

NOTA TÉCNICA APM Nº 31, DE 26 DE JUNHO DE 2026

ÁREA: Direito Administrativo. Direito Eleitoral. Direito Financeiro. Advocacia Pública.

TÍTULO: Convênio celebrado antes do período de vedação eleitoral: regularização orçamentária, recebimento de verba, expedição de ordem de serviço e início de obra no período vedado. Possibilidade e limites.

REFERÊNCIAS: Constituição Federal, arts. 30, I e VIII; 165. Lei nº 9.504/1997, art. 73, VI, "b" e § 10. Lei nº 4.320/1964. Lei Complementar nº 101/2000. Lei Federal nº 13.019/2014. Decreto Federal nº 6.170/2007. Resolução TSE nº 23.736/2024. Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE: Período eleitoral. Vedações eleitorais. Convênio. Atos continuativos. Suplementação orçamentária. Ordem de serviço. Início de obra. Lei nº 9.504/1997, art. 73.

1. PREÂMBULO

A presente Nota Técnica tem por finalidade orientar os Municípios paulistas sobre a possibilidade jurídica de execução de convênio – firmado e aditado antes do início do período de vedação eleitoral – durante o período compreendido entre quatro de julho e o término das eleições de 2026, nos termos da Lei nº 9.504/1997.

A questão prática subjacente é a seguinte: celebrado o convênio e firmado o respectivo aditamento antes do período vedado, o Município recebeu a verba correspondente já no curso do período de vedação eleitoral. Para que os recursos possam ser formalmente incorporados ao orçamento municipal e utilizados na execução do objeto conveniado, torna-se necessária suplementação orçamentária. Obtida essa regularização, impõe-se a expedição de ordem de serviço para dar início às obras, igualmente no período vedado.

Esse encadeamento de atos suscita dúvida relevante: quais

desses atos são juridicamente permitidos no período vedado? Há risco de enquadramento nas condutas proibidas pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997?

A resposta a essas questões exige a distinção precisa entre atos que constituem novas transferências voluntárias – vedados pela legislação eleitoral – e atos de mera execução de instrumento preexistente, os quais não configuram conduta vedada, desde que observados os requisitos legais aplicáveis.

2. CONTEXTO NORMATIVO

2.1 AS VEDAÇÕES ELEITORAIS DO ART. 73 DA LEI Nº 9.504/1997

O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 enumera condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais. Para os fins desta Nota Técnica, destacam-se as seguintes proibições, vigentes a partir de quatro de julho de 2026 até o encerramento do pleito:

- a) celebrar ou assinar convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que resultem em transferência de recursos a Estados, Municípios e organizações não-governamentais (art. 73, VI, "a");
- b) autorizar ou realizar transferência voluntária de recursos da União ou dos Estados aos Municípios, inclusive para o custeio de despesas pessoal (art. 73, VI, "a", in fine);
- c) fazer pronunciamento em inauguração de obras públicas (art. 73, VI, "b").

O § 10 do mesmo art. 73 estabelece exceção expressa para as transferências feitas em decorrência de convênios firmados com anterioridade ao período de vedação e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

2.2 O PRINCÍPIO DOS ATOS CONTINUATIVOS

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral consolidou o entendimento de que as vedações eleitorais alcançam atos novos – ou seja, aqueles que inauguram uma relação jurídica ou implicam deliberação autônoma no período proibido,

mas não atingem atos de execução decorrentes de obrigação preexistente e regularmente assumida antes do início do defeso eleitoral.

Esse princípio, reconhecido como regra dos atos continuativos, é aplicado pelo TSE tanto em matéria de obras públicas quanto de transferências de recursos. O seu fundamento reside na impossibilidade de se impor à Administração Pública a paralisação de atividades já juridicamente iniciadas, sob pena de lesão ao interesse público e ao princípio da continuidade do serviço público.

Não basta, todavia, que o convênio tenha sido celebrado antes do período vedado. É indispensável que a ordem de serviço seja expedida antes do início das obras e que inexista qualquer ato de inauguração ou publicidade comemorativa associado ao início das obras durante o período eleitoral.

3. ANÁLISE JURÍDICA DOS ATOS NA CADEIA DE EXECUÇÃO DO CONVÊNIO

3.1 CONVÊNIO E ADITAMENTO FIRMADOS ANTES DO PERÍODO VEDADO

O convênio constitui o ato jurídico que estabelece a obrigação de transferência de recursos entre o ente concedente e o Município conveniente. O aditamento, por sua vez, é ato acessório que modifica ou complementa o instrumento original, integrando-se ao mesmo vínculo jurídico já constituído.

Tendo sido ambos os instrumentos assinados antes de quatro de julho de 2026, a relação jurídica de cooperação encontra-se validamente constituída e não está sujeita às vedações do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997, que alcança exclusivamente a celebração de novos instrumentos no período vedado.

A validade desses atos não é afetada pela superveniência do período eleitoral. O que se veda é a celebração no período proibido; não a execução de compromisso anteriormente assumido.

3.2 RECEBIMENTO DA VERBA E SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O recebimento da verba transferida pelo ente concedente no período vedado constitui ato de execução financeira diretamente vinculado ao convênio preexistente. Nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, as transferências

decorrentes de convênios firmados com anterioridade ao período de vedação estão expressamente excetuadas da proibição.

O ingresso dos recursos no caixa municipal é, portanto, juridicamente permitido, desde que demonstrada a vinculação direta ao instrumento anteriormente celebrado.

A suplementação orçamentária necessária à regularização desses recursos no orçamento municipal configura ato administrativo interno de adequação contábil e fiscal, sem implicar nova transferência ou novo compromisso.

Trata-se de providência de execução orçamentária – e não de ato político novo – destinada a dar efetividade a recurso já comprometido por instrumento preexistente.

A suplementação pode se dar por decreto do Poder Executivo municipal, quando houver autorização legislativa prévia na Lei Orçamentária Anual ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou por projeto de lei específico, conforme a legislação local. Em qualquer das hipóteses, não há vedação eleitoral ao ato: o que importa é que o recurso suplementado corresponda a verba já recebida em razão de convênio preexistente, sem ampliação do objeto ou do valor além do que o aditamento já previa.

⚠ ATENÇÃO: LIMITES DA SUPLEMENTAÇÃO

A suplementação orçamentária é permitida porque representa adequação formal de recurso já comprometido – não constitui nova deliberação de gasto ou nova captação de transferência.

Todavia, o valor suplementado deve corresponder exatamente ao montante recebido por força do convênio e do aditamento preexistentes. Suplementações que excedam o valor conveniado ou que ampliem o objeto da obra podem ser questionadas como atos novos com potencial eleitoral.

Recomenda-se que o processo administrativo de suplementação identifique expressamente o número do convênio, o aditamento e o valor recebido, estabelecendo vínculo documental inequívoco entre o recurso e o instrumento que o originou.

3.3 EXPEDIÇÃO DE ORDEM DE SERVIÇO NO PERÍODO VEDADO

A ordem de serviço é o ato administrativo pelo qual a Administração Pública autoriza formalmente o início da execução de determinado contrato de obra ou serviço.

Sua expedição no período eleitoral pode suscitar questionamento, especialmente diante do disposto no art. 73, VI, "b", da Lei nº 9.504/1997, que veda pronunciamento em inauguração de obras públicas durante o período vedado.

O Tribunal Superior Eleitoral distingue, para fins das vedações eleitorais, dois tipos de atos associados ao início de obras:

- i) a ordem de serviço como ato administrativo interno e técnico, que autoriza o início da execução contratual; e,
- ii) a inauguração de obra ou evento público de lançamento, dotado de caráter comemorativo e potencial promoção pessoal do gestor.

A vedação do art. 73, VI, "b", alcança os atos de inauguração com conotação político-eleitoral – pronunciamentos, eventos, palanques, e não o ato técnico-administrativo de expedição da ordem de serviço destinada a dar início ao cumprimento do objeto conveniado.

Assim, a expedição da ordem de serviço no período vedado é juridicamente possível, desde que:

- a) o convênio e o aditamento tenham sido celebrados antes do período vedado;
- b) o ato seja formalizado por escrito, sem publicidade ou cerimônia comemorativa; e,
- c) não seja acompanhado de evento público, presença de autoridades com fins eleitorais ou qualquer forma de comunicação que associe o início da obra à atuação político

eleitoral do gestor.

⚠ ATENÇÃO: ORDEM DE SERVIÇO SEM EVENTO PÚBLICO

A expedição da ordem de serviço deve ser ato estritamente técnico e administrativo.

É VEDADO: realização de cerimônia de "lançamento" ou "início de obra"; presença de autoridades em ato público; divulgação na imprensa, redes sociais ou materiais institucionais que associem o início da obra ao gestor; colocação de placas ou outdoors com imagem ou nome de agente público.

É PERMITIDO: assinatura interna da ordem de serviço; comunicação técnica ao contratado para início da execução; registro nos autos do processo administrativo da obra.

3.4 INÍCIO DA OBRA NO PERÍODO VEDADO

O início físico da execução da obra – mobilização do canteiro, início das escavações, movimentação de equipamentos – decorre diretamente da ordem de serviço expedida e do contrato de execução celebrado. Como ato de execução de instrumento preexistente, não se enquadra nas vedações eleitorais, que alcançam atos de celebração e inauguração, não a continuidade de obras já autorizadas.

A execução da obra deve ser conduzida sem qualquer ato ou manifestação de caráter eleitoral. A presença do gestor no canteiro, ainda que para fins de fiscalização, deve ser evitada quando puder ser interpretada como promoção pessoal. A obra em si pode e deve ter curso normal; o que é vedado é o aproveitamento eleitoral de seu andamento.

O TSE tem reiteradamente reconhecido que obras públicas em andamento não podem ser paralisadas unicamente em razão do período eleitoral, sob pena de dano ao interesse público e responsabilização da Administração pela mora contratual.

O que se exige é que a continuidade das obras não seja instrumentalizada para fins de captação de votos ou promoção pessoal de candidatos.

4. SÍNTESE OPERACIONAL: ATOS PERMITIDOS E CAUTELAS NECESSÁRIAS

O quadro abaixo consolida a análise dos atos envolvidos na cadeia de execução do convênio, identificando sua admissibilidade jurídica no período vedado e as cautelas a serem observadas:

ATO	ADMISSIBILIDADE NO PERÍODO VEDADO	CAUTELAS NECESSÁRIAS
Convênio e aditamento firmados antes do período vedado	PERMITIDO – ato preexistente, não alcançado pelas vedações	Documentar que ambos foram assinados antes de 04/07/2026
Recebimento da verba do ente concedente	PERMITIDO – exceção expressa do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997	Registrar o vínculo do recurso ao convênio preexistente
Suplementação orçamentária para incorporar a verba	PERMITIDO – ato interno de adequação contábil, sem nova transferência	Vincular expressamente ao convênio; não extrapolar o valor conveniado
Expedição da ordem de serviço	PERMITIDO – ato técnico-administrativo interno, sem caráter de inauguração	Sem eventos, cerimônias, publicidade ou presença de autoridades
Início físico da execução da obra	PERMITIDO – execução de instrumento preexistente	Sem inauguração, divulgação eleitoral ou presença comemorativa do gestor
Cerimônia pública de lançamento ou inauguração da obra	VEDADO – art. 73, VI, "b", da Lei nº 9.504/1997	Não realizar sob qualquer denominação no período vedado
Publicidade institucional associada ao início das obras	VEDADO – risco de captação ilícita de sufrágio	Proibida durante o período eleitoral

5. TENSÕES INTERPRETATIVAS E ZONAS DE RISCO

Não obstante o quadro acima reflita o entendimento preponderante na jurisprudência eleitoral, o Município deve estar ciente de determinadas zonas de risco que merecem atenção redobrada:

5.1 SUPLEMENTAÇÃO POR PROJETO DE LEI COM TRAMITAÇÃO NO PERÍODO VEDADO

Quando a suplementação orçamentária exigir aprovação legislativa – por ausência de autorização prévia na LOA ou na LDO, a tramitação do projeto de lei na Câmara Municipal ocorrerá durante o período eleitoral.

Esse ato, em si, não configura conduta vedada: o processo legislativo é inerente ao funcionamento institucional e não se paralisa em ano eleitoral.

O risco existe se a tramitação for instrumentalizada politicamente – aproveitamento de sessão para pronunciamentos eleitorais, associação do projeto à candidatura de vereadores, publicidade sobre o recurso que identifique candidatos.

A cautela deve recair sobre o uso político do processo, não sobre a tramitação em si.

5.2 OBRAS SITUADAS EM ZONA DE ALTA VISIBILIDADE ELEITORAL

Obras localizadas em regiões de alta densidade eleitoral ou que coincidam com a base territorial de candidatos vinculados ao gestor merecem atenção especial dos órgãos de controle eleitoral. Não há vedação jurídica à sua execução, mas o TSE admite representações eleitorais nesses casos, exigindo do Município documentação robusta de que o início das obras decorreu de cronograma preexistente e não de deliberação tomada no período vedado.

5.3 AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO ADEQUADA

O maior risco prático não é jurídico, mas probatório: a ausência de documentação que demonstre inequivocamente que o convênio, o aditamento e o cronograma de execução foram definidos antes do período vedado pode comprometer a

defesa do Município em eventual representação eleitoral.

A organização do processo administrativo – com as datas de assinatura, os termos do aditamento, o cronograma de obras e o registro do recebimento da verba é, portanto, medida de conformidade eleitoral tão relevante quanto a análise jurídica dos atos em si.

6. CONCLUSÕES:

Com base na análise desenvolvida, é entendimento desta Associação Paulista de Municípios que:

i) A celebração do convênio e a assinatura do aditamento antes do início do período de vedação eleitoral afasta a incidência das proibições do art. 73, VI, "a", da Lei nº 9.504/1997, que alcança exclusivamente atos de celebração praticados no período vedado, e não atos de execução de instrumento preexistente;

ii) O recebimento da verba transferida pelo ente concedente durante o período vedado é expressamente autorizado pelo § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997, quando decorrente de convênio firmado com anterioridade ao período de vedação;

iii) A suplementação orçamentária destinada a incorporar formalmente os recursos recebidos ao orçamento municipal constitui ato administrativo interno de adequação contábil, não configurando nova transferência voluntária nem conduta vedada, desde que limitada ao valor previsto no instrumento preexistente;

iv) A expedição da ordem de serviço durante o período vedado é juridicamente possível, desde que efetivada como ato técnico-administrativo interno, sem cerimônia pública, sem divulgação na imprensa ou redes sociais e sem qualquer conotação eleitoral;

v) O início físico da execução da obra no período vedado decorre da ordem de serviço e do contrato preexistente, constituindo ato de continuidade obrigacional, não alcançado pelas vedações eleitorais, desde que sem cerimônia comemorativa, evento público ou publicidade que associe o início das obras à atuação do

gestor como candidato ou apoiador de candidatura;

vi) O principal instrumento de conformidade eleitoral nessa cadeia de atos é a organização documental do processo administrativo, que deve demonstrar de forma inequívoca que todos os instrumentos, valores e cronogramas foram definidos antes de quatro de julho de 2026.



A presente Nota Técnica possui caráter orientativo e deve ser interpretada em consonância com o regime jurídico local aplicável e com a legislação vigente. Recomenda-se que os Municípios consultem suas respectivas procuradorias jurídicas antes de praticarem atos em situações de dúvida