



**Processos n.º:** 82617213

**Assunto:** Requerimento

*EMENTA:* DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ELEITORAL. ANO ELEITORAL. RESTRIÇÕES E LIMITES DA PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. ART. 37, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. ART. 73, INC. VI, ALÍNEA B, DA LEI N.º 9.504/97. VEDAÇÃO À PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. EXCEÇÕES. PRODUTO E SERVIÇO COMERCIALIZADO EM REGIME DE CONCORRÊNCIA E CASOS GRAVES E URGENTES ASSIM RECONHECIDOS PELA JUSTIÇA ELEITORAL.

**PARECER nº 068/2020 – PAJ**

**I. RELATÓRIO**

Tratam os autos de processo administrativo instaurado em razão de expediente de consulta encaminhado à Procuradoria-Geral, solicitando parecer acerca de 16 (dezesesseis) itens relacionados à publicidade institucional em ano eleitoral.

Às fls. 03/05 foi coligido o expediente de consulta.

É o relatório. Passo à fundamentação.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

De início, observa-se que o presente exame limitar-se-á ao aspecto jurídico da matéria, levando-se em consideração, precipuamente, o previsto na Constituição Federal e





na legislação pertinente, visto que considerações de ordem técnica, política ou pessoal perpassam as atribuições deste órgão de assessoramento jurídico.

Com efeito, observa-se que o objeto dos presentes autos consiste em responder aos diversos e específicos questionamentos contidos no expediente de consulta junto às fls. 03/05 dos presentes autos. Diante da quantidade de questionamentos suscitados, e considerando que os preceitos legais que servirão de fundamento para a elaboração das diretrizes e respostas são os mesmos, serão discutidas e fixadas as interpretações e alcance possível dos dispositivos legais aplicáveis para, depois, responder-se as consultas.

Posteriormente, serão respondidos, um a um, em tópico próprio, os itens formulados no expediente de consulta de fls. 03/05.

## **II. A. Das limitações à publicidade institucional em período eleitoral**

É importante, desde o início, esclarecer que a presente consulta tem por escopo dirimir dúvidas acerca dos limites da publicidade institucional realizada pelo Poder Público Municipal nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Isso se faz relevante para elucidar que não se adentrará em questões relativas à propaganda eleitoral, que se distingue da propaganda institucional. Esta, como se sabe, refere-se à publicidade de atos, programas, obras e serviços prestados pelo ente público; aquela, por sua vez, diz respeito à publicidade realizada por candidatos a cargos eletivos.

Pois bem.

Como é cediço, nos termos do artigo 37, § 1º da CR/88, a publicidade institucional é expressamente autorizada pela Constituição Federal de 1988, a qual exigiu, entretanto, que esta publicidade, para se afigurar válida, independentemente do tempo ou época em que realizada, deveria *“ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”*

Do preceptivo constitucional, resta claro que a publicidade institucional tem por intuito educar ou informar à população sobre os atos, programas, obras, serviços e campanhas praticados pelo Poder Público, constituindo mero meio de comunicação institucional, sem referências, diretas ou indiretas, a símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridades e servidores públicos.

Embora seja texto normativo-constitucional inédito, nunca previsto em outra Constituição brasileira, a rigor, a norma que pode ser extraída de seu texto poderia, de igual





modo, ser inferida do próprio *caput* do art. 37 da Constituição Federal 1988, que prevê, como norma-princípio, a impessoalidade e moralidade na administração pública. Não por outro motivo o Supremo Tribunal Federal (STF) já firmou entendimento no sentido de que “*caput e o § 1º do art. 37 da CF impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizem promoção pessoal ou de servidores públicos.*” [RE 191.668, rel. min. Menezes Direito, j. 15-4-2008, 1ª T, DJE de 30-5-2008.]

Nesse contexto, sem grande assombro diante do conteúdo do dispositivo constitucional, a primeira premissa que deve ser firmada, desde já, é a seguinte: **independentemente do período, se eleitoral ou não, toda e qualquer publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.**

A partir desta premissa, poder-se-á compreender o exato sentido e alcance das normas eleitorais que restringem a publicidade institucional.

Nesse ínterim, não é possível falar nas restrições à publicidade institucional em período eleitoral sem atentar-se para o teor do art. 73, inc. VI, alínea b, da Lei n.º 9.504/97, o qual preceitua, *in verbis*, o seguinte:

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:** (...)

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;**

A partir do texto normativo transcrito, é possível constatar que a lei eleitoral impôs severas e claras restrições à publicidade institucional nos três meses que antecedem o





pleito eleitoral. Veja que, nos três meses que antecedem o pleito, em regra, não é possível autorizar a publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta.

A vedação legal se dá porque, consoante lição de ARTHUR LUIS MENDONÇA ROLLO, “a *propaganda institucional, quando veiculada em data próxima ao pleito, ofende a pars conditio, privilegiando os candidatos à reeleição, em detrimento de todos os demais*” (Propaganda Eleitoral, org. Alberto Rollo, RT, 2002, p. 140).

Dessa forma, conforme lembra CARAMURU AFONSO FRANCISCO, “a *propaganda e publicidade, ainda que feitas dentro da impessoalidade e com o caráter educativo, informativo ou de orientação social, têm inegável poder de financiamento das campanhas eleitorais, mormente quando se está diante de candidatos a reeleição ou de candidaturas cujo esforço do marketing político é o de vincular o candidato, o partido ou a coligação ao desempenho de quem está governando*” (Dos Abusos nas Eleições, Ed. Juarez de Oliveira, 2002, p. 129/130).

Conquanto a regra seja de que, nos três meses antecedentes ao pleito, é vedada a publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas, de forma generalizada, a norma do art. 73, inc. VI, alínea b, da Lei n.º 9.504/97, prevê, todavia, duas exceções: a) a primeira refere-se à propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado; b) a segunda, por sua vez, é concernente aos casos de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

A primeira exceção – a publicidade de produtos e serviços que tenham concorrência de mercado – é um tanto óbvia. Como se sabe, nos termos do art. 173, da Constituição Federal de 1988, é facultado ao Estado explorar diretamente, nos termos da Constituição e conforme critérios legais, atividade econômica. Nessa hipótese, os produtos e serviços comercializados pelo Estado, em regime concorrencial, podem ser objeto de publicidade, ainda que nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Além dos produtos comercializados e dos serviços prestados pelo Estado em regime concorrencial, a segunda exceção à regra tem como suporte fático-normativo os casos de grave e urgente necessidade pública, devidamente reconhecidos pela Justiça Eleitoral.

Nesta segunda exceção, vê-se que o legislador autorizou a publicidade de atos, programas, obras e serviços de órgãos públicos, mesmo nos três meses que antecedem o





pleito eleitoral, desde que a Justiça Eleitoral, a pedido do ente público interessado, reconheça a situação fática como caso de grave e urgente necessidade pública, a autorizar a publicidade.

É perceptível, assim, que o legislador subtraiu, do âmbito da discricionariedade administrativa, a possibilidade de o gestor realizar juízo de valor quanto à caracterização ou não grave e urgente necessidade pública. Não lhe compete, desse modo, definir, no caso concreto, se há grave e urgente necessidade pública. Ao contrário, caso o gestor entenda estar-se diante de situação fática que possa configurar grave e urgente necessidade pública, deverá requerer à Justiça Eleitoral que autorize a publicidade institucional.

Conforme lição de OLIVAR CONEGLIAN, “*no caso de necessidade desse tipo de publicidade institucional, o responsável por ela consultará a Justiça Eleitoral, dando as razões, e a Justiça Eleitoral reconhecerá a grave e urgente necessidade e liberará a propaganda, ou não reconhecerá, e não liberará*” (Lei das Eleições Comentada, Juruá, 2a ed., 2004, p. 308).

Em igual sentido leciona JOEL JOSÉ CÂNDIDO, para quem “*a consulta à Justiça Eleitoral deve preceder a veiculação, pois, ao contrário, eventual intenção eleitoral que ela contenha terá, já, produzido seu efeito*” (Direito Eleitoral Brasileiro, Edipro, 10a ed., 2a tir., 2003, p. 521).

A despeito da previsão legal e da doutrina especializada, o Tribunal Superior Eleitoral também vem construindo um relevante arcabouço jurisprudencial acerca da vedação à publicidade institucional em período eleitoral, enfrentando, caso a caso, a aplicação do dispositivo legal à casuística eleitoral. Nesse sentido, os seguintes precedentes afiguram-se importantes para compreender o plexo de situações fáticas abarcadas pela vedação do art. 73, inc. VI, alínea b, da Lei n.º 9.504/97, *in verbis*:

**DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. VEICULAÇÃO EM PERFIL PARTICULAR DE REDE SOCIAL. UTILIZAÇÃO DA MÁQUINA PÚBLICA NÃO DEMONSTRADA. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. DESPROVIMENTO.1. Agravo interno contra decisão que negou seguimento a recurso especial eleitoral interposto para impugnar acórdão que manteve sentença de improcedência da ação de investigação judicial eleitoral por uso indevido dos meios de comunicação social e conduta vedada. 2. O desequilíbrio gerado pelo emprego da máquina pública é a essência da vedação à publicidade institucional prevista no art. 73, VI, alínea 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, alínea 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. (...) (Recurso Especial Eleitoral nº 000037615, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 74, Data 17/04/2020)

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSOS ESPECIAIS. ELEIÇÕES 2018. GOVERNADOR. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. ART. 73, I e II e VI, B, DA LEI 9.504/97. DESVIRTUAMENTO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. PERÍODO VEDADO. UTILIZAÇÃO DE BENS, SERVIDORES E MATERIAIS EM BENEFÍCIO DA CAMPANHA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 24/TSE. MULTA. DOSIMETRIA. ADEQUAÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. No decisum monocrático, manteve-se aresto unânime no qual o TRE/PR impôs multa de R\$ 21.282,00 aos primeiros agravantes (Governadora do Paraná não reeleita em 2018, Vice-Governador e a respectiva coligação) e de R\$ 10.641,00 ao segundo (titular da Secretaria de Estado da Comunicação Social à época dos fatos) por uso de materiais e serviços custeados com recursos públicos em benefício das respectivas candidaturas e, ainda, publicidade institucional nos três





meses que antecederam o pleito (art. 73, I, II e VI, b, da Lei 9.504/97).  
2. (...) 5. **Não descaracteriza a publicidade institucional a circunstância de os atos de governo terem sido divulgados apenas nas redes sociais da candidata.** Precedentes. 6. A responsabilidade do secretário de Comunicação Social é inequívoca, pois, como administrador da pasta, autorizou os gastos com a propaganda estatal impugnada. Nova incidência da Súmula 24/TSE. (Recurso Especial Eleitoral nº 060213553, Acórdão, Relator(a) Min. Luis Felipe Salomão, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 56, Data 23/03/2020)

ELEIÇÕES 2016. AGRAVOS REGIMENTAIS NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS AGRAVOS DE INSTRUMENTO. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO. ART. 73, VI, "B" E § 5º, DA LEI Nº 9.504/1997. CONFIGURAÇÃO. IDENTIDADE PARCIAL DAS CAUSAS DE PEDIR. VIABILIDADE DO JULGAMENTO CONJUNTO. ARTS. 96-B DA LEI Nº 9.504/1997 C/C 55, § 3º, DO CPC/2015. PRINCÍPIOS DO NON BIS IN IDEM E NON REFORMATIO IN PEJUS NÃO VIOLADOS. VEICULAÇÕES NO SITE DA PREFEITURA. AFIXAÇÃO DE PLACAS NO MUNICÍPIO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24 DO TSE. APLICAÇÃO DE MULTA E CASSAÇÃO DO REGISTRO. DECISÃO FUNDAMENTADA. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. MANUTENÇÃO DO DECISUM. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. A identidade parcial das causas de pedir nas representações nos 28-84 e 448-89 viabilizou o julgamento conjunto dos recursos eleitorais, nos termos dos arts. 96-B da Lei nº 9.504/1997 c/c 55, § 3º, do CPC/2015. 2. Não demonstrado dano decorrente da sustentação oral realizada, não cabe o reconhecimento de nulidade referente ao suposto cerceamento de defesa. Precedentes. 3. Restou assentado, no acórdão regional, a inexistência de violação aos princípios do non bis in idem e da non reformatio in pejus em decorrência do julgamento conjunto dos autos nos 28-84 e 448-89. 4. **O TRE/SP entendeu configurada a prática de conduta vedada**





**consubstanciada na manutenção de notícias irregulares no site da prefeitura e nas placas espalhadas pelo Município em período vedado, sem necessidade pública que as justificassem, consignando a gravidade no fato de que a publicidade alcançou todo o Município e gerou evidente benefício à candidatura dos agravantes. 5. (...) . 8. Agravos regimentais a que se nega provimento.**

(Agravamento de Instrumento nº 2884, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 24, Data 04/02/2020, Página 186-187)

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. AIJE. TEORIA DA CAUSA MADURA. POSSIBILIDADE. PREFEITO E VICE. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. SITE DA PREFEITURA. PRESCINDIBILIDADE DA AUTORIZAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SÚMULA Nº 30/TSE. MULTA. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. REITERAÇÃO DE TESES. SÚMULA Nº 26/TSE. DESPROVIMENTO. (...)

**4. A conclusão no acórdão recorrido está em consonância com o entendimento deste Tribunal de que, "consoante a jurisprudência consolidada do TSE para as Eleições 2016, para a caracterização do ilícito previsto no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, não se exige prova de expressa autorização da divulgação pelo agente público, uma vez que 'o prévio conhecimento do beneficiário é suficiente a atrair a responsabilidade pela divulgação de publicidade institucional em período vedado'" (AgR-AI nº 56-42/SP, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 24.4.2018) e de que "o chefe do Poder Executivo é responsável pela publicidade institucional em período vedado, haja vista seu dever de zelar pelo conteúdo divulgado em página eletrônica oficial do ente federado" (AgR-REspe nº 0600686-60/PR, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe de 3.5.2019), o que atrai a Súmula nº 30/TSE, igualmente aplicável aos recursos manejados por afronta a lei. (Recurso Especial Eleitoral nº 060229748, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 181, Data 18/09/2019).**





AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO E VICE. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, b, DA LEI 9.504/97. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO VEDADO. DUAS CONDUTAS DISTINTAS. MAJORAÇÃO DA MULTA. DESPROVIMENTO.(...) 2. **A moldura fática do aresto regional revela ser incontroverso que o agravante incidiu em duas condutas ilícitas no período vedado: a) uso do sítio eletrônico da prefeitura para divulgar sua autobiografia; b) propaganda institucional de atos de governo.** 3. Cometidos dois ilícitos em contextos distintos, independentes entre si, impõe-se fixar multa para cada uma deles. As circunstâncias fáticas que envolvem o caso devem ser consideradas apenas para delimitar a reprimenda entre os montantes mínimo e máximo previstos no art. 73, § 4º, da Lei 9.504/97, o que se observou na espécie, arbitrando-se as sanções no menor valor legal (Recurso Especial Eleitoral nº 31254, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 190, Data 01/10/2019, Página 29/30)

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL. AIJE. CONDUTA VEDADA. ART. 73, VI, B, DA LEI Nº 9.504/1997. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL EM PERÍODO DEFESO. REFORMA DO ACÓRDÃO REGIONAL. CONDUTA VEDADA CONFIGURADA. SANÇÃO PECUNIÁRIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REDUÇÃO AO MÍNIMO LEGAL. AGRAVO INTERNO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. Na espécie, ficou configurada a conduta vedada prevista no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997, consubstanciada na inserção, em período vedado, de quatro vídeos com publicidade institucional no sítio eletrônico da Prefeitura. 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. 4. Na condição de chefe do Poder Executivo municipal e, portanto, gestor desse ente federativo, o prefeito possui o dever de zelar pelos atos e procedimentos administrativos levados a efeito durante sua gestão, dentre os quais se inclui a divulgação de publicidade institucional. Precedentes. 5. Considerando-se a moldura fática do acórdão regional, entendo que a penalidade imposta no patamar máximo do art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 (R\$ 100.000,00), na espécie, não atende aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, razão pela qual fixo a reprimenda no valor de R\$ 5.000,00 para cada vídeo de publicidade veiculado de forma ilícita, totalizando o montante de R\$ 20.000,00. 6. Agravo interno parcialmente provido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 84195, Acórdão, Relator(a) Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 21/08/2019, Página 13)

Diante do conteúdo das vedações constitucionais e legais, além do conjunto de precedentes já firmados pelo Tribunal Superior Eleitoral, e em resposta aos questionamentos contidos na consulta em comento, podem ser construídas as seguintes diretrizes a serem observadas no período eleitoral.

Em situação de normalidade – fora dos três meses que antecedem o pleito eleitoral – somente é permitida a publicidade institucional que tenha caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, tal como prescreve o art. 37, §1º, da Constituição Federal. **Desse modo, necessariamente, em qualquer período, especialmente no período eleitoral, é expressamente proibida a publicidade institucional que, direta ou indiretamente, caracterize promoção pessoal de qualquer agente público.**

Demais disso, é expressamente proibida a autorização de qualquer publicidade de atos, programas, obras e serviços de órgãos públicos e entidades da administração pública indireta. De igual modo, ainda que a publicidade institucional tenha sido autorizada antes dos três meses que antecedem o pleito eleitoral, durante os três meses que antecedem o pleito eleitoral, o ato publicitário deve ser suprimido do sítio oficial.

## **II.B. Das respostas individualizadas aos itens da consulta**





Diante disso, em resposta ao item 1<sup>1</sup> da consulta, deve-se ter em conta que o art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, não obriga que se retire do ar as redes sociais e o site da Prefeitura. O que se veda é a realização de publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos ou entidades da administração indireta. Conforme consta da consulta, se o sítio eletrônico é meio para acesso a diversos serviços públicos (v.g., solicitação de alvarás, uso de solo e etc.) não se afigura plausível retirá-los do ar, sob pena de descontinuidade do serviço público. Deve-se, porém, suprimir toda e qualquer publicidade de atos, programas, obras ou serviços de órgãos ou entidades, ainda que tenha sido publicada antes dos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Quanto ao item 2, 3 e 4 da consulta<sup>2</sup>, nos três meses que antecedem o pleito, o art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, veda a divulgação de campanhas educativas, bem como a publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços, prestados por órgãos públicos e entidades da administração indireta. Somente se afigura possível a publicidade institucional, neste período, nos casos de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Todavia, há que se ressaltar que a mera informação, no sítio eletrônico, quanto ao horário de funcionamento ou telefone de contato dos órgãos públicos não caracterizam publicidade institucional, mas tão-somente informação necessária para que o administrado, caso quera, possa obter esclarecimento ou ter acesso a algum serviço ou providência da administração pública.

---

<sup>1</sup> "1. As redes sociais e o site da Prefeitura e das Secretarias podem continuar ativos durante os períodos pré-eleitoral e eleitoral? Se sim, há restrições ao tipo de comunicação? IMPORTANTE: o site da Prefeitura é o canal de acesso a inúmeros serviços oferecidos à população."

<sup>2</sup> "2. Podemos, nas redes sociais e no site, divulgar as campanhas educativas (trânsito, vacinação, conservação de áreas públicas, uso do app prefeitura 24 horas)?"

"3. Podemos, nas redes sociais e no site, divulgar as informações sobre os serviços (tapa- buracos, limpeza de boca de lobo, roçagem, manutenção de semáforos e iluminação, cata-treco, coleta seletiva etc.)?"

"4. Podemos, nas redes sociais e site, divulgar informações úteis à população (vagas Sine, horário de funcionamento de unidades de Saúde, programação cultural das unidades, programação de cursos e atendimentos da SEMAS, contatos da Prefeitura e Secretarias etc.)?"





Quanto ao item 5 da consulta<sup>3</sup>, nos três meses que antecedem o pleito, o art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, veda a divulgação de imagens/cenas do prefeito em ocasiões/eventos oficiais no site ou redes sociais.

Quanto ao item 6 da consulta<sup>4</sup>, não há vedação para se realizar os efeitos mencionados, desde que isso não implique, nos três meses que antecedem o pleito, em publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços, prestados por órgãos públicos e entidades da administração indireta.

Quanto ao item 7 da consulta<sup>5</sup>, não há vedação a respostas às demandas da população, como solicitações de informações, reclamações, e etc.

Quanto ao item 8 da consulta<sup>6</sup>, nos termos do entendimento firmado no recurso especial eleitoral nº 84195, do TSE, transcrito acima, que interpretou o art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, é vedada qualquer tipo de publicidade institucional, ainda que tenha sido autorizada e publicada antes dos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Portanto, em repostas à pergunta, todo o material publicado que caracterize publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos e entidades municipais devem ser ocultados/suprimido/apagado. Em igual sentido, a doutrina especializada<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> “5. Podemos, nas redes sociais e site, utilizar imagens/cenas do Prefeito em ocasiões/eventos oficiais (assinaturas de leis, visitas oficiais)?”

<sup>4</sup> “6. Podemos, nas redes sociais e site, utilizar efeitos especiais, montagens trucagens, computação gráfica e desenhos animados?”

<sup>5</sup> “7. Podemos, nas redes sociais e site, atender as demandas enviadas pela população (como pedidos de manutenções, informações e reclamações)?”

<sup>6</sup> “8. O que fazer com o material publicado nas redes sociais e no site anterior ao período eleitoral? Deixamos como está? Ocultamos?”

<sup>7</sup> Ainda respeito da vedação OLIVAR CONEGLIAN: “Pode parecer, na primeira leitura, que a autorização não pode ser dada nos três meses que antecedem a eleição, mas que a própria propaganda poderia ser feita nesse período, desde que a autorização tivesse ocorrido antes disso. Engano. O objetivo da lei foi coibir a propaganda institucional ou oficial no período de três meses anterior à eleição. **Dessa forma, entende-se que nem a autorização, nem a própria propaganda podem ocorrer nesse período. Proceder à autorização com antecedência, para propaganda a se realizar na véspera ou às portas do pleito, é burlar a lei e ofender o objetivo da norma proibitiva**” (Lei das Eleições Comentada, Juruá, 2a ed., 2004, p. 307).





Quanto ao item 9 da consulta<sup>8</sup>, frise-se que o que o art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, veda é publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, e das entidades da administração indireta. Não configurando qualquer tipo de publicidade institucional, direta ou indireta, não há a obrigatoriedade legal de apagar comentários, favoráveis ou não.

Quanto ao item 10 da consulta<sup>9</sup>, nos três meses que antecedem o pleito, o art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, veda toda a publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, de modo que, neste período, não é possível a prática de qualquer ato publicitário – ainda que informativo – de atos, obras, serviços, programas, independentemente da citação ou não do Prefeito.

Quanto aos itens 11 e 12 da consulta<sup>10</sup>, de fato, o slogan mencionado no expediente de consulta é vedado pela legislação eleitoral, conforme interpretação dada pelo TSE. Nesse sentido, o seguinte precedente:

**AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2018. GOVERNADOR. REPRESENTAÇÃO. CONDOTA VEDADA. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. ART. 73, VI, b, DA LEI 9.504/97. PLACAS EM OBRAS PÚBLICAS. DESPROVIMENTO.1. O ilícito do art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97 é de natureza objetiva e independe da finalidade eleitoral do ato para configuração, bastando a mera prática para atrair as sanções legais. Precedentes. (...)3. **Esta Corte já decidiu, em caso similar, que a presença de termos como "mais uma obra do governo" em placas é o bastante para caracterizar a publicidade institucional vedada** (AI 85–42/PR, Rel.**

---

<sup>8</sup> "9. O que fazer com o material publicado nas redes sociais e no site anterior ao período eleitoral? Deixamos como está? Ocultamos?"

<sup>9</sup> "10. Qual o procedimento em relação à notícias referentes à Gestão, como andamento de obras, inaugurações, projetos, cursos? Podemos divulgar sem citação do Prefeito?"

<sup>10</sup> "11. Em relação a placas de divulgação de obras e realizações da Prefeitura, temos utilizado o modelo com a frase "Mais uma obra da Prefeitura de Goiânia para Você", acrescida do nome da obra/realização e do brasão da Prefeitura. Em se tratando de ano eleitoral, há alguma vedação ou restrição em relação a esse modelo de placa com esses dizeres?"

"12. Entendemos que as placas de divulgação de obras e realizações devem ser retiradas até o dia 3 de julho. Após esta data, entretanto, seria permitida a instalação de placas de caráter técnico, mantendo a mesma arte das atuais, contendo apenas o brasão da prefeitura, nome da obra e informações técnicas como valor, prazo de execução e fonte de recursos?"





Min. Admar Gonzaga, DJE de 2/2/2018). 4. **A teor da moldura fática do aresto a quo, as quatro placas de obras públicas na sede da Central de Abastecimento do Paraná S.A. (CEASA/PR), nos três meses que antecederam o pleito, continham não apenas dados técnicos como também as expressões "mais uma obra"; "Paraná Governo do Estado", a bandeira do Estado e o respectivo brasão, o que configura conduta vedada e, por conseguinte, autoriza impor multa.**5. Agravo regimental desprovido. (Recurso Especial Eleitoral nº 060229748, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 181, Data 18/09/2019)

Nesse sentido, faz-se necessário retirar as placas de divulgação ou alterá-las para que passem a conter somente informações de caráter técnico sobre a obra, sem qualquer tipo de associação à gestão.

Quanto ao item 13 e 14 da consulta<sup>11</sup>, é importante ressaltar e frisar que não se afigura possível qualquer tipo de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito eleitoral. Não importa, aliás, o conteúdo da publicidade institucional – se educativo/informativo, o que, ademais, deve ser, sempre, característica de toda publicidade institucional da administração pública. Somente é admitida a veiculação de publicidade institucional, neste período, nas excepcionais hipóteses de (i) produto comercializado ou serviço prestado em regime de concorrência com o mercado; (ii) nos casos de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral. Afora essas duas hipóteses, todas as demais publicidades institucionais são proibidas nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Quanto ao item 15 da consulta<sup>12</sup>, deixo de enfrentá-lo por entender que restou prejudicado o tema em análise, face à pandemia de Covid-19 e à recomendação conjunta nº

---

<sup>11</sup> “13. Em relação a materiais técnicos produzidos pela SECOM para outras Secretarias, como cartilhas e outros materiais de informações e orientação, qual a orientação a partir da data de 4 de julho?”

“14. São permitidas após 4 de julho, eventuais campanhas publicitárias de caráter educativo/informativo – por exemplo, campanhas de saúde ou educação do trânsito? É necessária autorização prévia da justiça eleitoral?”

<sup>12</sup> “15. Entendemos que, em relação ao mutirão, haverá uma avaliação desta Procuradoria sobre a própria legalidade da ação em si em ano eleitoral. Entendendo-se, entretanto, que a Prefeitura pode realizar o Mutirão, haveria alguma restrição em relação à forma de divulgá-lo? Ressalta-se que a





01/2020, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, sem prejuízo de análise futura, caso haja modificação do cenário fático e jurídico atual.

Quanto ao item 16 da consulta<sup>13</sup>, tem-se o seguinte. Considerando que o impulsionamento de conteúdo em redes sociais tem por objetivo alcançar mais pessoas, gerando tráfego para o perfil e visando a melhor distribuição de conteúdo, o que irá definir a validade do impulsionamento é o conteúdo impulsionado. Isso porque o que não pode ser publicado nas redes sociais no período eleitoral, sem impulsionamento, submetido ao tráfego orgânico, não poderá, de igual modo, ser patrocinado. Ou seja: se o conteúdo impulsionado configurar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos haverá ilícito eleitoral e, portanto, está vedada a prática.

### **III. CONCLUSÃO**

Ante todo o exposto, sem prejuízo do contido na fundamentação deste parecer, conclui-se que, nos termos do art. 73, inc. VI, alínea *b*, da Lei n.º 9.504/97, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, é vedada a publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.

Ressalte-se, de toda forma, que o presente parecer tem caráter **opinativo**, não vinculando o administrador público, que, motivadamente, pode discordar da conclusão aqui exposta (MS n.º 24.631/DF, STF; art. 45, *caput*, e inc. III, LC n.º 313/2018)<sup>14</sup>.

---

divulgação é feita através de campanhas publicitárias em rádio, televisão, redes sociais, outdoors e carro de som.”

<sup>13</sup> “16. Há restrições quanto ao impulsionamento em redes sociais, especialmente em ano eleitoral?”

<sup>14</sup> Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração Pública Municipal, gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes: (...)

III - imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;





**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**

**Procuradoria-Geral do Município**  
Procuradoria Especializada de Assessoramento Jurídico

É o parecer que submetemos à douta apreciação, com a sugestão de envio ao Gabinete do Procurador-Geral.

**PROCURADORIA ESPECIAL DE ACESSORAMENTO JURÍDICO**, aos 04 dias do mês de maio de 2020.

**RAFAEL DE OLIVEIRA CAIXETA**  
Procurador do Município

**De acordo:**  
**LARAH MARIA DO CARMO**

