursos, (...) inclusive nos casos em que*

os recursos tenham sido creditados na conta vinculada antes do referido período". Para tanto, invoca o entendimento exposto no Acórdão nº 862/2008 - Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU).

4. A questão foi analisada na Nota Técnica SEI nº 12580/2022/ME (SEI 23601687), em que o DETRU posiciona-se de forma contrária à CAIXA, concluindo, em linhas gerais, que a vedação constante na alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, não alcançaria as ações de desbloqueio de recursos efetivadas pela CAIXA na conta corrente específica do contrato de repasse, uma vez que a transferência de recursos se daria em momento anterior, por meio da emissão de ordem bancária pela mandatária da União. Neste panorama, não haveria impedimento legal à CAIXA efetuar os desbloqueios caso a emissão da ordem bancária tenha ocorrido antes do período de defeso eleitoral. Por fim, o DETRU encaminha o processo à PGFN "para análise e manifestação sobre os questionamentos apresentados pela CAIXA e descritos no item 27 desta Nota Técnica" (SEI 23601687).

5. É o relatório.

## II

### ANÁLISE JURÍDICA

6. O objeto da presente consulta é sanar dúvida jurídica quanto à possibilidade de liberação, desbloqueio de recursos e o efetivo início de execução física de obra durante o período eleitoral, considerando a vedação constante da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, *in verbis*:

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; (grifamos)

7. Acerca da matéria transferências voluntárias e vedação do período eleitoral de que trata a Lei 9.505/1997, a Advocacia-Geral da União editou uma cartilha, juntada aos autos no documento SEI 23676089, com orientações sobre condutas vedadas para esse período eleitoral de 2022, sendo que no subitem 6.4.1 tratou das referidas transferências voluntárias de recursos, normatizando da seguinte forma:

#### 6.4.1 TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS

**Conduta:** "realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e 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" (cf. art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997).

**Período:** nos três meses anteriores à eleição, ou seja, a vedação conta a partir de 2 de julho de 2022 (cf. art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997).

**Penalidades:** suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso; multa no valor de cinco a cem mil UFIR aos agentes responsáveis, aos partidos políticos, às coligações e aos candidatos beneficiados, sem prejuízo de outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes (cf. §§ 4º e 8º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997); e cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não (cf. § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

**EXEMPLO:** concessão de repasses de recursos da União a Estado ou Município mediante convênio para execução de um programa, quando não incidente a ressalva legal.

**EXCEÇÕES:** (a) recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço já fisicamente iniciados e com cronograma prefixado (TSE,

REspe nº 25.324, Acórdão de 07/02/2006, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes); (destaque nosso)

(b) para atender situações de emergência ou estado de calamidade pública durante a ocorrência do evento (TSE, CTA nº 1.119, Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins); ou

(c) repasses para entidades privadas (TSE, ARCL nº 266, Acórdão de 09/12/2004, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; e REspe nº 16.040, Acórdão de 11/11/1999, relator Ministro Walter Ramos da Costa Porto).

**OBSERVAÇÃO - Conceito:** Conceitua-se como transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (cf. art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

**OBSERVAÇÃO - Alcance da vedação:** a União está proibida de efetuar transferências voluntárias a Estados ou a Municípios, incluindo os órgãos da Administração direta e as entidades da Administração Indireta.

(...)

**OBSERVAÇÃO - Atos preparatórios:** para a Advocacia-Geral da União, conforme o Parecer nº GQ-158, com despacho de seu aprova do Presidente da República publicado em Diário Oficial de 07/07/1998, pág.10, retificado no Diário Oficial de 10/07/1998, pág. 8, considera-se *“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”*.

**OBSERVAÇÃO - Interpretação extensiva:** o TSE possui entendimento de que *“a regra restritiva do art. 73, VI, ‘a’, da Lei nº 9.504/97 não pode sofrer alargamento por meio de interpretação extensiva de seu texto”* (ARCL nº 266, Acórdão de 09/12/2004, Rel. Ministro Carlos Mário da Silva Velloso).

**OBSERVAÇÃO - Obra ou serviço em andamento:** o TSE entende que a exceção de transferência voluntária de recursos para obras e serviços em andamento se refere àqueles já fisicamente iniciados (Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004 do então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, relatada pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; REspe nº 25.324, Acórdão de 07/02/2006, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes; e Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins). Nesse sentido, o **Parecer AM 01 (09/04/2019)**, que nos termos do **Parecer nº 020/2019/Decor-CGU/AGU (26/02/2019)** revisou parcialmente o Parecer AC-12, *“de maneira a fazer prevalecer o entendimento de que para a legalidade do repasse de transferência voluntária no curso do defeso eleitoral não basta a previsão de obrigação formal preexistente e de cronograma prefixado, uma vez que o efetivo início da execução física da obra ou serviço é condição legal que deve ser cumulativa e necessariamente observada, na esteira da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral”*.

8. O referido documento serve de baliza à presente análise, vez que consolida a interpretação conferida à matéria pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), órgão competente para dirimir consultas referentes à interpretação da lei eleitoral (art. 32, inciso XII, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral), bem como os entendimentos proferidos pelo Advogado-Geral da União e aprovados pelo Presidente da República, os quais são vinculantes à Administração Federal (arts. 40, § 1º, e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993).

9. Como visto, a legislação veda a realização de transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios no período de três meses que antecedem o pleito ("defeso eleitoral"), salvo nas hipóteses expressamente elencadas, tais como a transferência de recursos destinados a **cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado**.

10. Dois aspectos devem ser considerados para a correta interpretação da lei eleitoral: a) a vedação não abrange os chamados **atos preparatórios**, i.e., os atos necessários ao início de uma obra ou serviço, tais como a assinatura de novos convênios ou contratos de repasse, pois, segundo o TSE (Resolução nº 21.878/2004), "*a vedação não compreende a celebração de novos convênios, mas apenas a **transferência efetiva de recursos***" (destacamos); e b) para que seja admitida a transferência voluntária decorrente de obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, é necessário que tais obras e serviços **já tenham sido fisicamente iniciados antes do período defeso**.

11. A necessidade de execução física do objeto anteriormente ao defeso eleitoral, para fins de transferência voluntária durante o período defeso, decorre do **Parecer nº AM - 01**, do Advogado-Geral da União, que adotou, nos termos estabelecidos no Despacho do Consultor-Geral da União nº 233/2019/GAB/CGU/AGU, o **Parecer nº 00020/2019/DECOR/CGU/AGU** do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União, e foi aprovado por Despacho do Presidente da República de 09 de abril de 2019. Confira-se trecho do parecer, vinculante à Administração Federal:

#### **Vedação ao repasse de Transferências Voluntárias**

Feitas estas considerações acerca do [caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997](#), passa-se ao exame da vedação posta na alínea "a" do seu inciso VI, a qual dispõe em sua literalidade:

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;

...

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

De plano, deve ser consignado que na esteira da interpretação *a contrario sensu* do [§ 3º do art. 73 da lei das Eleições](#), o efetivo repasse das transferências voluntárias, nas circunstâncias delimitadas pela [alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997](#), aplica-se aos Estados e Municípios independentemente da circunscrição do pleito, ou seja, para quaisquer que sejam os cargos em disputa resta proscria a liberação de transferências voluntárias no período referenciado na lei.

O objeto desta manifestação reside, precipuamente, na interpretação de uma das ressalvas postas na lei, a qual admite explicitamente a transferência voluntária nos casos de emergência e calamidade, bem como nas hipóteses em que há "*obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado*".

No entendimento do Parecer AGU nº AC-12, já reproduzido nesta manifestação, para a regular liberação dos recursos pactuados em convênios basta que o gestor verifique se o cronograma de execução da obra ou serviço pactuado estima o início de sua execução antes

do período defeso, ou seja, previamente aos três meses da data do pleito, de maneira que seria despidendo verificar a efetiva execução física da obra ou serviço pactuado no convênio ou instrumento congênere.

Em que pese as razões postas no Parecer nº AC-12, parcialmente referenciadas nesta manifestação (disponíveis em sua integralidade em: <http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/8432>), observa-se da literalidade da ressalva legal que não basta que haja “*cronograma prefixado*”, uma vez que a liberação dos recursos no defeso demanda obrigação previamente acordada para execução de “*obra ou serviço em andamento*”.

**É cediço o brocardo segundo o qual a lei não contém palavras inúteis, de maneira que o exegeta deve extrair o sentido semântico dos termos utilizados na redação legal para fins de alcançar a sistemática interpretação das regras que compõem a ordem jurídica. Nesta toada, observa-se que caso a ressalva legal posta na alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei das Eleições não condicionasse o repasse para as obras e serviços “em andamento”, e apenas exigisse que o objeto possuísse “cronograma prefixado”, seria adequada a conclusão do Parecer nº AC-12, uma vez que para tanto a exceção legal teria a seguinte redação: obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço com cronograma prefixado.**

**Verifica-se, no entanto, que além de “cronograma prefixado”, a redação em vigor da alínea “a” do inciso VI do art. 73 da lei das Eleições demanda a existência de obra ou serviço “em andamento” como condição necessária e cumulativa para a regularidade do repasse dos recursos de transferência voluntária no período defeso, o que não pode ser ignorado pelo intérprete e, assim, remete à inarredável conclusão de que não basta a verificação do prazo estimado para início do objeto no plano de trabalho (cronograma de execução), sendo imprescindível a apuração do efetivo início da execução física do objeto para o repasse dos recursos.**

De fato, à luz das premissas postas no tópico antecedente deste Parecer que cuida do [caput do art. 73 da Lei das Eleições](#), deve ser considerado que, via de regra, a efetiva liberação de transferências voluntárias no curso do defeso eleitoral é tipificada como conduta que presumivelmente desequilibra a isonomia do pleito, neste sentido, as ressalvas legais devem ser interpretadas estritamente, de maneira que seja resguardada a legitimidade do sufrágio.

Por conseguinte, considerando que a redação da ressalva legal em exame revela a exigência de que para a regularidade da liberação dos recursos, cumulativamente, deve a obrigação preexistente se relacionar a “*execução de obra ou serviço em andamento*” e “*com cronograma prefixado*”, o intérprete deve conferir a devida densidade exegética aos termos utilizados, os quais são manifesta e semanticamente distintos.

**Nesta esteira, além de verificar a data prevista para início da execução do objeto posta no plano de trabalho, deve o gestor, como condição para a legalidade da liberação dos recursos, atestar o efetivo princípio da execução física da obra ou serviço antes do curso do defeso, uma vez que ser esta a medida apta para conferir adequada relevância normativa ao conteúdo semântico da expressão legal “em andamento”, distinguindo objetivamente esse requisito da condição cumulativa consignada pela lei na expressão “com cronograma prefixado”.**

**Verifica-se que o entendimento ora sustentado está em plena consonância com a hodierna jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de exigir-se a execução física da obra ou serviço antes do defeso como condição para o repasse de recursos de transferências voluntárias nos três meses que antecedem o pleito:**

[Art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97](#). Convênio celebrado com o governo do estado para a pavimentação de ruas e construção de casas populares.

Transferência voluntária de recursos no período vedado, destinados à execução de obra fisicamente iniciada nos três meses que antecedem o pleito.

Resolução-TSE nº 21.878, de 2004. À União e aos Estados é vedada a transferência voluntária de recursos até que ocorram as eleições municipais, ainda que resultantes de convênio ou outra obrigação preexistente, **quando não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados fisicamente.**

Recursos Especiais desprovidos.

(Recurso Especial Eleitoral nº 25324, Acórdão de , Relator(a) Min. Gilmar Mendes, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 17/02/2006, Página 126)

Consulta. Eleições 2006. Convênio. Verbas. Repasse. Período vedado. Impossibilidade.

- É vedada à União e aos estados, nos três meses que antecedem o pleito, a transferência voluntária de verbas, ainda que decorrentes de convênio ou outra obrigação preexistente, **desde que não se destinem à execução de obras ou serviços já iniciados.**

- Consulta respondida negativamente.

(Consulta nº 1320, Resolução de , Relator(a) Min. Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume I, Data 08/08/2006, Página 117)

“Consulta. Matéria eleitoral. Parte legítima.” NE: Consulta: “[...] A questão que ora se submete a este Tribunal é a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mas que necessitam de apoio para atender os efeitos, os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa ou à situação de emergência ou ao estado de calamidade. [...]” “[...] respondo negativamente à consulta para assentar que, por força do disposto no [art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/97](#), **é vedado à União e aos estados, até as eleições municipais, a transferência voluntária de recursos aos municípios – ainda que constitua objeto de convênio ou de qualquer outra obrigação preexistente ao período – quando não se destinem à execução já fisicamente iniciada de obras ou serviços**, ressalvadas unicamente as hipóteses em que se faça necessária para atender a situação de emergência ou de calamidade pública. [...]”

(Res. nº 21.908, de 31.8.2004, rel. Min. Peçanha Martins.)

CONSULTA. ELEIÇÕES 2004. IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ENTRE ENTES FEDERADOS PARA EXECUÇÃO DE OBRA OU SERVIÇO QUE NÃO ESTEJA EM ANDAMENTO NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO. INCIDÊNCIA DA VEDAÇÃO DO [ART. 73, VI, a, DA LEI Nº 9.504/97](#). DECISÃO REFERENDADA PELA CORTE.

(Consulta nº 1062, Resolução de , Relator(a) Min. Carlos Velloso, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 16/09/2004, Página 76)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ELEIÇÕES MUNICIPAIS. AIJE. ABUSO DE PODER. CONDUTA VEDADA. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. PERÍODO ELEITORAL. IMPROCEDÊNCIA. REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

- A transferência de recursos dos Estados aos Municípios pode ser realizada dentro dos três meses que antecedem o pleito, desde que tais recursos sejam destinados à execução de obra ou serviço em andamento ou para atender situações de emergência ou calamidade pública ([art. 73, VI, a, da Lei das Eleições](#)).

- No caso dos autos, foi celebrado convênio entre a Prefeitura de Medina e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais para pavimentação de ruas, cujas obras preliminares, a cargo da prefeitura, foram iniciadas em junho de 2004, conforme expressamente consignado no acórdão regional.

- Modificar as conclusões da Corte a quo demanda o revolvimento do acervo fático-probatório, o que não se admite em sede de recurso especial.

- Fundamentos da decisão agravada que não foram devidamente infirmados.

- Agravo regimental a que se nega provimento.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 8324, Acórdão, Relator(a) Min. Marcelo Ribeiro, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 03/04/2008, Página 10)

**De fato, exigir-se que apenas a apreciação do cronograma de execução aprovado no plano de trabalho seja condição suficiente e bastante para a legalidade da liberação de transferência voluntária de recursos é entendimento que pode ensejar atos de abuso de autoridade, notadamente nos casos em que o cronograma de execução não seja fiel aos adequados parâmetros técnicos aplicáveis ao caso e, assim, estime o início da execução da obra antes do defeso tão somente para que seja possível admitir a liberação dos recursos nos três meses que antecedem as eleições e, desta maneira, comprometer a lisura do pleito.**

A vedação legal posta na [alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997](#), visa justamente afastar o comprometimento da normalidade e legitimidade das eleições em razão de assimetria ínsita ao repasse de recursos, ou seja, a igualdade de condições de disputa que deve prevalecer nas campanhas eleitorais não pode ser comprometida pelo abuso de autoridade que é corolário das liberações de recurso com viés nitidamente eleitoreiro.

**Nestes termos, para a regular transferência voluntária de recursos nos três meses que antecedem o pleito, deve o gestor avaliar o estrito cumprimento dos requisitos**

**cumulativamente postos na ressalva da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, de maneira que não basta que haja obrigação formal preexistente com cronograma prefixado, sendo cumulativamente necessário que a execução física da obra ou serviço tenha efetivamente se iniciado antes do curso do defeso.**

#### **Conclusão**

*Ex positis*, para os fins das competências postas no [art. 40, § 1º](#), e [art. 41, ambos da Lei Complementar nº 73, de 1993 – Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União](#), e na esteira da jurisprudência consolidada no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, conclui-se que:

- a) o [art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997](#), veda que o agente público, valendo-se de sua condição funcional e em manifesto desvio de finalidade, comprometa a igualdade da disputa eleitoral e a legitimidade e normalidade do pleito em benefício de sua candidatura ou de terceiros;
- b) nos três meses que antecedem o pleito é vedada a liberação de transferência voluntária, na forma da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ressalvando-se, no entanto, a possibilidade jurídica de repasse caso haja obrigação formal preexistente e cronograma prefixado para consecução de obra ou serviço, desde que a execução física do objeto tenha se iniciado anteriormente ao defeso eleitoral; e**
- c) deve ser aprovada parcial revisão do Parecer nº AC-12, de maneira a fazer prevalecer o entendimento de que para a legalidade do repasse de transferência voluntária no curso do defeso eleitoral não basta a previsão de obrigação formal preexistente e de cronograma prefixado, uma vez que o efetivo início da execução física da obra ou serviço é condição legal que deve ser cumulativa e necessariamente observada, na esteira da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. (destaque nosso)

12. Ressalte-se que o **Parecer nº AM - 01 revisou parcialmente o Parecer nº AC - 12**. Conforme o entendimento superado, caso houvesse assinatura de convênio ou contrato de repasse até o início do período de defeso eleitoral, decorreria uma "presunção lógica de obra ou serviço em andamento", de modo que a liberação de recursos seria possível ainda que as obras ou serviços "não estejam em andamento fisicamente verificável". Confira-se:

#### **PARECER AGU AC-12**

15. Sendo verdadeiro que é necessária a existência formal do **convênio** ou contrato até noventa dias antes da eleição, é sistematicamente certo que todos os requisitos legais e formais anteriores à obra ou serviço estarão atendidos, de modo que a execução da obra ou serviço é no mínimo uma consequência administrativamente necessária, lógica e tão legítima como os atos que os determinaram.

16. Em rigor, aliás, a obra ou serviço regularmente contratado deverá ser obrigatoriamente executado não havendo nenhum impedimento para tanto, a dizer que se não executados conforme contratados ou conveniados, ao contrário, existirá irregularidade. **Portanto, se existir acerto administrativo até o dia limite há presunção lógica de obra ou serviço em andamento. Conclusão diversa acaba pressupondo fato ou circunstância que a lei não contempla como regra e implica suposição negativa a demandar justa prova**, até porque a lei não dá, no dispositivo referido, nenhuma indicação disso.

17. Com esse espírito, a interpretação que verte da regra em estudo só pode ser a que tolera a idéia de que obra ou serviço em andamento não é só a que está fisicamente em andamento, mas também a que vai estar, no tempo próprio e na forma compatível, em execução conforme as praxes e costumes da época e da natureza respectiva.

(...)

25. Por isto, a interpretação que parece mais correta é a que tolera a possibilidade de obras ou serviços que, conquanto regulares e obedientes ao cronograma estabelecido, **ainda não estejam em andamento fisicamente verificável** na data limite para as transferências voluntárias de que trata o art. 73, VI, letra a, da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997. (destacam os)

13. Como visto, o **Parecer nº AM - 01** afasta qualquer presunção de andamento da obra ou serviço, exigindo, inclusive, que o gestor, como condição para a legalidade da liberação dos recursos, **ateste o efetivo princípio da execução física da obra ou serviço antes do curso do defeso**. Tais

conclusões evidenciam uma alteração de entendimento da Advocacia-Geral da União quanto ao ponto tratado, na direção da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

14. O mesmo entendimento pode ser extraído do **Acórdão nº 2474/2007 - Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU)**, no qual se analisou Representação sobre "*possíveis indícios de irregularidades graves no tocante à execução orçamentária e financeira de contratos de repasse firmados pelo Ministério das Cidades com Estados e Municípios durante o período de vedação eleitoral*", recomendando à CAIXA que adequasse seus procedimentos e sistemas à lei eleitoral. Confira-se:

#### VOTO

Cuida-se de Representação formulada pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União - Secob, em razão de indícios de irregularidades quanto à execução orçamentária e financeira de contratos de repasse firmados pelo Ministério das Cidades com Estados e Municípios (geridos pela Caixa Econômica Federal), durante o período de vedação eleitoral, em confronto ao art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei n.º 9.504/97.

2. A partir da amostra selecionada e do exame das justificativas apresentadas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal, restaram injustificadas as seguintes ocorrências:

**a) infringência à Lei 9.504/97, art. 73, inciso VI, alínea "a", tendo em vista a transferência de recursos para os contratos de repasse nºs 0174276-85, 0183212-04 e 0180235-12, durante o período de vedação eleitoral do exercício de 2006, não obstante as respectivas obras terem iniciado após 30/6/2006;**

b) quando da alimentação do sistema de gerenciamento de contratos, a CEF considera como efetivo início das obras a data declarada pelo gestor, sendo que o engenheiro responsável pela vistoria da obra e emissão do Relatório de Acompanhamento de Empreendimento – RAE não fiscaliza se a informação da prefeitura é verdadeira ou não, o que contribuiu para a infração à citada norma eleitoral;

c) quanto às inconsistências verificadas no sistema de registro de dados dos contratos de repasse, verificou-se que as datas de autorização do início da obra pelo gestor não poderiam ser cotejadas, porquanto tratavam-se de informações distintas, pois o sistema da CEF registra a data em que o Ministério responsável pelo Programa de Trabalho correspondente homologa a Síntese do Projeto Aprovado – SPA, enquanto as datas obtidas nas inspeções referem-se à emissão da ordem de serviço expedida pela prefeitura responsável pela execução da obra (Tomador);

d) não há um procedimento padrão de coleta e registro das datas de efetivo início da obra, pois, nem sempre, o dado é oriundo do mesmo documento. Além disso, as datas inseridas nesses documentos nem sempre condizem com a realidade, já que a fiscalização da CEF não confirma **in loco** o efetivo início das obras.

3. De fato, observo que o art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei 9.504/97, proíbe os repasses de recursos da União para Estados e Municípios durante os três meses que antecedem as eleições, salvo nos casos de obras ou serviços em andamento, ou nas hipóteses de emergência e calamidade, senão vejamos:

"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;"

4. **Em relação ao período eleitoral realizado no exercício de 2006, essa vedação compreendeu o período de 1/7 a 1/10/2006, com extensão até 29/10/2006, nos casos de realização de segundo turno. Todavia, houve a emissão de ordens bancárias para contratos de repasse nesse interregno, sem que as obras já tivessem iniciado até 30/6/2006 ou que houvesse situações de emergência e calamidade pública, contrariando a legislação eleitoral vigente.**



5. Além disso, ficou evidenciada falha da CEF na gestão dos contratos de repasse dos recursos do Orçamento Geral da União, em sua atuação como Mandatária da União. Tal fato enseja a determinação sugerida pela unidade técnica, para que aquela entidade padronize o fluxo do processo de coleta e registro dos dados dos contratos de repasse no Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento (Siapf), assim como realize treinamentos para que os dados presentes nos documentos utilizados no registro de informações possam ser checados, a fim de melhorar sua consistência nesse sistema.

6. Faz-se mister assinalar que o Tribunal já proferiu determinação à CEF, por meio do Acórdão 347/2007 – Plenário, subitem 9.2.4, para que a entidade empreendesse adequações no sistema, nos termos que se seguem:

“9.2.4. promova as devidas adequações em seu Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento (Siapf) para que as impropriedades referentes à situação das obras, ao percentual executado e ao valor do investimento sejam corrigidas;”

7. Observo que as inconsistências na alimentação do sistema de registro de dados dos contratos de repasse, não só contribuíram para a ocorrência da irregularidade sob exame, como pode ter provocado outras que não foram objeto da amostra selecionada pela equipe técnica. Assim, considero grave a falta de confiabilidade dos respectivos sistemas, que pode ocasionar, inclusive, fragilidades que prejudiquem ou inviabilizem as ações de controle e até mesmo os atos decisórios no processo de acompanhamento.

8. Entretanto, julgo não ser cabível a apenação da Presidenta da CEF e da Subsecretária da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério das Cidades, haja vista que, a partir das informações lançadas por responsáveis pela vistoria **in loco** e pela alimentação dos dados no sistema de registro de dados dos contratos de repasse da CEF, não era possível identificar que as obras objeto dos contratos analisados ainda não haviam sido iniciadas até 30/6/2006. Além disso, não é esperado que o Ministério das Cidades faça inspeção **in loco** de todas as obras para se certificar se a data constante dos sistemas da CEF estão condizentes com a realidade ou não.

9. Com efeito, faz-se mister determinar à CEF, em acréscimo, que faça constar do Sistema de Acompanhamento de Programas de Fomento (SIAPF) a identificação dos responsáveis pela vistoria **in loco** e pela alimentação dos dados, com vistas à apuração de responsabilidades caso resulte em conseqüências passíveis de apenação.

10. Diante disso e, ressalvada a discordância registrada no item precedente, acolho os demais fundamentos expendidos pela Secob como razões de decidir, com pequenos ajustes na proposta oferecida.

Com essas considerações, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado. (destacamos)

15. Registra-se, ainda, que o **Acórdão nº 862/2008 - Plenário - TCU**, apontado pela CAIXA em sua manifestação (SEI 23474789), aparentemente não trata do mesmo contexto fático ora analisado, tendo em vista que os recursos repassados pela Administração, naquele caso, objetivavam custear a aquisição de bens (patrulhas mecanizadas), hipótese diversa de obra ou serviço em andamento, não se tratando, portanto, de exceção prevista na lei eleitoral.

16. Nesse contexto, considerando os questionamentos trazidos pelo órgão consulente, é relevante que se determine o ato que constitui a **transferência de recursos** no caso concreto, uma vez que nos contratos de repasse primeiramente ocorre a **liberação de recursos** à conta corrente específica do contrato mediante emissão de ordem bancária, com posterior **desbloqueio** dos valores e disponibilização dos recursos para o conveniente, desde que verificado o início das obras. O fluxo operacional é tratado na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que também estabelece os níveis de valores para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas relativos à realização de obras e serviços de engenharia, *in verbis*:

Art. 3º Para efeito desta Portaria ficam estabelecidos os seguintes níveis para fins de celebração, acompanhamento da execução e prestação de contas:

I - Nível I, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais);

I-A - Nível I-A, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) e inferiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais); (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II - Nível II, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e inferiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais); (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

III - Nível III, para execução de obras e serviços de engenharia com valores de repasse iguais ou superiores a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais);

Art. 18. A contrapartida será calculada sobre o valor total do objeto e, se financeira, deverá:

I - ser depositada na conta bancária específica do convênio em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, podendo haver antecipação de parcelas, inteiras ou parte, a critério do conveniente; ou

II - ser depositada na conta bancária específica do contrato de repasse após o desbloqueio dos recursos pela mandatária e previamente ao pagamento dos fornecedores ou prestadores de serviços.

(Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

Art. 41. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma:

I - para os instrumentos enquadrados nos:

a) Níveis I, I-A, IV e V, preferencialmente em parcela única; e

b) Níveis II e III, em no mínimo três parcelas, sendo que a primeira não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento;

(Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II - **a liberação da primeira parcela ou parcela única ficará condicionada à conclusão da análise técnica e ao aceite do processo licitatório pelo concedente ou mandatária;** e (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

III - **a liberação das demais parcelas, está condicionada a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente.**

(...)

Art. 52. Os recursos deverão ser mantidos na conta corrente específica do instrumento e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.

**§ 1º Os recursos destinados à execução de contratos de repasse deverão ser:**

I - **enviados à mandatária pelo concedente, somente após o aceite do processo licitatório, observado o disposto no § 8º;** (Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

II - **depositados em conta corrente específica e mantidos bloqueados, observando-se os seguintes procedimentos para o desbloqueio:**

a) **na execução dos instrumentos dos Níveis I e I-A, o desbloqueio será imediatamente após o ateste do boletim de medição pelo fiscal do conveniente; exceto o desbloqueio da última parcela que ficará condicionada à vistoria final in loco;** e

b) **na execução dos instrumentos dos Níveis II e III, o desbloqueio dos recursos será realizado pela mandatária, após verificação das medições apresentadas pelo conveniente, e por meio das vistorias in loco, de acordo com os marcos definidos no art. 54.**

(Alterado pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019)

(...)

§ 8º A liberação dos recursos para a execução dos contratos de repasse será realizada pelos concedentes, observando a relação de contratos de repasse aptos a receberem recursos, disponibilizada por meio do SICONV. (Incluído pela Portaria Interministerial nº 558, de 10 de outubro de 2019) (destaque nosso)

17. O fluxo de atividades e conceituação das operações também está previsto no ANEXO I-A DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (CPS) - DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS, da Instrução Normativa

MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018. Confira-se:

2.2.5.**CONTRAPARTIDA**: aplicação de recursos próprios dos CONVENIENTES no projeto, em complemento aos recursos alocados pela União, gerenciados em conta única do contrato de repasse, com o objetivo de compor o valor de investimento necessário à execução do objeto do convênio ou contrato de repasse.

2.2.6. **DESBLOQUEIO DE RECURSOS**: atividade a cargo da CONTRATADA que se refere à disponibilização dos recursos liberados pelo CONTRATANTE, mediante atendimento das condicionantes previstas, para quitação das obrigações decorridas da execução do contrato de repasse.

(...)

2.2.11. **LIBERAÇÃO DE RECURSOS**: atividade a cargo da CONTRATANTE referente à descentralização de recursos da conta única da União com crédito nas respectivas contas dos Contratos de Repasse.

(...)

3.3.2.1. A contrapartida deverá ser exclusivamente financeira, calculada sobre o valor de investimento do contrato de repasse e integralizada de acordo com o desbloqueio dos recursos e previamente ao pagamento ao fornecedor.

(...)

### 3.8. Liberação de Recursos Financeiros

3.8.1. A CONTRATANTE deverá providenciar o aporte financeiro na UG GESTOR/MANDATÁRIA e comunicar, formalmente à CONTRATADA, via SICONV, quais serão os contratos de repasse contemplados na autorização de pagamento.

3.8.2. O crédito dos recursos financeiros ao CONVENIENTE deverá ser realizado pela CONTRATADA mediante depósito em conta bancária vinculada ao respectivo contrato de repasse, aberta em agência da CONTRATADA, mantido sob bloqueio, e movimentada somente por meio de transação no SICONV.

3.8.3. A comunicação às câmaras municipais e assembleias legislativas, da liberação de recursos financeiros, será realizada por meio da funcionalidade do SICONV, no prazo de dois dias úteis a contar da data da liberação.

3.8.4. As contas vinculadas aos contratos de repasses serão isentas de qualquer cobrança de tarifas bancárias, inclusive as relativas a transações entre bancos.

3.8.5. A liberação de recursos financeiros pela CONTRATANTE, para crédito na conta corrente vinculada ao contrato de repasse, deverá ocorrer de acordo com o cronograma de desembolso aprovado, condicionado à execução de no mínimo 70% (setenta por cento) dos recursos liberados anteriormente, com base em informações disponibilizadas no SICONV.

3.8.6. Para os instrumentos dos níveis II e III, a liberação de recursos financeiros será em no mínimo três parcelas, sendo que a primeira parcela não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do valor global do instrumento.

3.8.6.1. Para os instrumentos dos níveis I e I-A, a liberação de recursos financeiros será preferencialmente em parcela única.

3.8.7. Os recursos financeiros creditados em contas vinculadas, enquanto não empregados na sua finalidade, serão aplicados nos termos do § 4º do art.116 da Lei nº 8666, de 1993. É vedado o aproveitamento de rendimentos para ampliação ou acréscimo de metas ao Plano de Trabalho (PT) pactuado, nos termos do art. 41, § 12º da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016.

### 3.9. Autorização de Início da Execução do Objeto

3.9.1. O CONVENIENTE poderá dar início à execução do objeto contratual, após a realização pela CONTRATADA, via SICONV, das análises técnicas de engenharia e documental, verificação do resultado do processo licitatório, verificação do registro do CTEF, verificação da Licença de Instalação, quando couber, e verificação da inexistência de cláusula suspensiva.

3.9.2. Em casos de contratos de repasses enquadrados nos níveis I e I-A, além do acima enunciado, será condição para autorização de início do objeto o crédito dos recursos em conta vinculada, conforme as regras específicas dessa sistemática.

3.9.3. A autorização da CONTRATADA não se confunde com eventual ordem de serviço emitida pelo CONVENIENTE a seu fornecedor/executor.

(...)

3.10.14. **Os desbloqueios de recursos financeiros para o CONVENENTE ficam condicionados à prévia autorização para início da execução do objeto contratual (no caso da primeira parcela) e à inserção no SICONV dos documentos de medição pelo CONVENENTE, bem como ao registro da execução financeira da parcela anterior e à correta aplicação dos recursos registrada no sistema, no caso das parcelas subsequentes.**

3.10.15. Na execução dos instrumentos do Nível I, o desbloqueio será automatizado pelo SICONV, após o ateste do boletim de medição pelo fiscal do convenente; exceto o desbloqueio referente ao último boletim de medição, que ficará condicionado à vistoria final in loco realizada pela CONTRATADA.

3.10.15.1. Na execução dos instrumentos do Nível I-A, o desbloqueio será automatizado pelo SICONV, após o ateste do boletim de medição pelo fiscal do convenente; exceto quando o percentual de execução acumulado atingir os marcos de vistoria in loco, de cinquenta por cento e cem por cento do cronograma físico.

3.10.15.2. Nos instrumentos dos Níveis II e III, o desbloqueio será realizado pela CONTRATADA após verificação das medições apresentadas pelo convenente e por meio das vistorias in loco, de acordo com os marcos definidos no art. 54 da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016. (destaque nosso)

18. No ponto, registra-se que o ANEXO I-A DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (CPS) - DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS, da Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018, possui previsão específica quanto à observância das atividades de liberação de recursos em período eleitoral, conforme item 3.19, que restringe a observância da vedação eleitoral, pela CAIXA, ao momento de emissão da ordem bancária, a seguir:

### **3.19. Período Eleitoral**

3.19.1. **A CONTRATADA, para emissão de ordem bancária de recursos para o CONVENENTE no período eleitoral, deverá observar as diretrizes e impedimentos estabelecidos pela lei eleitoral vigente.** (destaque nosso)

19. Não obstante as previsões constantes da legislação infralegal, acima transcritas, **entendemos que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, compreende as ações de desbloqueio de recursos efetivadas pela mandatária da União na conta corrente específica do contrato de repasse.** Tal conclusão toma por base os entendimentos firmados pela Advocacia-Geral da União, notadamente no Parecer nº AM - 01, e pelo Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que a vedação da lei eleitoral se refere à **transferência efetiva de recursos** (Resolução TSE nº 21.878/2004), a qual somente se conclui com a liberação (disponibilização) financeira do recurso ao convenente, após o desbloqueio pela mandatária da União.

19.1. Observe-se que o desbloqueio (e não a emissão de ordem bancária) é o ato que efetivamente proporciona **vantagem financeira** ao ente beneficiário e viabiliza a execução da obra. Por outro lado, a intenção do legislador ao estabelecer as vedações do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, foi precisamente manter o equilíbrio do pleito eleitoral, preservando a isonomia da disputa, a qual, presumivelmente, é comprometida mediante a efetivação de transferências voluntárias durante o período defeso. Não por acaso, a legislação eleitoral proíbe condutas propensas à "*afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais*". Neste sentido, o próprio **Parecer AM - 01** pondera que "*à luz das premissas postas no tópico antecedente deste Parecer que cuida do caput do art. 73 da Lei das Eleições, deve ser considerado que, via de regra, a efetiva liberação de transferências voluntárias no curso do defeso eleitoral é tipificada como conduta que presumivelmente desequilibra a isonomia do pleito, neste sentido, as ressalvas legais devem ser interpretadas estritamente, de maneira que seja resguardada a legitimidade do sufrágio*".

19.2. É importante ressaltar que o objetivo da norma não é vedar os trâmites burocráticos que precedem a execução da obra ou serviço, mas sim coibir o **impacto eleitoral** gerado pela **percepção física, pela população, do início da execução da obra às vésperas do pleito.** Dito de outro modo: o que efetivamente desequilibra a isonomia do pleito eleitoral e pode gerar efeitos determinantes no resultado da eleição é a percepção do início físico da obra, o início da construção em si, que vem atrelada à expectativa de benefícios revertidos à população. Este é o entendimento firmado na **Consulta TSE nº 1.062**, em Decisão

Monocrática de 07/07/2004 do então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, *in verbis*:

33. Por conseguinte, não se pode abstrair, na inteligência da vedação legal a interpretar, de um dado da experiência comum: os momentos culminantes de impacto eleitoral da realização de uma obra pública é, antes de sua inauguração - também objeto de preocupação da lei (Art. 77) - o do começo da percepção física da execução da obra.

34. Para o eleitor comum, não são os trâmites burocráticos que necessariamente a precedem, mas o início da construção que faz visível a concretização do empreendimento governamental e aguça a expectativa dos benefícios que a sua conclusão possa trazer ao público: e é a partir daí que se tem uma, como é da linguagem cotidiana uma "obra em andamento".

35. Esse valor simbólico do começo efetivo da construção da obra que dá a medida do seu impacto eleitoral - é que a lei veda seja propiciado, na antevéspera dos pleitos, locais, por transferências voluntárias de verbas públicas das entidades maiores da Federação.

19.3. Portanto, condicionar a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, somente à emissão da ordem bancária é permitir que, na prática, a Administração (através da mandatária da União) possa efetuar o desbloqueio de recursos **durante o período de defeso eleitoral sem observar o requisito do Parecer AM - 01**, qual seja, de que as obras e serviços **já tenham sido fisicamente iniciados antes do período defeso**. Neste contexto, as obras e serviços seriam iniciados normalmente durante o período defeso e gerariam impacto eleitoral, com substancial risco jurídico à atuação do gestor, diante do potencial desequilíbrio à isonomia do pleito eleitoral daí decorrente.

20. Estabelecido que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, compreende as ações de desbloqueio de recursos efetivadas pela mandatária da União na conta corrente específica do contrato de repasse, é de se observar a determinação constante no **Parecer AM - 01** para que o gestor, como condição para a legalidade da liberação dos recursos, **ateste o efetivo princípio da execução física da obra ou serviço antes do curso do defeso**. A exigência de ateste do gestor é pressuposto lógico daquele parecer, uma vez que não mais vigora o entendimento quanto à "presunção lógica de obra ou serviço em andamento" em face de cronograma prefixado.

20.1. Quanto à necessidade de ateste do gestor, é relevante transcrever excerto do relatório do **Acórdão nº 2474/2007, do TCU**, em que a Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União (SECOB/TCU) analisa as normas específicas da CAIXA para o desbloqueio de recursos de contratos de repasse em período eleitoral. Veja-se:

20. Especificamente para o período pré-eleitoral, a CAIXA elaborou normas específicas com condições a serem observadas para contratação, solicitação, liberação e autorização de saque de recursos de operações de repasse com recursos do Orçamento Geral da União – OGU no período dos três meses que antecedem o pleito eleitoral do exercício de 2006, iniciado em 01/07/2006, com duração até 1º/10/2006, e extensão até 29/10/2006 para o caso de realização de segundo turno.

21. Essas normas estão no Manual MN AS 073 (fls. 115 a 125, volume principal). Nesse Manual, o item 3.1.1.1 destaca que ficam ressalvados da vedação de transferência de recursos durante o período eleitoral, os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento, **o que implica a necessidade de caracterização de início do objeto contratual até o último dia antes do período pré-eleitoral (30/06/2006)**.

22. No mesmo Manual, há o detalhamento da caracterização do início do objeto contratual no item 3.4, assim como dos requisitos para a comprovação desse início no item 3.5. Vale mencionar que a caracterização do início do objeto contratual está condicionada ao efetivo início das obras ou serviços objeto do contrato de repasse, os quais não se confundem com os procedimentos preparatórios necessários ao seu início, tais como a elaboração do projeto, **a realização do processo licitatório**, a celebração do contrato de execução, a obtenção da licença ambiental, **assim como a implantação de canteiro de obra**.

23. Para a comprovação de início do objeto contratual para operações de obras e serviços, o Manual detalha alguns requisitos, tais como a autorização do início da obra expedida pela CEF até 30/06/2006, devidamente registrada no SIAPF; a apresentação até 14/07/2006 do pedido de medição da etapa de obra ou serviço, cujo ateste da execução pela CEF deve ocorrer até 28/07/2006 e a apresentação de declaração do Tomador informando a data de início das obras/serviços até 30/06/2006, **anexando a respectiva ordem de serviço**. Ressalta-se que qualquer solicitação de vistoria após 14/07/2006 torna sem efeito a declaração apresentada pelo Tomador, passando o contrato para o rol dos impedidos, conforme item 3.5.4 do Manual MN AS 073.

24. A liberação de recursos e a autorização de saque ficam condicionadas à comprovação do início do objeto contratual, realizada consoante explicitado nos parágrafos anteriores (item 3.7.1 – MN AS 073). (...)

20.2. Como se observa, já à época do aludido acórdão, a CAIXA exigia internamente a comprovação da data de início da obra ou serviço, considerando, para tanto, a apresentação de **declaração do Tomador informando a data de início das obras/serviços até o último dia antes do período eleitoral**, acompanhada da respectiva **ordem de serviço**. Naquele caso concreto, o Tribunal de Contas da União não afastou a previsão de tais requisitos, voltando-se a fiscalização à apuração de inconsistências verificadas no sistema de registro de dados dos contratos de repasse e nos procedimentos de coleta e registro das datas de efetivo início da obra.

20.3. Compulsando os normativos da União pertinentes à matéria (Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018), não se logrou localizar qualquer referência quanto ao ateste do gestor em relação ao efetivo princípio da execução física da obra ou serviço antes do curso do defeso, conforme exige o **Parecer AM - 01. Neste sentido, como medida de segurança jurídica, recomenda-se que o órgão consulente adeque, a tempo e modo, os aludidos normativos para fins de garantir o cumprimento da lei eleitoral e da recomendação do Parecer AM - 01, sugerindo-se, notadamente, que seja inserido na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e na Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018, dispositivo exigindo, para o desbloqueio de recursos, a apresentação de declaração do Tomador informando a data de início das obras/serviços até o último dia antes do período eleitoral, acompanhada da respectiva ordem de serviço.**

21. Dito isso, passa-se à análise específica dos questionamentos apresentados pela CAIXA e analisados pela SEGES, conforme item 27 da Nota Técnica SEI nº 12580/2022/ME (SEI 23601687):

9.1. *A vedação constante na alínea "a" do inciso VI, do Art. 73, da Lei nº 9.504/1997, abrange também o desbloqueio de recursos, conforme entendimento do Jurídico da CAIXA, apresentado no item 6 do presente ofício, inclusive nos casos em que os recursos tenham sido creditados na conta vinculada antes do referido período.*

*Exemplo 1:*

- *Obra de recapeamento no valor de R\$ 600 mil (nível I).*
- *01/07/2022 (último dia antes do período eleitoral): crédito da 1ª parcela no valor de R\$ 300 mil*
- *02/07/2022: Início do Período Eleitoral*
- *06/07/2022: Emissão da AIO automática, emissão da OS pelo Convenente e início de obras pela Construtora*
- *05/08/2022: Construtora inclui a 1ª PLE no valor de R\$ 300 mil na Plataforma +Brasil*
- *08/07/2022: Convenente atesta a 1ª PLE*
- ***A CAIXA só poderá desbloquear o recurso após o término do período eleitoral (03/10/2022 ou 31/10/2022)***
- ***Risco de paralisação de obras devido ao passivo de R\$ 300 mil a ser pago à Construtora***

**Posicionamento do DETRU:** Levando em consideração o momento em que as ações são efetivadas, entende-se que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, se aplica às transferências de recursos, efetivadas por meio da emissão da Ordem Bancária, e não alcança as ações de desbloqueio de recursos efetivadas pela mandatária da União na conta corrente específica do contrato de repasse. Ou seja, no entendimento

técnico deste DETRU, caso os recursos tenham sido transferidos antes do período de defeso eleitoral, a transferência da União ocorreu antes do período vedado e, com isso, nada impede que a mandatária efetue os respectivos desbloqueios para que o conveniente efetue os pagamentos relativos às medições.

21.1. Como visto no item 19 deste parecer, a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, **compreende as ações de desbloqueio de recursos** efetivadas pela mandatária da União na conta corrente específica do contrato de repasse, uma vez que a vedação da lei eleitoral se refere à transferência efetiva de recursos, a qual somente se conclui com a liberação (disponibilização) financeira do recurso ao conveniente, após o desbloqueio pela mandatária da União. Assim, conforme o Exemplo 1 da CAIXA, verificando-se que o início das obras se deu durante o período eleitoral, a CAIXA só poderá desbloquear o recurso após o término do período eleitoral, ainda que os recursos tenham sido creditados na conta vinculada antes do referido período.

9.2. *Caso o Ministério Concedente solicite a emissão da Ordem Bancária durante o período eleitoral, para Contrato de Repasse no qual a obra ou o serviço não foram iniciados antes do período eleitoral, a CAIXA não deve emitir a OB, devido à vedação de crédito de recursos na conta vinculada durante o defeso.*

*Continuação do Exemplo 1:*

- *15/07/2022: Ministério Concedente solicita à CAIXA a emissão da Ordem Bancária referente à 2ª parcela.*
- *15/07/2022: CAIXA não emite a Ordem Bancária, pois só poderá creditar os recursos na conta vinculada após o término do período eleitoral (03/10/2022 ou 31/10/2022)*

**Posicionamento do DETRU:** Antes de responder diretamente ao questionamento, é necessário consignar que, independente de qualquer período em que esteja prevista a liberação da segunda e demais parcelas posteriores, é condicionante que o recurso da 1ª parcela já esteja com o nível de execução de no mínimo 70%, conforme prevê inciso III do art. 41 da PI nº 424, de 2016, in verbis:

*Art. 41. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no instrumento e deverá ocorrer da seguinte forma:*

*(...)*

***III - a liberação das demais parcelas, está condicionada a execução de no mínimo 70% (setenta por cento) das parcelas liberadas anteriormente. (Grifo meu)***

Considerando a ressalva acima e tendo em vista que a 1ª parcela ocorreu antes do período do "defeso eleitoral", entende-se que não há óbices para a liberação da 2ª parcela durante o "período do defeso eleitoral", inclusive, porque, para que essa liberação seja possível, a execução física já deve ter sido iniciada e o nível de execução dos recursos da 1ª parcela devem estar no mínimo em 70%. Ou seja, só é possível liberar 2ª parcela para obras em andamento (independente da data de início da obra).

Tal entendimento se dá em função do teor da alínea "a" do item 20 do Parecer nº 10139/2018/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 21 de agosto de 2018 (22839407), exarado pela Consultoria Jurídica junto ao extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a saber:

20. ...

*a ) ajustes celebrados antes do início do período do defeso eleitoral para transferências voluntárias, ou seja, celebrados antes dos três meses que antecedem o pleito eleitoral - em si tratando de ato que formalizou obrigação e aprovou cronograma de desembolso de parcelas e ocorreu a liberação de recursos financeiros, conforme ressalva na própria alínea "a" do inciso "I" do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, não há vedação à realização das transferências complementares, porquanto se trata de obrigação formal preexistente com o cronograma fixando parcelas a serem liberadas, de forma que não há óbice para a emissão do documento de Autorização de Início do Objeto - AIO, se constatada a existência dos demais requisitos normativos para tal;*

21.2. O objeto do questionamento feito pela CAIXA no seu item 9.2. do documento SEI 23474789 não está claro, uma vez que, aparentemente, o enunciado trata de hipótese genérica de emissão

de ordem bancária em período de defeso, em face de obra ou o serviço não iniciados antes do período eleitoral, enquanto o exemplo ("Continuação do Exemplo 1") citado se refere à emissão de ordem bancária especificamente quanto à 2ª parcela, dentro do defeso eleitoral.

21.3. De forma mais ampla, é possível afirmar que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, abrange a emissão de ordem bancária durante o período eleitoral para contrato de repasse no qual a obra ou o serviço não foram iniciados antes do período eleitoral, de modo que, caso haja solicitação neste sentido por parte do Ministério Concedente, a CAIXA não pode emitir a ordem bancária. Aplica-se ao caso a conclusão do **Parecer nº AM - 01**, no sentido de que *"nos três meses que antecedem o pleito é vedada a liberação de transferência voluntária, na forma da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ressalvando-se, no entanto, a possibilidade jurídica de repasse caso haja obrigação formal preexistente e cronograma prefixado para consecução de obra ou serviço, desde que a execução física do objeto tenha se iniciado anteriormente ao defeso eleitoral"*, de modo que a Administração deverá aguardar o fim do período de defeso eleitoral para efetuar a emissão da ordem bancária.

21.4. Para o caso de emissão de ordem bancária especificamente quanto à 2ª parcela, dentro do defeso eleitoral, no exemplo dado pela CAIXA ("Continuação do Exemplo 1"), verificando-se que o início das obras se deu durante o período eleitoral, e que em razão disso a CAIXA estaria impossibilitada de efetuar o desbloqueio da 1ª parcela, entende-se não ser possível a emissão de ordem bancária referente à 2ª parcela, o que caracteriza uma decorrência lógica para a possibilidade de execução via contratações, posto que a liberação das parcelas subsequentes, em regra, guarda dependência da execução das parcelas anteriores. Ademais, aplicar-se-ia o entendimento firmado na **Consulta TSE nº 1.062**, pois na ausência da transferência efetiva da 1ª parcela, a execução da 2ª parcela durante o defeso eleitoral geraria **impacto eleitoral** tendente a desequilibrar a isonomia do pleito, o que a lei eleitoral visa coibir.

9.3. *Para o crédito de recursos seguintes à 1ª parcela e o desbloqueio de recursos no curso do defeso eleitoral, o efetivo início da execução física da obra ou serviço antes do período eleitoral é condição necessária, conforme Parecer AM 01 (09/04/2019) citado no item 7 do presente expediente, inclusive nos casos em que os recursos tenham sido creditados na conta vinculada antes do referido período.*

*Continuação do Exemplo 1:*

- 05/09/2022: Construtora inclui a 2ª PLE no valor de R\$ 200 mil na Plataforma +Brasil
- 08/09/2022: Conveniente atesta a 2ª PLE
- **O Ministério Concedente só poderá solicitar à CAIXA a emissão da Ordem Bancária referente à 2ª parcela após o término do período eleitoral (03/10/2022 ou 31/10/2022)**
- **Risco de paralisação de obras devido ao passivo de R\$ 500 mil a ser pago à Construtora**

**Posicionamento do DETRU:** Entende-se que o questionamento do item 9.3 é semelhante ao do item 9.2, de forma que o posicionamento do DETRU não se altera em relação ao posicionamento emitido acerca do questionamento do item 9.2, ou seja, entendemos que não há óbices para a liberação das segundas parcelas em diante para o caso dos instrumentos que tiveram a liberação da 1ª parcela antes do período do "defeso eleitoral", mesmo que a execução das obras tenha se iniciado durante o período de defeso, pois a vedação atinge a proibição da transferência dos recursos, os quais já estariam creditados em conta. Se, durante o defeso, for necessária a liberação da 2ª parcela, a obra estaria em andamento e, por isso, não haveria óbices ao pagamento da 2ª e demais parcelas.

21.5. Conforme afirmado no item 21.4 deste opinativo, a liberação das parcelas subsequentes, em regra, guarda dependência da execução das parcelas anteriores. Neste sentido, se as obras e serviços já tenham sido fisicamente iniciados antes do período defeso, nos termos do **Parecer nº AM - 01**, é possível que haja desbloqueio da primeira parcela durante o período de defeso eleitoral, e também emissão da ordem bancária e desbloqueio das parcelas subsequentes, não havendo vedação da lei eleitoral.

21.6. Tratando-se da Continuação do Exemplo 1, contudo, já foi visto que o início das obras se deu durante o período eleitoral, de modo que a CAIXA só poderia efetuar ordem bancária em relação à 2ª parcela após o término do período eleitoral.



9.4. A vedação à implementação da execução durante o período do defeso, conforme situação apresentada na alínea "c" do item 20 do Parecer nº 10139/2018/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 21 de agosto de 2018 (22839407), se aplica inclusive para execução de obras ou serviços com recursos exclusivos de Contrapartida.

Exemplo 2:

- Obra de recapeamento no valor de R\$ 2 milhões (nível II).
- 02/07/2022: Início do Período Eleitoral
- 06/07/2022: Emissão da AIO automática, emissão da OS pelo Convenente e início de obras pela Construtora
- 05/08/2022: Como a Plataforma +Brasil permite a inclusão de PLE, a Construtora insere a 1ª PLE no valor de R\$ 400 mil na referida Plataforma
- 08/07/2022: Convenente atesta a 1ª PLE
- **O Concedente só poderá autorizar a liberação dos recursos na conta vinculada após o término do período eleitoral (03/10/2022 ou 31/10/2022)**
- **Mesmo que o Convenente deposite a contrapartida na conta vinculada, a CAIXA só poderá desbloquear o recurso após o término do período eleitoral (03/10/2022 ou 31/10/2022)**
- **Risco de paralisação de obras devido ao passivo de R\$ 400 mil a ser pago à Construtora**

**Posicionamento do DETRU:** Considerando a possibilidade de emissão da AIO durante o período do "defeso eleitoral" e considerando que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9504, de 1997, atinge a transferência de recurso da União para os estados, Distrito Federal e municípios, e dos estados para os municípios, este DETRU entende que não há óbices para o início da execução com recursos de contrapartida, desde que fique claro que a transferência dos recursos da União somente poderá ser efetivada após a finalização do pleito eleitoral.

21.7. A alínea "c" do item 20 do Parecer nº 1039/2018/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU (SEI 23672742) afirma o seguinte:

*c) ajustes celebrados como atos preparatórios, após iniciado o período de defeso eleitoral de transferências voluntárias, ou seja, dentro dos três meses que antecedem o pleito, e cujo valor seja SUPERIOR a R\$ 750.000,00, conforme enquadramento dos incisos II e III do art. 3º, da Portaria interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 30 de dezembro de 2016 - Nesse caso, considerando o entendimento esposado pela Advocacia-Geral da União de que o início da obra se compreende a execução física (nº 33 citado no item 12 acima), considerando que os subitens 3.9.1 a 3.9.4 do Anexo I ao Contrato de Prestação de Serviços - CPS, aprovado e divulgado pela Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018, com as alterações da IN MP nº 3, de 15 de fevereiro de 2018, não exigem para a emissão do documento de "Autorização de Início do Objeto - AIO" que já tenha ocorrido a transferência de recursos nesses níveis valores de transferência, e que a simples emissão da "AIO" não se confunde com a execução física obra propriamente dita, s.m.j., se observado o cumprimento dos demais requisitos, entende-se que, para os níveis II e III de transferências previstos no art. 3º da Portaria Interministerial 424/2017, é possível a emissão da "AIO", para a implementação da execução após decorrido o período defeso..*

21.8. Em consonância com o entendimento sustentado neste opinativo, iniciando-se a obra durante o período de defeso eleitoral, só é possível efetuar o repasse após concluído o período eleitoral. É o entendimento que consta do **Parecer nº AM - 01**, que interpreta a ressalva constante da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9504. Por outro lado, o entendimento constante no Parecer nº 1039/2018/JAR/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU veda a implementação da execução do contrato de repasse durante o período defeso, na hipótese de obra categorizada nos níveis II ou III, caso em que o crédito de recursos na conta vinculada não é requisito para a Autorização de Início de Objeto - AIO.

21.9. Neste estrito contexto, considerando que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, se refere à "transferência efetiva de recursos", i.e., à liberação e disponibilização de

recursos na conta corrente específica do contrato de repasse, entendemos que a vedação à implementação da execução durante o período do defeso se aplica inclusive à execução de obras ou serviços com recursos exclusivos de contrapartida, pois, nos termos do entendimento firmado na **Consulta TSE nº 1.062**, o que a lei visa coibir é o impacto eleitoral gerado pela percepção física, pela população, do início da execução da obra às vésperas do pleito. Nesta linha, a execução de contrato de repasse, ainda que com recursos exclusivos de contrapartida, tem o potencial de gerar desequilíbrio na isonomia do pleito, em desacordo com a lei eleitoral. Assim, mesmo que o convenente deposite a contrapartida na conta vinculada, a CAIXA só poderá desbloquear o recurso após o término do período eleitoral.

### III

#### CONCLUSÃO

22. Pelo exposto, restrita a presente análise aos limites da consulta formulada na Nota Técnica SEI nº 12580/2022/ME (SEI 23601687), este órgão jurídico **conclui que:**

- a) A vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, compreende as ações de desbloqueio de recursos efetivadas pela mandatária da União na conta corrente específica do contrato de repasse, uma vez que a vedação da lei eleitoral se refere à transferência efetiva de recursos, a qual somente se conclui com a liberação (disponibilização) financeira do recurso ao convenente, após o desbloqueio pela mandatária da União;
- b) É necessário observar a determinação constante no Parecer nº AM - 01 para que o gestor, como condição para a legalidade da liberação dos recursos, ateste o efetivo princípio da execução física da obra ou serviço antes do curso do defeso. Neste sentido, como medida de segurança jurídica, recomenda-se que o órgão consulente adequue, a tempo e modo, os normativos da União para fins de garantir o cumprimento da lei eleitoral e da recomendação do Parecer nº AM - 01, sugerindo-se, notadamente, que seja inserido na Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, e na Instrução Normativa MP nº 2, de 24 de janeiro de 2018, dispositivo exigindo, para o desbloqueio de recursos, a apresentação de declaração do Tomador informando a data de início das obras/serviços até o último dia antes do período eleitoral, acompanhada da respectiva ordem de serviço;
- c) Verificando-se que o início das obras se deu durante o período eleitoral, a CAIXA só poderá desbloquear o recurso após o término do período eleitoral, ainda que os recursos tenham sido creditados na conta vinculada antes do referido período;
- d) A vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, abrange a emissão de ordem bancária durante o período eleitoral para contrato de repasse no qual a obra ou o serviço não foram iniciados antes do período eleitoral, de modo que, caso haja solicitação neste sentido por parte do Ministério Concedente, a CAIXA deverá aguardar o fim do período de defeso eleitoral para efetuar a emissão da ordem bancária;
- e) Para o caso de emissão de ordem bancária especificamente quanto à 2ª parcela, dentro do defeso eleitoral, verificando-se que o início das obras se deu durante o período eleitoral, e que em razão disso a CAIXA estaria impossibilitada de efetuar o desbloqueio da 1ª parcela, entende-se não ser possível a emissão de ordem bancária referente à 2ª parcela, o que caracteriza uma decorrência lógica para a possibilidade de execução via contratações, posto que a liberação das parcelas subsequentes, em regra, guarda dependência da execução das parcelas anteriores. Ademais, aplicar-se-ia o entendimento firmado na Consulta TSE nº 1.062, pois na ausência da transferência efetiva da 1ª parcela, a execução da 2ª parcela durante o defeso eleitoral geraria impacto eleitoral tendente a desequilibrar a isonomia do pleito, o que a lei eleitoral visa coibir;

f) *A contrario sensu*, se as obras e serviços já tenham sido fisicamente iniciados antes do período defeso, nos termos do Parecer nº AM - 01, é possível que haja desbloqueio da primeira parcela durante o período de defeso eleitoral, e também emissão da ordem bancária e desbloqueio das parcelas subsequentes, não havendo vedação da lei eleitoral;

g) Considerando que a vedação da alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, se refere à "transferência efetiva de recursos", i.e., à liberação e disponibilização de recursos na conta corrente específica do contrato de repasse, entendemos que a vedação à implementação da execução durante o período do defeso se aplica inclusive à execução de obras ou serviços com recursos exclusivos de contrapartida, pois, nos termos do entendimento firmado na Consulta TSE nº 1.062, o que a lei visa coibir é o impacto eleitoral gerado pela percepção física, pela população, do início da execução da obra às vésperas do pleito. Nesta linha, a execução de contrato de repasse, ainda que com recursos exclusivos de contrapartida, tem o potencial de gerar desequilíbrio na isonomia do pleito, em desacordo com a lei eleitoral. Assim, mesmo que o conveniente deposite a contrapartida na conta vinculada, a CAIXA só poderá desbloquear o recurso após o término do período eleitoral.

À consideração superior, com sugestão de encaminhamento dos autos ao Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (DETRU/SEGES/ME).

Documento assinado eletronicamente

**LUIZ EMMANUEL GOIS DE ARAÚJO**

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração do Senhor Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina.

Documento assinado eletronicamente

**RACHEL NOGUEIRA DE SOUZA**

Coordenadora-Geral de Contratações Diretas e Convênios

Aprovo. Encaminhe-se ao Departamento de Transferências da União da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (DETRU/SEGES/ME), conforme proposto, encerrando o processo nesta unidade.

Documento assinado eletronicamente

**VITOR JUNQUEIRA VAZ**

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Contratos e Disciplina



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Junqueira Vaz, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 19/05/2022, às 14:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rachel Nogueira de Sousa, Coordenador(a)-Geral**, em 19/05/2022, às 14:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Emmanuel Gois de Araújo, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 19/05/2022, às 14:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **24423780** e o código CRC **227C3521**.

Referência: Processo nº 19973.102430/2022-18

SEI nº 24423780