

#Pense  
no Coop

**ASPECTOS**

# Jurídicos Eleitorais

do Programa de Educação  
Política do Cooperativismo

**ELEIÇÕES 2026**

## APRESENTAÇÃO

**A cada eleição, temos a oportunidade de exercer o nosso papel de cidadãos e, a partir de um voto consciente e responsável, escolher líderes políticos para nos representar. E se queremos resultados efetivos, temos de abraçar, de fato, essa causa e ter plena noção da importância do nosso papel nesse processo de transformação.**

Assim, o Sistema OCB, em conjunto com o escritório de advocacia Ribeiro Barbosa Advogados, preparou este manual, com a assinatura dos advogados especialistas em direito eleitoral Jules Queiroz e Caio Vitor Barbosa, para analisar a compatibilidade das ações do Programa de Educação Política para o Cooperativismo Brasileiro com a legislação eleitoral vigente. Com este material, buscamos proporcionar maior segurança jurídica para o movimento cooperativista em suas ações de fomento à conscientização, participação e engajamento no processo eleitoral.

Lembramos que este é um documento auxiliar e complementar à *Cartilha Cooperativismo e as Eleições 2026*, principal guia de boas práticas da atuação do movimento cooperativista para este pleito eleitoral. O documento, assim como esse Guia, está disponível no site [eleicoes2026.coop.br](http://eleicoes2026.coop.br).



## METODOLOGIA

A metodologia de análise deste parecer consiste no seguinte: preliminarmente, expor a posição jurídica em matéria eleitoral relacionada a entidades componentes do Sistema OCB; formular uma definição preliminar de “propaganda eleitoral”, com o fim de permitir uma análise mais precisa dos quesitos; e responder as questões recorrentes apresentadas pelo Sistema OCB.

Serão utilizados como parâmetros de análise a Constituição Federal (CF); o Código Eleitoral; a Lei nº 9.504/1997; a Lei Complementar nº 64/1990; as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e a jurisprudência do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF).

# 1 Cooperativismo **E AS ELEIÇÕES**

## 1.1 Participação da OCB e das Organizações Estaduais

A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) possui previsão legal expressa nos arts. 105 e seguintes da Lei 5.764/1971, que institui a Política Nacional do Cooperativismo e a define como entidade sem fins lucrativos e órgão técnico-consultivo do Governo. Com a revogação do Código Civil de 1916 e por força do art. 2.031<sup>1</sup> do Código Civil de 2002, a OCB deixou a categoria de “sociedade civil” e passou à condição de “associação”, nos termos do art. 53 do Código vigente. As Organizações Estaduais do Sistema OCB, conforme previsto no § 1º do art. 105 da Lei 5.764/1971, possuem a mesma natureza jurídica da entidade nacional.

Trata-se, portanto, de entidades privadas, sem vinculação orgânica com a Administração Pública, não integrando a Administração Direta ou Indireta da União. Em razão dessa natureza, **não se aplicam à OCB e às suas organizações estaduais as condutas vedadas aos agentes públicos** previstas nos arts. 73 a 78 da Lei 9.504/1997, a exemplo do limite objetivo de gastos com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral ou da vedação à publicidade institucional nos três meses que antecedem a eleição. O regime jurídico aplicável é o das entidades do terceiro setor.

Ainda assim, a Lei 5.764/1971 estabelece expressamente, em seu art. 105, alínea “a”, o dever de neutralidade política da OCB. Esse dever, aliado aos princípios que orientam a comunicação institucional, especialmente a impessoalidade prevista no art. 37, § 1º, da Constituição Federal, recomenda que as ações de comunicação da OCB e de suas organizações estaduais, em ano eleitoral, mantenham caráter **estritamente educativo, informativo e de orientação social**. Dessa forma, devem evitar conteúdos que contenham nomes, símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridades, agentes públicos ou candidatos em disputa eleitoral.

<sup>1</sup> Art. 2.031. As associações, sociedades e fundações, constituídas na forma das leis anteriores, bem como os empresários, deverão se adaptar às disposições deste Código até 11 de janeiro de 2007.

## 1.2 Participação do Sescoop

O **Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop)** possui natureza jurídica distinta da OCB e das cooperativas. Trata-se de entidade integrante do chamado Sistema "S", instituída por Medida Provisória em 1998 e regulamentada pelo Decreto 3.017/1999, mantido por contribuição parafiscal compulsória sobre a folha de pagamento das cooperativas.

Embora não integre a Administração Pública Direta ou Indireta, entendimento já consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o Sescoop possui natureza paraestatal, o que lhe impõe um regime jurídico mais rigoroso do que o aplicável às associações privadas e às próprias cooperativas. A entidade está sujeita ao controle do Tribunal de Contas da União (TCU) e, na execução de suas atividades, deve observar princípios próximos aos da Administração Pública.

No contexto eleitoral, especialmente em relação à publicidade institucional, **o Sescoop não deve veicular conteúdos que possam ser interpretados como promoção pessoal, eleitoral ou publicidade institucional inadequada no período eleitoral**. Em razão de sua fonte de custeio e da fiscalização exercida pelo TCU, sua comunicação institucional precisa observar não apenas a neutralidade política exigida do sistema cooperativista, mas também os princípios da impessoalidade previstos no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

Além disso, no que se refere à **desincompatibilização**, dirigentes do Sescoop, na condição de gestores de entidade representativa de classe mantida por contribuição compulsória, estão sujeitos às hipóteses previstas na Lei Complementar 64/1990, tema que será detalhado nos itens seguintes.

## 1.3 Participação das cooperativas

As cooperativas, por sua vez, possuem natureza jurídica própria, definida pelo art. 4º da Lei 5.764/1971, sendo sociedades de pessoas de direito privado. A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é pacífica no sentido de que cooperativas não se confundem com entes públicos, ainda que eventualmente atuem na prestação de serviços públicos. A própria Lei do Cooperativismo estabelece, em seu art. 4º, IX, o dever de neutralidade política, religiosa, racial e social das cooperativas. No contexto eleitoral, essa diretriz se soma ao princípio mais amplo de neutralidade institucional que orienta o sistema cooperativista.

No tema das **doações eleitorais**, houve significativa evolução normativa e jurisprudencial. Em 2008, quando ainda eram permitidas doações eleitorais por pessoas jurídicas, o TSE vedou expressamente essa prática às cooperativas, entendendo que o financiamento de campanhas era incompatível com o dever de neutralidade política dessas entidades. Posteriormente, a Lei 12.034/2009 passou a admitir, em hipóteses específicas, doações realizadas por cooperativas que não fossem concessionárias de serviço público nem beneficiárias de recursos públicos. Sob essa redação, abriu-se janela legal para doações por algumas cooperativas, regime que vigorou nos pleitos de 2010, 2012 e 2014.

Esse cenário, contudo, foi definitivamente alterado em 2015, quando o STF, no julgamento da ADI 4.650, declarou inconstitucionais as doações eleitorais realizadas por pessoas jurídicas. A decisão alcançou também as cooperativas, tornando inaplicável, na prática, a autorização legal anteriormente existente. Pouco depois, a Lei 13.165/2015 promoveu uma ampla reforma eleitoral e reenumerou o dispositivo legal, mantendo, porém, sua redação original. Apesar de permanecer formalmente previsto na legislação, o dispositivo perdeu eficácia material em razão da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo STF.

Desde então, a Justiça Eleitoral tem adotado postura rigorosa diante de qualquer tentativa de participação institucional de pessoas jurídicas no processo eleitoral. O entendimento predominante é o de que empresas e entidades privadas, incluindo cooperativas, não podem utilizar sua estrutura, identidade institucional ou capacidade econômica para influenciar o resultado das eleições, sob pena de caracterização de abuso de poder econômico. Veja-se o seguinte julgado do TSE:<sup>2</sup>

2 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060042708, Acórdão, Relator designado(a) Min. Alexandre de Moraes, Relator(a) Min. Ricardo Lewandowski, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 26/06/2023.

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO. ABUSO DO PODER ECONÔMICO. INDEVIDA VINCULAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA À CAMPANHA ELEITORAL. COMPORTAMENTOS SUCESSIVOS DE SAUTORIZADOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4.560. ILÍCITO CONFIGURADO. SUBSTANCIAL TRANSGRESSÃO À IGUALDADE DE CHANCES ENTRE OS CANDIDATOS. GRAVIDADE DEMONSTRADA. PROCEDÊNCIA DA AIJE. ART. 22, XIV, DA LC 64/90. RECONHECIMENTO DA INELEGIBILIDADE. CASSAÇÃO DOS DIPLOMAS. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. **A ordem constitucional vigente, considerando entendimento firmado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 4.650, revela-se absolutamente hostil à participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral, de modo a inibir que a formação da vontade popular e o resultado das eleições sofram indevida influência do poder econômico decorrente da atuação de entes empresariais.** ... 4. Caso concreto em que, a partir da sucessão de comportamentos atribuídos, verifica-se a existência de *modus operandi* comum nas redes sociais, iniciado no período crítico de campanha, que, por meio do emprego de logomarcas e da estrutura das lojas Havan, evidencia uma estável atuação da pessoa jurídica no processo eleitoral, tendo em vista a participação na estratégia organizada visando a “esvaziar” as candidaturas adversárias e a obter apoios aos candidatos Recorridos. 5. A possibilidade de empresários, tal como qualquer cidadão, participarem da disputa

eleitoral e manifestarem apoio a candidatos não autoriza que o legítimo exercício da liberdade de expressão se converta na atuação dos próprios entes empresariais na campanha eleitoral. 6. A plena possibilidade jurídico-constitucional de empresários apoiarem candidatos não pode confundir-se com a prática de reiterados comportamentos — revestidos de ilicitude — que, por meio de ostensiva utilização de logomarca, estrutura e/ou funcionário, culmine por estabelecer nítido vínculo associativo entre pessoas jurídicas e determinados candidatos. 7. Autorizar que empresas e candidaturas estabeleçam, durante a campanha, íntima e estável vinculação, com exploração, perante o eleitorado, do poder econômico de que dispõem os entes empresariais, significa reprimatizar, por via oblíqua, o modelo que precedeu o julgamento da ADI 4.650, subvertendo a ordem constitucional e, conseqüentemente, tornando o processo eleitoral suscetível a sofrer interferências do poder econômico, em claro prejuízo à igualdade de chances entre os candidatos. 8. Os comportamentos retratados nos autos revelam evidente situação do abuso do poder econômico, modo que a transgressão à jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, representada pela utilização da estrutura das Lojas Havan na campanha eleitoral, legitima a formulação de acentuado juízo de reprovabilidade, considerando a substancial violação aos bens jurídicos tutelados pelas normas que regem o processo eleitoral, notadamente no que se refere à igualdade entre os participantes do pleito. ... (grifos acrescidos).

Especificamente em relação à atuação de cooperativas, o TSE<sup>3</sup>, no contexto das Eleições Gerais de 2022, condenou cooperativa de produtores rurais ao pagamento de multa por ter fixado, em suas próprias dependências, outdoor em favor de pré-candidato à reeleição, com fundamento na vedação do art. 39, § 8º, da Lei 9.504/1997 (uso de outdoor como meio de propaganda eleitoral). A Corte entendeu que houve propaganda eleitoral irregular e associação indevida entre a imagem institucional da cooperativa e a candidatura apoiada, em afronta às normas eleitorais e ao dever de neutralidade política aplicável ao setor. Confira:

*(...) é incontroversa nos autos a fixação de outdoor, por iniciativa e responsabilidade de cooperativa de produtores rurais, no qual foi veiculada mensagem com conotação eleitoral, associando valores positivos a notório pré-candidato à reeleição e declarando que a referida pessoa jurídica estaria “junto com” o futuro candidato. (...)*

## 1.4 Orientação geral

Em síntese, o cooperativismo pode e deve atuar na esfera pública, especialmente na **defesa de interesses coletivos e na promoção de políticas alinhadas aos valores do setor**. Essa atuação, contudo, deve observar os princípios da neutralidade institucional e o estrito respeito às regras da legislação e da jurisprudência eleitoral.

Nesse contexto, **a comunicação do Sistema OCB, de suas organizações estaduais, do SESCOOP e das cooperativas, sobretudo em ano eleitoral, deve manter caráter educativo, informativo ou de orientação social**. Por essa razão, recomenda-se evitar conteúdos que contenham nomes, símbolos, imagens ou elementos que possam caracterizar promoção pessoal de autoridades, agentes públicos ou candidatos em disputa eleitoral, em consonância com os princípios previstos no art. 37, § 1º, da Constituição Federal.

<sup>3</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Em Representação 060008207/DF, Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Relator designado(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Acórdão de 30/08/2022, Publicado em Sessão 7, data 30/08/2022

# 2 Definição de “PROPAGANDA ELEITORAL”

No tópico anterior, firmou-se o entendimento de que não há vedação à publicidade institucional da OCB, das suas organizações estaduais e de cooperativas em ano eleitoral, desde que de caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Questão diversa, contudo, diz respeito à propaganda eleitoral, que não se confunde com a publicidade institucional. A realização de propaganda propriamente eleitoral por uma entidade do terceiro setor em favor de partidos ou candidatos é tendente a violar a igualdade de oportunidades no processo eleitoral, além de poder configurar uma forma vedada de doação eleitoral de bens e serviços.

Não bastasse isso, a realização de propaganda eleitoral por entidade do terceiro setor, a depender da gravidade do desequilíbrio, pode ensejar a investigação e punição por abuso de poder econômico, nos termos da Lei Complementar nº 64/1990.

Cabe salientar, ainda, que é vedada a propaganda eleitoral em sítio eletrônico de pessoa jurídica, ainda que sem fins lucrativos (art. 57-C, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504/1997). Com efeito, ponto essencial para uma divulgação segura dos valores do cooperativismo é a correta distinção entre o que é publicidade institucional e o que é propaganda eleitoral.

Embora várias definições sejam possíveis, merece destaque judiciosa posição do TSE, no sentido de que configura ato de propaganda eleitoral aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura (mesmo que meramente postulada), a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício da função pública.<sup>4</sup>

O Glossário Eleitoral do TSE<sup>5</sup> vai ao encontro dessa definição jurisprudencial de propaganda eleitoral:

*É a que visa a captação de votos, facultada aos partidos, coligações e candidatos. Busca, por meio dos meios publicitários permitidos na Lei Eleitoral, influir no processo decisório do eleitorado, divulgando-se o currículo dos candidatos, suas propostas e mensagens, no período denominado de "campanha eleitoral".*

<sup>4</sup> TSE, **Acórdão 16.183**, Rel. Min. Eduardo Alckmin, 17.2.2000.

<sup>5</sup> Fonte: <https://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/>

A doutrina também converge com a posição jurisprudencial. É o caso da posição de José Jairo Gomes, no sentido de que a propaganda eleitoral é aquela que enfoca os projetos dos candidatos com vistas a atingir um objetivo prático e bem definido: o convencimento dos eleitores e a obtenção da vitória no certame.<sup>6</sup>

Admar Gonzaga Neto, por sua vez, ressalta que o propósito da propaganda eleitoral é a exaltação de qualidades pessoais dos candidatos, com o objetivo de convencimento do eleitor.<sup>7</sup>

Feitas essas considerações, adota-se, para os fins deste parecer, a seguinte definição de “propaganda eleitoral”:

**A propaganda eleitoral consiste em atos que levem ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura efetiva ou potencial de alguém a um cargo eletivo, a ação política que ele pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o candidato é o mais apto ao exercício da função pública.**

Com essa definição, busca-se chamar a atenção a um **aspecto essencial do Programa de Educação Política: a divulgação de pautas do movimento cooperativista não é propaganda eleitoral desde que desvinculada de candidatos ou partidos específicos.**

Essa afirmação se coaduna com a tutela constitucional da liberdade de expressão. Este direito fundamental garante que cada indivíduo se posicione em relação às diferentes concepções e pensamentos e externe seu ponto de vista aos demais membros da comunidade.<sup>8</sup> A liberdade de expressão, com efeito, não busca apenas uma realização meramente individual ou autoexpressiva, mas sim a satisfação da autodeterminação coletiva da sociedade.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 393.

<sup>7</sup> GONZAGA NETO, Admar. Regime jurídico da propaganda política. In: NORONHA, João Otávio; PAE KIM, Richard. **Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 5-6.

<sup>8</sup> KOATZ, Rafael. As liberdades de expressão e de imprensa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: SARMENTO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais no Supremo Tribunal Federal**: balanço e crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 388.

<sup>9</sup> FISS, Owen M. **A ironia da liberdade de expressão**: Estado, regulação e diversidade na esfera pública. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 30.

A exteriorização de opiniões, sejam favoráveis ou desfavoráveis, faz parte do processo democrático, cabendo ao Direito Eleitoral privilegiar, nesse aspecto, a liberdade de expressão ou de pensamento<sup>10</sup>.

Ao eleitor, individualmente e mesmo a grupos organizados, é facultado manifestar suas preferências eleitorais, indicando até mesmo candidatos de sua preferência. Contudo, **para entidades como a OCB, é imprescindível a comunicação política impessoal**, nos termos do já citado art. 37, § 1º, da Constituição, bem como da regra do art. 105, alínea "a", da Lei de Política Nacional do Cooperativismo, que impõe a neutralidade política.

---

<sup>10</sup> FUX, Luiz. Princípios de Direito Eleitoral. In: NORONHA, J. O.; PAE KIM, R. **Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros**: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli. São Paulo: Atlas, 2016, p. 519.

# 3

Dúvidas

**RECORRENTES**

Com o objetivo de nortear o movimento cooperativista com orientações de boas práticas em relação ao período eleitoral, buscamos responder as seguintes perguntas:

### **A Termos de compromisso com candidatos**

É possível que a OCB e suas organizações estaduais ou cooperativas disponibilizem termos de compromisso com a pauta do cooperativismo para que os candidatos os assinem? Quais são os principais cuidados e pontos de atenção neste tipo de atuação?

### **B Ações de comunicação nas redes sociais**

É possível a OCB, suas organizações estaduais e cooperativas proporem, de forma institucional, sem indicar nenhum nome específico, o voto em candidatos comprometidos com o cooperativismo?

### **C Canais de comunicação no Telegram ou no WhatsApp**

É possível incentivar a criação livre e espontânea de grupos de WhatsApp pelo público cooperativista para que as pessoas conversem sobre voto consciente e a importância da representação política do cooperativismo durante o processo eleitoral? Quais são os principais cuidados e pontos de atenção neste tipo de atuação?

### **D Campanha de comunicação**

Quais são os principais cuidados e pontos de atenção para a OCB e suas organizações estaduais e para cooperativas no impulsionamento e divulgação de notícias sobre políticas públicas durante o período eleitoral?

### **E Reuniões com candidatos**

Quais são os principais cuidados e pontos de atenção de reuniões de candidatos com a OCB, suas organizações estaduais e cooperativas, durante o período eleitoral?

## **F** Desincompatibilização em cooperativas de crédito (governança dual)

Nas cooperativas de crédito que adotam modelo de governança dual – com Presidente do Conselho de Administração e Diretor-Presidente (executivo contratado), nos termos da Lei Complementar nº 130/2009 (com alterações da Lei Complementar nº 196/2022) – a exigência de desincompatibilização alcança ambos os cargos ou apenas o Presidente do Conselho de Administração?

## **G** Alcance da desincompatibilização no âmbito das cooperativas

Nas cooperativas de crédito que adotam modelo de governança dual – com Presidente do Conselho de Administração e Diretor-Presidente (executivo contratado), nos termos da Lei Complementar nº 130/2009 (com alterações da Lei Complementar nº 196/2022) – a exigência de desincompatibilização alcança ambos os cargos ou apenas o Presidente do Conselho de Administração?

## **H** Forma de desincompatibilização

Para fins eleitorais, a desincompatibilização de dirigentes de cooperativas exige renúncia definitiva ao cargo ou é suficiente o afastamento temporário devidamente formalizado?

## **I** Conselho fiscal e desincompatibilização

Os membros do Conselho Fiscal das cooperativas estão sujeitos à exigência de desincompatibilização para fins de elegibilidade?

## **J** Situação pós-eleição

Caso o dirigente de cooperativa se afaste regularmente para concorrer e venha a ser eleito, há exigência jurídico-eleitoral de renúncia definitiva ao cargo anteriormente ocupado na entidade?

## A Termos de compromisso com candidatos

Segundo o art. 105, alínea *i*, da Lei Geral do Cooperativismo, cabe à OCB “exercer outras atividades inerentes à sua condição de órgão de representação e defesa do sistema cooperativista”.

A representação de interesses envolve obter compromissos com agentes públicos em prol de determinado valor ou ideia. Não nos parece haver, na legislação eleitoral, vedação a essa celebração de compromissos ocorrer no período eleitoral, em que os cidadãos buscam alcançar cargos eletivos.

Dois princípios da atividade legislativa, destacados pelo professor Jeremy Waldron em trabalho seminal,<sup>11</sup> fundamentam a atuação representativa de entidades como a OCB. O primeiro é o **princípio da representação**, segundo o qual o Direito deve ser formulado de maneira a dar voz e considerar informação sobre todas as opiniões e interesses da sociedade. Mas essas opiniões e informações devem ser efetivamente consideradas pelo Poder Público ao formular o Direito e tomar decisões, o que se reflete no **princípio da legislação responsiva**.

Assim, à luz de tais princípios, parece-nos justificável a conduta da unidade nacional e de organizações estaduais da OCB, bem como de cooperativas, de propor termos de compromisso que possam ser formal e voluntariamente assinados por partidos e candidatos. A assinatura desses termos é tanto uma postura de representação quanto de responsividade da sociedade civil em face dos agentes eleitos.

Contudo, é preciso que se observe o princípio da igualdade em aspecto eleitoral. Esse princípio reclama uma postura neutra do Estado em face dos candidatos, dos partidos e das coligações, de forma a se coibir a formulação de desenhos e arranjos que favoreçam determinados atores em detrimento de outros.<sup>12</sup>

Embora já se tenha firmado que a OCB não é composta por entes estatais, recomenda-se, em face do princípio da impessoalidade e da regra legal de neutralidade política, que seja garantida **ampla possibilidade de assinatura dos termos de compromisso por qualquer candidato**, de qualquer partido ou coligação.

<sup>11</sup> WALDRON, Jeremy. Principles of legislation. In: BAUMAN, Richard W.; KAHANA, Tsvi. **The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 15-32.

<sup>12</sup> FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. **Novos paradigmas do Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 119.

A divulgação de assinaturas de candidatos específicos em meios de comunicação e redes sociais é conduta arriscada que pode gerar questionamentos perante a Justiça Eleitoral. **Se a divulgação de assinaturas individuais for feita, recomenda-se que o seja de todos os candidatos que assinem, não apenas de candidatos particulares.**

Também se recomenda máximo cuidado com a realização de postagens das quais constem candidatos nos sítios de internet da unidade nacional e das organizações estaduais da OCB e de cooperativas, em virtude da vedação do art. 57-C, § 1º, inciso I, da Lei nº 9.504/1997.

## **B** Ações de comunicação nas redes sociais

Como já exposto, compete à OCB, às organizações estaduais e às cooperativas a representação dos valores do cooperativismo, de maneira que nos parece possível a divulgação de tais postagens. O que não é possível é a realização de propaganda eleitoral em favor de partidos ou candidatos.

Retome-se a definição de “propaganda eleitoral” adotada por este parecer:

**A propaganda eleitoral consiste em atos que levem ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura efetiva ou potencial de alguém a um cargo eletivo, a ação política que ele pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o candidato é o mais apto ao exercício da função pública.**

Como já exposto, a propaganda eleitoral pressupõe a existência de beneficiário específico, aquele cuja candidatura é exaltada. Assim, a exaltação genérica da pauta do cooperativismo, por si só, não é apta a configurar propaganda eleitoral pela ausência de identificação de candidatos ou partidos beneficiários.

**Deve haver cuidado do movimento cooperativista com a propaganda eleitoral dissimulada ou subliminar**, aquela que veicula estímulos de conteúdo político-eleitoral inseridos no discurso de comunicação que, porém, não é imediatamente perceptível<sup>13</sup> sem adição de contexto. Portanto, não deve ser permitido conteúdo que, em virtude do contexto, permita identificar um candidato específico ou dirigir o voto dos destinatários da mensagem a algum beneficiário específico.

**C****Canais de comunicação no Telegram ou no WhatsApp**

A respeito desse tema também são relevantes as colocações anteriores a respeito do papel representativo da OCB, de suas organizações estaduais e das cooperativas. Além disso, a princípio, é livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato, pela internet ou por outros meios de comunicação eletrônica (art. 57-D da Lei nº 9.504/1997), de modo que não há vedação à criação livre e espontânea de grupos de WhatsApp ou Telegram pelo público cooperativista para tratarem de voto consciente e importância da representação política do cooperativismo durante o processo eleitoral.

Contudo, na utilização de canais de comunicação na internet, há cuidados necessários. O primeiro é que é vedada a disponibilização ou utilização em favor de candidatos de cadastros eletrônicos de associados ou interessados (art. 57-E da Lei nº 9.504/1997).

Assim, de um lado, recomenda-se a orientação para a OCB, suas organizações estaduais e cooperativas para que **não disponibilizem cadastros de cooperados** para candidatos, partidos ou coligações. Tampouco é possível que se disponibilize o acesso de candidatos ou representantes de candidatos e partidos a esses grupos. Ainda, recomenda-se que, caso criados grupos de Telegram ou WhatsApp, que haja moderadores para evitar a utilização eleitoral de tais grupos em favor de candidatos, partidos ou coligações.

<sup>13</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 531-532.

## D Campanhas de comunicação

As **notícias a respeito de políticas públicas**, de caráter jornalístico e informativo, não configuram propaganda eleitoral, por não terem o propósito de persuadir o eleitor a escolher determinado candidato. A respeito do tema, relacionamos o seguinte julgado:<sup>14</sup>

*ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. CARGO. SENADOR. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA (LEI DAS ELEIÇÕES, ART. 36-A). SÍTIO ELETRÔNICO. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIVULGAÇÃO DE ATOS PARLAMENTARES. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DAS LIBERDADES JUSFUNDAMENTAIS DE INFORMAÇÃO E DE IMPRENSA. ULTRAJE À LEGISLAÇÃO ELEITORAL NÃO CONFIGURADO. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA, QUANTO À QUESTÃO DE FUNDO, PROVER O RECURSO ESPECIAL [...] 3. A veiculação de matérias, ainda que laudatórias, da atuação do parlamentar Recorrente afigura-se perfeitamente possível em razão da linha editorial do grupo jornalístico, a qual, em princípio, deve ser salvaguardada, sob pena de censura vedada peremptoriamente pela Lei Fundamental de 1988. 4. A proeminência da liberdade de expressão deve ser trasladada para o processo político-eleitoral, uma vez que os cidadãos devem ser informados da maior variedade de assuntos respeitantes a eventuais candidatos, bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo, sem que isso implique, prima facie, antecipação de campanha eleitoral, a ensejar propaganda extemporânea. [...] 7. Agravo regimental provido para, no mérito, dar provimento ao recurso especial.*

Cuidado especial deve haver na hipótese de impulsionamento. Pode-se definir o impulsionamento como a priorização paga de conteúdos na internet, em redes sociais, aplicativos de mensagem instantânea ou mecanismos de busca (art. 26, § 2º, da Lei nº 9.504/1997).

Embora seja possível o impulsionamento de conteúdos não-eleitorais, é vedado o impulsionamento de propaganda eleitoral, salvo por candidatos, partidos e coligações (art. 57-B, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997).

Assim, o essencial na resposta a esta pergunta está na diferença entre conteúdo informativo e propaganda eleitoral. O critério distintivo, como já exposto, é o caráter persuasivo – expresso ou subliminar – desta última, que não deve ocorrer no conteúdo meramente informativo.

<sup>14</sup> TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 52191, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, tomo 147, Data 04/8/2015, p. 227-228.

## E Reuniões com candidatos

A realização de reuniões deve observar o princípio da igualdade em âmbito eleitoral, de maneira a garantir a conduta imparcial e neutra da OCB, de suas organizações estaduais e de cooperativas. Todavia, ao contrário da assinatura dos termos de compromisso, não nos parece factível a abertura da oportunidade de reuniões a todos os candidatos de cada estado ou mesmo do pleito nacional, porquanto o número de pleiteantes pode chegar às centenas.

Sugere-se, portanto, **que, para a realização de reuniões com candidatos, se adotem critérios objetivos na escolha** de quais participarão. Por exemplo, podem ser realizadas reuniões com os candidatos que assinem o termo de compromisso com pautas cooperativistas, ou com candidatos mais bem posicionados nas pesquisas eleitorais.

Outro critério que pode ser utilizado por analogia – caso assim deseje a entidade promotora – é o previsto no art. 46 da Lei das Eleições para a participação em debates televisivados: devem ser convidados os candidatos cujo partido tenha pelo menos cinco representantes no Congresso Nacional. Os critérios acima são meras sugestões, podendo outros critérios de caráter objetivo ser utilizados pela OCB e pelas cooperativas.

Perceba-se que durante o período de campanha, **não há vedação a que os candidatos efetivamente peçam votos durante a reunião**, inclusive de maneira expressa. **O que se recomenda, contudo, é que eventuais moderadores ou anfitriões com afiliação com a OCB utilizem linguagem adequada e imparcial**, que evitem comprometer a entidade com candidaturas específicas.

## F-J Desincompatibilização no âmbito das cooperativas

A desincompatibilização consiste na exigência legal de afastamento prévio de determinadas funções, cargos ou atividades antes do registro de candidatura, com o objetivo de preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos e impedir o uso indevido de estruturas institucionais, recursos ou influência econômica em benefício de campanhas eleitorais. Trata-se de mecanismo central do sistema de inelegibilidades previsto na Lei Complementar nº 64/1990, orientado pelos princípios da isonomia, da normalidade e da legitimidade das eleições.

Dois vetores interpretativos balizam a imposição da desincompatibilização. O primeiro é o da legalidade estrita: as causas de inelegibilidade, inclusive as que se materializam na exigência de desincompatibilização, não comportam interpretação extensiva ou analógica, pois restringem o direito fundamental de acesso aos cargos eletivos (*ius honorum*). O segundo vetor é o da aferição material: embora a incidência das causas de inelegibilidade exija previsão legal estrita, a análise sobre quais cargos em concreto se enquadram na norma obedece a critério funcional: o que importa são as atribuições efetivamente exercidas e a posição hierárquica do agente, não a mera nomenclatura do cargo.<sup>15</sup>

No caso das cooperativas, três dispositivos concentram as hipóteses de incidência: (I) a alínea *h* do art. 1º, II, da Lei Complementar nº 64/1990, que alcança dirigentes de “*sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e que façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público*”; (II) a alínea *i*, aplicável a dirigentes de pessoa jurídica que mantenha contrato de execução de obras, prestação de serviços ou fornecimento de bens com o Poder Público, ressalvados os contratos de cláusulas uniformes; e (III) a alínea *g*: aplicável a dirigentes de entidades representativas de classe mantidas por contribuições compulsórias, hipótese que alcança SESCOOP e organizações estaduais da OCB, mas não as cooperativas operacionais.

**F**

## Desincompatibilização em cooperativas de crédito (Governança Dual)

As cooperativas de crédito enquadram-se materialmente na alínea *h* do art. 1º, II, da Lei Complementar nº 64/1990, porque constituídas sob a forma de instituições financeiras (art. 1º da Lei Complementar nº 130/2009, com redação dada pela Lei Complementar nº 196/2022), submetidas ao Sistema Financeiro Nacional e às competências do Conselho Monetário Nacional - CMN e do Banco Central do Brasil, realizando captação de recursos e concessão de crédito com apelo público à poupança. A própria dicção legal da alínea *h* é expressa ao mencionar “*cooperativas*” que façam “*apelo à poupança e ao crédito*”. O prazo é de seis meses para os cargos majoritários federais e estaduais (art. 1º, II, *h*); de quatro meses para prefeito e vice (art. 1º, II, *h* c/c IV, *a*) e seis meses para vereador (art. 1º, II, *h* c/c VII, *a*).

15 TSE, Ac. de 18/12/2020 no REspEI nº 060033354, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

A Lei Complementar nº 130/2009, com as alterações da Lei Complementar nº 196/2022, impôs, como regra a governança dual nas cooperativas de crédito, com clara separação funcional entre: (I) o Conselho de Administração – órgão estratégico, composto de associados eleitos pela assembleia geral (art. 5º); e (II) a Diretoria Executiva – órgão operacional, subordinado ao Conselho, que pode ser integrado por profissionais não associados. O §3º do art. 5º da Lei Complementar nº 130/2009 veda, inclusive, a cumulação entre a presidência ou vice-presidência do Conselho de Administração e o cargo de diretor executivo no mesmo sistema cooperativo.

Nesse arranjo, impõe-se distinção relevante:

- Diretor-Presidente (executivo): está inequivocamente sujeito à desincompatibilização da alínea *h*, pois o dispositivo é expresse quanto ao cargo de “Diretor”. Nessa condição, conduz os negócios sociais, detém poder decisório operacional e tem capacidade concreta de influência econômica, atraindo integralmente a finalidade da norma.
- Presidente do Conselho de Administração: a incidência da alínea *h* é questionável. O TSE<sup>16</sup> firmou tese no sentido da não incidência da alínea *h* sobre função de conselheiro de instituição financeira, à luz do princípio da legalidade estrita. Esse precedente, porém, tratava de conselheiro em sentido amplo; não especificamente do Presidente do Conselho de Administração sob o novo desenho da Lei Complementar nº 196/2022, em que o presidente do órgão detém atribuições estratégicas relevantes (convocação de assembleias, fixação de diretrizes institucionais, supervisão da diretoria).

Por isso, e em homenagem ao acima mencionado critério material adotado pelo TSE, pelo qual as atribuições efetivas do cargo prevalecem sobre a nomenclatura, a resposta prudente é: o Diretor-Presidente deve desincompatibilizar-se; o Presidente do Conselho de Administração, sob interpretação estrita, também deveria fazê-lo, especialmente quando o estatuto lhe atribuir competências que ultrapassem a mera direção colegiada e se aproximem das funções de “Presidente” a que se refere a lei. Recomenda-se, em caso de dúvida, a desincompatibilização de ambos, por reforço da segurança do registro de candidatura.

16 TSE. Ac. de 8/9/2004, no REspe nº 22546, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.

## G

## Alcance da desincompatibilização no âmbito das cooperativas

A alínea *h* do art. 1º, II, da Lei Complementar nº 64/1990 menciona, expressamente, “Presidente, Diretor ou Superintendente”. A jurisprudência do TSE, como consignado, impõe interpretação restritiva desse rol, não se admitindo a extensão por analogia a cargos não nominados.

A alínea *h* do art. 1º, II, da Lei Complementar nº 64/1990 menciona, expressamente, “Presidente, Diretor ou Superintendente”. A jurisprudência do TSE, como consignado, impõe interpretação restritiva desse rol, não se admitindo a extensão por analogia a cargos não nominados.

No entanto, o critério de aferição da incidência não é meramente nominal, mas funcional. O art. 47 da Lei nº 5.764/1971 prevê que a administração das cooperativas pode ser exercida por diretoria ou por conselho de administração. Nas cooperativas de crédito, o art. 5º da Lei Complementar nº 130/2009 (redação dada pela Lei Complementar nº 196/2022) torna obrigatória a existência de conselho de administração. Sob esse desenho normativo, quando o ocupante de cargo denominado “conselheiro” exercer, de fato, atribuições típicas de direção, administração ou representação – assinando documentos em nome da cooperativa, decidindo sobre operações, movimentando contas – poderá ser alcançado pela exigência.

Essa aferição material decorre da tese firmada pelo TSE de que se deve considerar “as atribuições e funções próprias do cargo exercido e a sua respectiva colocação na cadeia hierárquica do organograma do ente público [aplicável por analogia ao ente privado], e não a simples nomenclatura do órgão ou do cargo”.<sup>17</sup>

Por outro lado, não há, na Lei Complementar nº 64/1990, disposição que exija a desincompatibilização de membro de conselho deliberativo, havendo previsão apenas para “presidente, diretor ou superintendente”. O simples assento em órgão colegiado, sem atribuição concreta de direção, não atrai a exigência.<sup>18</sup>

A síntese é: a incidência da alínea *h* (para cooperativas de crédito) ou da alínea *i* (para cooperativas que mantenham contrato com o Poder Público) deve ser aferida caso a caso, considerando-se tanto a nomenclatura estatutária quanto o conteúdo material das atribuições exercidas.

<sup>17</sup> Ac. de 11/2/2021 no AgR-REspEI nº 060010169, rel. Min. Edson Fachin.

<sup>18</sup> TSE. Ac. de 8/9/2004, no REspe nº 22546, rel. Min. Luiz Carlos Madeira.

## H Forma de desincompatibilização

A legislação eleitoral não exige, como regra, a renúncia definitiva ao cargo em entidades privadas. A jurisprudência consolidada do TSE admite, para dirigentes de entidades privadas (sindicais e equiparáveis), o afastamento temporário formalizado, com cessação das atividades, sem necessidade de renúncia.<sup>19</sup>

Solução diversa, pela qual a exoneração é exigida, aplica-se aos servidores públicos ocupantes de cargo em comissão, nos termos da Súmula nº 54/TSE. Esse enunciado, porém, não se aplica aos dirigentes de entidades privadas, como as cooperativas.

O que se exige, em qualquer caso, é a cumulação entre afastamento formal e afastamento de fato. A jurisprudência é inequívoca no sentido de que o afastamento meramente cartorial, sem efetiva cessação das atividades, é insuficiente e atrai a inelegibilidade por ausência de desincompatibilização.

Recomenda-se, portanto: (I) formalização do afastamento em instrumento próprio (ata de reunião, termo de licença, comunicação oficial ao conselho e à assembleia); (II) interrupção integral do exercício funcional, sem assinatura de documentos, participação em deliberações, acesso a rotinas operacionais ou representação externa; (III) substituição estatutariamente válida pelo período do afastamento, com registro contemporâneo. Destaque-se, por fim, que a permanência informal ou indireta na gestão compromete a validade da desincompatibilização.

## I Conselho Fiscal e desincompatibilização

Os membros do Conselho Fiscal de cooperativas não estão, em regra, sujeitos à desincompatibilização. A Lei nº 5.764/1971 reserva, ao Conselho Fiscal, função típica e privativa de fiscalização (art. 56), vedada a cumulação com cargos de administração (reforçada pelo §1º do art. 6º da Lei Complementar nº 130/2009, com redação da Lei Complementar

<sup>19</sup> Res. TSE nº 22194, na Cta nº 1200, de 25/4/2006, rel. Min. Gilmar Mendes.

nº 196/2022, para as cooperativas de crédito). Não exerce o conselheiro fiscal, por definição funcional, direção, administração ou representação da entidade. Por essa razão, a jurisprudência eleitoral é pacífica no sentido da desnecessidade de afastamento.<sup>20</sup>

Esse racional aplica-se por analogia (porque aqui não se estaria criando inelegibilidade, mas afastando-a) tanto à alínea *h* quanto às demais hipóteses do art. 1º, II, que se apoiam sempre no exercício de cargos de direção.

A ressalva permanece válida: se, apesar da função nominal de fiscalização, o conselheiro fiscal vier a extrapolar suas atribuições e praticar atos próprios de gestão, poderá atrair a incidência da norma, hipótese a ser analisada à luz dos fatos. Recomenda-se, nessa linha, que os membros do Conselho Fiscal observem rigorosamente os limites estatutários e legais de sua atuação durante o período eleitoral.

## J

### Situação pós-eleição

A legislação eleitoral não exige, como regra, renúncia ao cargo na cooperativa após a eleição. A desincompatibilização, como instituto, tem por finalidade exclusiva preservar a normalidade e a legitimidade da disputa. Seu escopo é anterior e instrumental ao pleito e se exaure com a proclamação dos resultados. Inexiste, no art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 ou na legislação correlata, norma que imponha a desvinculação definitiva do dirigente eleito.

Duas ordens de incompatibilidades, porém, devem ser observadas no plano pós-eleitoral, que escapam à lógica eleitoral *stricto sensu*:

1. Incompatibilidades decorrentes do próprio mandato (plano constitucional e legal). O art. 54 da Constituição Federal veda, aos deputados federais e senadores, desde a diplomação: (a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; e (b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado em tais entidades, sob pena de perda do mandato (art. 55, I, CF). Regra análoga aplica-se a deputados estaduais por força

**20** TSE, Ac. de 19/2/2013 no REspe nº 19672, rel. Min. Laurita Vaz: "É desnecessária a desincompatibilização de conselheiro fiscal, nos termos da alínea 'i', para candidatar-se ao cargo de vereador, porquanto inexistente previsão legal. Em se tratando de causa de inelegibilidade, matéria que não comporta interpretação extensiva, não se pode impor restrição não prevista pela ordem jurídica. Destaca-se que a elegibilidade deve ser a regra, da qual a inelegibilidade é a exceção".

do art. 27, §1º, CF, e a vereadores, nos termos do art. 29, IX, CF, e das respectivas Leis Orgânicas. Esses dispositivos podem, a depender da configuração concreta da cooperativa (existência de contratos com Poder Público, natureza das vantagens auferidas, regime de cláusulas uniformes), gerar impedimento superveniente ao exercício cumulativo do mandato e do cargo cooperativista.

2. Incompatibilidades funcionais e estatutárias. A permanência do dirigente eleito na gestão da cooperativa frequentemente conflitará, na prática, com: (a) a disponibilidade de tempo e a dedicação exigida pelo mandato; (b) as regras internas sobre conflito de interesses; e (c) o dever de transparência e *accountability* perante o quadro social. Essa incompatibilidade prática, embora não seja imposta pela legislação eleitoral, costuma ser tratada nos estatutos ou em códigos internos de governança.

Por essas razões, em caso de êxito no pleito, recomenda-se, em regra, a desvinculação definitiva do cargo cooperativista após a eleição, avaliadas as peculiaridades estatutárias e as obrigações decorrentes do cargo eletivo exercido. A alternativa, manutenção do vínculo, exige análise rigorosa sobre: (I) a compatibilidade constitucional com o mandato pretendido; (II) a ausência de contratos da cooperativa com o Poder Público que atraiam o art. 54 da CF; (III) a inexistência de conflito de interesses no estatuto; e (IV) a viabilidade prática de exercício simultâneo das funções.



Acesse o site

[eleicoes2026.coop.br](https://eleicoes2026.coop.br)



representa **COOP**

[eleicoes2026.coop.br](http://eleicoes2026.coop.br)

somos **COOP** »

[@](#) | [f](#) | [v](#) | [S](#) | [d](#) | [@somoscoop](#)

[somos.coop.br](http://somos.coop.br)

 **Sistema OCB**  
CNCOOP | OCB | SESCOOP

[in](#) | [@](#) | [f](#) | [v](#) | [X](#) | [••](#) | [@sistemaocb](#)

[somoscooperativismo.coop.br](http://somoscooperativismo.coop.br)