

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 202200010040350

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1291/2022 - GAB

DIREITO ADMINISTRATIVO
E ELEITORAL. CONSULTA.
CONDUTAS VEDADAS A
AGENTES PÚBLICOS EM
ANO ELEITORAL.
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.
ART. 16, PARÁGRAFO
ÚNICO, DA LEI ESTADUAL
Nº 15.503/2005. VEDAÇÃO
A QUALQUER TIPO DE
PARTICIPAÇÃO EM
CAMPANHA DE INTERESSE
POLÍTICO-PARTIDÁRIO OU
ELEITORAL. ART. 73,
INCISO VI, ALÍNEA "B", DA
LEI FEDERAL Nº 9.504/97.
PUBLICIDADE
INSITUCIONAL VEDADA
NOS 03 (TRÊS) MESES QUE
ANTECEDEM O PLEITO.
DEVER DE OBSERVÂNCIA,
INCLUSIVE, NO TOCANTE
ÀS MÍDIAS DIGITAIS, NAS
QUAIS SE INCLUEM AS

REDES SOCIAIS (DESPACHO
Nº 1173/2022 - GAB).
DESPACHO REFERENCIAL.
PORTARIA Nº 170-GAB/
2020-PGE. MATÉRIA
ORIENTADA.

1. Iniciaram os presentes autos com o Ofício nº 1128/2022/SUPER/COEX/IDTECH ([000031718470](#)), do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano, organização social responsável pela gestão do Hospital Estadual Dr. Alberto Rassi - HGG, por meio do qual são apresentados questionamentos relativos ao conteúdo veiculado pelo Ofício Circular nº 1/2022 - SECOM, lastreado na [Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE](#), no tocante às condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral.

2. Narra-se que, para atendimento das orientações veiculadas, o site e as demais redes sociais do Hospital Estadual Dr. Alberto Rassi - HGG foram suspensos, o que ocasionará efetivo prejuízo à sociedade, notadamente em relação ao programa Saúde na Praça, “cujo objetivo é promover ações de conscientização, prevenções de doenças e orientações para a melhora da qualidade de vida da população, sendo todos serviços oferecidos gratuitamente pela ‘tenda da saúde’”.

3. Assevera-se, ainda, que “as páginas do Facebook e Instagram, e até mesmo o site do HGG, tem como tem [sic] finalidade, também, a divulgação de campanhas do projeto Saúde na Praça que tratam da conscientização e prevenção de problemas respiratórios, prevenção da obesidade, diabetes, colesterol, doenças renais, AVC, saúde digestiva, outubro rosa, novembro, azul, dentre tantos outros”, motivo pelo qual se solicitou análise e permissão da Secretaria de Estado da Saúde para continuidade do uso das mídias digitais.

4. Pelo Despacho nº 1531/2022 - SES/SUPER ([000031859656](#)), a Superintendência de Performance da Secretaria de Estado da Saúde, acolhendo sugestão da Gerência de Avaliação de Organizações Sociais (Despacho nº 816/2022 - SES/GAOS - evento [000031747211](#)), submeteu o feito à análise da Procuradoria Setorial, a qual, por sua vez, proferiu o Parecer SES/PROCSET nº 487/2022 ([000031915092](#)), que assim concluiu:

"10. À vista de tais razões, esta Procuradoria Setorial entende serem as conclusões declinadas no Despacho nº 1173/2022 - GAB (000031912021, Processo nº 202200003012616) aplicáveis às organizações sociais parceiras deste ente político, com o intuito de resguardar a legitimidade das eleições vindouras.

11. Tal apreensão, anote-se, não retrata qualquer sorte de equiparação da natureza jurídica da entidade privada com aquela ostentada pela Administração Pública, mas apenas reforço de parcial derrogação do regime jurídico a que está submetida às

prescrições do inarredável arcabouço jurídico publicista que deve se fazer presente no trato de temas de interesse comum."

5. Encaminhado o feito a esta Assessoria de Gabinete foi aberta a Diligência nº 34/2022 - PGE/ASGAB ([000032069944](#)), para oitiva da Secretaria de Estado da Comunicação, por sua Procuradoria Setorial, nos termos do art. 31 da Lei estadual nº 20.491/2019, considerando-se as disposições do Ofício Circular nº 1/2022 - SECOM, assim como a pertinência temática da matéria.

6. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Comunicação, por sua vez, proferiu o Parecer Jurídico SECOM/PROCSET nº 13/2022 ([000032073177](#)), reiterando o entendimento esposado no Parecer Jurídico SECOM/PROCSET nº 11/2022 (Processo SEI nº 202200010040059, evento [000031743830](#)), relativo a consulta também realizada pelo Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano e que concluiu pela necessidade de prévia autorização da Justiça Eleitoral para divulgação de campanhas de saúde, em razão de as ações da organização social, no âmbito do contrato de gestão, serem alcançadas pelas disposições do art. 73, inciso VI, alínea "b", da Lei federal nº 9.504/97.

7. É o relatório.

8. Ostentando inegável importância social, o terceiro setor é composto de pessoas jurídicas de direito privado, sem finalidade lucrativa, que desempenham atividades de relevante interesse público, em áreas como saúde, educação, ensino, pesquisa científica, cultura, proteção ao meio-ambiente, dentre outras.

9. Com o objetivo de fomentar tais atividades, o ordenamento jurídico passou a prever qualificações jurídicas que, uma vez conferidas a tais entidades, viabilizam a celebração de termos e ajustes de parceria com o Poder Público, por meio dos quais lhes são conferidos benefícios e incentivos.

10. Uma dessas qualificações jurídicas é a de organização social, que possibilita às entidades qualificadas a celebração de contratos de gestão com o Poder Público, a partir dos quais, mediante o cumprimento dos programas de trabalho, podem a elas ser destinados recursos orçamentários, serem-lhes cedidos servidores ou, ainda, permitir-se-lhes o uso de bens públicos. No Estado de Goiás, a qualificação de entidades como organizações sociais é regida pela Lei estadual nº 15.503/2005.

11. A presente consulta é de autoria do Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano, organização social responsável pela gestão do Hospital Estadual Dr. Alberto Rassi - HGG, e tem como objeto central o conteúdo veiculado pelo Ofício Circular nº 1/2022 - SECOM, lastreado na [Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE](#), no tocante às condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral.

12. Iniciando-se a análise pontual que, nos termos do art. 16, parágrafo único, da Lei estadual nº 15.503/2005, é vedado à entidade qualificada como organização

social qualquer tipo de participação em campanha de interesse político-partidário ou eleitoral. Dessa forma, independentemente da celebração de contrato de gestão, o simples fato de a entidade ser qualificada como organização social já atrai a incidência dessa vedação mais ampla, que impede qualquer tipo de envolvimento em campanhas eleitorais.

13. Especificamente quanto à atuação no desempenho de atividades públicas são previstas, na legislação, em especial na Lei federal nº 9.504/97 e na Lei Complementar federal nº 64/90, uma série de disposições voltadas à legitimidade do processo eleitoral e à preservação da isonomia entre os candidatos em disputa. Entre essas disposições encontram-se as condutas vedadas aos agentes públicos, pelas quais, em nome da incolumidade do regime democrático, efetivamente se interfere no exercício da função administrativa, vinculada ou discricionária, com o objetivo de se prevenirem desvios.

14. Nesse contexto, deve-se averiguar, preliminarmente, em que medida as restrições em debate alcançam referidas entidades, as quais, como já se esclareceu, possuem natureza jurídica de direito privado.

15. A definição de agente público é trazida pelo art. 73, § 1º, da Lei federal nº 9.504/97, segundo o qual “reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional”.

16. Trata-se, portanto, de conceito amplo, que abrange concessionários e permissionários de serviços públicos e delegatários de função pública, além de “quaisquer outros que tenham alguma atividade pública, seja qual for a natureza da relação que determina esse exercício”, tal como explicitado no item 9 da [Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE](#).

17. É bem verdade que esta Casa já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema quando da emissão do Despacho nº 912/2018 SEI - GAB (Processo SEI nº [201800010029630](#), evento [4350081](#)), entendendo pela inaplicabilidade, às organizações sociais, do art. 1º, inciso V, do então vigente Decreto estadual nº 9.228/2018, que dispunha sobre condutas vedadas aos agentes públicos durante as eleições de 2018, e reproduzia, em referido dispositivo, a vedação constante do art. 73, inciso V, da Lei federal nº 9.504/97^[1].

18. Entretanto, restringiu-se o opinativo unicamente à vedação prevista no art. 1º, inciso V, do Decreto estadual nº 9.228/2018, ficando ressalvada a análise casuística quanto às demais vedações, nos seguintes termos:

“5. Considerando essa premissa, não se pode afirmar de antemão a inaplicabilidade das vedações da lei eleitoral (Lei 9.504/1997) ou do Decreto supracitado aos dirigentes e empregados das organizações sociais, tendo em conta a amplitude do conceito de agente público adotado por esta Casa, conforme estabelecido na Nota Técnica n. 01/2018^[2], motivo pelo qual a solução aqui assentada se atina somente ao artigo 1º, inciso V, do Decreto, face ao posicionamento do Supremo na ADI 1.923/DF

de que os trabalhadores contratados pelas OS não são considerados servidores públicos.

6. É dizer: nada obstante a vedação à contratação e demissão de pessoal no período eleitoral não atinja as OS, ante o dever de impessoalidade na gestão da coisa pública, estas são desautorizadas, por qualquer ato de sua autoria, a interferir no equilíbrio entre os candidatos nas eleições. De sorte que a destinação das demais vedações legais às OS devem ser verificadas casuisticamente.” (g. n.)

19. No presente caso, analisa-se a abrangência da vedação do art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei federal nº 9.504/97, que dispõe que, com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, é vedado aos agentes públicos, nos 03 (três) meses que antecedem o pleito, 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. Trata-se de infração de natureza objetiva, bastando a prática da conduta para a sua materialização, independentemente da aferição de intuito eleitoreiro.

20. Diferentemente da situação analisada pelo Despacho nº 912/2018 SEI - GAB (Processo SEI nº [201800010029630](#), evento [4350081](#)), atinente às relações trabalhistas, de cunho privado, firmadas entre as organizações sociais e seus empregados, aqui está em debate a divulgação do desempenho, pela organização social, de atividades de interesse público, objeto do contrato de gestão, as quais, por extravasarem o âmbito estritamente privado dos negócios afetos à entidade, atingem diretamente a população e contribuem para a formação de uma consciência social, com potencial para afetar a igualdade de oportunidade entre os candidatos.

21. Em face do conceito legal alargado de agente público, assim como em razão dos efeitos extroversos das atividades desenvolvidas, estas não podem ser objeto de publicidade institucional nos 03 (três) meses que antecedem o pleito, estando as organizações sociais abrangidas pela vedação estampada no art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei federal nº 9.504/97.

22. Ressalte-se que, nos termos dos itens 71 e 72 da [Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE](#), nos 03 (três) meses que antecedem o pleito é vedado autorizar publicidade institucional, ainda que ela ostente, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, caráter educativo, informativo ou de orientação social. Outrossim, haverá infração ao dispositivo ainda que a publicidade tenha sido contratada, autorizada ou tido sua veiculação iniciada antes do prazo da proibição, devendo ser ressaltado que a mera divulgação de atos oficiais, como atos legais e normativos, não configura publicidade institucional e, por isso, não está abarcada pela vedação.

23. Dessa forma, a publicidade de campanhas de conscientização e prevenção de doenças, ainda que de caráter educativo, informativo ou de orientação social, não são permitidas, salvo nos casos de grave e urgente necessidade pública, mediante autorização solicitada à Justiça Eleitoral pela autoridade máxima do órgão/entidade e, ainda assim, sem que a elas se atribua qualquer conotação eleitoral, nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

"[...] Instituto Nacional do Câncer. Distribuição. Folderes. Estímulo. Doação. Sangue. Plaquetas. Medula óssea. Autorização. 1. Divulgação autorizada, observado o disposto no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal." NE: Trecho do voto do relator: "É certo que, tratando-se de campanha, a ser realizada pelo Instituto Nacional do Câncer (INCA), que visa a estimular a doação de sangue, plaquetas e medula óssea, necessários a diversos procedimentos no tratamento dos pacientes, não há como negar que a hipótese reflete grave e urgente necessidade pública. Assim, entendo que o caso se enquadra na parte final da alínea b do inciso VI do artigo 73 da Lei 9.504/97." (Res. nº 23290 na Pet nº 154383, de 1º.7.2010, rel. Min. Marcelo Ribeiro) (g. n.)

"[...] Publicidade institucional em período vedado. - Para que seja reconhecida a exceção prevista no art. 73, VI, b, da Lei das Eleições, a circunstância de grave e urgente necessidade pública deve ser previamente reconhecida pela Justiça Eleitoral. [...]" NE: Caso de divulgação de campanha de prevenção de doença cardíaca." (Ac. de 8.9.2011 no AgR-REspe nº 781985, rel. Min. Arnaldo Versiani)(g. n.)

"PETIÇÃO. PEDIDO DE VEICULAÇÃO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. CAMPANHA DE DOAÇÃO DE SANGUE. ART. 73, VI, b, DA LEI Nº 9.504/97. DEFERIMENTO DO PEDIDO COM RESSALVA. Trata-se de pedido apresentado pela Secretaria Especial de Comunicação da Presidência da República, com fulcro no art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/97, no qual submete à análise deste Tribunal Superior as peças e materiais destinados à Campanha de Doação de Sangue pelo Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA) durante o período eleitoral. (...) Observo, por fim, que as peças publicitárias apresentadas pela Requerente que fazem referência ao Governo Federal devem ser adequadas para atender ao estrito comando do art. 37, § 1º, da Constituição da República, conforme precedente firmado na Pet nº 808-11/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 17/7/2014, podendo constar, tão somente, a indicação do Órgão responsável. Ex positis, defiro o pedido de veiculação de publicidade institucional, permitindo-se a identificação do Órgão responsável, com a ressalva de que não deve haver referência ao Governo Federal, nos termos do art. 37, § 1º, da Constituição da República." (TSE - Pet: 06007329320186000000 Brasília/DF, Relator:

Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 07/08/2018, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 09/08/2018 - nº 158) (g. n.)

24. Deve-se ressaltar, porém, que as vedações atinentes à veiculação de publicidade institucional não impedem a mera divulgação, ao público, da realização de atividades que se desenvolvem em determinado local e momento, mediante participação da sociedade, como parece ser o caso da divulgação do local, horário e serviços fornecidos no evento da Tenda da Saúde, nos termos do item 76 da [Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE](#):

"76. Exemplos de condutas permitidas: (...) divulgação ao público, em qualquer período, de medidas de execução de programas sociais as quais só se realizam mediante a efetiva participação da sociedade, como notícias de abertura de inscrições em cadastro de requerimento de benefício, de atendimento gratuito de saúde a ser realizado em determinado local e momento, assim como os outros tipos de comunicados congêneres. Enfatizo, de qualquer forma, que contextos que indiquem amoldarem-se à ressalva do inciso VI, "b", quando diz "em caso de grave e urgente necessidade pública", requerem prévia autorização pela Justiça Eleitoral."

25. Conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, "a publicidade institucional não se restringe apenas a impressos ou peças veiculadas na mídia escrita, radiofônica e televisiva, porquanto não é o meio de divulgação que a caracteriza, mas, sim, o seu conteúdo e o custeio estatal para sua produção e divulgação"[\[3\]](#).

26. Nesse contexto, partindo-se da premissa de que as mídias digitais, nas quais se incluem as redes sociais e os sítios na internet[\[4\]](#), são verdadeiros meios de comunicação de que fazem uso a Administração Pública e, por extensão, as organizações sociais, no desempenho de funções públicas, sobre elas também incidirão as vedações do art. 73, inciso VI, alínea "b", da Lei federal nº 9.504/97, sendo dever dos gestores i) não veicular publicidade institucional vedada, nas mídias digitais, durante os 03 (três) meses que antecedem o pleito e ii) ocultar/tornar inacessíveis conteúdos antigos veiculadores dessa mesma publicidade, sem que seja necessária, porém, a completa suspensão/inativação dos perfis ou páginas, na linha do orientado pelo Despacho nº 1173/2022 - GAB (Processo SEI nº 202217697000334, evento [000031809523](#))[\[5\]](#).

27. Em face do exposto, acolho o Parecer SES/PROCSET nº 487/2022 ([000031915092](#)) e o Parecer Jurídico SECOM/PROCSET nº 13/2022 ([000032073177](#)), orientando que:

(i) Independentemente da celebração de contrato de gestão, é vedado à entidade qualificada como organização social qualquer tipo de participação em campanha de interesse político-partidário ou eleitoral, nos termos do art. 16, parágrafo único, da Lei estadual nº 15.503/2005;

(ii) Especificamente quanto às atividades públicas desenvolvidas no âmbito dos contratos de gestão, sujeitam-se as organizações sociais às vedações à

publicidade institucional constantes do art. 73, inciso VI, alínea “b”, da Lei federal nº 9.504/97;

(iii) A publicidade de campanhas de conscientização e prevenção de doenças, ainda que de caráter educativo, informativo ou de orientação social, não são permitidas no período de 3 (três) meses que antecedem o pleito, salvo nos casos de grave e urgente necessidade pública, mediante autorização solicitada à Justiça Eleitoral pela autoridade máxima do órgão/ entidade e, ainda assim, sem que a elas se atribua qualquer conotação eleitoral;

(iv) Permite-se, porém, que sejam divulgadas ao público, a qualquer tempo e independentemente de autorização da Justiça Eleitoral, medidas de execução de programas sociais as quais só se realizam mediante a efetiva participação da sociedade, como meras notícias de atendimento gratuito de saúde a ser realizado em determinado local e momento, sem qualquer conotação eleitoral; e

(v) Permite-se que as mídias digitais relacionadas às atividades públicas desenvolvidas no âmbito dos contratos de gestão continuem operantes, sem que seja obrigatória a suspensão/retirada do ar, desde que observados os delineamentos acima, as demais disposições legais, assim como as orientações exaradas pelo Despacho nº 1173/2022 - GAB (Processo SEI nº 202217697000334, evento [000031809523](#)).

28. Por fim, ressalta-se que a presente orientação não elide a mais absoluta observância das leis e regulamentos a que se sujeita o gestor, a quem compete o juízo de valor, nas situações concretas, quanto ao mérito do conteúdo veiculado e ao monitoramento das interações digitais.

29. Outrossim, insta relevar que desvios de conduta podem atrair a incidência do art. 22 da Lei Complementar federal nº 64/90, que prevê a possibilidade de abertura de investigação judicial para apuração de uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade.

30. Orientada a matéria, retornem os autos à Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial, para os devidos fins. Antes, a presente orientação referencial (instruída com cópia do Parecer SES/PROCSET nº 487/2022, do Parecer Jurídico SECOM/ PROCSET nº 13/2022 e do presente despacho) deve ser participada aos Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta e no CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

[1] "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;" [2] A Nota Técnica n. 01/2018 foi alterada e consolidada pela [Nota Técnica nº 3/2021 - GAPGE](#). [3] Ac. de 7.12.2017 no RO nº 172365, rel. Min. Admar Gonzaga. [4] "Mídia Digital: é a estrutura de sistemas de telecomunicação, processos digitais e conteúdo utilizada para transmitir comunicações que, em comum, utilizam-se da internet (art. 5º, I, Lei 12.965/14). A expressão também é utilizada neste trabalho como sinônimo de peça de publicidade ou criativo inserida em meios de divulgação digitais, conforme utilizado pela prática comercial do setor." Boas Práticas Aplicáveis à Utilização de Mídias Digitais pela Administração Pública Federal. Controladoria-Geral da União e Secretaria Especial de Comunicação Social do Ministério das Comunicações. Julho de 2022. <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/arquivos/sfc-boas-praticas-aplicaveis-a-utilizacao-de-midias-digitais-pela-administracao-publica-federal.pdf>>. Acesso em 28/07/2022, às 01:16. [5] "DIREITO ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. CONSULTA. CONDUTAS VEDADAS A AGENTES PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL. USO DE REDES SOCIAIS OFICIAIS. ART. 73, INCISO VI, ALÍNEA "B", DA LEI FEDERAL Nº 9.504/1997. PUBLICIDADE INSITITUCIONAL VEDADA NOS TRÊS MESES QUE ANTECEDEM O PLEITO. DEVER DE OBSERVÂNCIA. POSTAGENS ANTERIORES AO PERÍODO DE DEFESO, QUE VEICULEM CONTEÚDO VEDADO. ALTERNATIVAS POSSÍVEIS. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA."

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial