

Procedência: Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude - SEEJ

Interessado: Secretário de Estado da SEEJ

Número: 14.827

Data: 12 de fevereiro de 2008

EMENTA:

ELEIÇÕES MUNICIPAIS – LEI 9.504/1997 –
ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA LEI 11.300/2006
CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS -
TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS -
DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS –
SUSPENSÃO - POSSIBILIDADE DE CONFIGURAR
ABUSO DE PODER POLÍTICO OU DE PODER
ECONÔMICO

RELATÓRIO

A Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude, por meio do Ofício nº 122/2008/GAB-SEJ, solicita exame e emissão de parecer a respeito de questões específicas atinentes à interpretação de dispositivos da legislação eleitoral, notadamente no que tange às vedações em face de iniciativas e ações de promoção do desporto através da distribuição de materiais esportivos para prefeituras, entidades e escolas estaduais e municipais.

As questões objeto de análise são as seguintes:

- a) Se a suspensão deve vigorar a partir de 1º janeiro de 2008 ou a partir de 05 de julho de 2008;*
- b) Se a suspensão se aplica também à distribuição de materiais esportivos que foram adquiridos no exercício de 2007, com o orçamento daquele ano;*
- c) Se a suspensão se aplica também à distribuição de materiais esportivos que foram adquiridos no exercício de 2007 por meio das emendas orçamentárias individuais apresentadas pelos Senhores Deputados Estaduais;*

d) Se a distribuição de materiais esportivos para escolas estaduais está livre de proibições da legislação eleitoral para este exercício, por se tratar de procedimento realizado no âmbito da esfera estadual;

e) Se a distribuição de materiais prevista no Programa Minas Olímpica – Nova Geração, de caráter continuado, executado mediante a celebração de convênios entre o Estado e os Municípios, sofre as restrições da legislação eleitoral (e, no caso, a partir da qual data).

P A R E C E R

A Constituição Federal, no art. 14, § 9º, assegura, como princípio, a legitimidade e a normalidade das eleições, de modo a resguardá-las contra a influência do poder econômico ou do uso abusivo do poder político. Como consequência, o §10 do citado artigo prevê a possibilidade de impugnação do mandato eletivo acaso ocorra abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

A fim de dar concretude ao citado normativo constitucional, editou-se a Lei 9.504/97 prevendo, especificamente em seus artigos 73 a 78, um rol de condutas vedadas aos agentes públicos no período eleitoral.

Joel José Cândido aponta que a Lei 9.504/97, desta forma, “*visa a proteger e tornar eficaz o Princípio Igualitário entre partidos e candidatos, assim como resguardar a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, a normalidade e a legitimidade das eleições*”. (Direito Eleitoral Brasileiro, Edipro, 12ª ed., 2006, p. 516)

E no caso específico das condutas vedadas aos agentes públicos o objetivo foi de preservar a isonomia do tratamento dispensado aos candidatos, na lição de **Adriano Soares da Costa** ao afirmar que “*admitindo como incontroversa a desnecessidade de desincompatibilização dos candidatos à reeleição para cargos do Poder Executivo, a Lei 9.504/97 expressamente asseverou a relevância de assegurar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, descrevendo exemplificativamente condutas exprobativas para a lisura eleitoral*” (Instituições de Direito Eleitoral, Del Rey, 5ª ed., 2002, p. 826).

Entre as condutas vedadas aos agentes públicos em período eleitoral, no citado art. 73, VI, “a”, está a proibição, nos três meses que antecedem o pleito, de realizar ou autorizar a “*transferência voluntária de recursos*” aos municípios.

O fim visado pelo ordenamento jurídico eleitoral é impedir a utilização do poder de autoridade, ao mesmo tempo em que se pretende assegurar maior igualdade entre os concorrentes. Tratando-se de norma proibitiva, de exceção, deve ser interpretada restritivamente, sem ampliações.

Assim, resta claro que todas as condutas vedadas pela Lei nº 9.504/97 são exemplos de formas de abuso de poder político ou mau uso da máquina administrativa, sob censura constitucional, passível de toldar a normalidade e legitimidade das eleições (art. 14, §§ 9º e 10).

Com o propósito de esclarecer, bem como pautar os atos praticados pela Administração Pública Estadual, foi editada por esta Consultoria Jurídica a Nota Jurídica 422 de 07.06.2004, na qual se cristalizou o seguinte entendimento do tema:

“a) a regra geral é a vedação de transferência voluntária de recursos, nos três meses anteriores ao pleito, ou seja, a partir de 03.07.2004;

b) excepcionalmente, a lei autoriza a transferência voluntária de recursos em dois casos:

b.1) quando destinados a cumprir obrigação assumida em convênio ou outro instrumento jurídico, com cronograma fixando previamente as datas dos repasses, assinado antes do dia 03/07/2004, para execução de obra ou de serviço cuja execução física já tenha se iniciado também antes do mesmo dia 03/07/2004.

b.2) em situações de emergência ou calamidade pública, sem qualquer limitação de tempo”.

O conceito de transferência voluntária de recursos foi fixado na citada Nota Jurídica como *“toda transferência que não decorra de obrigação legal, ou seja, obrigação de repartição de receitas tributárias não previstas diretamente na Constituição ou em lei. Todo repasse de verbas que não for decorrência direta de previsão constitucional ou legal, como é o caso das receitas tributárias, enquadra-se no conceito de transferência voluntária”*.

O entendimento esposado na Nota Jurídica continua prevalecendo, atualizando-se tão somente a data para constar a vedação a partir de 05.07.2008.

No entanto, por não ter sido objeto de consulta, as orientações emanadas de pareceres e notas jurídicas desta Consultoria Jurídica ainda não contemplaram hipóteses abarcadas pela Lei 11.300/2006 que veio alterar dispositivos da citada lei federal.

Pela Administração Pública deve ser observado notadamente o parágrafo 10 acrescido ao art. 73, que reza:

“Art. 73. ...

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”

De fato, devido à vigência em 1º de janeiro deste ano do parágrafo 10, do artigo 73 da Lei 9.504/97, acrescentado pela Lei 11.300/2006, que proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública em ano eleitoral, vários programas e atos municipais e estaduais devem sofrer modificações em suas execuções.

Afinal, a lei só permite a distribuição de bens em casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados

em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. Nestes casos, o Ministério Público poderá acompanhar a sua execução financeira e administrativa.

Tanto é assim, que a recém publicada Resolução 22.575 do Tribunal Superior Eleitoral, dispondo acerca do calendário eleitoral de 2008 já contempla o previsto no parágrafo 10 acrescentado pela Lei 11.300/2006:

“JANEIRO DE 2008

1º de janeiro – terça-feira

1. ...

2. *Data a partir da qual fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa (Lei nº 9.504/97, art. 73, § 10).*

5 de julho – sábado (três meses antes)

1....

2 *Data a partir da qual são vedadas aos agentes públicos as seguintes condutas (Lei nº 9.504/97, art. 73, V e VI, a):*

I....

II realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.”

Na hipótese da consulta, vê-se estar diante de situação enquadrada no §10 do art. 73 da Lei 9.504/97, pois como bem individualizou o consulente, os programas desenvolvidos pela Pasta comportam a distribuição de materiais esportivos para Prefeituras, entidades, escolas municipais e estaduais, para uso em projetos sociais e esportivos, mediante a apresentação de documentação.

A referida norma legal dispõe que a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios é lícita, não viola a lei eleitoral, acaso exista programa social pré-existente, autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, ou seja, fora do exercício do ano em que se realizará a eleição, visto que a vedação se inicia no primeiro dia do mês de janeiro.

Joel J. Cândido interpretando a nova lei, entende que:

“O novo dispositivo se refere a três datas importantes, embora aqui indicadas com apenas duas expressões:

a) ano em que se realizar eleição; e,

b) já em execução orçamentária no exercício anterior.”

Para o programa social já estar em execução orçamentária no exercício anterior ao ano da eleição, ele deve ter sido aprovado no exercício anterior ao da sua execução. É um ano antes que se aprova a dotação orçamentária para o exercício seguinte, composto do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais.

Veja-se, neste exemplo, considerando a aplicação prática do §10, considerada a eleição de 2006:

1)ano da eleição:2006 (ano da proibição)

2)execução orçamentária no exercício anterior: 2005;e,

3)aprovação do orçamento anual para 2005:2004.

Deste modo, pode-se concluir que a distribuição de bens, valores ou benefícios, por parte da administração pública direta ou indireta, no ano da eleição, está plenamente vedada, a qualquer título. Serão lícitas, porém – mesmo em ano de eleição – a distribuição desses bens, valores e benefícios que:

1º) se destinarem a fazer frente à calamidade pública;

2º) forem empregados em auxílio ou reparação a necessidades decorrentes de estado de emergência; ou,

3º) já estiverem sendo executados no ano anterior ao da eleição, e, por conseguinte, tenham sido aprovadas no ano anterior ao ano de sua execução, ou seja, dois anos antes do pleito.” (Direito Eleitoral Brasileiro, Edipro, 12ª ed., 2006, p. 574)

Portanto, se a distribuição pretendida não fizer parte de programa social, programa este precedido de autorização legal e ainda prevista na execução orçamentária do ano de 2007 e que tenha sido aprovada em 2006, não se pode efetuar a distribuição gratuita do material esportivo, pois a lei excepciona tão somente nesse caso. Noutras palavras, devem ser suspensas, no período vedado, todas as transferências que não se enquadrem nas exceções legais.

E assim ocorre porque no âmbito da exceção contempla-se apenas a distribuição para evitar o sobrestamento de programa social em vigor, situação que poderia traduzir em prejuízo ao interesse público ou mesmo atentar contra o princípio da continuidade do serviço.

Deve ainda ser rigorosamente observado se a distribuição decorre efetivamente de programa social, e se o mesmo foi expressamente autorizado por lei. Mesmo na hipótese de convênios já celebrados e em andamento, devem estes estar atrelados a programa de natureza social, caso contrário, não podem ser enquadrados na exceção legal.

Os programas sociais a que faz menção a lei são aqueles realizados por todas as esferas da administração pública, de caráter eventual ou de duração continuada, conforme previsto na Constituição Federal, art. 165, §1º.

Também são compreendidos os programas que possuam natureza de desenvolvimento ou assistencial, como exemplo, a distribuição de cestas básicas para população carente, mediante prévio cadastramento.

Cumpra reforçar a advertência posta em outros pareceres desta Consultoria Jurídica de que a conduta do Estado, portanto, pode implicar não só em punição para o seu agente que incida na conduta vedada, mas também para os próprios políticos locais, candidatos a prefeito, beneficiados pela conduta, que poderão ter seus eventuais mandatos cassados, por se terem beneficiado do desequilíbrio causado pelo Estado ao Município no período eleitoral.

CONCLUSÃO

Assim, em conclusão:

a) responde-se à alínea “a” da consulta formulada pela SEEJ que a suspensão de distribuição de material deve vigorar a partir de 1º de janeiro de 2008 na dicção do parágrafo 10 do art. 73 da Lei 9.504/97 alterado pela Lei 11.300/2006;

b) as alíneas “b” e “c” da consulta formulada pela SEEJ são respondidas negativamente, ou seja, não é possível a distribuição de material esportivo adquirido em 2007 com o orçamento daquele ano ou ainda por emendas orçamentárias individuais, devendo ser suspensa e retomada após transcorrida a eleição, por esbarrar na vedação eleitoral. Somente seria admitida a continuidade, acaso já estivesse sendo executada no ano anterior ao da eleição (2007), e, por conseguinte, tenham sido aprovadas no ano anterior ao ano de sua execução (2006), ou seja, dois anos antes da eleição;

c) responde-se à alínea “d” no sentido de que a vedação eleitoral não atinge a distribuição para escolas estaduais, posto que a esfera administrativa em eleição este ano é a municipal;

d) por fim, a alínea “e” da consulta responde-se no sentido de que a distribuição executada através do convênio citado sofre as restrições eleitorais a partir 01.01.2008. Somente será permitida a continuidade na hipótese de se enquadrar na exceção legal, ou seja, desde que o instrumento seja

decorrente de programa de natureza social autorizado em lei e em execução orçamentária no exercício anterior ao ano da eleição (2007), com aprovação no exercício anterior ao da sua execução(2006).

e) em suma, devem ser suspensas a partir de 01 de janeiro de 2008, toda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios que não se enquadrem nas exceções legais da Lei 9.504/97, quais sejam, repita-se atendimento de situações de urgência e de calamidade pública ou para dar seqüência a programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior;

f) na oportunidade, reforça-se o entendimento de que devem ser suspensas a partir de 05 de julho de 2008, todas as transferências de recursos e de bens móveis e imóveis que não se enquadrem nas exceções legais da Lei 9.504/97, quais sejam, atendimento de situações de urgência e de calamidade pública ou para dar seqüência à obra já iniciada fisicamente antes de 05.07.2008, cumprindo cronograma previsto no convênio ou outro instrumento formal assinado e publicado antes de 05.07.2008.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 07 de fevereiro de 2008

Ana Paula Muggler Rodarte
Procuradora do Estado
Masp 598204.6 - OAB/MG 68.212