



Processo n.º: 84554294/2020

Assunto: Requerimento

EMENTA: DIREITO ELEITORAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES E BENEFÍCIOS DURANTE O ANO ELEITORAL. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. VEDAÇÕES. DISTRIBUIÇÃO DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO. REDES SOCIAIS. CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS. ARTIGO 73, §10 DA LEI 9.504/1997.

PARECER Nº 179/2020– PAJ

I- RELATÓRIO

Trata-se de processo instaurado por consulta, por meio do qual é solicitada manifestação da Procuradoria-Geral do Município acerca da execução do **Projeto Empreende Gyn Lives**.

Cumprе evidenciar que a referida consulta, por via reflexa, os presentes autos não foram instruídos com outras informações ou documentos.

O objeto é a capacitação de empreendedores para estruturação de seus negócios, através de transmissão ao vivo em canais digitais de módulos de gestão financeira, marketing digital, liderança, modelagem de negócios

É o relatório. Passo à fundamentação.





II. FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre ressaltar que o presente exame limitar-se-á ao aspecto jurídico da matéria, posto que considerações de ordem política, pessoal ou eminentemente técnica perpassam as atribuições deste órgão de assessoramento jurídico.

Ademais, há de se destacar que a presente manifestação limitar-se-á à análise jurídica da possibilidade legal de se realizar distribuição gratuita de uniformes aos educandos da rede municipal de ensino no corrente ano, dado o período eleitoral.

Pois bem.

Sabe-se, pois, que uma das grandes dificuldades enfrentadas pela Administração Pública, em período eleitoral, é previamente conhecer e delimitar, a partir de critérios objetivos, previsíveis e coerentes, as condutas eventualmente proibidas no período da disputa eletiva.

Por estas razões, afigura-se indispensável compreender a normativa eleitoral em sua plenitude, sobretudo os contornos da Lei nº 9.507/1997, que estabelece normas gerais para eleições e diversas condutas vedadas aos agentes políticos em campanhas eletivas, vide artigos 73 a 78, da normativa.

Sobre a temática, inclusive, vale destacar: a par de impor limitações para a contratação de agentes públicos em período eleitoral, restrições no que tange a utilização de imóveis públicos no período do pleito, etc., a legislação de regência veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, por parte da Administração Pública, durante o ano da disputa, com exceção das hipóteses de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Assim, sobretudo, preconizara o § 10º, do art. 73, do diploma legal, senão vejamos:

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: (...)

§ 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.





Para efeitos do artigo 73 da Lei nº 9.507/1997, considera-se agente público *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 (§1º).*

Nota-se que a conceituação de agente público trazida pela Lei das Eleições é amplíssima, abarcando agentes políticos, servidores efetivos e comissionados, empregados públicos permanentes ou temporários, estagiários e qualquer outro que se vincule à administração no exercício de mandato, cargo, emprego ou função.

As vedações previstas no citado artigo são norteadas pelo *princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos* e, em especial no parágrafo 10º, objetivou o legislador resguardar a não utilização da máquina pública em caráter eleitoral e, conseqüentemente, o desvirtuando a finalidade da conduta administrativa, dado o potencial favorecimento de um candidato ou partido político em desfavor de outro, em prejuízo ao exercício da democracia.

Destarte, importante observar, porém, que diversos são os precedentes do TSE no sentido de que a mera subsunção dos fatos à norma seria suficiente para atrair a ilegitimidade da conduta, razão pela qual não se afiguraria necessário perquirir se o ato se revela capaz efetivamente de deturpar o processo eleitoral.

Para a Corte, a configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997 se daria com a **mera prática das condutas indesejadas**, desde que se enquadrassem às citadas hipóteses, porquanto aquelas, por presunção legal, seriam tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a respectiva potencialidade lesiva:

“RECURSO ORDINÁRIO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. ELEIÇÕES 2006. PROPAGANDA POLÍTICA EM IMÓVEL PÚBLICO. OCORRÊNCIA. POTENCIALIDADE. INEXIGIBILIDADE EM RAZÃO DE PRESUNÇÃO LEGAL. PROPORCIONALIDADE NA SANÇÃO. MULTA NO VALOR MÍNIMO. 2. Inexigível a demonstração de potencialidade lesiva da conduta vedada, em razão de presunção legal. [...] 4. Recurso ordinário a que se dá provimento para aplicar multa no mínimo legal.”
(RO nº 2.232/AM, Rei. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJE 11.12.2009, sem grifos no original)”





“AGRAVO REGIMENTAL. CONDOTA VEDADA. ELEIÇÕES 2006. AUSÊNCIA DO REQUISITO DE POTENCIALIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. NÃO INTERFERÊNCIA. INSIGNIFICÂNCIA. NÃO INCIDÊNCIA. PROPORCIONALIDADE. FIXAÇÃO DA PENA. RECURSO PROVIDO. 1. A configuração da prática de conduta vedada independe de potencialidade lesiva para influenciar o resultado do pleito, bastando a mera ocorrência dos atos proibidos para atrair as sanções da lei. Precedentes: Rei. Mm. Arnaldo Versiani, AI 11.488, DJe 2.10.2009; Rei. Mm. Marcelo Ribeiro, AgReg no REsp 27.197, DJe 19.6.2009; Rei. Mm. Cármen Lúcia, REsp 26.838, DJe 16.9.2009. 2. O elemento subjetivo com que as partes praticam a infração não interfere na incidência das sanções previstas nos arts. 73 a 78 da Lei nº 9.504/97. [...] 5. Agravo regimental provido para conhecer do recurso especial e dar-lhe provimento, reformando o acórdão proferido pelo e. TRE/SP para reconhecer a prática da conduta vedada prevista no art. 73, 1, II e III, da Lei nº 9.504/97, aplicando multa no valor de 5.000 UFIR5. “
(AgR-REspe nº 27.896/SP, Rei. Ministro JOAQUIM BARBOSA, Rei. designado Ministro FELIX FISCHER, DJE 18.11.2009, sem grifos no original)

Neste contexto, não há dúvidas de que a distribuição de uniformes aos educandos da rede municipal de ensino se enquadra no conceito de “*bens, valores ou benefícios*” previsto no artigo 73, §10 da Lei nº 9.507/1997.

Portanto, pela regra do citado dispositivo contido na Lei das Eleições, depreende-se **ser conduta vedada a distribuição dos uniformes escolares durante do ano eleitoral, salvo se restar configurada a hipótese de exceção** contida na parte final do citado artigo, isto é, que **se trate de programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior**, caso em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Evidencia-se ser pacífica a jurisprudência no âmbito da Justiça Eleitoral, no sentido de que a distribuição de uniformes escolares é conduta vedada, nos termos do artigo 73, §10 da Lei nº 9.507/1997, sendo afastada a proibição com a comprovação de existência de programa social autorizado em lei específica e em execução orçamentária no exercício anterior.

Nesta direção, colaciona-se os julgados do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais:





RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDOTA VEDADA A AGENTES PÚBLICOS (ART. 73, § 10, DA LEI 9.504/97). GASTOS ILÍCITOS DE RECURSOS DE CAMPANHA (ART. 30-A DA LEI 9.504/97). ABUSO DO PODER ECONÔMICO E POLÍTICO (ART. 22 DA LC 64/90). PROVIMENTO. 1. A contratação de pesquisa eleitoral mediante recursos financeiros de origem não identificada e sem registro na prestação de contas, a despeito da inequívoca ilicitude, não enseja no caso dos autos as sanções decorrentes de abuso do poder econômico e de gastos ilícitos de campanha, pois o montante omitido correspondeu a somente 1,89% do total de receitas arrecadadas na campanha. 2. **A distribuição de mochilas, em complementação a programa social de fornecimento de uniformes escolares previsto em lei e em execução orçamentária desde 2009**, também não é apta na espécie à cassação dos registros e à inelegibilidade, sendo suficiente a aplicação de multa. 3. Incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e do art. 22, XVI, da LC 64/90, a teor da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. 4. Recursos especiais eleitorais de Claudenir José de Melo e Wellington Francelli Estevão Rodrigues Roque parcialmente providos e recurso especial de Magda Isolina Giacomin Fontes provido. (**Recurso Especial Eleitoral nº 48472**, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 150, **Data 14/08/2014**, Página 114)

RECURSO ELEITORAL. CONDOTA VEDADA AOS AGENTES PÚBLICOS EM CAMPANHA. ENVIO DE CONVITE PARA REUNIÃO ESCOLAR E DISTRIBUIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES. PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. INOCORRÊNCIA. CARÁTER INFORMATIVO. INEXISTÊNCIA DE DIVULGAÇÃO DE NOME, SÍMBOLOS OU MARCAS DA GESTÃO. DISTRIBUIÇÃO DE BENS EM ANO ELEITORAL. INEXISTÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGAL E DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM EXERCÍCIO ANTERIOR. CONDOTA DE CARÁTER OBJETIVO. CIRCUNSTÂNCIAS QUE INDICAM POUCA GRAVIDADE E REPERCUSSÃO DA CONDOTA. IMPOSIÇÃO DE MULTA. CASSAÇÃO DE REGISTRO OU DIPLÇMA DESPROPORCIONAL. REPRESENTAÇÃO ORIGINÁRIA JULGADA PROCEDENTE. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. 1.O envio de convites para os pais de alunos de uma escola municipal comparecerem a reunião para tratar de assuntos da escola e receberem uniformes escolares não se revela como vedada publicidade institucional porque o texto do convite não traz qualquer menção ao nome do Prefeito candidato a reeleição, símbolos ou marcas da gestão, ficando o convite restrito ao caráter informativo do evento para as pessoas que efetivamente necessitavam dele serem informadas. **A entrega de uniformes escolares em ano eleitoral (11/08/2016) é conduta que ofende o §10º do art. 73 da Lei das Eleições quando inexistente a prévia autorização do programa social em lei e a sua execução orçamentária em exercício anterior.** Precedentes desta Corte. Dada a natureza objetiva das condutas vedadas aos agentes públicos a sua constatação desafia, no mínimo, a sanção de multa. Sem a demonstração segura da gravidade e repercussão da





conduta vedada pelo art. 73, §10º da Lei das Eleições não se revela proporcional a aplicação da sanção de cassação do registro ou diploma prevista no §5º do dito artigo. Precedentes do TSE. Representação originária julgada procedente. Recurso conhecido e provido. (RECURSO ELEITORAL nº 20189, Acórdão nº 52692 de 02/12/2016, Relator(a) IVO FACCENDA, Publicação: DJ -Diário de justiça, Data 09/12/2016)

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. REALIZAÇÃO DE OBRA DE ABASTECIMENTO NO PERÍODO ELEITORAL. LICITAÇÃO ANO DA ELEIÇÃO. DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE MAQUINÁRIO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE UNIFORMES RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. MULTA APLICADA. (...). **5. Em momento algum, os recorridos lograram êxito em comprovar que a distribuição gratuita de uniformes é um Programa Social autorizado em Lei, imperativo concluir pela ocorrência da conduta vedada tipificada no § 10º do art. 73 da Lei das Eleições.** 6. É nítido que não há prova cabal nos autos no sentido de que houve captação ilícita de sufrágio, através da distribuição gratuita de uniformes. Nenhuma das testemunhas afirmou ter visto ou sido alvo de tentativa de compra de voto. 7. Em que pese o reconhecimento da ocorrência de conduta vedada, esta relatoria não vislumbra gravidade suficiente para configurá-lo, pois não houve excesso de publicidade em torno da distribuição, no kit com os uniformes não foi entregue qualquer acessório eleitoreiro ligado às representadas, bem como não há provas de que as candidatas compareceram às reuniões de entrega. 8. Sem a demonstração segura da gravidade e repercussão da conduta vedada pelo art. 73, § 10º, da Lei das Eleições não se revela proporcional a aplicação da sanção de cassação do registro ou diploma prevista no § 5º do dito artigo. Precedentes do TSE. 9. Recurso conhecido e parcialmente provido. Multa aplicada. (RECURSO ELEITORAL nº 58976, TRE-PA Relator(a) AMILCAR ROBERTO BEZERRA GUIMARÃES, data de Julgamento: 06/09/2018, Data de Publicação: 11/10/2018).

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO. CONDUTA VEDADA A AGENTE PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. DISTRIBUIÇÃO DE BEM/BENEFÍCIO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (...) **Repartição e distribuição de uniformes e materiais escolares durante período eleitoral. Ausência de elementos firmes para confirmar o ilícito. Conduta vedada não comprovada. Prova testemunhal vaga e insegura. Conjunto probatório frágil. Programa social já existente no município. Exceção prevista na parte final do § 10, do art. 73, da Lei nº 9.504/97.** Inadmissibilidade de interpretação capaz de alterar a letra do § 10, do art. 73, e alargar o alcance da conduta vedada nele contida. Precedentes. Aplicação estrita do texto normativo, a restringir qualquer qualificação como conduta vedada aos exatos





termos em que a lei eleitoral a descreve. Recurso a que se dá provimento para reformar a decisão proferida em 1ª instância. (TRE-MG - RECURSO ELEITORAL n 75942, ACÓRDÃO de 19/11/2015, Relator(aqwe) WLADIMIR RODRIGUES DIAS, Publicação: DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 10/12/2015 RJ - Revista de Jurisprudência do TRE-MG, Tomo 6, Data 19/10/2016, Página 199)

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUTA VEDADA. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. REALIZAÇÃO DE OBRA DE ABASTECIMENTO NO PERÍODO ELEITORAL. LICITAÇÃO ANO DA ELEIÇÃO. DISPONIBILIZAÇÃO GRATUITA DE MAQUINÁRIO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE UNIFORMES RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. MULTA APLICADA. (...). **5. Em momento algum, os recorridos lograram êxito em comprovar que a distribuição gratuita de uniformes é um Programa Social autorizado em Lei, imperativo concluir pela ocorrência da conduta vedada tipificada no § 10º do art. 73 da Lei das Eleições.** 6. É nítido que não há prova cabal nos autos no sentido de que houve captação ilícita de sufrágio, através da distribuição gratuita de uniformes. Nenhuma das testemunhas afirmou ter visto ou sido alvo de tentativa de compra de voto. 7. Em que pese o reconhecimento da ocorrência de conduta vedada, esta relatoria não vislumbra gravidade suficiente para configurá-lo, pois não houve excesso de publicidade em torno da distribuição, no kit com os uniformes não foi entregue qualquer acessório eleitoreiro ligado às representadas, bem como não há provas de que as candidatas compareceram às reuniões de entrega. 8. Sem a demonstração segura da gravidade e repercussão da conduta vedada pelo art. 73, § 10º, da Lei das Eleições não se revela proporcional a aplicação da sanção de cassação do registro ou diploma prevista no § 5º do dito artigo. Precedentes do TSE. 9. Recurso conhecido e parcialmente provido. Multa aplicada. (RECURSO ELEITORAL nº 58976, TRE-PA Relator(a) AMILCAR ROBERTO BEZERRA GUIMARÃES, data de Julgamento: 06/09/2018, Data de Publicação: 11/10/2018).

RECURSOS. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. CONDUAS VEDADAS. ART. 73 DA LEI N. 9.504/97. ELEIÇÃO 2016. (...). **3. Distribuição de uniformes escolares e chocolates para estudantes da rede de ensino fundamental na páscoa. A licitude da conduta exige a perfectibilização do binômio programa social autorizado em lei e execução orçamentária no exercício anterior ao pleito.** Distribuição de camisetas no ano das eleições municipais sem execução orçamentária no exercício anterior ao pleito. Ademais, inexistente programa social autorizado por lei e desenvolvido pela administração municipal. Entrega dos bens que se deu pessoalmente pelos demandados e amplamente divulgada em redes sociais e no site do município, traduzindo-se em prática assistencialista, com repercussão na vida das pessoas necessitadas que passam a sentir gratidão pelos agentes públicos. Configurada a conduta vedada prevista no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97. Ausência de





gravidade a amparar pedido de decretação de inelegibilidade ou cassação dos registro ou diploma. Suficiente a aplicação de multa no seu mínimo legal de 5.000 UFIR.

4. Suposta prática de atos de improbidade administrativa no período eleitoral. Questões adstritas à esfera administrativa, sem a comprovação do seu cometimento por finalidade eleitoreira, alheias a esta Justiça Especializada, a serem apuradas pela Justiça Comum. Provimento negado. (Recurso Eleitoral n 37355, ACÓRDÃO de 18/04/2017, Relator(aqwe) DR. LUCIANO ANDRÉ LOSEKANN, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 66, Data 20/04/2017, Página 3)

Assim, à luz da jurisprudência eleitoral, não há dúvidas de que a distribuição de uniformes escolares para educandos da rede municipal de ensino durante o ano eleitoral é conduta vedada, exceto se for a hipótese de programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior (artigo 73, §10 da Lei 9.504/97).

III. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e à luz da jurisprudência eleitoral, salvo melhor juízo, conclui-se que a distribuição de uniformes escolares para educandos da rede municipal de ensino durante o ano eleitoral **é conduta vedada, exceto se houver programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior** (artigo 73, §10 da Lei 9.504/97).

Destarte, cumpre evidenciar que não há informação nos autos sobre a existência de programa social autorizado em lei para o fim ora pretendido, tampouco há informações sobre a execução orçamentária no ano anterior.

Assim, orienta-se que seja empregada a devida cautela pela Pasta interessada, de modo a certificar, antes de eventual distribuição de uniformes, o cumprimento dos requisitos de exceção previstos na parte final do artigo 73, §10 da Lei 9.504/97 (programa social autorizado em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior).

Ressalte-se, de toda forma, que o presente parecer tem caráter **opinativo**, não vinculando o administrador público, que, motivadamente, pode discordar da conclusão aqui exposta (MS nº 24.631/DF, STF).





**PREFEITURA
DE GOIÂNIA**

Procuradoria-Geral do Município
Procuradoria Especializada de Assessoramento Jurídico

É o parecer. Ao Procurador-Geral do Município para apreciação superior.

PROCURADORIA ESPECIAL DE ACESSORAMENTO JURÍDICO, aos 15 de junho
de 2020.

LARAH MARIA DO CARMO
Procuradora Especial de Assessoramento Jurídico

