



# VII Fórum Nacional das Transferências da União



*Gestão, Inovação e Transparência  
para transformar o Brasil*

## Vedações eleitorais (transferências Voluntárias)

Michelle Marry  
Advogada da União

Coordenadora-Geral de Licitação, Contratos e Instrumentos Congêneres no Ministério da Justiça e Segurança Pública



APOIO

REALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



# Vedações Eleitorais



# Vedações Eleitorais

- **De acordo com José Jairo Gomes (in Direito Eleitoral, 2017)** [é] intuitivo que a máquina administrativa não possa ser colocada a serviço de candidaturas no processo eleitoral, já que isso desvirtuaria completamente a ação estatal, além de desequilibrar o pleito – ferindo de morte a isonomia que deve permear as campanhas e imperar entre os candidatos – e fustigar o princípio republicano, que repudia tratamento privilegiado a pessoas ou classes sociais.
- O **Tribunal Superior Eleitoral** já assentou que (i) “o abuso de poder político é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República” (TSE – ARO no 718/DF – DJ 17-6-2005);
- (ii) “Caracteriza-se o abuso de poder quando demonstrado que o ato da Administração, aparentemente regular e benéfico à população, teve como objetivo imediato o favorecimento de algum candidato” (TSE – REspe no 25.074/RS – DJ 28-10-2005).

# Vedações Eleitorais

- O **principal objetivo** é evitar a prática de atos por agentes públicos, candidatos ou não, em todas as esferas da federação, que possam ser questionados como indevidos nesse período, ou em relação aos quais se possa alegar transbordamento da ordem legalmente estabelecida para o pleito eleitoral e potencial influência na sua lisura.
- Cabe observar que a disciplina legal contida nos arts. 36-B e 73 a 78 da **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)**, e na **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades)**, mormente em seu art. 22, visa a impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública de qualquer esfera de poder (federal, estadual, distrital ou municipal) em favor de candidatura, assegurando assim a igualdade de condições na disputa eleitoral.
- **Evitar:** Desequilíbrio na isonomia necessária entre os candidatos, violem a moralidade e a legitimidade das eleições.
- **Resolução TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019**, com as alterações da Resolução nº 23.671 de 14 de dezembro de 2021, que dispõe sobre **propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral.**
- **Pode ser feita consulta? inciso XII, do artigo 23 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), compete, privativamente, ao Tribunal Superior “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhes forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”/ artigo 8º, “J”, do Regimento Interno do TSE.**

# Vedações Eleitorais

➤ De acordo com § 1º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997:

**“Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.”**

➤ **O princípio básico que deve nortear as condutas dos agentes públicos no período de eleição** está disposto no caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ou seja, **são vedadas “... condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.**

➤ **As condutas vedadas dispensam comprovação de dolo ou culpa do agente, sendo cláusulas de responsabilidade objetiva. Torna-se, portanto, desnecessária a análise da potencialidade lesiva para influenciar o pleito** (Respe TSE nº 38704, rel. Min. Edson Fachin de 13.8.2019 e Agravo de Instrumento TSE nº 5747, rel. Min. Edson Fachin de 07/02/2020).

# Vedações Eleitorais

- **Conforme o Tribunal Superior Eleitoral, “As condutas vedadas (Lei das Eleições, art. 73) constituem-se em espécie do gênero abuso de autoridade. Afastado este, considerados os mesmos fatos, resultam afastadas aquelas.** O fato considerado como conduta vedada (Lei das Eleições, art. 73) pode ser apreciado como abuso do poder de autoridade para gerar a inelegibilidade do art. 22 da Lei Complementar no 64/90. O abuso do poder de autoridade é condenável por afetar a legitimidade e normalidade dos pleitos e, também, por violar o princípio da isonomia entre os concorrentes, amplamente assegurado na Constituição da República.” (ARO nº 718, Acórdão de 24/05/2005, relator Ministro Luiz Carlos Madeira).
- A revogação do art. 11, I, da Lei nº 8.429, de 1992, pela Lei nº 14.230, de 2021, não impede o eventual enquadramento das condutas vedadas pelo art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, em algum dos tipos enunciados nos arts. 9º (enriquecimento ilícito), 10 (prejuízo ao erário) e 11 (princípios da Adm. Pública) da Lei nº 8.429, de 1992.
- Nesse caso, **a competência para processar e julgar o ato de improbidade não será da Justiça Eleitoral, mas da Justiça comum (Justiça Federal no caso de autoridade da Administração Federal)** (TSE, RO nº 1.717.231, Acórdão de 24/04/2012, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira). As penalidades também não são de ordem eleitoral, mas de ordem cível-administrativa àquele que venha a ser condenado.

# Vedações Eleitorais

## ➤ Transferências Voluntárias 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).

# Vedações Eleitorais

## ➤ Macrossistema normativo federal vigente:

- Art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- Art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
- Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o qual regulamenta o art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que instituiu normas para execução do estabelecido no decreto referido;
- Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 LDO/2022;
- Lei nº 14.133/2021. Art. 184:

**Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica**, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, **na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.**

- **Parecer AGU: PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU** (Art. 49 e Art. 51 da Portaria 424/2016/ Art. 1º, § 3º, do Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019);

# Vedações Eleitorais

## ➤ Lei complementar nº 101/2000:

❖ Art. 25: Transferência voluntária: entrega de recursos correntes (arrecadação de impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais, receitas imobiliárias ou de concessões permissões etc) ou de capital (ingressos provenientes da contratação de empréstimos e financiamentos obtidos junto a entidades estatais ou privadas, internas ou externas, alienação de bens) a outro ente da Federação (auxílio, cooperação ou assistência financeira)/ Não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde;

➤ Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a qual trouxe previsão expressa no art. 84-A para que "A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84" sendo as seguintes hipóteses referidas:

❖ Art. 84. Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas;

II - decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal ;

# Vedações Eleitorais

- **Termo de Execução Descentralizada:** No **Parecer nº 002/2018/CTEL/CGU/AGU (1º/10/2018)**, aprovado pela Advogada-Geral da União, entendeu-se 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 objective 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 acatela-rem 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.**
- **Atos preparatórios:** para a Advocacia-Geral da União, conforme o **Parecer nº GQ-158, com despacho de seu aprovo 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 congêneres, 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 congêneres deverá conter cláusula que explicitamente 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 aprovo 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”.**

# Vedações Eleitorais

- **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”.
- **Transferência após situação de emergência ou estado de calamidade:** o TSE veda a possibilidade de se liberar recursos para os municípios que não mais se encontram em situação de emergência ou estado de calamidade, mesmo que ainda necessitem de apoio para mitigar os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa à situação de emergência ou ao estado de calamidade (Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins).

# Vedações Eleitorais

- **Transferência voluntária e orçamento impositivo: Mesmo que haja previsão, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, do denominado orçamento impositivo, ou seja, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, esse não torna as transferências voluntárias em obrigatórias, deixando de incidir a vedação eleitoral de realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Município, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, prevista no art. 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 1997. É que a transferência voluntária tem a natureza de ato jurídico bilateral, de modo que não basta a União ter a imposição de execução orçamentária e financeira para ser efetivada, deve também o outro ente federativo (Estado ou Município) anuir com o recebimento dos recursos e com a consecução de um determinado objeto (obra e/ou serviço) de comum interesse e que demanda cooperação mútua e contrapartidas.**
- **Transferência voluntária e orçamento impositivo: O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 287/2016 Plenário, decidiu que “[a]s transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais estão submetidas à vedação do art. 73, VI, a, da Lei 9.504/97 (Lei Eleitoral), por se caracterizarem essencialmente como transferências voluntárias.” (Boletim de Jurisprudência 114/TCU).**
- **PARECER Nº AM - 05 (PARECER PLENÁRIO n. 00001/2019/CNU/CGU/AGU) aprovado pelo Senhor Presidente da República, vinculante para a Administração Federal (art. 40, § 1º, da Lei Complementar nº 73/1993).**

# Vedações Eleitorais

- **Convênio com entidades públicas e privadas:** “A assinatura de convênios e o repasse de recursos financeiros a entidades públicas e privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita, previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, sobretudo quando os instrumentos preveem a adoção de contrapartidas por parte das instituições.” (TSE, REspe nº 282.675, Acórdão de 24/04/2012, relator Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira).
- **Distribuição Gratuita de bens, valores ou benefícios:**
- **“No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”** (cf. § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).
- **Período:** durante todo o ano de eleição.
- **EXEMPLOS:** doações de cesta básica, de material de construção e de lotes.
- **EXCEÇÕES:** nos casos de calamidade pública e estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução no exercício anterior (cf. parte final do §10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997).

# Vedações Eleitorais

## ➤ Orientação Normativa CNU/CGU/AGU nº 002/2016:

**A vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões, não alcançando os atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário e as transferências realizadas entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou as que envolvam entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que veda transferências nos três meses anteriores ao pleito eleitoral. Em qualquer caso, recomenda-se a não realização de solenidades, cerimônias, atos, eventos ou reuniões públicas de divulgação, ou qualquer outra forma de exaltação do ato administrativo de transferência capaz de afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Referências: Art. 73, inciso VI, alínea "a", e § 10, da Lei nº 9.507, de 30 de setembro de 1997. (Parecer Plenário nº 002-2016 CNU DECOR CGU e Parecer-Plenário nº 002/2018/CNU-Decor/CGU/AGU).**

# Vedações Eleitorais

## ➤ Participação de candidatos em inaugurações de obras públicas:

- ❖ Conduta: comparecimento de candidato em inaugurações de obras públicas (cf. art. 77 da Lei nº 9.504, de 1997). Período: nos três meses anteriores à eleição, ou seja, a partir de 2 de julho de 2022.
- Abrangência: com a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, a vedação passou a alcançar o simples comparecimento a inaugurações de obras públicas, não mais demandada a participação no evento, além disso, passou a ser aplicável aos candidatos a qualquer cargo, não só aos cargos para o Poder Executivo.
- Inauguração de obra privada: O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, entendeu que a participação de candidato em inauguração de obra de instituição privada não caracteriza a conduta vedada prevista no art. 77 da Lei nº 9.504/1997, ainda que a obra tenha sido subsidiada com dinheiro público. (Recurso Especial Eleitoral nº 18-212, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, julgado em 3.10.2017)

# Vedações Eleitorais

➤ PARECER n. 00402/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU:

- Art. 42 da LRF: É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

- a) devem ser observadas as condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais, previstas nos artigos 73 a 78, da Lei nº 9.504/97;
- b) 3.1. A Diretoria de Tecnologia da Informação poderá firmar novos contratos de serviços continuados ou não durante o ano eleitoral de 2018? Em caso de negativa qual seria esse óbice? Sim, poderá firmar contratos de serviços continuados ou não continuados de 1º de maio de 2018 até o fim do ano, mas desde que siga o regramento do artigo 42 da LRF. Ou seja, deverá o administrador, caso decida nesse sentido, garantir saldo financeiro para as despesas deste exercício e para as que devam ser pagas no próximo ou próximos (no caso das contratações do inciso IV, do artigo 57, da Lei nº 8.666/93);
- ) 3.2. Existe alguma restrição temporal para a contratação de serviços continuados ou não durante o período que antecede o pleito eleitoral? A partir de 1º de maio de 2018 somente se pode contratar serviços continuados, caso se cumpra o artigo 42 da LRF. Ou seja, deverá o administrador, caso decida nesse sentido, garantir saldo financeiro para as despesas deste exercício e para as que se vencerem no próximo ou próximos;

# Vedações Eleitorais

- d) 3.3. **Existe algum óbice para as prorrogações de contratações vigentes?** Segundo o entendimento do Parecer nº 123/2011/DECOR/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União nº 545/2012, ao qual firmo adesão, não existe óbice para prorrogação das contratações vigentes, devendo-se dividir as contratações com despesas plurianuais, em despesas plurianuais comuns e as despesas plurianuais relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública federal (parágrafo único, do artigo 148 da LDO 2018). Caso seja despesa plurianual que não seja relativa à prestação de serviços já existente e destinado à manutenção da administração pública federal, deverá ser seguida a regra do artigo 42 da LRF. Caso seja despesa plurianual relativa à prestação de serviços já existentes e destinado à manutenção da administração pública federal, poderá haver prorrogação independentemente de se garantir o caixa para o exercício vindouro;
- e) 3.4. **Existe alguma restrição para a aquisição de bens duráveis durante o período que antecede o pleito eleitoral?** Não há vedação legal nesse sentido, desde que também se obedeça ao artigo 42 da LRF;
- f) 4. **Existe alguma restrição para as contratações decorrentes de dispensa (art. 24 da lei 8.666/93) ou inexigibilidade (art.25 da lei 8.666/93)?** Em tese, também não há vedação desde que se obedeça ao artigo 42 da LRF em combinação com o artigo 148 da LDO 2018. Digo "em tese" porque as situações de dispensa e inexigibilidade são várias, de modo que o intérprete somente poderá tomar uma decisão balizada na lei de acordo com o caso concreto.

**O sucesso não é definitivo, o fracasso não é fatal, o que conta é a coragem de continuar. O verdadeiro guia da vida é fazer o que é certo. Winston Churchill**

 Obrigada!

Insta: @michellemarryadv