



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**PARECER n. 00087/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102041/2022-63**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

**ASSUNTOS: ELEIÇÕES**

EMENTA: DIREITO ELEITORAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA. ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. PERÍODO ELEITORAL. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS. AÇÕES DE COMUNICAÇÃO. ELEIÇÕES 2022.

1. Consulta jurídica formulada pela Assessoria de Comunicação Social da Controladoria-Geral da União (ASCOM/CGU) relativa a possíveis restrições à atuação da CGU e de sua área de comunicação no período eleitoral das Eleições de 2022.
2. A eleição a ser realizada no presente ano (eleições 2022) atrai a incidência da legislação eleitoral em sua plenitude, porquanto se estará diante de pleito para escolha dos agentes políticos na esfera federal.
3. No período eleitoral recomenda-se que os gestores públicos adotem cuidados adicionais na sua atuação, sempre no intuito de manter equilíbrio entre os envolvidos nas eleições e evitando-se o uso do Poder Público federal em (des)favor de qualquer um dos candidatos;
4. Os agentes públicos em geral e a área de comunicação em especial devem estar atentos à edição de nova norma que possa vir a substituir a INSTRUÇÃO NORMATIVA SG-PR Nº 01, DE 11 DE ABRIL DE 2018; em havendo IN que revogue a anterior e, caso surjam novas dúvidas, poderá ser feita nova consulta específica a esta CONJUR;
5. Nas restritas hipóteses em que seja admitida ações de comunicação social "os gestores devem adotar sempre uma postura prudente e cautelosa para que a comunicação se restrinja ao âmbito estritamente informativo, sem qualquer exaltação de atos e atividades que possam, ainda que indiretamente, privilegiar o governo/gestão atual ou governos/gestões anteriores aos olhos da opinião pública em relação aos seus eventuais concorrentes no pleito eleitoral". Como norte de atuação, reitera-se as recomendações constantes no item 30 da presente manifestação;
6. É possível a realização de eventos de caráter técnico-científico, observadas as orientações e cuidados explicitados neste Parecer;
7. Em se mantendo a intenção de realizar a comunicação de evento da CGU durante o período defeso eleitoral, recomenda-se que os convites sejam realizados por envios o mais direcionado possível ao público alvo, podendo fazê-lo por meio de memorandos, ofícios, e-mails ou comunicações similares;
8. Recomenda-se que a participação das autoridades da CGU em eventos deve ser restrita aos que tenham correlação com as atividades institucionais do órgão, bem como observem, no que for cabível, as cautelas indicadas no item 30 deste Parecer;
9. Não há óbice à participação de autoridades da CGU em entrevistas coletivas, com caráter jornalístico e informativo sobre questões administrativas e de atuação do órgão, desde que se abstenha de realizar qualquer promoção pessoal ou menção a circunstância eleitoral, seja dada preferência, sempre que possível, por entrevistas escritas, e que qualquer informação seja divulgada de forma imparcial e sem análise de atos ou pessoas específicas; outrossim, deve-se observar, no que for cabível, as cautelas indicadas no item 30 deste Parecer;
10. As entrevistas com conteúdo de publicidade institucional são vedadas durante o período eleitoral;
11. A autoridade ou representante da CGU (porta-voz) somente poderá conceder a entrevista cujo conteúdo seja de publicidade de utilidade pública nos casos em que esta seja reconhecida como de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral;
12. A divulgação de conteúdo que esteja no conceito de publicidade institucional (art. 3º, II da IN SEGOV/PR nº 01/2018), é vedada pela legislação eleitoral. Poderá a área de comunicação do órgão prestar informações e esclarecimentos à imprensa, devendo-se restringir as informações a um caráter estritamente informativo, sem viés publicitário (publicidade institucional), evitando-se exaltação indevida de ações do órgão que possam ser caracterizadas como publicidade institucional; para tanto, sugere-se que eventuais respostas de demandas dos jornalistas sejam respondidas por escrito e guiando-se por um relato mínimo, neutro e objetivo;
13. Deverá ser suspenso e retirado o conteúdo caracterizado como publicidade institucional realizado nos meios considerados como "propriedades digitais" (art. 3º, X da Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018), ainda que dirigido apenas ao público interno, sob pena de configurar a publicidade institucional vedada (art. 73, VI, b da Lei nº 9.504/97);
14. Em razão da impossibilidade de se controlar todo o conteúdo postado na rede social institucional interna (Microsoft Yammer), de modo a evitar a divulgação de conteúdo de

publicidade vedada no período eleitoral, e considerando a sua estreita associação com a própria instituição, em aplicação analógica do disposto nos arts. 24, 24 e 37 da Instrução Normativa SEGOV/PR nº 01/2018, recomenda-se, por cautela, durante o período do defeso eleitoral, a suspensão de novas postagens e interação no âmbito da Microsoft Yammer, de modo a evitar a ocorrência do ilícito eleitoral do art. 73, VI, b da Lei nº 9.504/97.

15. Em relação especificamente a *bancos de imagens e acervos (conteúdo passado)*, a Instrução Normativa SEGOV/PR nº 01/2018, em seu art. 39 e 40, admite sua manutenção, condicionando a que estes estejam "datados e em áreas sem destaque";

16. Em se tratando de autoridades do órgão, em especial os dirigentes e aquelas que aludem à função pública ocupada em seus perfis pessoais e usam as plataformas para postagem de conteúdos associadas à divulgação das ações institucionais, a dificuldade em diferenciar a atuação pessoal da institucional justificam uma cautela redobrada; além disso, pode haver dificuldade adicional em se comprovar que as postagens foram feitas fora do horário de trabalho e sem o uso de recursos públicos (celular funcional, computadores do órgão, etc). Nesse contexto, por cautela, recomenda-se evitar as postagens com caráter de publicidade institucional, mesmo nos perfis pessoais, de modo a evitar sejam interpretadas como ilícito eleitoral; ainda, caso sejam feitas postagens, sugere-se, no que couber, a observância das orientações do item 30 deste Parecer; as opiniões pessoais, em nosso entender, representam significativo risco de serem interpretadas como ilícitos eleitorais e devem ser evitadas; caso, ainda assim sejam realizadas, sugere-se que sejam ressalvadas como pessoais e não representativas da visão institucional;

17. A utilização da marca do Governo Federal deve ter seu uso suspenso, na forma do art. 41 da IN SEGOV/PR nº 01/2018;

18. Em relação às demais marcas de programas ou ações, caso o "programa, campanha, ação e evento" da CGU tenha apelo ou características de conteúdo de publicidade institucional, com efeito de "exaltar ações específicas" ou efeito publicitário de associação imediata à gestão, recomenda-se a suspensão do seu uso durante o período eleitoral, no intuito de se evitar incorrer no ilícito eleitoral;

19. Em conformidade com a atual regulamentação (IN SEGOV/PR nº 01/2018), os conteúdos pretéritos poderão ser mantidos, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão, e devendo permanecer em áreas sem destaque, apenas com o intuito de manter o acervo histórico de informação do órgão;

20. Em relação ao questionamento relativo à necessidade de remoção da marca do Governo Federal e de outras ações da CGU nas peças de comunicação já divulgadas anteriormente, recomenda-se a observância do raciocínio a ser seguido no tópico anterior, isto é, "os conteúdos pretéritos poderão ser mantidos, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão, e devendo permanecer em áreas sem destaque, apenas com o intuito de manter o acervo histórico de informação do órgão";

21. Em razão da ausência de características de publicidade institucional, opina-se pela desnecessidade de suspensão de uso da marca ".gov" nos canais de comunicação institucionais;

22. Por fim, em conformidade com o PARECER n. 00059/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, a entrega de premiação deve ser realizada após o período vedado pela legislação eleitoral, sob pena de configurar o ilícito do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.

## I - RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta jurídica formulada pela Assessoria Especial de Comunicação Social da Controladoria-Geral da União (ASCOM/CGU) relativa a possíveis restrições à atuação no período eleitoral das Eleições de 2022.

2. Detalhou a chefe da ASCOM dúvidas quanto a vedação de condutas de agentes públicos no período eleitoral das Eleições 2022. Especificamente, por meio do documento SEI 2308048 discorreu sobre os pontos de dúvida na interpretação das regras eleitorais aplicáveis, em especial na atuação relacionada à realização de eventos, entrevistas das autoridades da CGU, relacionamento com a imprensa, uso dos meios digitais do órgão, uso da marca do governo e distribuição gratuita de bens.

3. Para instruir a consulta, o órgão de comunicação anexou cópia do PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU (SEI 2304943) e Memorando nº 7910/2018-MP, que discorreram sobre dúvida semelhante à apresentada, bem como o documento SEI 2308048, que elenca as inseguranças apresentadas pela ASCOM em sua atuação no período eleitoral.

4. Outrossim, consta nos autos Despacho ASCOM (SEI 2308048), encaminhando a consulta para conhecimento do Gabinete do Ministro, e, finalmente, o Despacho GM (SEI 2309930), do Gabinete do Ministro da CGU, que solicitou a manifestação desta CONJUR-CGU sobre o tema.

5. Por fim, em complemento à consulta original, por meio do Despacho ASCOM (SEI 2324041), a Assessoria de Comunicação (ASCOM/CGU) solicitou a manifestação em relação a mais duas dúvidas identificadas, relativas à divulgação de conteúdo noticioso para o público interno (intranet, boletins eletrônicos, plataforma de rede social interna, etc) e a eventuais limitações para o uso de perfis pessoais de autoridades públicas da CGU.

6. Em razão da iminente realização do Encontro de Dirigentes da CGU, no intuito de que a

presente orientação seja compartilhada com tais autoridades no encontro, **solicitou-se URGÊNCIA** na análise da presente consulta.

7. Em apertada síntese, é o que interessa relatar. Passa-se à fundamentação.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

### 2.1. ADMISSIBILIDADE DA CONSULTA JURÍDICA

8. A dúvida jurídica foi encaminhada diretamente pela Chefe da Assessoria de Comunicação Social da CGU.

9. O Regimento Interno da CGU (Portaria nº 3.553/2019) restringiu, **como regra**, as autoridades competentes para realizar consultas jurídicas à Consultoria Jurídica do Ministério. Vejamos:

Art. 22. À Consultoria Jurídica - CONJUR compete:

I - prestar assessoria e consultoria jurídica no âmbito da CGU, por meio de manifestações escritas ou orais e de participação em reuniões presenciais ou por teleconferências com as unidades consulentes, comitês e comissões internas;

**II - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelas unidades da CGU, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;**

III - atuar, em conjunto com os órgãos técnicos da CGU, na elaboração de propostas de atos normativos que serão submetidas ao Ministro de Estado;

IV - realizar revisão final da técnica legislativa e emitir parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a compatibilidade com o ordenamento jurídico das propostas de atos normativos;

V - assistir o Ministro de Estado no controle interno da legalidade administrativa dos atos da CGU;

VI - examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito da CGU:

a) os textos de editais de licitação e de contratos ou instrumentos congêneres; e

b) os atos pelos quais se reconheça a inexigibilidade ou se decida a dispensa de licitação;

VII - acompanhar o andamento e preparar informações para instrução de processos judiciais e extrajudiciais nos quais a CGU tenha interesse;

VIII - examinar decisões judiciais e extrajudiciais e orientar as autoridades da CGU quanto ao seu cumprimento;

IX - pronunciar-se sobre a legalidade de procedimentos de sindicância e processos administrativos disciplinares, bem ainda, quando for o caso, de outros atos relativos à situação funcional de servidores, e examinar os respectivos recursos interpostos ao Ministro de Estado;

X - pronunciar-se sobre a legalidade de acordos de leniência e de procedimentos de responsabilização de pessoas jurídicas, bem como examinar os respectivos recursos e pedidos de reabilitação apresentados ao Ministro de Estado;

XI - prestar assistência técnico-jurídica ao Gabinete do Ministro, no que respeita ao encaminhamento de atos normativos aos Ministérios e ao Gabinete da Presidência da República, pelo SIDOF;

XII - manifestar-se sobre a invalidação ou convalidação de ato administrativo praticado no âmbito da CGU;

XIII - identificar e propor a racionalização e o aperfeiçoamento de atos normativos de interesse da CGU; XIV - elaborar estudos sobre temas jurídicos insertos nas áreas de competência da CGU;

XV - levar à solução da Consultoria-Geral da União divergências de interpretação jurídica entre esta Consultoria Jurídica e outros órgãos consultivos da AGU; e

XVI - alertar a CGU sobre a existência ou agravamento de riscos jurídicos, bem como recomendar estratégias e medidas para sua prevenção e gerenciamento.

**1º A CONJUR responderá a consultas encaminhadas apenas pelas autoridades de níveis DAS 101.6 e superiores da CGU, salvo exceções estabelecidas pelo Consultor Jurídico.**

§ 2º As autoridades referidas no § 1º deste artigo deverão indicar urgência caso o prazo necessário de resposta das consultas seja inferior a 15 dias, nos termos do [art. 42](#) da [Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999](#).

§ 3º A CONJUR exerce, ainda, as funções de órgão setorial da AGU.

10. Foi estabelecido que apenas alguns agentes podem provocar a CONJUR, como meio de racionalização dos trabalhos do órgão jurídico. Caso contrário, em se permitindo que todos os servidores da CGU encaminhassem diretamente consultas, o trabalho do órgão da AGU junto ao Ministério resultaria extremamente prejudicado ou mesmo inviabilizado.

11. A consulta jurídica foi iniciada pela chefe da Assessoria da ASCOM e submetida ao Gabinete do Ministro de Estado da CGU. Nesse contexto, depreende-se que a consulta decorre de conveniência na orientação por parte do Gabinete da referida autoridade máxima do Ministério.

12. Outrossim, em relação especificamente às consultas advindas do Gabinete do Ministro, ainda que sem a manifestação pessoal do Ministro, o Regimento Interno da CGU estabelece expressamente em seu art. 25, parágrafo único que as "aemandas e consultas advindas do Gabinete do Ministro ou da SE serão distribuídas para manifestação e acompanhamento pelas Coordenações-Gerais da CONJUR, de acordo com o ramo do direito da matéria em relação às atividades fins das respectivas unidades assessoradas, conforme artigos 23 e 24".

13. Sendo assim, entende-se por atendida a exigência regimental para admissão da consulta jurídica.

## **2.2. ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS FEDERAIS NO PERÍODO ELEITORAL DAS ELEIÇÕES 2022 E CONDUTAS VEDADAS**

14. A dúvida suscitada deriva em especial da interpretação do disposto no art. 73, II, "b" da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), que assim estabelece:

**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;

**b) 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;**

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

[...]

§ 10. 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. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal,** ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

(grifamos)

15. As questões levantadas pela ASCOM suscitam incertezas, quanto ao alcance das restrições no corrente ano, na atuação da CGU, em especial relacionadas à publicidade institucional e, especificamente, na realização de eventos, entrevistas das autoridades da CGU, relacionamento com a imprensa, uso dos meios digitais do órgão, uso da marca do governo e distribuição gratuita de bens.

**16. Ressalte-se que a eleição a ser realizada no presente ano (eleições 2022) atraem a incidência da legislação eleitoral em sua plenitude, porquanto se estará diante de pleito para escolha dos agentes políticos na esfera federal.**

17. A determinação contida na legislação eleitoral, ao definir condutas vedadas, tem o condão de manter a paridade de armas entre os postulantes de cargos nas eleições, evitando-se que os que estejam no poder se utilizem indevidamente da máquina pública para desequilibrar o processo eleitoral.

**18. Assim, o norte interpretativo da atuação administrativa, sob uma ótica da legislação eleitoral, deve ser o de evitar a influência indevida no processo eleitoral independente de uma vedação expressa de conduta específica.** E essa interpretação é extraída de uma visão sistemática da legislação eleitoral, que estabelece uma vedação de caráter amplo e genérico para a administração pública e gestores (art. 237 do Código Eleitoral c/c art. 22 da LC nº 64/90).

19. As normas eleitorais, independente da correlação entre a esfera administrativa e as eleições, admitem a responsabilização de autoridade ou gestores que pratiquem "'uso indevido, desvio ou abuso do poder de autoridade' em benefício de candidato ou partido político".

20. A Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais da Advocacia-Geral da União<sup>[1]</sup>, ao citar entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral, ressalta que esse abuso político ou do "poder de autoridade" pode ocorrer de forma variada e abrangente:

**Isso implica que, além das hipóteses expressamente previstas na Lei das Eleições, a Justiça Eleitoral também tem competência para aplicar penalidades em casos que julgue tenha havido abuso do poder por parte de um agente público.** Dessa forma, atos de governo, ainda que formalmente legais, podem ser entendidos como abusivos se, de algum modo, puderem ser associados com a concessão de benefício a certo candidato, partido político ou coligação, ou se forem praticados em desfavor da liberdade do voto.

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).

Nada obstante, a participação em campanhas eleitorais é direito de todos os cidadãos. Portanto, não é vedado aos agentes públicos participar, fora do horário de trabalho, de eventos de campanha eleitoral, devendo observar, no entanto, os limites impostos pela legislação, bem como os princípios éticos que regem a Administração Pública.

21. Nesse contexto, **recomenda-se que os gestores públicos adotem cuidados adicionais na sua atuação, sempre no intuito de manter equilíbrio entre os envolvidos nas eleições e evitando-se o uso do Poder Público federal em (des)favor de qualquer um dos candidatos.**

22. Esse dever geral de prudência deve ser seguido pelo gestor em sua atuação durante o período eleitoral. Eventuais dúvidas específicas podem ensejar novas consultas a esta CONJUR.

23. Esclareço, ainda, que ainda encontra-se vigente a INSTRUÇÃO NORMATIVA SG-PR Nº 01, DE 11 DE ABRIL DE 2018, que disciplina a publicidade em ano eleitoral dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal. A presente manifestação jurídica será fundada nas disposições ali contidas, **recomendando-se, contudo, atenção à edição de nova norma que possa vir a substituir a IN nº 01/2018; em havendo IN que revogue a anterior e caso surjam novas dúvidas, poderá ser feita nova consulta específica a esta CONJUR.**

### 2.2.1 Publicidade institucional

24. Como já mencionado, o cerne da consulta provocada pela ASCOM diz respeito a aspectos e limitações da publicidade institucional.

25. Como é amplamente sabido e discutido, a publicidade é princípio constitucional que deve, como regra, conduzir a atuação da Administração Pública. Serve para, entre outras funções, permitir que a sociedade conheça e fiscalize a atuação estatal.

26. A publicidade institucional, especificamente, é entendida como toda aquela "*que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas e resultados dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, com o objetivo de atender ao princípio da publicidade, de valorizar e fortalecer as instituições públicas, de estimular a participação da sociedade no debate, no controle e na formulação de políticas públicas e de promover o Brasil no exterior*" (grifamos), conforme art. 3º, II da Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018.

27. Como regra, a publicidade institucional não é apenas permitida, como também necessária à concretização do princípio constitucional da publicidade. A veiculação de publicidade que induza a promoção pessoal, **algo vedado a qualquer tempo por força do art. 37, §1º da Constituição Federal**, é combatido de forma reforçada pela legislação eleitoral, conforme disposição da Lei nº 9.504/97:

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

28. Acrescente-se, ainda, que, durante o período eleitoral, **isto é, nos três meses que antecedem as eleições**, a publicidade institucional - que, em regra, é permitida, sendo, inclusive, necessária para conferir efetividade ao princípio constitucional da publicidade, desde que observado o

princípio constitucional da impessoalidade - *fica temporariamente proibida*, tendo em vista prevenir o risco de utilização das ações de comunicação social da máquina pública em favor de candidatos, partidos ou coligações, especialmente aqueles que já ocupam cargos eletivos, assim como seus aliados. É o que expressamente determina o art. 73, VI, "b", da Lei 9.504/1997, já transcrito anteriormente.

29. Conforme jurisprudência consolidada do Tribunal Superior Eleitoral, o eventual caráter eleitoreiro da publicidade institucional é irrelevante para a incidência da vedação legal. Mesmo se tratando de publicidade institucional neutra, objetiva e informativa e independentemente do impacto efetivo no equilíbrio do pleito eleitoral, a vedação legal ainda assim se aplica, por se tratar de conduta cujo impacto negativo é presumido por lei e independente dos efeitos concretos da publicidade sobre as eleições<sup>[2]</sup>.

30. As dúvidas específicas indicadas pela ASCOM serão analisadas em seguida. Contudo, em nosso entender mantém-se pertinentes as recomendações "de prudência e cautela" indicadas no PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJOC/CONJUR-MP/CGU/AGU. Isto é, **nas restritas hipóteses em que seja admitida ações de comunicação social, "os gestores devem adotar sempre uma postura prudente e cautelosa para que a comunicação se restrinja ao âmbito estritamente informativo, sem qualquer exaltação de atos e atividades que possa, ainda que indiretamente, privilegiar o governo/gestão atual ou governos/gestões anteriores aos olhos da opinião pública em relação aos seus eventuais concorrentes no pleito eleitoral"**. Como norte de atuação, **reitera-se as seguintes recomendações para as ações de comunicação do órgão admitidas:**

1. evitar a exaltação de programas e ações de governo;
2. evitar qualquer tipo de comparação entre governos/gestões diferentes;
3. utilizar linguagem neutra e objetiva;
4. evitar a utilização de juízos de valor e adjetivações;
5. evitar a utilização de marcas, símbolos, slogans, recursos gráficos e audiovisuais, frases de efeito, etc.; e
6. restringir o máximo possível a divulgação do ato/atividade, tendo em vista unicamente o cumprimento do conteúdo mínimo do princípio constitucional da publicidade.

31. Superadas as considerações gerais, de modo a melhor sistematizar as respostas às dúvidas elencadas, estas serão analisadas em tópicos específicos.

## 2.2.2. Eventos

32. Sobre a realização de eventos de interesse da Controladoria-Geral da União (CGU), a ASCOM descreveu a dúvida no documento SEI 2308055:

"Diante do exposto, a ASCOM/CGU entende ser possível a realização de eventos, desde que tenham caráter técnico-científico, com público determinado e divulgação restrita. Nesse contexto, a título de exemplo e para tornar o cenário tangível, entendemos que eventos como os listados a seguir não devem ser realizados durante o período de três meses que antecedem das eleições, por entendermos que são eventos destinados a um público amplo e que, por isso, não teriam a divulgação restrita, como seria o permitido (...). Gostaríamos de saber se esse entendimento da ASCOM está correto".

33. A referida dúvida já havia sido enfrentada no PARECER n. 00293/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, quando analisou-se dúvidas relativas à atuação do órgão nas eleições 2020. Em que pese aquela consulta dizer respeito a eleições locais (prefeitos e vereadores), o que atenua o rigor da legislação eleitoral aos órgãos federais, as conclusões sobre essa dúvida são as mesmas.

34. Com efeito, **a conclusão de que é possível a realização de eventos de caráter técnico-científico se mostra correta**. A legislação, em princípio, não os veda mesmo em período eleitoral de cargos federais, quando há um restrição maior para a Administração Pública da União.

35. A conclusão pela continuidade da realização de eventos foi abordada no PARECER n. 00001/2018/CTEL/CGU/AGU, da Comissão Temática Temporária de Direito Eleitoral - CTEL da AGU, aprovado por despacho da Advogada-Geral da União em 25/09/2018, que conclui:

*1. O artigo 73, inciso VI, alínea "b", da Lei n.º 9.504/97 não veda, a priori, a realização de eventos durante o período de defeso eleitoral;*

*2. No período de defeso eleitoral, não é vedada a realização de eventos, tais como:*

*a) de caráter técnico-científico, direcionados a público determinado e com divulgação restrita, com o objetivo de discussão de tema específico de interesse da Administração;*

*b) comemorativos de datas cívicas, históricas ou culturais, desde que já incorporados ao calendário regular do órgão ou entidade;*

*c) de inauguração, com observância das restrições legais.*

*3. Em todos os casos, a realização do evento deverá guardar estrita correspondência com a missão institucional do órgão ou entidade, e a necessidade de sua realização no período*

*específico de que se trata deverá ser justificada:*

*4. A realização do evento, assim como sua forma de divulgação, deverá ser orientada por máxima cautela, para que se evite a promoção pessoal de agente público ou qualquer forma de favorecimento pessoal, ainda que de forma indireta ou pela mera associação da imagem do órgão ou entidade com candidato;*

*5. O conteúdo apresentado e o material eventualmente utilizado no evento deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social e utilizar linguagem neutra, descabendo emissão de juízo de valor e exaltação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade, assim como a comparação entre diferentes gestões;*

***6. A divulgação do evento técnico-científico deverá ser restrita a seu público alvo e os convites eventualmente encaminhados deverão ter destinatário certo e explicitar, com objetividade e precisão, o conteúdo e a finalidade do evento;***

*7. No processo de escolha dos palestrantes, moderadores e demais participantes do evento técnico-científico deve-se evitar convites a pessoas que possam ter interesse imediato no resultado das eleições, tais como candidatos, membros de comitês eleitorais, pessoas diretamente envolvidas com a campanha eleitoral;*

*Nos eventos, é vedada a utilização da marca do Governo Federal e a publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas do órgão ou entidade;*

*(grifamos)*

36. No que atine especificamente à divulgação do evento, a ASCOM elencou as seguintes dúvidas:

"15. No caso de eventos que possam ocorrer em função de terem caráter técnico-científico e com público determinado, como a divulgação deve ser restrita, entendemos que não é permitida a utilização de materiais de divulgação geral desses eventos nem antes (com o disparo de e-mails marketing com Save The Date ou divulgação de inscrições nas redes sociais, por exemplo), nem durante (com a distribuição de folders ou afixação de banners, por exemplo) e nem depois (com a divulgação de release, cobertura fotográfica e postagem de conteúdo nas redes sociais, por exemplo). Gostaríamos de saber se esse entendimento da ASCOM está correto".

(...)

"16. Se o entendimento da ASCOM registrado no item 15 acima estiver correto, gostaríamos de saber se é possível fazer ao menos convites para participação em eventos permitidos durante o período eleitoral por meio de memorandos e ofícios ou ainda se é permitido o envio de e-mail direcionado exclusivamente às pessoas a serem convidadas para participar do evento, seja como palestrante, por exemplo, seja como participante/ouvinte".

37. O entendimento exposto no PARECER n. 00001/2018/CTEL/CGU/AGU de que a divulgação do evento deve ser restrita ao público ao alvo, sob pena de ser confundida com publicidade institucional vedada, leva à concordância com a conclusão exposta no item 15 do supracitado documento da ASCOM (SEI 2308048). Com efeito, o disparo indiscriminado de divulgação e a ampla divulgação, aberta ao público em geral, nas propriedades digitais do órgão, não se coadunariam com a recomendação de divulgação restrita.

38. Nessa mesma linha, parece-nos possível a utilização dos mecanismos indicados no item 16 do mesmo documento ASCOM. Isto é, **em se desejando realizar a comunicação de evento da CGU durante o período defeso eleitoral, recomenda-se que os convites sejam realizados por envios o mais direcionado possível ao público alvo, podendo fazê-lo por meio de memorandos, ofícios, e-mails ou comunicações similares.**

39. Ainda sobre dúvida relacionada a eventos, a ASCOM questiona:

17. Por fim, ainda sobre eventos, gostaríamos de ter uma orientação sobre a participação de dirigentes da CGU, como palestrantes ou como representantes da Controladoria em mesa de abertura, por exemplo, de eventos que venham a ser promovidos por outras instituições como: Premiação do Selo Mais Integridade do Ministério da Agricultura; Lançamento do Malha Fina FNDE, novo modelo de análise de prestação de contas do Fundo; e Encontro da Rede de Governo Aberto e Inovador na América Latina e no Caribe.

40. A IN SECOM/PR nº 01/2018 estabelece:

Art. 31. Fica vedada no período eleitoral a veiculação ou exibição nas propriedades digitais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM de discursos, entrevistas ou qualquer tipo de pronunciamento de autoridade que seja candidata a cargo político nas eleições.

Parágrafo único. Os pronunciamentos veiculados ou exibidos antes do período eleitoral poderão ser mantidos nas propriedades digitais dos integrantes do SICOM, desde que em área sem destaque e devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua gravação e veiculação.

41. A contrario sensu, uma vez que a autoridade não seja candidata a cargo político, em regra, não haveria óbice à participação da autoridade.

42. Nesse sentido, merece menção jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

Ministro de Estado que profere palestra, a convite, sobre tema pertinente à sua área de atuação está no exercício regular de suas funções institucionais. In casu, a veiculação do fato no portal do Ministério teve apenas caráter informativo, não configurando divulgação de atos de governo.

(Representação nº 115629/DF, Acórdão de 14/10/2014, Rel. Min. Admar Gonzaga Neto, DJe, Tomo 214, 13/11/2104, p. 110).

(destacamos)

43. Contudo, novamente, em razão da conceituação ampla e aberta na legislação eleitoral do que seria conduta vedada, **recomenda-se que as autoridades do órgão se restrinjam à participação em eventos que tenham correlação com as atividades institucionais do órgão, bem como observem, no que for cabível, as cautelas indicadas no item 30 deste Parecer.**

### 2.2.3. Entrevistas

44. A ASCOM também suscitou dúvidas relacionadas às entrevistas por autoridades do órgão. Nesse sentido, questionou:

É possível a realização de entrevista coletiva por ocasião da ocorrência de operações especiais deflagradas pela Polícia Federal em parceria com a CGU com o objetivo de combater possíveis irregularidades e fraudes na aplicação dos recursos públicos federais?

45. Na mencionada situação, não há óbice à participação em entrevista com caráter nitidamente jornalístico e informativo, sem adentrar em juízo de valor ou menção a circunstâncias que influenciem de algum modo o pleito eleitoral. A propósito, é o que dispõe o art. 32 do IN nº SECOM/PR:

Art. 32. Não configura publicidade institucional a entrevista de autoridade do SICOM que observar os limites da informação jornalística, com vistas a dar conhecimento ao público de determinada atividade de governo, **sem promoção pessoal, nem menção a circunstâncias eleitorais**. (Redação dada pela IN SECOM nº 05, de 2018.

(grifamos)

46. Acrescente-se ainda as conclusões do PARECER n. 00003/2018/CTEL/CGU/AGU, consolidadas na Cartilha da AGU sobre Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições<sup>[1]</sup>: *i) Em regra, os pronunciamentos ou entrevistas dos agentes públicos não estão vedados, desde que realizados no exercício de suas funções e restritos às questões de natureza administrativa afetas à sua atuação institucional, sem menção a fatos eleitorais; ii) deve-se dar, sempre que possível, preferência para entrevistas escritas; iii) qualquer tipo de informação deve ser divulgado de forma imparcial, sem análise de atos ou pessoas específicas.*

47. Portanto, **não há óbice à participação de autoridades da CGU em entrevistas coletivas, com caráter jornalístico e informativo sobre questões administrativas e de atuação do órgão, desde que se abstenha de realizar qualquer promoção pessoal ou menção a circunstância eleitoral, seja dada preferência, sempre que possível, por entrevistas escritas, e que qualquer informação seja divulgada de forma imparcial e sem análise de atos ou pessoas específicas; outrossim, deve-se observar, no que for cabível, as cautelas indicadas no item 30 deste Parecer.**

48. Ainda sobre sobre entrevistas, questionou a ASCOM: "É possível que algum porta-voz da CGU conceda entrevistas exclusivas a algum veículo de comunicação sobre assuntos que sejam análogos ao conteúdo de publicidade institucional (aquela que se destina a divulgar atos, ações, programas, obras, serviços, campanhas, metas ou resultados do órgão) ou análogos ao conteúdo de publicidade de utilidade pública (aquela que se destina a divulgar temas de interesse social com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar prevenir ou alertar a população), ambas as publicidades sujeitas ao controle da legislação eleitoral, nos termos do artigo 21 da IN SECOM 1/2018?"

49. **Sobre entrevistas com conteúdo de publicidade institucional, são vedadas tais manifestação do período eleitoral.** Nesse mesmo sentido, foi a conclusão do PARECER n. 00003/2018/CTEL/CGU/AGU, que esclareceu: "quanto à concessão de entrevistas para tratar de assuntos voltados à publicidade institucional, entende-se pela impossibilidade, visto que pelo próprio conceito legal, a realização de publicidade institucional, salvo as exceções legais, está inserida nas hipóteses de vedação, qualquer que seja o meio de divulgação" (grifamos).

50. Já em relação às entrevistas cujo conteúdo faça alusão à publicidade de utilidade pública, cumpre esclarecer o referido conceito. Conforme o art. 3, III da IN SECOM/PR nº 01/2018 publicidade de utilidade pública é aquela "que se destina a divulgar temas de interesse social e apresenta comando de ação objetivo, claro e de fácil entendimento, com o objetivo de informar, educar, orientar, mobilizar, prevenir ou alertar a população para a adoção de comportamentos que gerem benefícios individuais e/ou coletivos".



51. Mesmo a publicidade de utilidade pública também se submete ao controle da legislação eleitoral. Nesse sentido, confira-se o art. 21 da IN nº 01/2018:

*Art. 21. Para os fins desta Instrução Normativa, a publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral compreende as espécies abaixo descritas:*

*I - a publicidade institucional;*

***II - a publicidade de utilidade pública;***

*e III - a publicidade mercadológica de produtos e serviços que não tenham concorrência no mercado.*

***Art. 22. Não se incluem no âmbito da publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral as ações publicitárias referentes à:***

*I - publicidade legal;*

***II - publicidade de utilidade pública reconhecida como de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral;***

*III - publicidade mercadológica de produtos ou serviços que tenham concorrência no mercado;*

*e IV - publicidade destinada a público constituído de estrangeiros, realizada no país ou no exterior*

52. Sobre esse aspecto, esclarece o Tribunal Superior Eleitoral - TSE:

“[...] Conduta vedada. [...] 3. O art. 73, VI, *b*, da Lei 9.504/97 veda, no período de 3 meses que antecede o pleito, toda e qualquer publicidade institucional, excetuando-se apenas a propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado e os casos de grave e urgente necessidade pública, reconhecida previamente pela Justiça Eleitoral. [...]”  
(Ac. de 7.12.2017 no RO nº 172365, rel. Min. Admar Gonzaga.)

53. A referida IN nº 01/2018, interpretando a legislação eleitoral, tratou como permitida, não passível de vedação eleitoral, apenas a publicidade de utilidade pública reconhecida como de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral. **Em outras palavras, a autoridade ou representante da CGU (porta-voz) somente poderia conceder a entrevista cujo conteúdo seja de publicidade de utilidade pública nos casos em que esta seja reconhecida como de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral.**

54. Em acréscimo à recomendação, o PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU, ainda que conclua que não há vedação à realização das entrevistas, faz orientações pertinentes, às quais também concordamos: *i) evitar a concessão de entrevistas à imprensa durante o período eleitoral, seja por porta-vozes oficiais do Ministério, seja por demais autoridades e agentes públicos do Ministério; ii) as eventuais demandas de jornalistas devem ser atendidas, preferencialmente, por escrito pela Assessoria de Comunicação Social.*

#### **2.2.4. Relação com a imprensa**

55. No que atinge ao relacionamento com a imprensa, indagou a ASCOM:

22. Diante do exposto acima, entendemos não ser possível a divulgação de releases que tratem de conteúdos como:

- “CGU e PF combatem irregularidades no transporte escolar em Santa Helena (MA)”

- “CGU lança página sobre transparência de agenda de agentes públicos”

- “Parceria para Governo Aberto lança chamada para estados e municípios” - “600 dias de governo: CGU destaca principais ações durante a pandemia”

- “CGU e OCDE dão início a trabalhos conjuntos para fortalecer políticas de integridade e de governo aberto no Brasil”

- “CGU publica Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2021”

Entendemos não ser possível a divulgação de conteúdos como os acima citados, por entendermos que tratam de conteúdos análogos aos conteúdos definidos dentro do conceito de publicidade institucional ou de publicidade de utilidade pública, que, por sua vez, são vedadas durante o período eleitoral, nos termos do artigo 21 da IN SECOM 1/2018. Gostaríamos de saber se esse entendimento da ASCOM está correto.

[...]

(...) podemos passar, via ASCOM, de forma individual ao repórter que nos procurar, informações e esclarecimentos sobre atos, ações, programas, serviços, metas e resultados da CGU que não devem ser divulgados no período eleitoral, em função do controle da legislação eleitoral, por e-mail ou por telefone”?

56. Sobre o assunto, a Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018 estabelece que:

Art. 29. No âmbito das ações de relacionamento com a imprensa, os integrantes do SICOM poderão disponibilizar releases a jornalistas, inclusive em áreas de livre acesso de suas

propriedades digitais, observadas, por analogia, as vedações de conteúdo dispostas para a publicidade em período eleitoral nesta Instrução Normativa.

§1º Os integrantes do SICOM deverão evitar em seus releases conteúdos ou análises que envolvam emissão de juízo de valor referente a ações, políticas públicas e programas sociais, bem como comparações entre diferentes gestões de governo.

§2º Os releases à imprensa dos integrantes do SICOM deverão, preferencialmente, focar nas informações de interesse direto do cidadão vinculadas à prestação de serviços públicos, observando-se o disposto nos arts. 21 e 22 desta Instrução Normativa, por analogia.

57. Esclareço que a atividade de comunicação social do órgão não encontra-se totalmente impedida no período eleitoral, de modo que ainda seria possível o atendimento aos órgãos de imprensa para prestação de informações relativas à atuação institucional, desde que estas não se confundam com as vedadas pela legislação eleitoral.

58. Nesse contexto, o PARECER n. 00003/2018/CTEL/CGU/AGU esclarece:

58. Registre-se, mais uma vez, que a cautela é palavra-chave quando se fala em publicidade institucional durante o período eleitoral, restando vedada qualquer comunicação que apresente cunho valorativo, que possa insinuar juízo de valor referente a ações, políticas e programas institucionais e/ou de governo. Portanto, conteúdos noticiosos que veiculem publicidade institucional ficam proibidos durante as eleições.

59. Assim, é importante esclarecer que os conteúdos noticiosos permitidos durante o período eleitoral têm por finalidade levar ao cidadão uma informação presente, explicativa, sem qualquer viés publicitário e que seja relevante apenas em uma data ou período específico no tempo, como por exemplo a divulgação de início de processos seletivos, produção científica e conteúdos didáticos.

**60. A mera divulgação de uma notícia, ou seja, a descrição de um fato noticioso não se confunde com a publicidade institucional, que exige uma estratégia de comunicação, um conjunto de atividades integradas que passam por meios de comunicação em massa.**

61. Dessa forma, os conteúdos noticiosos poderão ser divulgados em forma de *releases* à imprensa, que contenham caráter estritamente informativo sobre temas de interesse do cidadão, de orientação ou de prestação de serviço, apenas para dar conhecimento sobre determinada atividade ao público.

62. Quanto à forma de comunicação com a imprensa, sugere-se que as eventuais demandas de jornalistas devam ser atendidas, preferencialmente, por escrito, evitando-se incorrer nas condutas proibidas aos agentes públicos durante o período eleitoral.

63. Quanto ao prazo estabelecido na Lei de Acesso à Informação, sem embargo de sua utilização como parâmetro de referência, entende-se que, em virtude da celeridade dos fatos cotidianos, as respostas às indagações jornalísticas também podem prezar pela brevidade, sem, contudo, deixar de observar as diligências necessárias quanto à cautela e prudência que permeiam o período eleitoral.

(grifamos)

59. Nessa senda, **em resposta à indagação da ASCOM, caso a divulgação de conteúdo esteja no conceito de publicidade institucional (art. 3º, II da IN SEGOV/PR nº 01/2018), a legislação eleitoral veda sua divulgação. Ainda, poderá a área de comunicação do órgão prestar informações e esclarecimentos à imprensa, devendo-se restringir as informações a um caráter estritamente informativo, sem viés publicitário (publicidade institucional), evitando-se exaltação indevida de ações do órgão que possam ser caracterizadas como publicidade institucional; para tanto, sugere-se que eventuais respostas de demandas dos jornalistas sejam respondidas por escrito e guiando-se por um relato mínimo, neutro e objetivo.**

## 2.2.5. Meios digitais institucionais

60. Em relação à utilização das propriedades digitais, a ASCOM suscitou as seguintes dúvidas:

Temos dúvidas sobre a possibilidade de mantermos as divulgações feitas nessas redes sociais, por poderem ser interpretadas como conteúdos análogos ao conceito de publicidade institucional ou ao conceito de publicidade de utilidade pública, que, por sua vez, são vedadas durante o período eleitoral, nos termos do artigo 21 da IN SECOM 1/2018.

(...)

Entendemos não ser possível a divulgação de conteúdos como os acima citados, por entendermos que podem ser interpretados como sendo conteúdos análogos aos conteúdos definidos dentro do conceito de publicidade institucional ou do conceito de publicidade de utilidade pública, ambas, por sua vez, vedadas durante o período eleitoral, nos termos do

artigo 21 da IN SECOM 1/2018. Gostaríamos de saber se esse entendimento da ASCOM está correto.

61. No Despacho ASCOM (SEI 2324041), o órgão de comunicação da CGU complementou a consulta nos seguintes termos:

A ASCOM divulga na intranet do órgão (IntraCGU) releases e conteúdos noticiosos com informações que se assemelham aos conteúdos definidos dentro do conceito de publicidade institucional ou de publicidade de utilidade pública. Em regra, são publicados na IntraCGU todos os releases e conteúdos noticiosos que também são publicados no site, mas há o acréscimo de releases e conteúdos noticiosos com foco em ações e resultados de interesse mais específico do público interno. É possível manter essa divulgação durante o período eleitoral, mesmo tratando-se de público interno?

[...]

A ASCOM administra, na plataforma TEAMS, um canal de envio de mensagens a todos os servidores e colaboradores do órgão, intitulado CGU Informa, que transmite informações que podem se assemelhar aos conteúdos definidos dentro do conceito de publicidade institucional ou de publicidade de utilidade pública. É possível manter essa divulgação durante o período eleitoral, mesmo tratando-se de público interno?

[...]

A ASCOM envia, com frequência, conteúdos aos servidores e colaboradores do órgão por meio do e-mail institucional [comunica.interna@cgu.gov.br](mailto:comunica.interna@cgu.gov.br). Há conteúdos que podem se assemelhar aos conteúdos definidos dentro do conceito de publicidade institucional ou de publicidade de utilidade pública. É possível manter essa divulgação durante o período eleitoral, mesmo tratando-se de público interno?

[...]

Algumas unidades da CGU produzem e distribuem boletins eletrônicos por e-mail com o objetivo de divulgar, internamente, suas respectivas atividades e resultados alcançados. É possível manter essa divulgação durante o período eleitoral, mesmo tratando-se de público interno?

[...]

O Yammer é uma plataforma de rede social interna por meio da qual os servidores e colaboradores da CGU divulgam, em seus perfis pessoais, conteúdos informativos sobre as atividades desenvolvidas por eles e há, ainda, espaço para divulgação de questões pessoais e até mesmo opinião ou reflexão sobre temas diversos.

Há alguma orientação aos usuários da rede Yammer quanto ao conteúdo a ser postado por eles durante o período eleitoral?

62. A Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018 assim delimita o conceito de "*propriedades digitais*": "*os portais e sítios dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal na internet, seus perfis em redes sociais, bem como aplicativos móveis e dispositivos digitais disponibilizados a seus públicos de relacionamento*" (art. 3º, X). Nesse contexto, a resposta à indagação da ASCOM diz respeito a esses meios.

63. *Esclareço que os meios digitais, ainda que dirigidos ao público interno, também são abrangidos pelo referido conceito de propriedades digitais e, em nosso entender, abarcados pelas vedações da legislação eleitoral.*

64. Nessa esteira, de modo a esclarecer o alcance das vedações e evitar a ocorrência de ilícito eleitoral, a Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018 estabelece:

Art. 24. O integrante do SICOM deverá, com a necessária antecedência, **mandar retirar de suas propriedades digitais toda e qualquer publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral, nos termos dos arts. 21 e 22 desta Instrução Normativa, tais como filmes, vinhetas, vídeos, anúncios, painéis, banners, posts, marcas, slogans e qualquer conteúdo de natureza similar.**

§1º A orientação acima disposta também vale para a publicidade do integrante do SICOM em propriedades digitais de terceiros, em decorrência de termos de contrato, convênios, parcerias ou ajustes similares, com ele, firmados.

§2º Caberá ao integrante do SICOM guardar a comprovação inequívoca de que solicitou tal providência e manter registros claros de que a publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral foi veiculada, exibida ou exposta antes do período eleitoral para, caso necessário, apresentar prova junto à Justiça Eleitoral.

Art. 25. Cabe aos integrantes do SICOM zelar pelos conteúdos divulgados em suas propriedades digitais, ainda que tenham suspenso a veiculação da publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral, e tomar todas as providências cabíveis para que não haja descumprimento da proibição legal.

Parágrafo único. Os cuidados acima mencionados deverão abranger os links disponibilizados nas propriedades digitais dos integrantes do SICOM, que poderão direcionar, indevidamente, o cidadão para sítios de terceiros que promovam candidaturas, configurando violação ao art. 57-C, §1º, inciso II, da Lei nº 9.504, de 1997, mesmo que não haja a veiculação, exibição ou exposição de peça publicitária em si.

65. A vedação à publicidade institucional e outras submetidas ao controle da legislação eleitoral induz à retirada do conteúdo com essas características das propriedades digitais como um todo, ainda que dirigidas apenas ao público interno. Ademais, o raciocínio é reforçado pelo fato de que, em especial nos dias atuais, de rápida disseminação de conteúdo, a possibilidade que esta publicidade institucional seja replicada e extrapole o âmbito restrito do público interno reduzem a diferença de tratamento a ser dada à publicidade interna e externa.

66. Nesse contexto, **deverá ser suspenso e retirado o conteúdo caracterizado como publicidade institucional realizado nos meios considerados como "propriedades digitais" (art. 3º, X da Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018), ainda que dirigido apenas ao público interno, sob pena de configurar a publicidade institucional vedada (art. 73, VI, b da Lei nº 9.504/97).**

67. A determinação se coaduna com o entendimento jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral:

"[...] Prefeito. Conduta vedada. Publicidade institucional nos três meses anteriores ao pleito. Período vedado. Site da prefeitura. **Infração de natureza objetiva. Desnecessário o caráter eleitoral.** Precedentes. [...] 1. A caracterização de conduta vedada por divulgação de propaganda institucional em período proibido, prevista no art. 73, VI, "b", da Lei nº 9.504/1997, **é ilícito de natureza objetiva que independe da finalidade eleitoral do ato.** Precedentes. [...]"

(Ac. de 11.6.2019 no AgR-REspe nº 9071, rel. Min. Edson Fachin.)

"[...] Conduta vedada. Art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997. Publicidade institucional em período defeso. [...] 2. No período vedado, é proibida a veiculação de publicidade institucional, independentemente do conteúdo eleitoral ou de seu teor informativo, educativo ou de orientação social, ressalvadas as exceções previstas em lei. Precedentes. 3. **A conduta vedada prevista pelo art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997 fica configurada não obstante o momento em que autorizada a divulgação da publicidade institucional, desde que esta tenha permanecido nos 3 meses anteriores ao pleito.** Precedentes. [...]"

(Ac. de 25.6.2019 no AgR-REspe nº 84195, rel. Min. Og Fernandes.)

(grifamos)

68. *No que atine especificamente à plataforma Yammer*, esclareceu a ASCOM tratar-se de uma "plataforma de rede social interna por meio da qual os servidores e colaboradores da CGU divulgam, em seus perfis pessoais, conteúdos informativos sobre as atividades desenvolvidas por eles e há, ainda, espaço para divulgação de questões pessoais e até mesmo opinião ou reflexão sobre temas diversos".

69. Ainda que seja uma plataforma "pessoal" do servidor, a associação à instituição é inevitável, haja vista se tratar de plataforma de servidor público e vinculada às credenciais institucionais vinculadas à CGU. A manifestação pessoal e institucional poderia ser difícil diferenciação, podendo ser utilizada para a publicação de conteúdo vedado pela legislação eleitoral. Eventual manifestação de cunho pessoal, inserida no âmbito legítimo da liberdade de expressão do cidadão-servidor público, pode ser preservada na utilização das redes sociais pessoais, não associadas à instituição.

70. Desse modo, **em razão da impossibilidade de se controlar todo o conteúdo postado na rede social institucional interna (Microsoft Yammer), de modo a evitar a divulgação de conteúdo de publicidade vedada no período eleitoral, e considerando a sua estreita associação com a própria instituição, em aplicação analógica do disposto nos arts. 24, 24 e 37 da Instrução Normativa SEGOV/PR nº 01/2018, recomenda-se, por cautela, durante o período do defeso eleitoral, a suspensão de novas postagens e interação no âmbito da Microsoft Yammer, de modo a evitar a ocorrência do ilícito eleitoral do art. 73, VI, b da Lei nº 9.504/97.**

71. **Em relação especificamente a bancos de imagens e acervos, a Instrução Normativa SEGOV/PR nº 01/2018, em seu art. 39 e 40, admite sua manutenção, condicionando a que estes estejam "datados e em áreas sem destaque".** Vejamos:

Art. 39. Poderão ser mantidos e atualizados nas propriedades digitais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM, os bancos de imagens relativos a fotos, arquivos de vídeo e infográficos, desde que devidamente datados e em áreas sem destaque. (Redação dada pela IN SECOM nº 05, de 2018)

Art. 40. Também poderão ser mantidos nas propriedades digitais dos integrantes do SICOM e nos ambientes digitais de terceiros, os acervos de ações de publicidade anteriores, desde que conste de forma inequívoca os respectivos períodos de veiculação. (Redação dada pela IN SECOM nº 05, de 2018)

## 2.2.6. Perfis Sociais pessoais de autoridades públicas do órgão

72. A ASCOM suscita dúvidas sobre os cuidados que devem ser tomados pelas autoridades da CGU no uso de seus perfis *pessoais* nas redes sociais. É o teor do questionamento:

Algumas autoridades governamentais, como o ministro de Estado e secretários, mantêm perfil pessoal nas redes sociais (exemplo: perfil do ministro Wagner Rosário no Twitter: @WRosarioCGU).

Há orientação para os perfis pessoais de autoridades governamentais quanto ao conteúdo a ser postado por eles durante o período eleitoral?

73. A dúvida não é simples e leva a uma possível colisão de direitos fundamentais.

74. Por se tratar de perfil tido como "pessoal", há uma possível proteção à liberdade de expressão (art. 5º, IV e VIII da CF/88) da autoridade, que na condição de cidadão não deixa de ter suas afinidades e opiniões. Por outro, há o direito fundamental à lisura eleitoral (art. 14 da CF/88), de modo que haja uma disputa eleitoral livre de influências indevidas.

75. É inegável o papel relevante que desempenham na atualidade as redes sociais, com influência em diversos aspectos, inclusive eleitoral. Acrescente-se ainda que, mesmo nos perfis pessoais, em muitos casos, há dificuldade em se dissociar a manifestação da autoridade, como representante institucional, e uma manifestação pessoal como cidadão; mormente quando a rede social privada é amplamente utilizada para a amplificação de realizações institucionais da autoridade e do órgão, detém selo de verificação e é claramente associada à função ocupada pela autoridade.

76. *As autoridades públicas, portanto, ainda que em seus perfis pessoais, devem adotar postura de cautela redobrada*, em especial quando usem suas redes sociais associadas à função pública ocupada e como meio de divulgação das atividades institucionais; neste caso específico, haveria uma área de difícil dissociação entre a manifestação da autoridade (institucional) e do cidadão.

77. A preocupação não é infundada e está em sintonia com as condenações por ilícitos eleitorais no âmbito da jurisprudência do TSE. Vejamos:

"[...] Publicidade institucional. Veiculação em período vedado. Perfil pessoal. Prefeito. Facebook. Art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997. [...] 1. O TSE possui entendimento, firmado para as eleições de 2016, no sentido de que **a ausência de dispêndio de recursos públicos; por si só, não é capaz de afastar a configuração da conduta vedada prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei das Eleições, uma vez que a indigitada proibição visa a evitar não apenas o gasto de recursos públicos, mas também o desequilíbrio da disputa eleitoral causado pelo benefício indevido de candidatos apoiados pela administração, tal como na hipótese dos autos.** [...]"

(Ac. de 13.8.2019 no AgR-AI nº 3994, rel. Min. Og Fernandes.)

(grifamos)

78. O mesmo TSE traça parâmetros também no sentido oposto, de modo a compreender os possíveis cuidados para que não se considere um ilícito eleitoral. Vejamos:

"[...] Conduta vedada. Publicidade institucional. Veiculação em perfil particular de rede social. Utilização da máquina pública não demonstrada. Liberdade de expressão. [...] 2. O desequilíbrio gerado pelo emprego da máquina pública é a essência da vedação à publicidade institucional prevista no art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997, que objetiva assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. 3. A veiculação de postagens sobre atos, programas, obras, serviços e/ou campanhas de órgãos públicos federais, estaduais ou municipais em perfil privado de rede social não se confunde com publicidade institucional autorizada por agente público e custeada com recursos públicos, a qual é vedada nos três meses que antecedem as eleições (art. 73, VI, *b*, da Lei nº 9.504/1997). 4. É lícito aos cidadãos, inclusive os servidores públicos, utilizarem-se das redes sociais tanto para criticar quanto para elogiar as realizações da Administração Pública, sem que tal conduta caracterize, necessariamente, publicidade institucional. **5. Da moldura fática do acórdão regional se extrai que: (i) houve divulgação de realizações do governo municipal, por meio de fanpage gerenciada pelo primeiro agravado, servidor público, fora do seu horário de trabalho; (ii) não há notícia do emprego de recursos ou equipamentos públicos para a produção e divulgação das postagens, integralmente feitas sob responsabilidade do agravado, inclusive no que diz respeito à digitalização de encarte distribuído pela Prefeitura antes do período vedado; e (iii) inexistente prova de que tenha havido o uso de algum artifício nas postagens impugnadas que permitisse caracterizá-las como redirecionamento dissimulado de publicidade institucional autorizada ou mantida por agente público em período vedado.** 6. Acertada, portanto, a conclusão de que tal conduta está protegida pela liberdade de expressão (arts. 5º, IV e IX, e 220 da Constituição Federal) e não configura publicidade institucional. [...]"

(Ac. de 26.3.2020 no AgR-REspe nº 37615, rel. Min. Luis Roberto Barroso.)

79. A partir da jurisprudência do TSE colacionada, parece-nos possível extrair parâmetros que auxiliem as autoridades da CGU no uso das redes sociais pessoais, de modo a evitar uma possível ocorrência de ilícito eleitoral.

80. **Em se tratando de autoridades do órgão, em especial os dirigentes e aquelas que aludem à função pública ocupada em seus perfis pessoais e usam as plataformas para postagem de conteúdos associadas à divulgação das ações institucionais, a dificuldade em diferenciar a atuação pessoal da institucional justificam uma cautela redobrada; além disso, pode haver dificuldade adicional em se comprovar que as postagens foram feitas fora do horário de trabalho e sem o uso de recursos públicos (celular funcional, computadores do órgão, etc). Nesse contexto, por cautela, recomenda-se evitar as postagens com caráter de publicidade institucional, mesmo nos perfis pessoais, de modo a evitar sejam interpretadas como ilícito eleitoral; ainda, caso sejam feitas postagens, sugere-se, no que couber, a observância das orientações do item 30 deste Parecer; as opiniões pessoais, em nosso entender, representam significativo risco de serem interpretadas como ilícitos eleitorais e devem ser evitadas; caso, ainda assim sejam realizadas, sugere-se que sejam ressalvadas como pessoais e não representativas da visão institucional.**

### 2.2.7. Uso da marca de governo e programas

81. Prosseguindo no enfrentamento dos questionamentos formulados pela ASCOM, o órgão de comunicação elencou incertezas quanto ao uso e necessidade de remoção de marcas de governo e programa. Vejamos o teor das dúvidas:

Diante do exposto acima na IN SECOM/SG/PR nº 01, de 11 de abril de 2018, é possível interpretar que tanto a marca do governo federal como as de qualquer programa, campanha, ação e evento devem ter o uso suspenso em qualquer canal de divulgação durante o período eleitoral.

[...]

(...) resta dúvida sobre a necessidade de se apagar conteúdos antigos publicados, antes do período da vedação, no site institucional bem como conteúdos antigos publicados nos perfis de redes sociais do órgão que tragam ou a marca do governo ou a marca ou slogans de um programa, evento ou campanha.

[...]

(...) gostaríamos de uma orientação sobre a necessidade de remoção das marcas e slogans tanto do Governo Federal quanto de outras ações da CGU nas peças de comunicação já divulgadas anteriormente ao período do defeso eleitoral e disponíveis atualmente nos canais oficiais de comunicação da Controladoria por meio da ASCOM.

[...]

Nos resta a dúvida se a marca "gov.br" também deve ter o uso suspenso em qualquer canal de divulgação durante o período eleitoral.

82. No intuito de melhor entender o assunto, a Instrução Normativa SECOM/PR nº 01/2018 conceitua de forma distinta "marca" e "marca do Governo Federal".

83. A IN define marca como "*a representação simbólica, sinal, signo, símbolo ou ícone, desenho/ logotipo ou qualquer representação gráfica por meio da qual um órgão ou entidade comunica sua missão, seu posicionamento, uma meta ou um diferencial oferecido à sociedade e aos públicos de relacionamento*" (grifamos), conforme art. 3º, XIII. Por seu turno, marca do Governo Federal é "*representação gráfica constituída de elementos impessoais expressivos da identidade do Governo Federal cuja aplicação está disciplinada no Manual de Uso da Marca do Governo Federal, disponível no site SECOM*" (art. 3º, XIV da IN).

84. A mesma Instrução Normativa determina a suspensão de uso, no período eleitoral, da marca do Governo Federal e "marcas de programas, campanhas, ações e eventos, ou mesmo, os slogans ou qualquer elemento que possa constituir sinal distintivo da publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral" (grifamos). Vejamos:

*Art. 41. Fica suspensa, durante o período eleitoral, toda e qualquer forma de divulgação da marca do Governo Federal, na publicidade ou em qualquer ação de comunicação, observado o disposto no inciso I do art. 27 desta Instrução Normativa.*

*§1º A suspensão prevista neste artigo se estende à aplicação da marca do Governo Federal em qualquer suporte utilizado como meio de divulgação.*

*§2º Considera-se para fins da presente suspensão, a marca do Governo Federal, vigente ou anterior, aprovada e publicada em manual no sítio da SECOM na internet, bem como as marcas de programas, campanhas, ações e eventos, ou mesmo, os slogans ou qualquer elemento que possa constituir sinal distintivo da publicidade sujeita ao controle da legislação eleitoral.*

(grifamos)

85. **Quanto à marca do Governo Federal, em resposta ao questionamento, a norma é clara e não deixa dúvidas sobre a necessidade de sua suspensão.**

86. Contudo, permanece o questionamento sobre as demais marcas de programas ou ações. A IN faz a distinção em relação a marcas de programas, campanhas, ações e eventos, ou mesmo, os slogans ou qualquer elemento que possa constituir sinal distintivo da publicidade sujeita ao controle da

legislação eleitoral.

87. A distinção é relevante em razão da existência de programas de governo com impacto relevante na exaltação da atuação estatal e que podem, em tese, ser usados em desacordo com o equilíbrio eleitoral que a legislação eleitoral busca preservar. O PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJOE/CONJUR-MP/CGU/AGU traz guia interpretativo que auxilia nessa identificação e distinção:

O que o dispositivo veda é a divulgação da marca oficial do Governo Federal, bem como de qualquer outra marca, slogan ou sinal distintivo que possa representar publicidade institucional dos "programas, campanhas, ações e eventos" diretamente associados ao governo federal. Ou seja, o que é vedado é a publicidade institucional do governo federal, seja através da divulgação da sua marca, seja através da divulgação de qualquer outro sinal distintivo de ações do governo federal que possam ser exaltadas perante o público em geral.

Os exemplos mencionados pela ASCOM são todos referentes a aplicativos e sistemas de gestão operacional que, embora extremamente relevantes para o funcionamento da própria burocracia estatal, não possuem o efeito de exaltar ações específicas do governo/gestão atual ou de governos/gestões anteriores. Os ícones e demais sinais distintivos desses aplicativos e sistemas não possuem, em tese, qualquer apelo publicitário capaz de exaltar diretamente o governo federal, seja perante o público em geral, seja perante os servidores públicos que fazem uso preferencial desses aplicativos e sistemas.

Em termos práticos, o aspecto burocrático e operacional desses aplicativos e sistemas sobressai em relação a qualquer eventual efeito publicitário ou de *marketing*. Para além do público especializado de servidores que deles fazem uso cotidiano, tais aplicativos e sistemas não são objeto de conhecimento e interação por parte da população em geral. Muitos deles foram desenvolvidos durante governos/gestões anteriores, e mesmo os que foram eventualmente desenvolvidos durante o atual governo/gestão provavelmente serão utilizados em governos/gestões futuros, ainda que sejam objeto de contínuo, e salutar, aperfeiçoamento.

Logo, essa Consultoria Jurídica não identificou óbices jurídicos que impeçam que as marcas e outros sinais distintivos desses aplicativos e sistemas, que não possuem efeito publicitário de associação imediata com qualquer governo/gestão específico, continuem a ser veiculados nos espaços digitais em que são normalmente disponibilizados.

(destaque nosso)

88. Nesse contexto, **em resposta à dúvida da ASCOM, caso o "programa, campanha, ação e evento" da CGU tenha apelo ou características de conteúdo de publicidade institucional, com efeito de "exaltar ações específicas" ou efeito publicitário de associação imediata à gestão, recomenda-se a suspensão do seu uso durante o período eleitoral, no intuito de se evitar incorrer no ilícito eleitoral.**

89. Em relação ao material já divulgado anteriormente e sua possível necessidade de remoção, a atual IN SECOM/PR nº 01/2018 tratou especificamente do assunto nos seguintes moldes:

**Art. 35. Os posts anteriores ao período eleitoral, de conteúdos sujeitos à legislação eleitoral, poderão ser mantidos no perfil do integrante do SICOM, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão.**

§1º Esses posts não poderão ser reeditados nem promovidos pelos integrantes do SICOM, de forma a obter novo destaque na linha do tempo do seu perfil em redes sociais.

§2º Nos casos em que o post for destacado na linha do tempo do perfil do integrante do SICOM, em decorrência de eventual comentário externo realizado no período das eleições, o referido post deverá ser imediatamente ocultado ou excluído.

Art. 36. Nos casos de perfis de programas de governo em redes sociais, os conteúdos das postagens deverão restringir-se à prestação de serviços ao cidadão, com caráter educativo, informativo ou de orientação social, observados os arts. 21 e 22 e os dispositivos do Capítulo V desta Instrução Normativa.

(...)

**Art. 39. Poderão ser mantidos e atualizados nas propriedades digitais dos órgãos e entidades integrantes do SICOM, os bancos de imagens relativos a fotos, arquivos de vídeo e infográficos, desde que devidamente datados e em áreas sem destaque. (Redação dada pela IN SECOM nº 05, de 2018)**

Art. 40. Também poderão ser mantidos nas propriedades digitais dos integrantes do SICOM e nos ambientes digitais de terceiros, os acervos de ações de publicidade anteriores, desde que conste de forma inequívoca os respectivos períodos de veiculação. (Redação dada pela IN SECOM nº 05, de 2018.

(destacamos)

90. Portanto, em resposta ao questionamento, em conformidade com a atual regulamentação, os conteúdos pretéritos poderão ser mantidos, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão, e devendo permanecer em áreas sem destaque, apenas com o intuito de manter o acervo histórico de informação do órgão.

91. Em relação ao questionamento relativo à necessidade de remoção da marca do Governo Federal e de outras ações da CGU nas peças de comunicação já divulgadas anteriormente, recomenda-se a observância do raciocínio a ser seguido no tópico anterior, isto é, "os conteúdos pretéritos poderão ser mantidos, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão, e devendo permanecer em áreas sem destaque, apenas com o intuito de manter o acervo histórico de informação do órgão".

92. Finalmente, no que toca à marca ".gov", embora também tenha previsão de manual de uso para sua aplicação nas plataformas do governo<sup>[3]</sup> (Portaria SEI-MCom nº 1.914/2021<sup>[4]</sup>), esta não se confunde com a "marca do Governo Federal". A marca ".gov", portanto, tem características de programa de governo.

93. Como programa de governo, parece-nos que a avaliação sobre sua manutenção segue raciocínio similar ao anteriormente exposto acerca das demais marcas de governo. Neste contexto específico, em nosso entender, a marca ".gov" não parecer deter as características de publicidade institucional que recomendem a suspensão de seu uso.

94. Com efeito, a marca ".gov" tem impacto similar ao de marcas de aplicativos e sistemas, que foi objeto de reflexão no PARECER n. 00834/2018/GCG/CGJQE/CONJUR-MP/CGU/AGU, a qual concordamos. Vejamos como discorreu a manifestação:

O que o dispositivo veda é a divulgação da marca oficial do Governo Federal, bem como de qualquer outra marca, slogan ou sinal distintivo que possa representar publicidade institucional dos "programas, campanhas, ações e eventos" diretamente associados ao governo federal. Ou seja, o que é vedado é a publicidade institucional do governo federal, seja através da divulgação da sua marca, seja através da divulgação de qualquer outro sinal distintivo de ações do governo federal que possam ser exaltadas perante o público em geral.

Os exemplos mencionados pela ASCOM são todos referentes a aplicativos e sistemas de gestão operacional que, embora extremamente relevantes para o funcionamento da própria burocracia estatal, não possuem o efeito de exaltar ações específicas do governo/gestão atual ou de governos/gestões anteriores. Os ícones e demais sinais distintivos desses aplicativos e sistemas não possuem, em tese, qualquer apelo publicitário capaz de exaltar diretamente o governo federal, seja perante o público em geral, seja perante os servidores públicos que fazem uso preferencial desses aplicativos e sistemas.

Em termos práticos, o aspecto burocrático e operacional desses aplicativos e sistemas sobressai em relação a qualquer eventual efeito publicitário ou de marketing. Para além do público especializado de servidores que deles fazem uso cotidiano, tais aplicativos e sistemas não são objeto de conhecimento e interação por parte da população em geral. Muitos deles foram desenvolvidos durante governos/gestões anteriores, e mesmo os que foram eventualmente desenvolvidos durante o atual governo/gestão provavelmente serão utilizados em governos/gestões futuros, ainda que sejam objeto de contínuo, e salutar, aperfeiçoamento.

Logo, essa Consultoria Jurídica não identificou óbices jurídicos que impeçam que as marcas e outros sinais distintivos desses aplicativos e sistemas, que não possuem efeito publicitário de associação imediata com qualquer governo/gestão específico, continuem a ser veiculados nos espaços digitais em que são normalmente disponibilizados.

95. Nessa senda, em razão da ausência de características de publicidade institucional, opina-se pela desnecessidade de suspensão de uso da marca ".gov" nos canais de comunicação institucionais.

## 2.2.8. Distribuição gratuita de bens

96. Finalmente, a ASCOM também formulou questionamento quanto à possível vedação à entrega de bens de título gratuito. Nesse sentido, indagou:

Essa vedação à entrega de bens à título gratuito pode ensejar a proibição, por exemplo, de entrega de premiações, como as do Concurso de Desenho e Redação que a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) promove. Gostaríamos de uma orientação sobre a necessidade de suspensão de premiações como essa.

97. Objetivamente, a entrega de premiações no âmbito específico do Concurso de Desenho e Redação da STPC já foi objeto de Parecer concreto sobre o assunto.



98. Com efeito, quando da análise de Portaria que institui "o 12º Concurso de Desenho da CGU", o PARECER n. 00059/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU discorreu:

Conforme consta na Cartilha Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições da Advocacia-Geral da União, "*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)*". Desse modo, **sugere-se que durante a realização do concurso sejam observadas as recomendações constantes no PARECER n. 00003/2018/CTEL/CGU/AGU, aprovado pela Advogada-Geral da União, sendo elas: a) Qualquer tipo de informação deve ser divulgado de forma imparcial, sem análise de atos ou pessoas específicas; b) Os conteúdos noticiosos podem ser divulgados em forma de *releases* à imprensa, devendo conter apenas um relato mínimo; e (...) c) A divulgação e publicação gráfica ou eletrônica, além de prévia análise de possibilidade caso a caso, deve considerar a aferição de um quadrinômio essencial quanto a conteúdo, forma, finalidade e utilidade.**

No que diz respeito à entrega da premiação, o Manual de Condutas Vedadas da AGU, de 2022, mostra que:

6.4.2 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." (cf. § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997). Período: durante todo o ano de eleição.

No Parecer-Plenário 02/2016/CNU-Decor/CGU/AGU (28/6/2016), aprovado pelo Advogado-Geral da União, concluiu-se que a vedação prevista no art. 73, §10, da Lei nº 9.504, de 30/09/1997, dirige-se à distribuição gratuita e discricionária diretamente a particulares, incluídas as doações com encargo e cessões, não alcançando atos vinculados em razão de direito subjetivo do beneficiário, ou transferências entre órgãos públicos do mesmo ente federativo ou entre entes federativos distintos, observando-se neste último caso o disposto no inciso VI, alínea "a", do mesmo artigo, que as veda nos três meses anteriores ao pleito eleitoral, e, em qualquer caso, 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.

No caso em análise, **alerta-se, apenas, para que a entrega da premiação seja realizada após o pleito eleitoral com o intuito de se evitar o enquadramento da conduta no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, que veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios.**

99. Desse modo, **em conformidade com o PARECER n. 00059/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, a entrega da premiação deve ser realizada após o período vedado pela legislação eleitoral, sob pena de configurar o ilícito do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.**

### III - CONCLUSÃO

100. Por todo o exposto, em resposta à consulta jurídica formulada, opina-se:

1. recomenda-se que os gestores públicos adotem cuidados adicionais na sua atuação, sempre no intuito de manter equilíbrio entre os envolvidos nas eleições e evitando-se o uso do Poder Público federal em (des)favor de qualquer um dos candidatos;
2. recomendando-se atenção à edição de nova norma que possa vir a substituir a INSTRUÇÃO NORMATIVA SG-PR Nº 01, DE 11 DE ABRIL DE 2018; em havendo IN que revogue a anterior e, caso surjam novas dúvidas, poderá ser feita nova consulta específica a esta CONJUR;
3. **nas restritas hipóteses em que seja admitida ações de comunicação social, "os gestores devem adotar sempre uma postura prudente e cautelosa para que a comunicação se restrinja ao âmbito estritamente informativo, sem qualquer exaltação de atos e atividades que possa, ainda que indiretamente, privilegiar o governo/gestão atual ou governos/gestões anteriores aos olhos da opinião pública em relação aos seus eventuais concorrentes no pleito eleitoral". Como norte de atuação, reitera-se as recomendações constantes no item 30 da presente manifestação.**
4. é possível a realização de eventos de caráter técnico-científico, observadas as orientações e cuidados explicitados neste Parecer;
5. em se desejando realizar a comunicação de evento da CGU durante o período defeso eleitoral, recomenda-se que os convites sejam realizados por envios o mais direcionado possível ao público alvo, podendo fazê-lo por meio de memorandos, ofícios, e-mails ou

- comunicações similares;
6. recomenda-se que as autoridades da CGU se restrinjam à participação em eventos que tenham correlação com as atividades institucionais do órgão, bem como observem, no que for cabível, as cautelas indicadas no item 30 deste Parecer;
  7. não há óbice à participação de autoridades da CGU em entrevistas coletivas, com caráter jornalístico e informativo sobre questões administrativas e de atuação do órgão, desde que se abstenha de realizar qualquer promoção pessoal ou menção a circunstância eleitoral, seja dada preferência, sempre que possível, por entrevistas escritas, e que qualquer informação seja divulgada de forma imparcial e sem análise de atos ou pessoas específicas; outrossim, deve-se observar, no que for cabível, as cautelas indicadas no item 30 deste Parecer;
  8. entrevista com conteúdo de publicidade institucional são vedadas durante o período eleitoral;
  9. a autoridade ou representante da CGU (porta-voz) somente poderá conceder a entrevista cujo conteúdo seja de publicidade de utilidade pública nos casos em que esta seja reconhecida como de grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral;
  10. caso a divulgação de conteúdo esteja no conceito de publicidade institucional (art. 3º, II da IN SEGOV/PR nº 01/2018), a legislação eleitoral veda sua divulgação. Ainda, poderá a área de comunicação do órgão prestar informações e esclarecimentos à imprensa, devendo-se restringir as informações a um caráter estritamente informativo, sem viés publicitário (publicidade institucional), evitando-se exaltação indevida de ações do órgão que possam ser caracterizadas como publicidade institucional; para tanto, sugere-se que eventuais respostas de demandas dos jornalistas sejam respondidas por escrito e guiando-se por um relato mínimo, neutro e objetivo;
  11. deverá ser suspensa e retirada a publicidade realizada por meio das propriedades digitais, sob pena de configurar a publicidade institucional vedada;
  12. em razão da impossibilidade de se controlar todo o conteúdo postado na rede social institucional interna (Microsoft Yammer), de modo a evitar a divulgação de conteúdo de publicidade vedada no período eleitoral, e considerando a sua estreita associação com a própria instituição, em aplicação analógica do disposto nos arts. 24, 24 e 37 da Instrução Normativa SEGOV/PR nº 01/2018, recomenda-se, por cautela, durante o período do defeso eleitoral, a suspensão de novas postagens e interação no âmbito da Microsoft Yammer, de modo a evitar a ocorrência do ilícito eleitoral do art. 73, VI, b da Lei nº 9.504/97.
  13. em relação especificamente a *bancos de imagens e acervos (conteúdo passado)*, a Instrução Normativa SEGOV/PR nº 01/2018, em seu art. 39 e 40, admite sua manutenção, condicionando a que estes estejam "datados e em áreas sem destaque";
  14. em se tratando de autoridades do órgão, em especial os dirigentes e aquelas que aludem à função pública ocupada em seus perfis pessoais e usam as plataformas para postagem de conteúdos associadas à divulgação das ações institucionais, a dificuldade em diferenciar a atuação pessoal da institucional justificam uma cautela redobrada; além disso, pode haver dificuldade adicional em se comprovar que as postagens foram feitas fora do horário de trabalho e sem o uso de recursos públicos (celular funcional, computadores do órgão, etc). Nesse contexto, por cautela, recomenda-se evitar as postagens com caráter de publicidade institucional, mesmo nos perfis pessoais, de modo a evitar sejam interpretadas como ilícito eleitoral; ainda, caso sejam feitas postagens, sugere-se, no que couber, a observância das orientações do item 30 deste Parecer; as opiniões pessoais, em nosso entender, representam significativo risco de serem interpretadas como ilícitos eleitorais e devem ser evitadas; caso, ainda assim sejam realizadas, sugere-se que sejam ressalvadas como pessoais e não representativas da visão institucional;
  15. quanto à marca do Governo Federal, em resposta ao questionamento, a norma é clara e não deixa dúvidas sobre a necessidade de sua suspensão;
  16. em relação às demais marcas de programas ou ações, caso o "programa, campanha, ação e evento" da CGU tenha apelo ou características de conteúdo de publicidade institucional, com efeito de "exaltar ações específicas" ou efeito publicitário de associação imediata à gestão, recomenda-se a suspensão do seu uso durante o período eleitoral, no intuito de se evitar incorrer no ilícito eleitoral;
  17. em conformidade com a atual regulamentação, os conteúdos pretéritos poderão ser mantidos, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão, e devendo permanecer em áreas sem destaque, apenas com o intuito de manter o acervo histórico de informação do órgão;
  18. em relação ao questionamento relativo à necessidade de remoção da marca do Governo Federal e de outras ações da CGU nas peças de comunicação já divulgadas anteriormente, recomenda-se a observância do raciocínio a ser seguido no tópico anterior, isto é, "os conteúdos pretéritos poderão ser mantidos, desde que devidamente datados, para que se possa comprovar o período de sua inclusão, e devendo permanecer em áreas sem destaque, apenas com o intuito de manter o acervo histórico de informação do órgão";
  19. em razão da ausência de características de publicidade institucional, opina-se pela desnecessidade de suspensão de uso da marca ".gov" nos canais de comunicação institucionais;
  20. por fim, em conformidade com o PARECER n. 00059/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, a entrega da premiação deve ser realizada após o período vedado pela legislação eleitoral, sob pena de configurar o ilícito do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997.

101. Destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº73, de 10 de fevereiro de 1993, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos

administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

102. Uma vez que este Parecer obtenha as aprovações superiores, em razão da relevância da tese firmada, com a possibilidade de que o entendimento seja adotado em outros processos administrativos, **recomenda-se ao apoio administrativo da CONJUR que inclua a manifestação jurídica na Base de Conhecimento do Ministério.**

À consideração superior.

Brasília, 30 de março de 2022.

BRUNO FROTA DA ROCHA  
Advogado da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102041202263 e da chave de acesso 32597803

#### Notas

1. [a.](#) [b.](#) Disponível em: [https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Eleies2022\\_verso260122final.pdf](https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Eleies2022_verso260122final.pdf)
2. [^](#) Sobre a jurisprudência do TSE, cf. Ac. de 26.4.2016 no AgR-REspe nº 164177, rel. Min. Henrique Neves; Ac. de 1.8.2014 no AgR-AI nº 31454, rel. Min. Luciana Lóssio; Ac. de 17.12.2015 no AgR-REspe nº 60414, rel. Min. Luciana Lóssio.
3. [^](#) Disponível em: [https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/composicao/secretaria-de-comunicacao-institucional/departamentos/departamento-de-conteudo-e-gestao-de-canais/20200810\\_Manual\\_Marca\\_GovBr\\_VERSOFINAL.pdf](https://www.gov.br/secom/pt-br/aceso-a-informacao/composicao/secretaria-de-comunicacao-institucional/departamentos/departamento-de-conteudo-e-gestao-de-canais/20200810_Manual_Marca_GovBr_VERSOFINAL.pdf)
4. [^](#) Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.915/sei-mcom-de-28-de-janeiro-de-2021-301639532>

---

Documento assinado eletronicamente por BRUNO FROTA DA ROCHA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 850485523 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO FROTA DA ROCHA. Data e Hora: 30-03-2022 20:46. Número de Série: 45904765585471362973408992041. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

**DESPACHO n. 00145/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102041/2022-63**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

**ASSUNTOS: ELEIÇÕES**

1. Trata-se de consulta jurídica formulada pela Assessoria Especial de Comunicação Social da Controladoria-Geral da União (ASCOM/CGU) relativa a possíveis restrições à atuação no período eleitoral das Eleições de 2022.

2. **APROVO**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o **PARECER n. 00087/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, de autoria do Advogado da União BRUNO FROTA DA ROCHA, que conclui pela possibilidade jurídica da assinatura do acordo de cooperação, desde que observadas as recomendações.

3. **Ressalva-se, todavia, quanto ao item 11 das conclusões** (item 13 da ementa) o termo "retirada", tendo em vista que pode levar a entender por apagar as notícias e posts das propriedades digitais da CGU, o que não é razoável. **A maioria das mídias possuem a função de ocultar o conteúdo publicado, bem como o bloqueio de comentários, o que se recomenda.**

4. Cumpre trazer à tona que em evento realizado na Presidência da República acerca das condutas vedadas a agentes públicos em 2022, foi-nos informado que as atuais orientações, notadamente, o Manual de Condutas Vedadas da AGU de 2002 e a INSTRUÇÃO NORMATIVA SG-PR Nº 01, DE 11 DE ABRIL DE 2018, seriam revistos de modo a orientar os gestores públicos como proceder em relação aos conteúdos publicados que estejam datados, no período eleitoral. Dessa forma, reforça-se, mais uma vez, que as conclusões 13, 17 e 18 (itens 15, 19 e 20 da ementa) foram feitas baseadas na atual regulamentação (IN SEGOV/PR nº 01/2018 e Manual da AGU).

5. Tal mudança de orientação se dá devido ao crescente número de julgados do Tribunal Superior Eleitoral, que tem entendido pela tipificação da ilicitude eleitoral para a publicidade institucional datada que, mesmo publicada em data anterior ao período eleitoral (3 meses antes do pleito), é mantida nos sítios eletrônicos e redes sociais dos órgãos. Vejamos:

"[...] 2. A conduta vedada do art. 73, VI, "b", da Lei 9.504/97 - proibição de publicidade institucional nos três meses que antecedem a eleição - possui natureza objetiva e configura-se independentemente do momento em que autorizada a publicidade, bastando a sua manutenção no período vedado. Precedentes. [...]".

(Ac. de 19.5.2015 no AgR-REspe nº 144345, rel. Min. João Otávio de Noronha).

No mesmo sentido: Ac. de 25.6.2019 no AgR-REspe nº 84195, rel. Min. Og Fernandes; Ac. de 17.12.2015 no AgR-REspe nº 60414, rel. Min. Luciana Lóssio; Ac. de 6.8.2015 no AgR-REspe nº 143908, rel. Min. João Otávio de Noronha; Ac. de 9.6.2015 no AgR-REspe nº 142184, rel. Min. João Otávio de Noronha; Ac. de 12.5.2015 no AgR-REspe nº 144260, rel. Min. João Otávio de Noronha; Ac. de 26.2.2015 no AgR-REspe nº 142269, rel. Min. João Otávio de Noronha; e Ac. de 23.8.2016 no REspe nº 30010, rel. Min. Herman Benjamin.

6. Nesse sentido, ratificamos todas as demais conclusões do parecer ora aprovado e reiteramos a adoção de uma postura cautelosa e a observância das orientações dadas no parágrafo 30.

À consideração superior.

Brasília, 31 de março de 2022.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE  
Advogado da União  
Coordenador-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

---

Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, 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 856523357 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-03-2022 10:52. Número de Série: 77218269410488336199396275606. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

**DESPACHO n. 00157/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.102041/2022-63**

**INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

**ASSUNTOS: ELEIÇÕES**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO, nos termos do **DESPACHO n. 145/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**, o **PARECER n. 87/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.

2. Ao Protocolo, para trâmite via SEI à ASCOM, e inclusão na Base de Conhecimento da CGU.

Brasília, 05 de abril de 2022.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO  
Consultor Jurídico

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190102041202263 e da chave de acesso 32597803

---

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 860087048 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 05-04-2022 18:16. Número de Série: 67168350038280580454291271511. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.

---