



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

---

ORIENTAÇÕES BÁSICAS PARA CONDUTA DE SERVIDORES PÚBLICOS  
EM PERÍODO ELEITORAL NO ÂMBITO DO MCTI

APRESENTAÇÃO

1. O presente documento tem por objetivo aglutinar informações capitais no que toca aos direitos políticos e às normas éticas e legais que devem nortear as condutas dos agentes públicos federais nas eleições que se aproximam (outubro de 2014), fazendo com que o gestor público, ciente de tais normativos, possa evitar a tomada de decisões governamentais e a prática de atos administrativos indevidos e dissonantes das orientações previstas na Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), na Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades), na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e demais entendimentos e julgados do Tribunal Superior Eleitoral.

2. É de se notar, desde logo, que as orientações aqui firmada tem como fundamento a cartilha “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições”<sup>1</sup>, revista, ampliada e atualizada no ano de 2014 pela Advocacia-Geral da União e pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, motivo pelo qual variadas de suas disposições serão repetidas.

3. Além disso, procurar-se-á, aqui, objetivar de maneira mais incisiva as prescrições mais importantes, sempre direcionando-as para seu uso no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, sem qualquer preocupação com informações sobre elegibilidade ou prazos de desincompatibilização, **mas sim acerca das condutas de gestão da Pasta (v.g., contratações, prorrogações, doações, cessões, etc.).**

4. Lembre-se, ainda, que as prescrições/vedações aplicam-se ao agente público, sendo considerado pela Lei das Eleições<sup>2</sup> aquele que “*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*”. Por conseguinte, estão aqui incluídos os agentes políticos, os servidores estatutários (Administração direta, autárquica e fundacional) e os empregados celetistas (de empresas públicas e sociedades de economia mista), as pessoas requisitadas para prestação de atividade pública (como mesários), os gestores de negócios públicos, os concessionários ou permissionários de serviços e até mesmo os estagiários.

---

<sup>1</sup> *Condutas Vedadas aos agentes públicos federais em eleições: Eleições 2014, orientação aos agentes públicos / Advocacia-Geral da União e Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. 4. ed. revista, ampliada e atualizada. - Brasília: AGU; Presidência da República/Casa Civil, 2014. 56 p.*

<sup>2</sup> Art. 73, §1º.

## DO PRINCÍPIO BÁSICO DE VEDAÇÃO DE CONDUTAS

5. 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 9.504/97, ou seja, são vedadas “(...) *condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais*”. Em que pese algumas condutas serem doravante destacadas, a leitura integral do mencionado artigo é de fundamental importância para se evitar responsabilização, sendo que seu descumprimento acarreta ainda possível incidência da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

6. De mais a mais, deve-se alertar que, no Código Eleitoral brasileiro, bem como na LC nº 64/90, há vedação de caráter amplo e genérico para a administração pública e seus gestores. Trata-se da responsabilização da autoridade e do candidato na hipótese de “uso indevido ou abuso do poder de autoridade”, em benefício de candidato ou partido político.

7. Isso implica que, além das hipóteses expressamente previstas na Lei das Eleições, a Justiça Eleitoral também tem competência para analisar e punir casos que entender possa ter havido abuso do poder de autoridade. Dessa forma, atos de governo, em determinadas hipóteses e formas, também poderão, mesmo que legais, ser entendidos como abusivos se, de algum modo, puderem ser associados como benefício a certo candidato, partido político ou coligação.

8. Adiante, passemos ao exame pormenorizado das principais condutas vedadas, **sendo imprescindível destacar que elas já estão em consonância com a recente Resolução TSE nº 23.404, de 5 de março de 2014**, a qual dispõe sobre propaganda eleitoral e condutas ilícitas em campanha eleitoral nas Eleições de 2014.

## PUBLICIDADE E O PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

- **Definição de propaganda eleitoral:** *“entende-se como ato de propaganda eleitoral aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública.”* (RESP nº 15.732, de 15/04/1999).
- **Conduta:** infringência ao disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, o qual determina que a *“publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”* (art. 51 da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral.

## PUBLICIDADE INSTITUCIONAL

- **Conduta:** *“com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral”*

(art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, VI, “b”, da Resolução TSE nº 23.404/2014).

- **Período:** a partir de 05/07/2014 até a realização do pleito.
- **OBSERVAÇÕES: (1)** Esta vedação específica se aplica apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição (cf. § 3º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, e art. § 3º do art. 50 da Resolução TSE nº 23.404/2014). Assim sendo, diante das eleições terem como candidatos deputado estadual ou distrital, deputado federal, senador, governador e presidente da República, a vedação abraça todos os agentes públicos do MCTI. **(2)** Segundo o TSE, *“basta a veiculação de propaganda institucional nos três meses anteriores ao pleito para que se configure a conduta vedada no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, independentemente de a autorização ter sido concedida ou não nesse período”*. **(3)** O TSE firmou entendimento no sentido de que a publicação de atos oficiais ou meramente administrativos não caracteriza publicidade institucional por não apresentarem conotação eleitoral. **(4)** Para o TSE, *“os agentes públicos devem zelar pelo conteúdo a ser divulgado em sítio institucional, ainda que tenham proibido a veiculação de publicidade por meio de ofícios a outros responsáveis, e tomar todas as providências para que não haja descumprimento da proibição legal”* (AgR-Respe nº 35.590, de 29/04/2010).

## AUMENTO DE GASTOS COM PUBLICIDADE

- **Conduta:** realizar, em ano de eleição, antes dos três meses que antecedem o pleito, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos (2011, 2012 e 2013) que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição (2013) (cf. art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504, de 1997), prevalecendo o que for menor (art. 50, inciso VII, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** nos três meses anteriores à eleição, ou seja, a partir de 05/07/2014.
- **OBSERVAÇÕES: (1)** a AGU entende que não haveria vedação na alteração dos gastos com publicidade institucional de campanhas de interesse da população, em caso de grave e urgente necessidade pública (Notas nº AGU/LS-02/2002 e AGU/AS-01/2002); **(2)** no cálculo para verificação ou não de aumento de despesas com publicidade deve ser considerado o gasto global, que abranja a publicidade da Administração Pública direta e indireta (nesse sentido: Petição nº 1.880, de 29/06/2006, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Nota nº AGU/LS-02/2002 e Nota Técnica nº 14/2009/DENOR/SGCN/SECOM-PR da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República).

## PROPAGANDA ELEITORAL EM SÍTIOS OFICIAIS

- **Conduta:** veiculação, ainda que gratuitamente, de propaganda eleitoral na *internet*, em sítios oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (cf. art. 57-C, § 1º, II, da Lei nº 9.504/97, e art. 21, § 1º, II, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral.

## CESSÃO E UTILIZAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

- **Conduta:** “ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;” (art. 73, I, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, I, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral.
- **Exemplos:** realização de comício em bem imóvel da União; utilização de veículo oficial para transportar material de campanha eleitoral; cessão de repartição pública para atividade de campanha eleitoral; utilização de bens da repartição, tais como celulares e computadores, para fazer propaganda eleitoral de candidato, inclusive por meio de correspondência eletrônica (e-mail) particular.

## USO ABUSIVO DE MATERIAIS E SERVIÇOS PÚBLICOS

- **Conduta:** “usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram” (art. 73, II, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, II, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral.
- **EXEMPLO:** uso de transporte oficial para locomoção a evento eleitoral, uso de gráfica oficial, remessa de correspondência (inclusive e-mail institucional) com conotação de propaganda eleitoral etc.

## CESSÃO DE SERVIDORES OU EMPREGADOS OU USO DE SEUS SERVIÇOS

- **Conduta:** “ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado” (art. 73, III, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, III, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** em todos os anos, sobretudo no ano eleitoral.
- **EXCEÇÃO:** Servidores devidamente licenciados, fora do horário de trabalho ou em gozo de férias.

## NOMEAÇÃO, CONTRATAÇÃO, ADMISSÃO, DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA, SUPRESSÃO OU READAPTAÇÃO DE VANTAGENS, REMOÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE OFÍCIO E EXONERAÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO

- **Conduta:** “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” (art. 73, V, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, V, da Resolução TSE nº 23.404/2014).

- **Período:** nos três meses que antecedem o pleito, observada a circunscrição do mesmo, ou seja, a partir de 05/05/2014, e até a posse dos eleitos.
- **OBSERVAÇÕES: (1)** O TSE entende que o disposto pelo inciso V, art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, não proíbe a realização de concursos públicos, mas somente a nomeação de servidor, ou qualquer ato de investidura pública, não se levando em conta a posse, ato subsequente à nomeação e que diz respeito à aceitação expressa pelo nomeado das atribuições, deveres e responsabilidades inerentes ao cargo, que fica autorizada no período de vedação. Nesse caso, a data limite para a posse dos novos servidores ocorrerá no prazo de 30 dias contados da publicação do ato de provimento, nos termos do art. 13, § 1º da Lei nº 8.112/90, desde que o concurso tenha sido homologado até três meses antes do pleito, conforme ressalva a alínea "c" do inciso V do art. 73 da Lei de Eleições. **(2)** O TSE firmou ainda o entendimento de que as contratações e demissões de servidores temporários também são vedadas pela lei no prazo de restrição.
- **EXCEÇÕES: (a)** a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; **(b)** a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; **(c)** a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o dia 6 de julho de 2012; **(d)** a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; **(e)** a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários.

## TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS

- **Conduta:** *“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;”* (art. 73, VI, “a”, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, VI, “a”, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** nos três meses que antecedem o pleito, ou seja, a vedação conta a partir de 05/07/2014.
- **OBSERVAÇÕES: (1)** A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) define transferência voluntária como 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. Esclarece-se que, por definição legal, a expressão “ente da Federação” engloba a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município, que por sua vez abrangem o Poder Executivo, o Poder Legislativo – neste abrangidos os Tribunais de Contas –, o Poder Judiciário e o Ministério Público, as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais **dependentes**. Portanto, quando da análise dos questionamentos apresentados for mencionada a transferência voluntária de recursos para Estados ou para Municípios ou entes federados, essa referência incluirá todas aquelas instituições incorporadas à definição de Estado, Distrito Federal e Municípios. **(2)** No Parecer nº AC-12, aprovado pelo Presidente da República, ficou assentado que, em regra, não há impedimento na Lei Eleitoral com relação **às práticas de atos preparatórios** necessários para a celebração de contratos, convênios ou outros atos semelhantes

no período de três meses que antecedem as eleições, desde que suas cláusulas determinem a transferência voluntária de recursos após o período pré-eleitoral previsto no art. 73, inciso VI, da Lei nº 9.504, de 1997, sendo, também, este o entendimento do TSE no RESPE nº 19.469, de 01/02/2002, rel. Min. Jacy Garcia Vieira, e no Acórdão nº 54, de 06/08/1998, rel. Min. Fernando Neves. Contudo, a AGU, por meio da Nota nº AGU/MC – 06/2006, do Consultor-Geral da União, Manuel Castilho, pronunciou-se no sentido de que alguns atos preparatórios à celebração de convênio devem ser evitados no referido período, esposando o seguinte entendimento: *“sendo o duplo cuidado da lei eleitoral a proteção da liberdade de manifestação da vontade do eleitor e a defesa da igualdade na competição, se essa atividade de empenho de despesas – inclusive a inscrição no SIAFI – puder ser acusada de provocar esse quadro de desequilíbrio nas condições da competição eleitoral, parece fortemente recomendável evitar-se a conduta no período para que não venha a ser tida, por extensão, como vedada pela lei eleitoral. Dessa forma sugiro recomendar-se em qualquer circunstância a suspensão de empenho ou a inclusão no SIAFI até o término do defeso eleitoral, de resto porque também são escassas, do ponto de vista administrativo, as vantagens da manutenção do empenho até que se permitam as transferências”*. (3) o termo de execução descentralizada – TED, previsto no art. 1º, §1º, III, do Decreto nº 6.170/2007, usado para descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, não é enquadrado na vedação da Lei Eleitoral.

- **EXEMPLOS:** concessão de empréstimos e repasses de recursos mediante convênio.

## COMPARECIMENTO 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; e art. 53 da Resolução TSE nº 23.404, de 27/02/14, relator Min. Dias Toffoli).
- **Período:** nos três meses anteriores à eleição, ou seja, a partir de 5 de julho de 2014.
- **OBSERVAÇÃO: (1) participação de candidato como espectador:** o TSE, mesmo antes da alteração dada pela Lei nº 12.034, de 2009, já entendia que é irrelevante, para a caracterização da conduta, se o candidato compareceu como mero espectador ou se teve posição de destaque na solenidade, desde que sua presença seja notada e associada à inauguração em questão (REspe nº 19.404, Acórdão de 18/09/2001, relator Min. Fernando Neves; vide, também, entre outros: REspe nº 23.549, de 30/09/2004, relator Min. Humberto Gomes de Barros).

## DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS

- **Conduta:** *“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”* (art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, e art. 50, § 9º, da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** durante todo o ano de eleição.

- **EXEMPLOS:** doações de cesta básica, material de construção, lotes, carros e sementes.
- **EXCEÇÕES:** (a) nos casos de calamidade pública e estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução no exercício anterior; (b) transferência de bens da União a Estados e Municípios, observada a recomendação de abstenção de doações no trimestre anterior a eleição, Parecer nº 3/2012/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho do Consultor-Geral da União 112/2012, Despacho do Advogado-Geral da União. Naquela oportunidade o Consultor-Geral da União concluiu: “3. A doação se faz da União para os Municípios, isto é, o bem doado transita entre unidades federadas. Não há contemplação para o indivíduo, para o eleitor, o que, concretamente, seria objeto de proibição, por parte da norma de regência. O beneficiário, insista-se, é o Município, enquanto unidade federada. 4. Não há, assim, incidência da vedação legal. E ainda que se argumentasse de modo contrário, contemplar-se-ia, na hipótese, a exceção prevista na 2ª parte do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, no sentido de que programas autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior não seriam atingidos pelos constrangimentos da regra das eleições”.

## CONTRATAÇÃO E SHOWS ARTÍSTICOS PARA INAUGURAÇÃO DE OBRAS

- **Conduta:** contratação, com recursos públicos, de shows artísticos para inauguração de obras ou serviços públicos (cf. art. 75 da Lei nº 9.504, de 1997, e art. 52 da Resolução TSE nº 23.404/2014).
- **Período:** nos três meses anteriores à eleição, ou seja, a partir de 05/07/2014.

## CALENDÁRIO SIMPLIFICADO DAS ELEIÇÕES

- **1º de janeiro:** Proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública a partir desta data, ressalvadas exceções previstas na Lei das Eleições; Vedados os programas sociais executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida, ainda que autorizados em lei ou em execução orçamentária no exercício anterior; Vedada a operação de crédito por antecipação de receita; Vedado realizar despesas com publicidade que excedam a média dos gastos nos três últimos anos ou do ano anterior;
- **8 de abril:** proibida a revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição;
- **1º de maio:** vedado ao titular do Poder Executivo contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente até o final de seu mandato, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade orçamentária;
- **5 de julho:** vedado 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 ou transferir ou exonerar servidor público (ressalvada a possibilidade de nomeação dos candidatos aprovados em concurso públicos homologados até 05/07/2014); vedado realizar transferência voluntária; Vedado realizar publicidade institucional, salvo caso de

grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral e a propaganda em relação a produtos e serviços que tenham concorrência no mercado; vedado fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando se tratar de caso urgente, relevante e característico das funções de governo, devidamente reconhecidos pela Justiça Eleitoral; vedado a qualquer candidato comparecer em inaugurações de obras públicas; na realização de inaugurações, é vedada a contratação de shows pagos com recursos públicos; a partir dessa data é nulo o ato que resulte aumento da despesa com pessoal;

- **6 de julho:** permitida a propaganda eleitoral desde que respeitados os limites previstos no ordenamento jurídico;
- **5 de outubro:** primeiro turno das eleições.
- **26 de outubro:** segundo turno das eleições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

9. Impende destacar que o presente documento não tem por escopo esgotar todas as condutas vedadas pelo ordenamento jurídico pátrio, mas tão-somente sintetizar as principais orientações acerca da matéria **e voltando seu foco para o âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.**

10. Dessa feita, sua leitura não dispensa o conhecimento mais detalhado dos normativos que regem a matéria e que foram pontuados no item 1 precedente, inclusive a “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições” elaborada pela AGU e pela Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, **permanecendo esta Consultoria Jurídica à disposição para maiores esclarecimentos, sejam eles pontuais ou genéricos.**