



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/CONUNI/CGU

PARECER Nº 00005/2026/CNDE/CGU/AGU

NUP: 00170.004398/2025-68

INTERESSADOS: SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - SECOM/PR
ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: DIREITO ELEITORAL E ADMINISTRATIVO. CONSULTA FORMULADA PELA SUBSECRETARIA DE GESTÃO E NORMAS (SUBNOR/SECOM). PUBLICIDADE EM ANO ELEITORAL. ART. 73, INCISO VII, DA LEI Nº 9.504/1997. SISTEMA DE COMUNICAÇÃO DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (SICOM). COMPETÊNCIA COORDENADORA DA SECOM/PR. NATUREZA TÉCNICO-ADMINISTRATIVA DA DISTRIBUIÇÃO INTERNA DE LIMITES, ORIENTADA PELA POLÍTICA COMUNICACIONAL DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE REMANEJAMENTO ENTRE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E ENTIDADES DA INDIRETA, INCLUÍDAS AS EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA E SUAS SUBSIDIÁRIAS, DESDE QUE INTEGRANTES DO SICOM. OBSERVÂNCIA IMPRESCINDÍVEL DO TETO GLOBAL CONSOLIDADO E DO INDIVIDUAL DE CADA EMPRESA ESTATAL. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO, RASTREABILIDADE E GOVERNANÇA.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de resposta à consulta formulada pela Subsecretaria de Gestão e Normas da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (SUBNOR/SECOM/PR), por meio do Ofício nº 371/2026 (seq. 72). O consultante questiona a possibilidade jurídica de realizar remanejamentos ou redistribuições dos limites de gastos com publicidade institucional anteriormente atribuídos aos entes integrantes do SICOM, abrangendo órgãos da administração direta e entidades da indireta (incluindo estatais), desde que preservado o teto global definido pela legislação eleitoral.
2. A Consultoria Jurídica junto a SECOM/PR exarou o **Parecer nº 00092/2026/GAB-CONJUR-SECOM-PR** (seq. 73), respondendo positivamente a consulta e solicita “a remessa dos autos à Consultoria-Geral da União – CGU/AGU, para ciência e eventual manifestação complementar”.
3. O Chefe de Gabinete da Consultoria-Geral da União determinou (seq. 75), de ordem do Consultor-Geral, a distribuição dos “presentes autos, com urgência, à Consultoria Nacional da União de Uniformização, para o obséquio de sua análise e manifestação.” Chegou o processo para minha relatoria no âmbito da CÂMARA NACIONAL DE DIREITO ELEITORAL - CNDE/CONUNI/CGU (seq. 77).
4. Diante da consulta formalizada, realiza-se, por meio deste opinativo, a interpretação do inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, no sentido de analisar a possibilidade de haver o remanejamento interno de limites de publicidade entre órgãos e entidades submetidas ao SICOM, com a observância ao limite global de publicidade.
5. A matéria em exame é da competência da CONJUR/SECOM, pois não há apresentação de divergência com outra unidade da AGU, portanto, somente em caráter de colaboração entende-se cabível a atuação dessa Câmara, ainda mais diante da exiguidade do prazo para manifestação colegiada.
6. É o relatório. Passa-se à análise.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

II.1 Da Competência e Organização da SECOM/PR.

7. A Secretaria de Comunicação Social (SECOM) é órgão essencial da Presidência da República, conforme a Lei nº 14.600/2023. Compete a ela formular a política de comunicação, bem como coordenar, normatizar e supervisionar a publicidade e o patrocínio de toda a administração pública federal, direta e indireta, nos termos do art. 6º do citado diploma legal e sua regulamentação.

8. O art. 7º do anexo do Decreto nº 11.362/2023, que ao organizar a estrutura regimental da SECOM, define especificamente à Subsecretaria de Gestão e Normas a competência para coordenar os procedimentos de cálculo e atribuição de limites de gastos publicitários em anos de eleição.

II.2 Do Sistema de Comunicação de Governo (SICOM).

9. O SICOM, instituído pelo Decreto nº 6.555/2008, visa à atuação integrada e eficiente da comunicação governamental. Ele é integrado pela SECOM como órgão central e pelas unidades de comunicação de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, portanto inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista federais.

10. Cabe ao órgão central atribuir os limites de despesas com publicidade para o cumprimento da legislação eleitoral e atender a missão legal fundamental da SECOM de formular a política comunicacional do Poder Executivo Federal. Daqui decorre a expressa autorização do ordenamento jurídico para SECOM definir, de acordo com a política de comunicação, os limites de valores da Publicidade Institucional por órgão da administração direta e entidades da administração indireta federais.

II.3 Da Média de Gastos com Publicidade como Limite Legal.

11. O art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 14.356/2022, proíbe empenhar **despesas com publicidade dos órgãos públicos federais e das entidades da administração indireta**, no primeiro semestre do ano eleitoral, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados nos três anos anteriores.

12. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 7178, validou este novo critério de cálculo, ressaltando que o objetivo da norma é evitar o uso da máquina administrativa para desequilibrar o pleito, mas que o aprimoramento técnico da fórmula não implica, por si só, em aumento desproporcional de gastos ou ofensa à moralidade.

13. A existência de outra média como limite legal para publicidade previsto no estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias não afasta a exigência de elas também cumprirem a conduta vedada pela lei eleitoral geral, nos termos do art. 93, §2º da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016:

§ 2º É vedado à empresa pública e à sociedade de economia mista realizar, em ano de eleição para cargos do ente federativo a que sejam vinculadas, despesas com publicidade e patrocínio que excedam a média dos gastos nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito ou no último ano imediatamente anterior à eleição.

II.4 Do Limite Global Único e Possibilidade de Remanejamento Interno.

14. A interpretação consolidada pela Advocacia-Geral da União (AGU) desde a Nota nº AGU/LS-02/2002 é de que a Administração Pública Federal deve observar um limite único e global para os gastos com publicidade. A Nota nº AGU/LS-02/2002 aprovada pelo então Advogado-Geral da União complementou as manifestações anteriores da AGU (Nota nº AGU/LS-02/1998, de 4 de maio de 1998; Nota nº AGU/LS/nº 01/2001, de 31 de outubro de 2001; Consulta/AGU/LS/nº 01/2002, de 15 de maio de 2002), resultando no entendimento que o controle eleitoral incide sobre o somatório consolidado dos gastos em publicidade de todo o Poder Executivo, incluindo os realizados pelas chamadas empresas estatais.

15. Como o teto legal é global, a distribuição individualizada de limites pela SECOM aos entes do SICOM possui natureza técnico-administrativa e gerencial, e não de barreiras jurídicas imutáveis, tudo no intuito de alcançar o interesse público da política comunicacional do Poder Executivo Federal que permite a mudança de prioridades governamentais, como campanhas urgentes ou reprogramações administrativas próprios da natureza da comunicação social.

16. Portanto, mais do que não existir vedação jurídica ao remanejamento interno de limites entre órgãos e entidades, incluindo Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias, há expressa autorização do

ordenamento jurídico para que a SECOM/PR defina esses limites de publicidade do melhor modo que atenda a política de comunicação do Poder Executivo Federal, **desde que o teto global consolidado não seja ultrapassado (art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/1997), nem a média específica de cada empresa estatal (art. 93, §2º da Lei nº 13.303/2016).**

17. Tal entendimento também está adequado a situação análoga analisada pelo STF na ADI 6533 ao definir que o limite global de gastos com pessoal poderia ser alterado internamente, de forma a redistribuí-los de acordo com a nova realidade institucional de cada órgão, desde que mantido o limite global de gastos com pessoal estabelecidos em lei:

EMENTA

...

5. Viabilidade, em tese, do remanejamento proporcional da distribuição interna do limite global da receita corrente líquida para as despesas com pessoal entre a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado de Roraima, **desde que observado, em absoluto, o percentual máximo** estabelecido pela LRF e as reais necessidades orçamentárias dos órgãos envolvidos. (grifamos)

...

II.5 Das Cautelas e Requisitos de Governança.

18. Para a realização de eventuais remanejamentos, a SECOM deve observar rigorosos critérios de controle para mitigar riscos de questionamentos junto a Justiça Eleitoral, sobretudo em relação a afastar alegações de abuso de poder político de autoridade ou de desequilíbrio ao pleito eleitoral, conforme jurisprudência consolidada pelo TSE (RO nº 265041, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 05/04/2017 e AIJE nº 0600814-85/DF, Relator Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 30/6/2023).

19. Para tanto, resumimos as seguintes recomendações:

- **Observância dos Limites:** respeitada a lei orçamentária, não ultrapassar no primeiro semestre do ano eleitoral o limite global de publicidade e nem o limite de cada empresa estatal durante o ano da eleição;
- **Motivação Técnica:** cada redistribuição deve ser fundamentada em necessidades institucionais claras, reprogramações de execução, alteração de cronograma, dentre outras devidamente justificadas no âmbito da política de comunicação do Poder Executivo Federal;
- **Transparência e Rastreabilidade:** os ajustes devem ser formalizados em processo administrativo específico, garantindo que a origem e o destino dos limites remanejados possam ser auditados; e
- **Finalidade Institucional:** deve-se assegurar que as despesas mantenham o caráter educativo, informativo ou de orientação social, sem desvio de finalidade para promoção pessoal ou eleitoral.

IV. CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, em colaboração a CONJUR/SECOM, conclui-se que é juridicamente possível o remanejamento interno de limites de publicidade entre órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, incluindo empresas estatais submetidas ao SICOM, desde que:

a. respeitada a lei orçamentária, não seja ultrapassado o limite global de publicidade, nem o limite individual de cada empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, todos integrantes do SICOM;

b. a medida possua natureza estritamente técnico-administrativa dentro da política de comunicação do Poder Executivo Federal e seja devidamente motivada e documentada; e

c. sejam observadas as diretrizes de governança, transparência e rastreabilidade, bem como garantida a finalidade institucional da medida.

21. É o parecer.

À consideração superior.

LUÍS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS

Advogado da União

Relator

De acordo com o relator:

DANILO BARBOSA DE SANT'ANNA

Advogado da União

HADERLANN CHAVES CARDOSO

Advogado da União

ISABELA MARQUES SEIXAS

Advogada da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE

Advogada da União

RAFAEL ROSSI DO VALLE

Advogado da União

RENATO DO REGO VALENÇA

Advogado da União

TÔNIA LAVOGADE COSTA

Advogada da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00170004398202568 e da chave de acesso c705a999



Documento assinado eletronicamente por IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-06-2026 14:24. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISABELA MARQUES SEIXAS, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISABELA MARQUES SEIXAS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 22:30. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENÇA, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENÇA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 21:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por TONIA LAVOGADE COSTA, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TONIA LAVOGADE COSTA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 20:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL ROSSI DO VALLE, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL ROSSI DO VALLE, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 19:52. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por HADERLANN CHAVES CARDOSO, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): HADERLANN CHAVES CARDOSO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 19:35. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por DANILO BARBOSA DE SANTANNA, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANILO BARBOSA DE SANTANNA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 19:58. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, 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 3250795407 e chave de acesso 0a49bec6 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUIS HENRIQUE MARTINS DOS ANJOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2026 19:27. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.