



ESTADO DA BAHIA
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

SUBSÍDIO TÉCNICO E JURÍDICO - NUEL/MPBA nº 01/2020

Fornecer subsídios técnicos e jurídicos à atuação dos Promotores Eleitorais, visando ao cumprimento das diretrizes estabelecidas na Orientação Técnica PRE/BA nº 01/2020 do Procurador Regional Eleitoral.

O **Núcleo de Apoio às Promotorias de Justiça Eleitorais do Estado da Bahia – NUEL**, com fundamento no art. 1º, I e VI, do Ato nº 482/2011 – PGJ/MPBA, vem fornecer subsídios técnicos e jurídicos ao Promotores Eleitorais, visando ao cumprimento da **Orientação Técnica PRE/BA nº 01/2020**, nos seguintes termos:

Tendo em vista a crise causada pela pandemia do COVID-19, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios para a população mais vulnerável tem se revelado a estratégia política mais recorrente do Poder Público, a fim de mitigar seus efeitos econômicos e sociais, podendo produzir reflexos nas Eleições 2020.

Nesse contexto de extrema excepcionalidade, é atribuição do **Ministério Público Eleitoral**, sem se imiscuir nas escolhas políticas do Poder Público, identificar as eventuais “condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos”, que são vedadas pelo art. 73 e seguintes da Lei nº 9.504/1997, além de adotar as medidas necessárias para fazer cessá-las e punir os responsáveis que delas se beneficiarem.

PROCEDIMENTOS ELEITORAIS

A **Orientação Técnica PRE/BA nº 01/2020** recomenda aos Promotores Eleitorais, em sendo o caso, que instaurem:

1. **PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO – PA**, como autoriza o art. 78 da Portaria PGR/PGE nº 1/2019, com o escopo de acompanhar a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, acaso não exista notícia de ilícito a ser investigado;
2. **PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO ELEITORAL – PPE**, na forma do art. 58 da Portaria PGR/PGE nº 1/2019 e das disposições da Portaria PGR/MPF nº 692/2016 que não lhe forem contrárias, para investigar ilícito eleitoral de natureza não criminal.

Ambos os procedimentos devem ser instaurados mediante Portaria. O prazo de duração do PA é de 06 meses, ao passo em que o PPE é de 60 dias.



**ESTADO DA BAHIA
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

SUGESTÃO DE DILIGÊNCIAS INICIAIS

Em caso de instauração de procedimento eleitoral, sugere-se, como diligência, solicitar as seguintes informações e/ou atos:

1. Programas Sociais:

- 1.1. nome do programa;
- 1.2. data da sua criação;
- 1.3. instrumento normativo de sua criação;
- 1.4. público alvo do programa;
- 1.5. espécie de bens, valores ou benefícios distribuídos;
- 1.6. quantidade de pessoas ou famílias beneficiadas, por ano, desde a sua criação;
- 1.7. rubrica orçamentária que sustenta o programa nos anos de 2019 e 2020.

2. Programas Sociais que estão sendo executados por entidades não governamentais com recursos públicos:

- 2.1. nome e endereço da entidade;
- 2.2. nome do programa;
- 2.3. data a partir da qual o Município passou a destinar recursos para a entidade;
- 2.4. rubrica orçamentária que sustenta a destinação de recursos nos anos de 2019 e 2020;
- 2.5. valor anualmente destinado à entidade, desde o início da parceria;
- 2.6. público alvo do programa;
- 2.7. número de pessoas/famílias beneficiadas, anualmente, desde o início da parceria;
- 2.8. espécie de bens, valores ou benefícios distribuídos;
- 2.9. declaração de existência, ou não, de agente político ou pré-candidato vinculado nominalmente ou mantenedor da entidade.

3. Calamidade pública/estado de emergência:

- 3.1. Decreto de declaração de calamidade pública ou estado de emergência;
- 3.2. espécie de bens, valores e benefícios que se pretenda distribuir;
- 3.3. período da distribuição;
- 3.4. as pessoas e faixas sociais beneficiárias.

**DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE BENS, VALORES OU BENEFÍCIOS
POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Sobre o tema, a **Lei nº 9.504/1997** lista, dentre outras, condutas que considera vedadas aos agentes públicos¹:

¹ Ver também o art. 83 e seguintes da Resolução TSE nº 23.610.



ESTADO DA BAHIA
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos², servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

§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.

§11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o §10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

Inicialmente, cumpre salientar que as vedações do art. 73, §§10 e 11 da Lei das Eleições alcançam as condutas praticadas **no ano em que se realizar eleição** (de 1º a 31/12/2020), ao passo em que a do art. 73, IV da Lei 9.504/1997 **não está submetida a limite temporal fixo.**

Lado outro, é importante salientar que a proibição de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública”, de que trata a LE 73, §10, é **EXCEPCIONADA** nos seguintes casos: 1) **calamidade pública** (situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido³); 2) **estado de emergência** (situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido⁴); e 3) **programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.**

Não se pode olvidar que a **Organização Mundial de Saúde – OMS** fez declaração formal de **Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional – ESPII** e classificou como **pandemia** o COVID-19.

No mesmo sentido, a **União** dispôs sobre **medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública**, na forma da **Lei nº 13.797/2020**, e o **Ministério da Saúde** fez declaração de **Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN**, consoante **Portaria nº 188/2020 GM/MS**.

² Art. 73, §1º, da LE – “Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional.”

³ Art. 2º, IV, do Decreto nº 7.257/2010.

⁴ Art. 2º, III, do Decreto nº 7.257/2010.



ESTADO DA BAHIA
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

O Estado da Bahia, por sua vez, regulamentou **medidas temporárias para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus**, conforme **Decreto nº 19.529/2020**.

No mesmo sentido, é possível e provável que **Municípios** baianos também declarem estado de emergência.

Merece reflexão, ainda, situação que envolva aumento quantitativo ou qualitativo de **programas sociais** que já estavam autorizados em lei e em execução orçamentária no exercício anterior, diante do risco de convolar abuso de poder econômico ou político.

Não é demais reprimir que para configuração da conduta vedada prevista na LE 73, §10 não é necessário demonstrar caráter eleitoreiro ou promoção pessoal. Outrossim, o cenário de pandemia do COVID-19 não autoriza o “uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação”, de que trata a LE 73, IV, muito menos a execução de programas sociais “por entidades nominalmente vinculadas a candidato ou por esse mantida”, nos termos da LE 73, §11, independentemente da existência de lei ou execução orçamentária prévia.

Portanto, diante da crise atual, os casos devem ser observados em concreto, de acordo com as particularidades de cada município, preservando a igualdade de oportunidade entre os candidatos, sem prejuízo da realização de atividades essenciais para assegurar a saúde e preservar a vida das pessoas.

REPRESENTAÇÃO

Uma vez constatada a prática ilícita, cabe ao Ministério Público Eleitoral ajuizar REPRESENTAÇÃO, desde o registro da candidatura até a data da diplomação, observado o rito previsto no art. 22 da LC nº 60/1990, conforme art. 73, §12, da Lei 9.504/1997:

§12 - A representação contra a não observância do disposto neste artigo **observará o rito do art. 22 da Lei Complementar no 64**, de 18 de maio de 1990, e **poderá ser ajuizada até a data da diplomação**.

No polo passivo pode figurar qualquer pessoa, física ou jurídica (agente responsável pela conduta, partidos, coligações e candidatos que se beneficiarem), ficando sujeita à pena de multa e, em sendo o caso, às demais penalidades (ver quadro resumo de sanções).

Nas eleições majoritárias, há litisconsórcio passivo unitário e necessário entre o titular e o vice da chapa, uma vez que “a sanção de desconstituição do registro ou do diploma se estende aos dois de forma homogênea e unitária”⁵.

⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral* – 16ª ed. – São Paulo: Atlas, 2020.



**ESTADO DA BAHIA
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

O TSE orienta que deve haver litisconsórcio passivo necessário apenas entre o agente responsável que atua com independência em relação ao candidato beneficiário (AgR-REspe nº 31.108/PR), sendo dispensado o litisconsórcio quando o servidor se limitar a cumprir as determinações do responsável pela conduta (REspe nº 1514/PE).

Em sendo o caso, o *Parquet* pode requerer **tutela provisória de urgência cautelar** (CPC 300, *caput*, e 305) para suspensão imediata da conduta vedada, como autoriza o art. 73, §4º, da Lei das Eleições:

§4º - **O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada**, quando for o caso, [...].

SANÇÕES

A **Lei nº 9.504/1997** estabelece as seguintes sanções, para eventual descumprimento das mencionadas condutas vedadas:

Art. 73. [...]

§4º - O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a **multa no valor de cinco a cem mil UFIR**⁶.

§5º - Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no §10, sem prejuízo do disposto no §4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à **cassação do registro ou do diploma**.

§7º - As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, **atos de improbidade administrativa**, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as **sanções do §4º** aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º **Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no §4º**, deverão ser **excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas**.

⁶ De acordo com o art. 83, §4º, da Resolução TSE nº 23.610, “multa no valor de R\$ 5.320,50 (cinco mil, trezentos e vinte reais e cinquenta centavos) a R\$106.410,00 (cento e seis mil, quatrocentos e dez reais)”.



ESTADO DA BAHIA
MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

Quadro resumo de sanções:

CONDUTA VEDADA	SANÇÃO	SUJEITO
LE 73, IV	▪ multa (R\$ 5.320,50 a R\$106.410,00, conforme art. 83, §4º, da Res. TSE nº 23.610)	▪ RESPONSÁVEL (agente público ou não) ▪ CANDIDATO BENEFICIADO (eleito ou não) ▪ PARTIDO BENEFICIADO ▪ COLIGAÇÃO BENEFICIADA
LE 73, §10	▪ cassação do registro	▪ CANDIDATO BENEFICIADO (antes da eleição)
LE 73, §11	▪ cassação do diploma	▪ CANDIDATO BENEFICIADO (eleito)
	▪ exclusão da distribuição dos recursos do Fundo Partidário oriundos da aplicação da multa da LE 73, §4º	▪ PARTIDO BENEFICIADO

Por oportuno, é importante destacar que o **princípio da proporcionalidade** deve ser observado na aplicação da sanção, ponderando-se acerca da intensidade da lesão perpetrada.

A **condenação por conduta vedada que implique cassação do registro ou do diploma**, tem por efeito reflexo a **inelegibilidade**, por 08 anos, como prevê o art. 1º, I, j, da LC nº 64/1990, alcançando o candidato e o agente responsável.

A LE 73, §7º estabelece que “as condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, **atos de improbidade administrativa**”, e sujeitam-se às cominações do art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992. Em decorrência disso, em sendo o caso, cabe ao Promotor Eleitoral compartilhar informações com a Promotoria de Justiça com ofício em matéria de patrimônio público/improbidade administrativa.

Salvador (BA), 03 de abril de 2020.

MARCELO MOREIRA MIRANDA
Coordenador NUEL