Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

SENADO FEDERAL

NOTA TÉCNICA 50/2026
Vedações relacionadas às finanças públicas em ano eleitoral

Autor da Nota: Daniel Veloso Couri | Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos

Solicitante: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Número da STO: 2026-01502

Data de elaboração: 20/8/2026

SUMÁRIO EXECUTIVO

- **Objeto da Nota:** sistematizar as principais vedações orçamentárias, financeiras e administrativas aplicáveis ao ano eleitoral de 2026, com foco na Lei das Eleições, na LRF e na execução de emendas parlamentares.
- **Defeso Eleitoral:** as restrições concentram-se, em regra, nos três meses anteriores às eleições e abrangem atos de pessoal, transferências voluntárias, publicidade institucional, revisão remuneratória, distribuição de benefícios e outras condutas com potencial impacto sobre a igualdade entre candidatos.
- **Restrições Fiscais:** a LRF veda a criação de despesas com pessoal nos 180 dias finais do mandato e a assunção de obrigações sem disponibilidade de caixa nos últimos dois quadrimestres da gestão.
- **Emendas Parlamentares:** há divergência entre TCU/AGU e TSE sobre a incidência das vedações eleitorais às emendas impositivas. A Nota adota o entendimento de que tais transferências mantêm natureza voluntária para fins do art. 73, VI, "a", da Lei das Eleições.
- **Novidades para 2026:** a LDO de 2026 antecipou parcela relevante do pagamento das emendas impositivas para o primeiro semestre, reduzindo conflitos com o período de defeso eleitoral.
- **Transparência e Controle:** a execução das emendas permanece condicionada ao atendimento dos requisitos de transparência, rastreabilidade e identificação dos beneficiários previstos na LC nº 210/2024 e nas decisões do STF.

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, tampouco do Senado Federal, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores. O trabalho produzido no âmbito da Conorf, com objetivo de consultoria e assessoramento parlamentar, é considerado informação prestada em razão do exercício do mandato, mantendo-se sob a salvaguarda do § 6º do art. 53 da Constituição Federal. A permissão de sua reprodução deve ser requisitada ao solicitante.

ÍNDICE

Sumário executivo 1
Índice 2
1. Introdução 3
2. O defeso eleitoral em 2026 3
2.1. Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) 4
2.1.1. Nomeação, contratação e outros atos de pessoal 4
2.1.2. Transferências voluntárias de recursos públicos 6
2.1.3. Publicidade institucional 9
2.1.4. Aumento de gastos com publicidade 11
2.1.5. Revisão geral da remuneração dos servidores públicos 12
2.1.6. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios 13
2.1.7. Contratação de shows artísticos 15
2.2. Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) 16
2.2.1. Aumento de despesas com pessoal 16
2.2.2. Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa 17
3. Execução de emendas parlamentares no período eleitoral 18
3.1. Tipologia das emendas e o regime impositivo 18
3.2. A divergência de interpretação para emendas impositivas 19
3.3. A emenda apta e o pagamento de emendas já empenhadas no defeso 20
3.4. Restos a pagar e a antecipação de pagamento pela LDO 2026 21
3.5. Transparência e rastreabilidade (LC nº 210/2024 e STF): as ações parlamentares exigidas 22
3.6. A liberação de recursos extraorçamentários 22
4. Considerações finais 23
Anexo – Quadro-síntese das vedações orçamentárias e financeiras em ano eleitoral 24

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica foi elaborada em resposta à solicitação do Consultor-Geral da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal para que se identifiquem, de forma sistematizada: (i) as normas e dispositivos que impõem restrições de natureza orçamentária e financeira em anos de realização de eleições; (ii) os agentes públicos a quem essas restrições se dirigem; (iii) o conteúdo material de cada restrição; e (iv) a jurisprudência relativa à aplicação dos dispositivos.

O exame concentrou-se nas duas normas centrais que contêm vedações específicas incidentes no período eleitoral ou em final de mandato: a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com atenção especial ao pagamento de emendas parlamentares (impositivas ou não), ao pagamento de emendas já aptas e à liberação de recursos extraorçamentários.

A análise da jurisprudência considerou, quanto aos dispositivos da Lei das Eleições, a sistematização constante do documento "Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições", elaborado pela Advocacia-Geral da União (10ª edição, 2024)[1]. No caso da LRF, foram examinadas decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) relacionadas às restrições fiscais em final de mandato.

A Nota está estruturada em três partes. Além desta Introdução, a seção que trata do Defeso Eleitoral em 2026 descreve as restrições previstas nas duas normas, identificando os sujeitos a elas vinculados e examinando a jurisprudência correspondente, ao passo que a seção seguinte joga luz sobre aspectos específicos aplicáveis às emendas parlamentares. Ao final, apresenta-se em anexo um quadro-síntese dos dispositivos legais examinados, com respectivos assuntos, origem, referências normativas e descrição resumida.

2. O DEFESO ELEITORAL EM 2026

O núcleo das vedações orçamentário-financeiras de ano eleitoral concentra-se no art. 73 da Lei das Eleições, cujo inciso VI fixa o período crítico nos três meses que antecedem o pleito. Para 2026, com o 1º turno em 4 de outubro, esse período inicia-se em 4 de julho de 2026 e perdura até a data da eleição, alcançando o eventual 2º turno (25 de outubro de 2026).

Algumas restrições, porém, observam marcos próprios: o limite de gastos com publicidade refere-se ao 1º semestre do ano eleitoral (art. 73, VII); a revisão geral da

[1] Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Condutas_vedadas_2024_Digital_15mb.pdf.

remuneração sujeita-se a prazo de 180 dias (art. 73, VIII); e a proibição de distribuição gratuita de bens vigora por todo o ano eleitoral (art. 73, § 10).

Quanto aos destinatários, as vedações do art. 73 dirigem-se, em regra, aos agentes públicos, servidores ou não, de qualquer esfera (art. 73, *caput*).

Duas observações são relevantes para 2026. Primeira: a vedação de publicidade institucional (VI, "b") e a de pronunciamentos em cadeia de rádio e televisão (VI, "c") restringem-se, por força do § 3º do art. 73, aos agentes das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa, o que, em 2026, alcança as esferas federal e estadual, mas não a municipal. Segunda: a vedação de transferências voluntárias (VI, "a") não comporta essa limitação, e, portanto, alcança os repasses da União (a Estados e Municípios) e dos Estados (a Municípios), independentemente de o ente recebedor ter ou não cargos em disputa.

Já as vedações da LRF (arts. 21 e 42) incidem sobre os titulares de Poder ou órgão em fim de mandato, e não sobre o período eleitoral em si. Por isso, em 2026, alcançam sobretudo os mandatários do Executivo federal e estadual cujo mandato se encerra, somando-se às vedações da Lei das Eleições.

A seguir, serão analisadas, caso a caso, as distintas vedações dispostas nos respectivos diplomas legais.

2.1. Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)

2.1.1. Nomeação, contratação e outros atos de pessoal

a) Dispositivo

> *Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*
>
> *(...)*
>
> *V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:*
>
> *a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;*
>
> *b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;*

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

b) Destinatários

Agentes públicos, servidores ou não, nos termos do caput. Na prática, abrange todos os que tenham competência para praticar atos de movimentação funcional (nomeação, contratação, demissão, readaptação de vantagens etc.) na Administração Pública direta e indireta, em qualquer esfera federativa.

c) Conteúdo da restrição

Nos três meses que antecedem o pleito e até a posse dos eleitos, fica vedada aos agentes públicos a prática de atos de gestão de pessoal que possam alterar o quadro funcional da Administração, tais como nomeações, contratações, admissões, demissões sem justa causa, supressão ou readaptação de vantagens, remoções, transferências e exonerações.

A lei, contudo, prevê exceções expressas: (i) atos relativos a cargos em comissão e funções de confiança; (ii) nomeações no âmbito do Judiciário, Ministério Público, Tribunais ou Conselhos de Contas e órgãos da Presidência da República; (iii) nomeações decorrentes de concursos homologados antes do início do período vedado; (iv) contratações indispensáveis à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, desde que autorizadas pelo Chefe do Executivo; e (v) transferências ou remoções ex officio de militares, policiais civis e agentes penitenciários.

d) Jurisprudência

O Tribunal Superior Eleitoral consolidou entendimento de que a regra não impede a realização de concursos públicos, desde que as nomeações e posses ocorram apenas após a posse dos eleitos quando não homologados até 6 de julho do ano eleitoral (Resolução TSE nº 21.806, CTA nº 1065, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, j. 08/06/2004). As contratações e demissões de servidores temporários também estão abrangidas pela vedação, conforme fixado no EREspe nº 21.167 (Rel. Min. Fernando Neves da Silva, j. 21/08/2003) e reafirmado mais recentemente no AgR no RESPE nº 060051543 (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 07/04/2022).

O Tribunal já decidiu que a exoneração de servidor comissionado seguida de nova nomeação para cargo em comissão com vantagem pecuniária não viola, por si só, a restrição legal, na medida em que o dispositivo não veda eventual melhoria da condição funcional (RESPE nº 299446, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 06/11/2012).

Por outro lado, a renovação de contratos temporários dentro do período vedado caracteriza conduta ilícita (RESPE nº 38704, Rel. Min. Edson Fachin, j. 13/08/2019).

Mesmo contratações realizadas antes do prazo restritivo podem ser questionadas, se ausentes razões relevantes ou urgentes que as justifiquem, ensejando exame quanto à configuração de abuso de poder político (RESPE nº 1522-10/MG, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. 03/11/2015).

A exceção legal referente ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais tem sido interpretada de forma restritiva. O TSE entende que apenas serviços de natureza emergencial, diretamente ligados à sobrevivência, saúde ou segurança da população, podem justificar atos de movimentação funcional nesse período (RESPE nº 21155, Rel. Min. Sérgio Silveira Banhos, j. 03/10/2019; RESPE nº 101261, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 11/04/2019).

2.1.2. Transferências voluntárias de recursos públicos

a) Dispositivo

> *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) Destinatários

Agentes públicos em geral. Especificamente, alcança gestores da União, estados, DF e municípios que possam autorizar repasses discricionários de recursos entre entes federativos.

c) Conteúdo da restrição

É vedada, nos três meses que antecedem o pleito, a realização de transferências voluntárias de recursos entre entes federativos, ressalvadas as relativas a situações de emergência e calamidade pública e as destinadas a cumprir obrigação formal preexistente.

Cabe apontar, quanto a esta última exceção, a exigência de três condições cumulativas para a sua regularidade: (i) Obrigação formal preexistente (na forma de convênio ou outro meio hábil); (ii) com cronograma prefixado (portanto, tal cronograma – parte integrante da obrigação formalizada - condiciona o cronograma lícito para a transferência excepcionalizada) e para obra ou serviço em andamento (portanto, com ações materiais de execução iniciadas até o início do período de defeso).

d) Jurisprudência

O TSE e a AGU têm detalhado os contornos da restrição. No Parecer nº 00011/2022/CNDE/CGU/AGU, concluiu-se que a vedação se aplica também às transferências da União ao Distrito Federal. A questão dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs) foi analisada no Parecer nº 002/2018/CTEL/CGU/AGU, no qual se afirmou que, embora o TED não se qualifique como transferência voluntária vedada, é necessário resguardar que os planos de trabalho não resultem em liberação indireta de recursos em período eleitoral.

Em relação ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a AGU entendeu que, apesar de haver norma legal atribuindo caráter obrigatório a determinadas transferências, estas se submetem ao regime de vedação, por seu caráter discricionário (Parecer nº 004/2018/CTEL/CGU/AGU). Quanto às entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs e outras do terceiro setor), o TSE reconheceu que não há vedação automática aos repasses (ARCL nº 266, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 09/12/2004; RESPE nº 16.040, Rel. Min. Costa Porto, j. 11/11/1999), mas ressaltou-se a necessidade de verificar, caso a caso, se o repasse não compromete a igualdade de oportunidades no pleito.

A jurisprudência também admite a prática de atos preparatórios (assinatura de convênios ou instrumentos congêneres), desde que a cláusula contratual explicite que a liberação dos recursos só ocorrerá após o período eleitoral. Esse entendimento foi firmado no Parecer GQ-158/1998, confirmado em manifestações posteriores da AGU e na Consulta nº 1.062 (Resolução nº 21.878/2004, Rel. Min. Carlos Velloso).

Outro ponto relevante é a interpretação de que a exceção referente a obras e serviços em andamento abrange apenas aqueles já fisicamente iniciados, não bastando a previsão orçamentária ou cronograma de execução (Resolução nº 21.878/2004, Rel.

Min. Carlos Velloso; RESPE nº 25.324, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 07/02/2006; Parecer AM-01/2019).

Quanto às hipóteses de emergência ou calamidade, o TSE já afastou o entendimento de que tal exceção seja ampliada para o caso a liberação de recursos quando a condição emergencial ou calamitosa já havia cessado, e os recursos fossem destinados a "atender os efeitos, os danos decorrentes dos eventos adversos que deram causa ou à situação de emergência ou ao estado de calamidade" (CTA nº 1.119/DF, Resolução nº 21.908/2004, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins).

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 287/2016-Plenário, decidiu que as transferências decorrentes de emendas parlamentares individuais também se enquadram no conceito de transferências voluntárias, submetendo-se à vedação do art. 73, VI, a. O raciocínio expresso pela AGU na interpretação desse Acórdão torna clara a interpretação de que suas vedações se aplicam a qualquer tipo de programação orçamentária que venha a ter a designação de "impositivo", não se limitando às emendas individuais[2].

Outro desdobramento interpretativo refere-se às transferências especiais previstas no art. 166-A, inc. I, da Constituição Federal: as três condições cumulativas de regularidade da exceção para obrigação formal preexistente não são cumpridas por essa modalidade de despesa, razão pela qual as transferências especiais incidem plenamente na vedação em exame[3]. A seção seguinte trará mais sobre incidência das

[2] Mesmo que haja previsão, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, do denominado orçamento impositivo, ou seja, a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, esse não torna as transferências voluntárias em obrigatórias, deixando de incidir a vedação eleitoral de realização de transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Município, e dos Estados aos Municípios, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, prevista no art. 73, inciso VI, alínea "a", da Lei nº 9.504, de 1997. É que a transferência voluntária tem a natureza de ato jurídico bilateral, de modo que não basta a União ter a imposição de execução orçamentária e financeira para ser efetivada, deve também o outro ente federativo (Estado ou Município) anuir com o recebimento dos recursos e com a consecução de um determinado objeto (obra e/ou serviço) de comum interesse e que demanda cooperação mútua e contrapartidas. (Brasil. Advocacia-Geral da União. Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições: Eleições 2022, orientação aos Agentes Públicos. Brasília:AGU, 2022. p. 38)

[3] Diante disso, verifica-se que as ressalvas da proibição prevista no art. 73, VI, "a" da Lei Eleitoral não se aplicam às transferências especiais, senão vejamos:

a) Obrigação formal preexistente: diante da inexistência de convênio ou congênere, pelo lado da União, não há como a União atender esse requisito;

b) Cronograma prefixado para consecução de obra ou serviço: não há cronograma prefixado, vez que não existe instrumento de convênio ou similar;

c) Início de execução física anterior ao defeso eleitoral: diante da inexistência de instrumento de transferência, a União não tem meios de verificar o início de obra ou serviço.

Como se depreende, nas transferências com finalidade definida, a gestão do repasse de recursos pela União mostrava-se como meio eficiente de evitar o início de obras no período defeso, cumprindo-se o propósito da lei eleitoral. Com as transferências especiais os repasses são desvinculados de qualquer finalidade de

restrições relativas às transferências voluntárias na execução das emendas parlamentares.

Por fim, a AGU analisou a hipótese de transferências da União a outros entes federativos para fins de segurança pública e preservação da ordem, concluindo que tais repasses podem ser realizados, desde que não impliquem quebra da igualdade eleitoral, devendo ser evitadas solenidades ou eventos de divulgação (Parecer nº 00014/2022/CNDE/CGU/AGU).

Em síntese, a jurisprudência tem interpretado o dispositivo de forma restritiva, limitando ao máximo o espaço para repasses discricionários em período eleitoral e exigindo que exceções legais (como obras em andamento, calamidade pública ou segurança pública) sejam aplicadas em situações estritamente definidas.

2.1.3. Publicidade institucional

a) Dispositivo

> *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;*

despesa, o que per si afasta a possibilidade de a União identificar obrigação formal ou de ter a garantia, por meio de medição física, de que a obra/serviço se encontra em andamento.
Quanto à aplicação da segunda hipótese, em situações de emergência e calamidade pública, também se vislumbra dificuldades para sua aplicação. Como mencionado, uma vez que a transferência especial - nos termos constitucionais - não tem finalidade definida, não há como se garantir que a destinação final dos recursos seja
direcionada ao atendimento de situações de calamidade ou emergências. Essa vinculação somente será possível com os instrumentos tradicionais. (Brasil. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Transferências Voluntárias (art. 25 da LRF) da União aos demais entes durante o período eleitoral, inclusive sob a modalidade de Transferência Especial (art. 166-A da CF): Estudo Técnico nº 2/ 2022. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.

b) Destinatários

Agentes públicos em geral. Na prática, incide sobre dirigentes e servidores responsáveis por autorizar ou manter campanhas de comunicação de órgãos e entidades da Administração Pública.

c) Conteúdo da restrição

É vedada, nos três meses que antecedem o pleito, a veiculação de publicidade institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral.

d) Jurisprudência

A natureza objetiva da vedação implica que a ilicitude independe da data de autorização da campanha, bastando a sua manutenção no período crítico. Assim decidiu o TSE no RESPE nº 60414 (Rel. Min. Luciana Lóssio, j. 17/12/2015) e no AgR no AI nº 060316606 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 07/10/2021). Por outro lado, a publicação de atos meramente oficiais ou administrativos não é considerada publicidade institucional (AgR-REspe nº 25.748, Rel. Min. Caputo Bastos, j. 07/11/2006).

O Tribunal também fixou que agentes públicos devem zelar pelo conteúdo divulgado em sítios oficiais, sob pena de responsabilidade mesmo quando tenham expedido ordens para suspender publicações (AgR-REspe nº 35.590, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 29/04/2010). A dificuldade de conceituar certas postagens levou a AGU a recomendar máxima cautela no Parecer nº 003/2018/CTEL/CGU/AGU. Em casos específicos, o TSE afastou a configuração da conduta vedada quando não havia caráter de publicidade institucional, como em bate-papo virtual via redes sociais (Representação nº 84890, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, j. 04/09/2014).

O Tribunal também rechaçou a propaganda indireta realizada por entes federativos com o objetivo de enaltecer gestores candidatos à reeleição (RO-El nº 176880, Rel. Min. Edson Fachin, j. 25/03/2021). No mesmo sentido, a AGU, em diversos pareceres, destacou a impropriedade do uso de logomarcas, slogans e símbolos de governo em uniformes, materiais de saúde ou eventos públicos (Parecer nº 050/2014/Decor/CGU/AGU; Pet nº 0600713-87.2018, Rel. Min. Luiz Fux, j. 27/07/2018; PetCiv nº 060086681, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 15/09/2022).

A jurisprudência também delimitou hipóteses de eventos e comemorações no período vedado. Embora datas cívicas ou culturais possam ocorrer, sua realização não afasta, por si só, a possibilidade de caracterização de conduta ilícita caso haja desvirtuamento para fins eleitorais (REspe nº 57611, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, j. 19/03/2019).

O TSE reafirmou que a norma veda toda e qualquer publicidade institucional no período de três meses, mesmo que de caráter educativo, informativo ou social, admitindo exceção apenas em casos de grave e urgente necessidade pública reconhecida judicialmente (RESPE nº 21.171, Rel. Min. Fernando Neves, j. 17/06/2004). Essa avaliação deve ser feita caso a caso: por exemplo, foi indeferida publicidade relativa ao cartão Auxílio Brasil, por ausência de urgência (PetCiv nº 060091440, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 09/09/2022), enquanto foi autorizada a ampla divulgação de campanha contra a raiva humana, dada a gravidade da situação sanitária, restringindo-se a identificação aos órgãos competentes (PetCiv nº 060072647, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 05/09/2022).

Em síntese, o TSE tem aplicado a vedação de forma rígida, exigindo cautela máxima das administrações públicas, permitindo apenas exceções estritamente justificadas e devidamente autorizadas pela Justiça Eleitoral.

2.1.4. Aumento de gastos com publicidade

a) Dispositivo

> *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:*
>
> *(...)*
>
> *VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o **pleito;***

b) Destinatários

Agentes públicos em geral. A restrição afeta diretamente autoridades e servidores que autorizem despesas de publicidade nos órgãos e entidades da Administração direta e indireta (ordenadores de despesa, no jargão orçamentário).

c) Conteúdo da restrição

É vedada, no primeiro semestre do ano eleitoral, a realização de despesas com publicidade que excedam a média dos gastos no mesmo período dos três anos anteriores ou, alternativamente, do exercício imediatamente anterior.

d) Jurisprudência

O TSE firmou entendimento de que o descumprimento dessa limitação pode configurar abuso de poder político, sobretudo quando os gastos se prestam à autopromoção de governantes. Nesse sentido, reconheceu-se que a criação de nova logomarca e a concentração desproporcional de publicidade no primeiro semestre do ano da eleição são condutas graves, suficientes para atrair sanções de inelegibilidade (RO nº 138069, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, j. 07/02/2017).

O Tribunal também assentou sua competência para requisitar informações sobre gastos com publicidade, atribuindo ao Presidente da República a responsabilidade pela prestação dos dados, e reconhecendo a legitimidade de partidos políticos para pleitear tais informações (Pet nº 1.880, Rel. Min. Ayres Britto, j. 29/06/2006). No cálculo da despesa deve ser considerado o gasto global, abrangendo tanto a Administração direta quanto a indireta (mesma Pet nº 1.880; Nota AGU/LS-02/2002; Nota Técnica nº 14/2009/SECOM-PR).

Quanto ao valor jurídico protegido, o TSE destacou que a finalidade da vedação é assegurar igualdade de oportunidades entre candidatos, impedindo que recursos públicos sejam empregados em publicidade institucional de forma concentrada e desequilibrada no período pré-eleitoral (RESPE nº 23144, Rel. Min. Luiz Fux, j. 21/02/2017).

A legislação também trouxe exceções. A Lei nº 14.356/2022 excluiu das restrições do art. 73, VI e VII, as campanhas destinadas exclusivamente ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, sem prejuízo da apuração de eventual abuso. Além disso, o TSE decidiu que não se incluem no limite as publicações em imprensa oficial de editais, contratos e atos administrativos, por não possuírem caráter publicitário (REspEl nº 060037066, Rel. Min. Carlos Horbach, j. 20/10/2022).

2.1.5. Revisão geral da remuneração dos servidores públicos

a) Dispositivo

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

b) Destinatários

Agentes públicos em geral. Concretamente, recai sobre os chefes do Poder Executivo e demais autoridades competentes para propor, aprovar ou sancionar leis de revisão geral da remuneração dos servidores.

c) Conteúdo da restrição

É vedada, nos 180 dias anteriores ao pleito até a posse dos eleitos, a concessão de revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a mera recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

d) Jurisprudência

O TSE entende que não há impedimento à aprovação de projeto de lei encaminhado antes do período vedado, desde que se limite à recomposição inflacionária do ano eleitoral (CTA nº 782, Resolução nº 21.296, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, j. 12/11/2002). De igual modo, a reestruturação de carreiras não se confunde com revisão geral de remuneração e, portanto, não se enquadra na vedação do dispositivo (CTA nº 772, Resolução nº 21.054, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, j. 02/04/2002).

O Tribunal também deixou assentado que a revisão remuneratória apenas será ilícita se ultrapassar a recomposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição (CTA nº 1086, Resolução nº 21.812, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, j. 08/06/2004).

2.1.6. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios

a) Dispositivo

> *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:*
>
> *(...)*
>
> *§ 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.*
>
> *§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.*

b) Destinatários

Agentes públicos em geral. Atinge quaisquer autoridades ou servidores que possam deliberar sobre a criação ou execução de programas sociais ou sobre a doação de bens e benefícios à população.

c) Conteúdo da restrição

É proibida, no ano da eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, salvo nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou quando se tratar de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. O § 11 veda expressamente programas sociais executados por entidades vinculadas nominalmente a candidatos ou por eles mantidas.

d) Jurisprudência

O TSE tem interpretado a vedação de forma a preservar a isonomia do processo eleitoral, sem impedir a continuidade de políticas públicas legítimas. Programas sociais executados por entidades vinculadas a candidatos foram considerados ilícitos, ainda que autorizados em lei (art. 73, § 11).

O Tribunal também já admitiu exceções. Foi autorizada, por exemplo, a doação de valores ao projeto Criança Esperança, executado pela Unesco, por se tratar de iniciativa constitucionalmente prioritária à proteção da criança e destituída de viés eleitoral (CTA nº 1357, Res. nº 22.323, Rel. Min. Ayres Britto, j. 03/08/2006). De igual modo, entendeu-se que convênios com entidades públicas e privadas nas áreas de cultura, esporte e turismo, com previsão de contrapartidas, não configuram distribuição gratuita (RESPE nº 282.675, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, j. 24/04/2012).

A AGU consolidou, no Parecer-Plenário nº 02/2016/CNU-Decor/CGU/AGU, que a vedação atinge apenas atos discricionários de doação direta a particulares, não alcançando transferências obrigatórias ou entre entes federativos. Recomendou-se, ainda, que, mesmo quando excepcionadas, não sejam realizadas solenidades ou eventos de divulgação. A exceção também se aplica a programas voltados ao enfrentamento de pandemias formalmente declaradas, conforme a Orientação Normativa CNU/AGU nº 02/2016.

Outros precedentes reconhecem hipóteses específicas de enquadramento como programa social em execução: a outorga de termo de autorização de uso sustentável (Parecer nº 001/2018/CPPAT-Decor/CGU/AGU), a descentralização de créditos via TED, desde que não configurada transferência indevida (Parecer nº

002/2018/CTEL/CGU/AGU), e a distribuição de tablets em programa educacional municipal (RESPE nº 55547, Rel. Min. João Otávio de Noronha, j. 04/08/2015).

A jurisprudência também admitiu a doação de produtos perecíveis em situações excepcionais, como calamidade pública ou programas sociais previamente autorizados em lei, desde que exista pertinência entre o objeto do programa e os alimentos a serem distribuídos (Consulta nº 5639, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 02/05/2015). Em outro caso, considerou-se lícita a concessão de premiações culturais, desde que precedidas de seleção pública com critérios objetivos (Parecer nº 00019/2023/CNDE/CGU/AGU).

Em suma, a regra do § 10 e § 11 visa impedir a utilização da máquina administrativa para fins eleitorais, permitindo apenas exceções objetivas e previamente regulamentadas, com forte ênfase na ausência de conotação eleitoral e na transparência dos procedimentos.

2.1.7. Contratação de shows artísticos

a) Dispositivo

> *Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.*
>
> *Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.*

b) Destinatários

Agentes públicos em geral. Afeta, em particular, os responsáveis por organizar e custear inaugurações de obras públicas ou eventos oficiais com recursos públicos.

c) Conteúdo da restrição

Proíbe, em inaugurações de obras públicas e eventos oficiais custeados pelo erário, a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos. A vedação objetiva impedir a utilização de eventos culturais como instrumento de promoção eleitoral.

d) Jurisprudência

O TSE firmou entendimento de que a restrição se aplica a qualquer forma de espetáculo artístico, ainda que indireto. Assim, está vedada a utilização de transmissões de shows gravados em DVD ou em telões, pois o espírito da norma é evitar a manipulação da vontade do eleitor por meio de apresentações que desviem a

finalidade de comícios e eventos públicos (CTA nº 1261, Res. nº 22.267, Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, j. 29/06/2006).

2.2. Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)

2.2.1. Aumento de despesas com pessoal

a) Dispositivo

Art. 21. É nulo de pleno direito:

(...)

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no

§ 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

b) Destinatários

Titulares de Poder ou órgão da União, estados, Distrito Federal e municípios (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público). A vedação alcança ainda as Mesas Diretoras do Legislativo, Presidentes de Tribunais e Chefes do Ministério Público quando aprovarem planos de carreira, reajustes ou nomeações que resultem em aumento de despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato ou projetem efeitos para além dele.

c) Conteúdo da restrição

Considera-se nulo de pleno direito o ato que resulte em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (inciso II).

Também é nulo o ato que implique aumento da despesa com pessoal mediante parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao término do mandato (inciso III). São igualmente nulos os atos normativos ou administrativos que: a) aprovem planos de alteração, reajuste ou reestruturação de carreiras do setor público; ou b) determinem a nomeação de aprovados em concurso público, quando tais medidas resultem em aumento da despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato ou projetem efeitos financeiros para além dele (inciso IV, alíneas a e b).

O § 1º esclarece que essas restrições se aplicam inclusive em caso de recondução ou reeleição do titular e que incidem apenas sobre ocupantes de cargo eletivo.

O § 2º define que atos de nomeação ou provimento de cargos abrangem não apenas os previstos no § 1º do art. 169 da Constituição, mas também quaisquer outros que gerem criação ou aumento de despesa obrigatória.

d) Jurisprudência

Não foram localizadas decisões específicas do TSE ou do STF a respeito deste dispositivo. A restrição, contudo, é aplicada em paralelo ao regime da Lei Eleitoral, pois também busca impedir que os últimos meses de mandato sejam utilizados para criação de despesas permanentes com fins eleitorais.

2.2.2. Inscrição de restos a pagar sem disponibilidade de caixa

a) Dispositivo

> *Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no*

exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

b) Destinatários

Titulares de Poder ou órgão da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

c) Conteúdo da restrição

É vedado ao titular de Poder ou órgão contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que não tenha suficiente disponibilidade de caixa para seu pagamento.

d) Jurisprudência

A interpretação do TSE sobre este dispositivo passou por evolução. Em decisões mais antigas, o descumprimento do art. 42 era tratado como irregularidade insanável, apta a ensejar inelegibilidade por ato doloso de improbidade administrativa (AgR-RO nº 0600769-92.2018.6.19.0000/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, j. 19.12.2018).

Contudo, em julgados mais recentes, como em 2021, a Corte passou a entender que a violação ao art. 42 da LRF, por si só, não configura automaticamente ato doloso de improbidade nem gera inelegibilidade, sendo necessário examinar o caso concreto para verificar dolo e gravidade (REspEl nº 0600145-71.2020.6.26.0099/SP, Red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 11.5.2021; AgR-REspEl nº 0600190-44.2020.6.21.0122/RS, Red. p/ o acórdão Min. Mauro Campbell Marques, j. 2.12.2021).

As restrições aqui descritas foram sistematizadas em anexo, a fim de facilitar o manuseio e a comparação entre os diferentes dispositivos.

3. EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES NO PERÍODO ELEITORAL

3.1. Tipologia das emendas e o regime impositivo

Por emendas parlamentares entende-se a participação do Poder Legislativo na alocação de recursos da lei orçamentária. São usualmente classificadas em: individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7) e de comissão (RP 8). As transferências especiais a que se refere o art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição Federal (popularmente conhecidas como “emendas Pix”) integram o grupo das emendas individuais.

A impositividade – isto é, a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira – alcança as emendas individuais (EC nº 86/2015) e as de bancada (EC nº 100/2019), nos limites e condições constitucionais. Essa obrigatoriedade, todavia, não é absoluta: subordina-se à inexistência de impedimentos de ordem técnica e às regras de

transparência e rastreabilidade hoje exigidas (item 2.2.5). É justamente nesse ponto – a fronteira entre o caráter impositivo e a natureza, ou não, de *transferência voluntária* – que reside a controvérsia central para o período eleitoral.

3.2. A divergência de interpretação para emendas impositivas

A alínea "a" do inciso VI do art. 73 da Lei Eleitoral diz que:

> *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;*

A questão que se coloca é se a execução de emendas parlamentares impositivas se enquadra no conceito de transferência voluntária para fins da vedação da lei eleitoral. É possível dizer que há duas linhas, uma mais restritiva e outra mais permissiva:

(a) Linha restritiva (TCU e AGU)

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 287/2016-Plenário, assentou que os recursos de emendas individuais, embora dotados de relativa obrigatoriedade, não constituem transferências obrigatórias, mas voluntárias, pois sua execução depende de condicionantes (ausência de impedimento técnico e de contingenciamento). Daí se submeterem à vedação do art. 73, VI, "a".

A AGU, na esteira desse entendimento, estende a restrição a qualquer programação de caráter "impositivo", e a cartilha Condutas Vedadas (edição de 2026)[4] acolhe essa orientação. Sob essa ótica, as transferências especiais ("emendas Pix") incidem plenamente na vedação quando não satisfizerem as três condições cumulativas da exceção (obrigação formal preexistente, cronograma prefixado e obra/serviço em andamento).

(b) Linha permissiva (TSE)

O Tribunal Superior Eleitoral, no RO-El nº 0600384-25 (Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, j. 6/5/2021), firmou que a liberação de emendas parlamentares não

[4] Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federais-em-eleicoes-1/cartilha.

incide na vedação do art. 73, VI, “a”, “dado o seu caráter impositivo e ao fato de não consistir em transferência direta” aos Municípios. Esse entendimento consta das anotações à Lei das Eleições no sítio do próprio TSE[5]. Ressalva-se, contudo, que a destinação dos recursos pode configurar ilícito quando houver desvio de finalidade ou abuso de poder.

Em que pese a divergência, entende-se que, da perspectiva orçamentária, o que qualifica uma transferência como voluntária deve ser a discricionariedade na escolha do objeto e do beneficiário. As emendas parlamentares – individuais (RP 6), de bancada (RP 7) e de comissão (RP 8) – são, na origem, alocação discricionária do parlamentar. O regime impositivo apenas obriga o Executivo a empenhar e pagar a programação de forma equânime, sem lhe retirar esse caráter. Tanto é assim que sua execução depende de habilitação do beneficiário, de plano de trabalho e da inexistência de impedimentos de ordem técnica.

Nesta esteira, transferências obrigatórias são as que decorrem de comando constitucional ou legal e fluem de modo automático (a repartição de receitas e os fundos constitucionais, por exemplo), categoria a que as emendas não pertencem. Por isso, acompanha-se aqui a posição do Acórdão 287/2016 do TCU: as transferências decorrentes de emendas são, para os fins do art. 25 da LRF, transferências voluntárias e, como tais, ficam vedadas no período de defeso (art. 73, VI, "a", da Lei das Eleições).

Alguma dúvida poderia existir em relação às emendas de saúde. A exclusão das transferências "destinadas ao SUS" do conceito de transferências voluntárias (art. 25 da LRF) alcança o financiamento regular e continuado das ações e serviços públicos de saúde, ou seja, os repasses que sustentam o piso constitucional e fluem automaticamente pelos blocos de financiamento, e não a alocação pontual e discricionária de uma emenda, ainda que operacionalizada na modalidade fundo a fundo. Reforça esse entendimento o próprio § 3º do art. 25, ao admitir existirem transferências voluntárias "de saúde". A forma do repasse (fundo a fundo), portanto, não converte, por si só, a emenda em despesa imune à vedação.

O caso mais nítido é o das transferências especiais ("emendas Pix"). Recursos entregues sem convênio e sem cronograma, que passam ao patrimônio do ente no ato do repasse. Trata-se de discricionariedade em estado puro e, por isso, plenamente alcançadas pela vedação.

3.3. A emenda apta e o pagamento de emendas já empenhadas no defeso

Para o efeito da presente análise, entende-se por apta a emenda cuja execução orçamentária (empenho e liquidação) e financeira (pagamento) é obrigatória, salvo

[5] https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-das-eleicoes/lei-das-eleicoes-lei-nb0-9.504-de-30-de-setembro-de-1997.

impedimento de ordem técnica. As hipóteses de impedimento são definidas pela LDO de cada exercício e pela LC nº 210/2024. Na prática, é apta a emenda sem impedimento técnico pendente, com plano de trabalho válido e com autor e beneficiário identificados, pronta para empenho e pagamento.

Quanto à possibilidade de pagar, no defeso, emendas já empenhadas ou aptas, deve-se distinguir o empenho (e o próprio reconhecimento da obrigação) do repasse financeiro a outro ente. O que a vedação proíbe é a realização da transferência voluntária no trimestre. Não atinge, de regra, despesas internas à própria Administração, nem o pagamento de obrigações já constituídas e lastreadas em obrigação formal preexistente com execução fisicamente iniciada antes de 4 de julho de 2026 (exceção legal das obras/serviços em andamento). A jurisprudência exige que a execução esteja materialmente iniciada, não bastando a mera previsão orçamentária ou cronograma.

Daí a importância, se assim for o caso, de concentrar empenho e pagamento antes do início do defeso e, para o que remanescer, assegurar (i) a existência de instrumento formal anterior à janela, (ii) o início físico da execução e (iii) o cumprimento das exigências de transparência e rastreabilidade (item 2.2.5). Nessa linha, atos meramente preparatórios (assinatura de convênios e instrumentos congêneres) seriam admissíveis, desde que a liberação dos recursos só ocorresse após o período eleitoral.

3.4. Restos a pagar e a antecipação de pagamento pela LDO 2026

O principal fato novo de 2026 é a antecipação legal do pagamento das emendas. A LDO 2026 fixou, pela primeira vez, prazo para que o Poder Executivo pague, até o fim do 1º semestre de 2026, o equivalente a 65% do total das emendas impositivas destinadas a transferências especiais e as transferências a fundos de saúde e de assistência social. A medida confere previsibilidade aos gestores e, na prática, desloca o grosso da execução para antes do defeso, atenuando o conflito com a vedação do art. 73, VI, “a”.

Na sanção, houve vetos relevantes, entre os quais o que autorizaria o pagamento de emendas não pagas de exercícios anteriores (2019-2023) e o que admitiria empenho a projetos sem licença ambiental ou projeto de engenharia, sob o fundamento de preservação da qualidade do gasto. (O dispositivo específico da LDO que veicula o cronograma de pagamento deve ser citado pelo número do artigo na versão final.)

Quanto aos restos a pagar – despesas empenhadas em exercícios anteriores e ainda não pagas –, seu pagamento no curso de 2026 segue, em regra, admissível, observadas as condições de transparência (item 2.2.5) e a exceção das obras/serviços em andamento quando envolverem transferência voluntária. É fundamental que empenho, liquidação e pagamento estejam lastreados em obrigações formalizadas e com execução iniciada antes do período vedado.

3.5. Transparência e rastreabilidade (LC nº 210/2024 e STF): as ações parlamentares exigidas

Independentemente do período eleitoral, a execução de emendas passou a depender do cumprimento de critérios de transparência, rastreabilidade e controle da origem e do destino dos recursos, fixados pela LC nº 210/2024 e pelas decisões do STF relatadas pelo Min. Flávio Dino, com plano de trabalho conjunto entre Executivo e Legislativo homologado em 26/2/2025.

Exige-se, entre outros: identificação do(s) parlamentar(es) autor(es) e do beneficiário final no Portal da Transparência; ratificação dos empenhos de emendas de comissão (RP 8) mediante deliberação colegiada; e registro de apoiamento/solicitação.

Desse quadro decorrem ações parlamentares próprias do período, que não se confundem com as condutas vedadas a agentes do Executivo: a deliberação das comissões para identificar solicitantes e ratificar empenhos; a publicação das atas; e o encaminhamento tempestivo das informações aos órgãos executores.

O descumprimento desses requisitos obsta a execução, ainda que se trate de emenda impositiva. Registre-se, como contexto, que em 13/5/2026 o Min. Flávio Dino determinou que o TSE e a PGR apurassem possível uso de emendas em campanhas eleitorais, o que reforça a cautela na destinação dos recursos no período.

3.6. A liberação de recursos extraorçamentários

Para efeitos da presente Nota, considerou-se como recursos extraorçamentários, expressão constante da solicitação, a distribuição de bens e a realização de doações pela Administração em espécie (não pecuniária) – e não como movimentação financeira em sentido contábil. Se essa leitura está correta, a matéria governa-se pelo art. 73, §§ 10 a 12, da Lei das Eleições:

> *Art. 73. (...) § 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.*

A vedação alcança todo o ano eleitoral (e não apenas os três meses), e tem natureza objetiva: a ilicitude independe da comprovação de finalidade eleitoral. São exceções: (i) calamidade pública; (ii) estado de emergência; e (iii) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. O § 11 veda que tais programas sociais sejam executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por ele mantida.

A Lei nº 15.321/2025 (LDO 2026), em dispositivo cujo veto pelo Executivo por inconstitucionalidade foi derrubado, ressalvou a doação onerosa, aquela sujeita a encargo ou condição ao donatário (por exemplo, doação de imóvel à entidade com obrigação de nele construir equipamento público), por não configurar distribuição gratuita (art. 95).

A AGU, no Parecer-Plenário nº 02/2016, firmou que a vedação atinge apenas os atos discricionários de doação direta a particulares, não alcançando transferências obrigatórias ou entre entes federativos, recomendando que, mesmo nas hipóteses excepcionadas, não se realizem solenidades ou eventos de divulgação.

O TSE admite, em situações específicas: (i) a doação de produtos perecíveis vinculada a programa social ou a calamidade[6]; (ii) a distribuição de bens em programa educacional preexistente, como tablets[7]; e (iii) premiações culturais precedidas de seleção pública com critérios objetivos[8]. A criação de novos programas em ano eleitoral foi admitida em contexto de calamidade, como nas enchentes do Rio Grande do Sul em 2024.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesses termos, esta Consultoria permanece à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais.

[6] Consulta nº 5639, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2015.
[7] RESPE nº 55547, 2015.
[8] Parecer nº 00019/2023/CNDE/CGU/AGU.

ANEXO – QUADRO-SÍNTESE DAS VEDAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS EM ANO ELEITORAL

Assunto	Origem	Dispositivo	Descrição resumida
Transferências voluntárias	Lei das Eleições	Art. 73, VI, "a"	Proíbe, nos três meses anteriores ao pleito, repasses discricionários entre entes, salvo obrigação formal preexistente (obra/serviço em andamento, com cronograma) ou emergência/calamidade.
Emendas impositivas	TCU/AGU x TSE	Art. 73, VI, "a"	Divergência: TCU (Ac. 287/2016) e AGU as tratam como transferência voluntária vedada; TSE (RO-El 0600384-25, 2021) afasta a incidência sobre a liberação. LDO 2026 manda pagar 65% antes do defeso.
Transferências especiais (Pix)	CF / LDO 2026	Art. 166-A, CF	Não cumprem as três condições da exceção; pela linha restritiva, incidem na vedação. A LDO 2026 (Lei 15.321/2025) determina pagamento mínimo de 65% das dotações consignadas antes do defeso.
Emenda "apta" / impedimento técnico	LC 210/2024 e LDO	LC 210/2024	Emenda apta, para esta Nota, é a de execução obrigatória sem impedimento técnico, com autor/beneficiário identificados. Pagamento exige transparência e rastreabilidade.
Transparência/rastreabilidade	LC 210/2024 + STF	LC 210/2024	Identificação de autor e beneficiário; ratificação de empenhos de comissão (RP 8); plano de trabalho homologado em 26/2/2025.
Pessoal	Lei das Eleições	Art. 73, V	Veda movimentação de pessoal nos três meses anteriores ao pleito até a posse, com exceções.
Aumento de despesa com pessoal	LRF	Art. 21	Nulo o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias finais do mandato ou com efeitos além dele.
Publicidade institucional	Lei das Eleições	Art. 73, VI, "b"	Veda publicidade institucional no trimestre, salvo grave e urgente necessidade reconhecida pela Justiça Eleitoral.
Gastos com publicidade	Lei das Eleições	Art. 73, VII	Limita, no 1º semestre, despesas de publicidade à média dos três últimos anos.
Distribuição gratuita de bens	Lei das Eleições	Art. 73, §§ 10 e 11	Proíbe, no ano eleitoral, distribuição gratuita de bens/valores/benefícios, salvo calamidade, emergência ou programa social anterior.
Shows em inaugurações	Lei das Eleições	Art. 75	Veda, nos três meses anteriores, contratação de shows pagos com recursos públicos em inaugurações.
Restos a pagar sem caixa	LRF	Art. 42	Veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, contrair obrigação sem

			disponibilidade de caixa para o exercício seguinte.