



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

PARECER n. 00150/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.002906/2024-75

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO - SEGES/MGI

ASSUNTOS: ELEIÇÃO

EMENTA: Consulta formulada pela Secretaria de Gestão e Inovação. Eleições municipais. Interpretação a ser dada ao art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997. Transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal. Recomendação pela observância da literalidade do dispositivo legal. Possibilidade de formulação de consulta ao Tribunal Superior Eleitoral. Encaminhamento da questão ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Subconsultoria-Geral da União de Políticas Públicas da Consultoria-Geral da União.

- Lei de Acesso a Informação: manifestação jurídica ostensiva, sem restrição de acesso.

1. ASSUNTO

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Gestão e Inovação deste Ministério, acerca da interpretação a ser dada ao art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a propósito das eleições municipais que ocorrerão em outubro deste ano.

2. Na Nota Técnica SEI nº 5139/2024/MGI estão o assunto e os questionamentos suscitados pela área técnica:

6. [...] a realização de transferências voluntárias encontra óbice no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997, *in fine*:

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;

[...]

8. Nesse contexto, é possível se inferir do dispositivo da Lei nº 9.504, de 1997, que as transferências voluntárias possuem dois grupos de entes federados destinatários de recursos, quais sejam: (1) os repassados pela União por transferências voluntárias celebradas com estados e municípios e (2) instrumentos celebrados exclusivamente no âmbito estadual, visando repasses aos entes municipais.

9. No primeiro grupo encontra-se o âmago da questão, uma vez que, no corrente ano, ocorrerão exclusivamente as **eleições municipais de 2024**, a serem realizadas no dia 6 de outubro, com eventual segundo turno no último domingo do mês (dia 27). Sendo assim, questiona-se como os agentes federais devem proceder em relação às transferências federais celebradas com os estados ou Distrito Federal, e se a estas transferências recaem os mesmos impedimentos, as quais serão aplicadas no âmbito municipal neste exercício.

[...]

14. Diante de todo exposto e considerando que o país está na iminência das eleições municipais, faz-se necessário dirimir a dúvida, com vistas a orientar os órgãos da Administração Pública sobre as condutas a serem adotadas nesse período. Sendo assim, esta Diretoria solicita análise e manifestação da CONJUR/MGI, a fim de esclarecer o que se segue:

Considerando que neste ano as eleições são exclusivamente municipais, solicita-se manifestação da CONJUR/MGI no sentido de emitir posicionamento se a vedação contida no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997, se estende, também, às transferências voluntárias da União aos Estados e ao Distrito Federal.

3. Eis o relato.

2. ANÁLISE

4. De fato, dois entendimentos distintos podem ser alcançados a partir do questionamento trazido na consulta. São eles:

(i) mesmo no ano em que houver apenas eleições municipais, incidiria integralmente a vedação contida no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997, inclusive em relação às transferências voluntárias de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal; ou

(ii) no ano em que houver apenas eleições municipais, a vedação prevista no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997, alcança apenas as transferências voluntárias de recursos para os municípios.

5. Há fortes argumentos em defesa de ambas as teses. Vamos a eles.

2.1 Incidência integral, nas eleições municipais, da vedação prevista no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997

6. Decerto, a interpretação literal do dispositivo legal em estudo leva à conclusão de que a vedação ali prevista, nas eleições unicamente municipais, também alcança as transferências voluntárias de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal. O legislador não estabeleceu nenhuma discriminação a respeito.

7. Veja-se, a propósito, que a própria Lei nº 9.504, de 1997, contempla alguns dispositivos em que há expressamente a previsão de que determinada vedação se aplica apenas à circunscrição do pleito. Eis alguns exemplos:

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:

[...]

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, **na circunscrição do pleito**, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

[...]

VIII - fazer, **na circunscrição do pleito**, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

8. Mais: o § 3º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, estipula que "*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.*" Ou seja: esse § 3º **não** contemplou a alínea "a" do inciso VI do art. 73, o que significa, numa interpretação *a contrario sensu*, que a vedação em análise **não se restringiria** apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

9. Em pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), não encontrei decisão que haja abordado especificamente o objeto da consulta.

10. No entanto, pode-se afirmar que há uma tendência do TSE a aplicar o art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997, de maneira literal, de modo que as únicas ressalvas para a vedação seriam aquelas expressamente previstas no dispositivo, a saber: 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.

11. Veja-se, por exemplo, a ementa do acórdão proferido no AgR-AI no 624-48.2016.6.13.0283/MG (relator Min. Luís Roberto Barroso):

DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO POR CONDUTA VEDADA. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 261FSE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DESPROVIMENTO.

1. Agravo interno contra decisão monocrática que deu provimento a agravo nos próprios autos e a recurso especial eleitoral, a fim de julgar procedente pedido de representação pôr conduta vedada nas Eleições 2016.

2. A decisão agravada contém os seguintes fundamentos: (i) a conduta dos ora agravantes subsume-se ao mencionado tipo legal, uma vez que do acórdão regional extrai-se que as obras não se iniciaram antes do período vedado, tendo apenas havido a formalização do convênio e a elaboração de cronograma para início das obras, que foram executadas em período posterior; e (ii) a imposição da pena em seu patamar mínimo é proporcional à conduta ilícita, uma vez que se trata de apenas um convênio e não há elementos nos autos que justifiquem a majoração da multa.

3. Conforme o art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997, nos três meses que antecedem o pleito, é vedado aos agentes públicos em campanha eleitoral realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito. São **ressalvados apenas 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. Precedente.

4. No caso, o TRE/MG entendeu que a mera existência de convênio firmado entre o Estado e o Município com cronograma prefixado de execução de obras seria suficiente para afastar a caracterização da conduta vedada, entendimento que contraria a jurisprudência do TSE.

5. A literalidade do art. 73, VI, a, da Lei nº 9.504/1997 indica que é necessária a existência de obras em andamento, e não apenas de cronograma de execução das obras, para que se configure exceção à conduta ilícita. Portanto, não há como se afastar o enquadramento da conduta ao tipo legal.

6. Nos termos do art. 73, § 40, da Lei nº 9.504/1997, o descumprimento da norma sujeitará os responsáveis à multa no valor de cinco a cem mil UFIR5. No caso, é proporcional à conduta ilícita a imposição da pena em seu patamar mínimo, uma vez que se tratou de apenas um convênio e não há elementos nos autos que justifiquem a majoração da multa.

7. Agravo interno a que se nega provimento.

12. A interpretação literal da norma seria também obstáculo até para alargar a vedação prevista no dispositivo legal.

13. É o que consta do voto do relator, Min. Costa Porto, no julgamento do REspe nº 16.040 MT:

O art. 73 da Lei nº 9.504/97 prescreve, de maneira expressa, que são vedadas as condutas que enumera. Quer dizer: proscreve determinados comportamentos. Não deixa tudo num sentido generalizado; ao contrário, particulariza. E no inciso VI conserva-se na mesma linha, ao relacionar, em suas várias alíneas, procedimentos vedados nos três meses anteriores disputa.

A interpretação escolhida pelo aresto regional recorreu aos fins sociais ao que seria objetivo da norma. Situou-se em plano extensivo, adotando verdadeira analogia. Ora, parece-me que a Lei só contempla os casos que especifica. Se relacionou determinadas condutas, outra nela não podem ser incluídas. O seu rol é de natureza exaustiva não meramente exemplificativa.

2.2 Incidência parcial, nas eleições municipais, da vedação prevista no art. 73, inciso VI, "a", da Lei nº 9.504, de 1997

14. Por outro lado, é igualmente defensável a tese de que o art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997, não veda transferências voluntárias de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal, quando houver unicamente eleições municipais.

15. Isso porque o inciso VI deve ser interpretado de acordo com o *caput*, que, por sua vez, dispõe:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas: **transferências voluntárias de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal, quando houver unicamente eleições municipais, e a vedação de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal, quando houver unicamente eleições municipais.**

16. Ora, nas eleições exclusivamente municipais, estão em disputa apenas os cargos eletivos de prefeito e vereador. Desse modo, a transferência de recursos da União para os Estados e o Distrito Federal, em tese, não teria o condão de *afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos*, uma vez que não haveria *candidatos* nas esferas federal, estadual e distrital.

17. Dessa maneira, a literalidade da alínea "a" do inciso VI do art. 73 poderia ser abrandada pelo teor do próprio *caput* do art. 73, que serve de vetor interpretativo para seus incisos e alíneas.

2.3 Recomendações para a área técnica

18. Com isso em vista, e prestigiando a cautela e a segurança jurídica, a recomendação desta Consultoria Jurídica ao consulente é a adoção, **no momento**, do primeiro entendimento, a saber: por força da literalidade da norma, **também estão vedadas as transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, mesmo nas eleições exclusivamente municipais, 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.**

19. Não obstante, poderá a área técnica, se entender oportuno e pertinente, efetuar consulta ao TSE sobre a questão aqui analisada, com fundamento no art. 8º, "j", do Regimento Interno do Tribunal:

Art. 8º São atribuições do Tribunal;

[...]

j) responder, **sobre matéria eleitoral**, às **consultas** que lhe forem feitas pelos Tribunais Regionais, **por autoridade pública** ou partido político registrado, este por seu Diretório Nacional ou delegado credenciado junto ao Tribunal;

20. Ademais e sem prejuízo de eventual consulta ao TSE, também sugiro que o assunto seja levado ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Subconsultoria-Geral da União de Políticas Públicas da Consultoria-Geral da União, por força do art. 2º, II, § 1º, da Portaria Normativa CGU nº 14, de 23 de maio de 2023:

Art. 2º-Os procedimentos dividem-se em uniformização:

[...]

II - de orientação jurídica sobre questões relevantes e transversais.

§ 1º--O procedimento de uniformização de que trata o inciso II do caput não depende da existência de controvérsia jurídica.

3. CONCLUSÃO

21. Ante o exposto, conclui-se que:

a) é recomendável a adoção, pela área técnica, da interpretação literal do art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997, no sentido de que também estão vedadas as transferências voluntárias de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, mesmo nas eleições exclusivamente municipais, 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;

b) não obstante, caso a área técnica entenda oportuno e pertinente, poderá ser efetuada consulta ao TSE sobre o assunto, com fundamento no art. 8º, "j", do Regimento Interno do Tribunal; e

c) sugere-se que a questão seja levada ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Subconsultoria-Geral da União de Políticas Públicas da Consultoria-Geral da União, por força do art. 2º, II, § 1º, da Portaria Normativa CGU nº 14, de 2023.

À consideração superior.

Brasília, 22 de fevereiro de 2024.

LEONARDO DE OLIVEIRA GONÇALVES
Coordenador-Geral
Coordenação-Geral Jurídica de Licitação e Contrato

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973002906202475 e da chave de acesso 32aa3d58



Documento assinado eletronicamente por LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1415859750 e chave de acesso 32aa3d58 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-02-2024 09:11. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO n. 09271/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.002906/2024-75

INTERESSADOS: SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO - SEGES/MGI

ASSUNTOS: ELEIÇÃO

Aprovo o **PARECER n. 00150/2024/CONJUR-MGI/CGU/AGU**.

Encaminhe-se à SEGES/MGI.

Brasília, 23 de fevereiro de 2024.

Karoline Busatto
Advogada da União
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973002906202475 e da chave de acesso 32aa3d58



Documento assinado eletronicamente por KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1417273192 e chave de acesso 32aa3d58 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-02-2024 17:48. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
