

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202110319002206

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1237/2021 - GAB

EMENTA: CONSULTA. SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. PERÍODO ELEITORAL. CONDUTAS VEDADAS. *PROGRAMA MÃES DE GOIÁS*. ART. 73, § 10, DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97. INCLUSÃO GRADUAL DE NOVAS BENEFICIÁRIAS EM ANO ELEITORAL. JURISPRUDÊNCIA DO TSE. VEDAÇÃO À INTENSIFICAÇÃO EXACERBADA E DESPROPORCIONAL DE PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. POSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO. AUMENTO PROPORCIONAL E PREVIAMENTE PLANEJADO. OBSERVÂNCIA DE LINEARIDADE DA AÇÃO SOCIAL E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÉVIA. PUBLICIDADE CORRELACIONADA. ART. 37, § 1º, DA CF C/C ART. 73, INCISOS IV E VI, ALÍNEA "B", DA LEI FEDERAL Nº 9.504/97 C/C ART. 22 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 64/90. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. A **Superintendência de Gestão e Controle de Parcerias, Contratações e Transferências da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social** questiona se é possível prosseguir, no ano de 2022, quando serão realizadas eleições, com programa de assistência social, a ser criado e gerido pelo Poder Público estadual, destinado a mães hipossuficientes com filhos de idade até 6 (seis) anos.

2. A referida unidade consulente, pelo **Memorando nº 12/2021 - SUPES (000021369026)**, esclareceu que o referido programa estatal ainda está em fase de implantação, e consistirá em ações de proteção, fomento e fortalecimento daquele grupo social materno vulnerável, inclusive mediante a oferta de somas pecuniárias; destacou que o projeto se pauta em critérios seletivos das beneficiárias, com progressiva inclusão de novas selecionadas condicionada à viabilidade orçamentária e financeira estatal. Com esse desenho, e salientando a expectativa de a execução do programa se estender no exercício de 2022, indagou se, em confronto com as normas decorrentes do pleito próximo, *“o programa poderá ser executado (inclusão de beneficiárias e pagamento dos benefícios) durante todo o ano eleitoral”*.

3. A Procuradoria Setorial respectiva, em análise jurídica do tema, se manifestou pelo **Despacho nº 397/2021 - ADSET (000021459081)**, concluindo, em resumo, pela possibilidade de o referido programa, vindo a ser criado e iniciado no ano corrente, ter sua execução continuada pelo ano de 2022, com fundamento no art. 73, § 10, da Lei federal nº 9.504/97, e na **Nota Técnica nº 01/2018 - PGE (000021459707)**, desta Procuradoria-Geral (PGE).

4. O Secretário de Estado de Desenvolvimento Social solicitou a apreciação superior da questão por esta Procuradoria-Geral (000021576983), sobretudo à vista do período já decorrido desde a edição da **Nota Técnica nº 01/2018 - PGE**.

4.1. Relatados, avanço com a fundamentação.

5. Correta a orientação da Procuradoria Setorial, que acato e complemento com as razões abaixo.

6. A aferição da legitimidade de realização da reportada política pública, nos moldes consultados, atrai, como destacado pela Procuradoria Setorial, o disposto no art.73, § 10, da Lei federal nº 9.504/97.

7. Tal norma, de conteúdo proibitivo, tolhe ações públicas que consistam em distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, com exceção de, dentre outras, medidas decorrentes de *“programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior”*. A regra vale para todos os entes federados, e vige durante o ano eleitoral; sendo assim, para a eleição próxima, de 2022, a proibição estabelece-se no respectivo decurso anual inteiro.

8. No caso do feito, o programa público aventado apresenta-se em fase bem avançada de criação, já representado no *Autógrafo de Lei nº 118*, de 20 de julho de 2021¹, encaminhado, recentemente, pela Assembleia Legislativa à Secretaria de Estado da Casa Civil. O conteúdo desse instrumento confirma as informações prestadas pelo consulente acerca do projeto, e evidenciam sua natureza assistencial, sustentado em critérios objetivos de distribuição de benefícios. Com esse desenho, se a expectativa de sua instituição se

confirmar pela edição de lei formal respectiva neste ano de 2021, bem como se já nesse atual período anual forem iniciadas as suas ações e executado o programa, não haverá vedação à continuidade de execução desse formato de política pública no ano seguinte.

9. Mas o consulente, em sua exposição, destaca especial preocupação com o incremento do quantitativo de beneficiárias do programa no ano eleitoral, situação resultado da pretensão estatal de somar, paulatinamente, novas favorecidas selecionadas. A hesitação, portanto, é se, mesmo criado o programa de distribuição de benefícios em 2021 e aí iniciada sua execução, é (ou não) permitida a intensificação do projeto no ano eleitoral, com amplificação quantitativa de suas favorecidas.

10. Nesse ponto, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral - TSE confere alguns elementos ao balizamento da conduta pública, com julgados atentos às várias e distintas nuances dos contextos julgados de oferta de benefício assistencial para a caracterização (ou não) do ilícito eleitoral.

11. No geral, o TSE observa se o programa estatal que perdura em ano eleitoral preserva linearidade em seu formato, isto é, se eventual mudança em sua execução não se reveste de tentativa de implantação de nova política social capaz de influir no eleitor. Não há, a princípio, proibição no incremento do programa, desde que se dê em continuidade de ação já apreendida pela sociedade em gestões antecedentes, ou seja, contanto que ocorra em proporções que não sinalizem qualquer desvirtuamento da ação política original - o que seria sugestivo de afetar a vontade do eleitorado. A propósito:

“(…)

5. O mero aumento de recursos transferidos em ano eleitoral não é suficiente para a caracterização do ilícito, porquanto o proveito eleitoral não se presume, devendo ser aferido mediante prova robusta de que o ato aparentemente irregular fora praticado com abuso ou de forma fraudulenta, de modo a favorecer a imagem e o conceito de agentes públicos e impulsionar eventuais candidaturas.” (grifei, RCED Nº 43060 (RCED) - SC, Ac. DE 24/04/2012, Relator(a) Min. Marcelo Ribeiro)

*“[...] Distribuição de benefícios assistenciais e de lotes aos municípios. [...] 4. Concessão de benefícios assistenciais. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e abuso de poder. O acórdão regional expressamente consignou que: i) a concessão de benefícios assistenciais estavam amparados em lei e em execução orçamentária no ano anterior; ii) **o aumento das concessões não ocorrera de forma abusiva**; iii) existia critério na distribuição dos benefícios, padronizado desde 2009; iv) ausência de mínima prova indiciária acerca de conotação eleitoral, como pedido de votos, entre outras circunstâncias; v) o prefeito sequer participava da distribuição, mas apenas os servidores do município. Não há, pois, violação ao art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, **valendo ressaltar o entendimento do TSE no sentido de que ‘o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/97’** [...] 5. Concessão de direito real de uso Lotes. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 e abuso de poder. O acórdão regional demonstrou que: i) a distribuição de terrenos se dera em continuidade a programa social estabelecido em lei e em execução orçamentária no ano anterior ao da eleição; ii) não há provas de desvio de finalidade do programa, a ensejar o reconhecimento de abuso de poder; iii) a simples leitura da Lei Municipal nº 740/2004 revela que há regramento específico a respeito da possibilidade de concessão de direito real de uso de modo oneroso, o que afasta de plano o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, que pressupõe distribuição gratuita. [...]”(grifei, [Ac. de 20.9.2016 no REspe nº 15297, rel. Min. Gilmar Mendes](#); no mesmo sentido o [Ac. de 1º.3.2011 no AgR-REspe nº 997906551, rel. Min. Aldir Passarinho Júnior.](#))*

“[...] Prefeito. Ação de investigação judicial eleitoral. Conduta vedada aos agentes públicos. Art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Abuso de poder econômico. Art. 22 da LC 64/90. Proporcionalidade. Falta de gravidade.

[...] 1. Os recorrentes foram condenados pela Corte Regional com fundamento na execução de programa social de distribuição de cestas básicas (arts. 73, § 10, da Lei 9.504/97 e 22 da LC 64/90) e na distribuição de combustível a eleitores na véspera e no dia do pleito (art. 22 da LC 64/90). 2. No tocante à primeira conduta, **é incontroverso que o programa social estava previsto em lei municipal e em execução desde 2010, tendo ocorrido somente a majoração dos recursos financeiros empregados para 2012.** Ademais, o fato de as cestas básicas terem sido distribuídas por pessoa estranha à administração municipal e a quem não se enquadrava nos requisitos legais não revela, por si só, a existência de ilícito eleitoral, sendo necessários outros elementos de prova que corroborem as assertivas da inicial. 3. Quanto à segunda conduta, as únicas provas que ensejaram a condenação consistiram em depoimento extrajudicial - sem valor probante, a teor da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral - e em requisições de combustível apreendidas pela polícia e desacompanhadas de quaisquer outras circunstâncias que atestem o ilícito. 4. Não se admite condenação a partir de meras presunções e ilações, sob pena de responsabilização objetiva. Precedente. 5. Incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e do art. 22, XVI, da LC 64/90, nos termos da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral [...]"(grifei, [Ac. de 17.3.2015 no REspe nº 132332, rel. Min. João Otávio de Noronha.](#))

"[...] Conduta vedada a agentes públicos (Art. 73, § 10, da Lei 9.504/97). [...] distribuição de mochilas, em complementação a programa social de fornecimento de uniformes escolares previsto em lei e em execução orçamentária desde 2009 [...]". NE: Trecho do voto do relator: "[...] **a distribuição das mochilas representa somente um incremento do programa social de fornecimento de uniformes escolares, que já se encontrava em regular execução desde 2009. Ademais, esse fato ocorreu faltando mais de seis meses para as eleições** e na logomarca contida nas mochilas não havia nenhuma espécie de propaganda eleitoral ou de menção às candidaturas dos recorrentes [...]"(grifei, [Ac. de 5.8.2014 no REspe nº 48472, rel. Min. João Otávio de Noronha.](#))

[...] AIME. Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Programa social. Cestas básicas. Autorização em lei e execução orçamentária no exercício anterior. Aumento do benefício. Conduta vedada não configurada. 1. A continuação de programa social instituído e executado no ano anterior ao eleitoral não constitui conduta vedada, de acordo com a ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. 2. Consta do v. acórdão recorrido que o 'Programa de Reforço Alimentar à Família Carente' foi instituído e implementado no Município de Santa Cecília/SC em 2007, por meio da Lei Municipal nº 1.446, de 15 de março de 2007, de acordo com previsão em Lei orçamentária de 2006. **Em 19 de dezembro de 2007, a Lei Municipal nº 1.487 ampliou o referido programa social, aumentando o número de cestas básicas distribuídas de 500 (quinhentas) para 761 (setecentas e sessenta e uma).** 3. No caso, a distribuição de cestas básicas em 2008 representou apenas a continuidade de política pública que já vinha sendo executada pelo município desde 2007. Além disso, o incremento do benefício (de 500 para 761 cestas básicas) não foi abusivo, razão pela qual não houve ofensa à norma do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. [...]"(grifei, [Ac. de 1º.3.2011 no AgR-REspe nº 999874789, rel. Min. Aldir Passarinho Junior.](#))

12. Por outro lado, inovações pelo agente público, em ano eleitoral, como direcionamento de projetos a segmentos sociais antes não beneficiados, e utilização de métodos de custeio mais generosos dos que os habitualmente adotados em exercícios anteriores já foram ações consideradas distribuição gratuita de benefícios tolhida pelo art. 73, § 10 (TSE, Consulta nº 1531-69.2010.6.00.0000/DF, em 20/9/2011; Recurso Especial Eleitoral nº 3.611, em 02/08/2018²; Agravo de Instrumento nº 28.353, em 31/5/2019³; Tribunal Regional Eleitoral/GO RE nº 12.169, DJ de 13/01/2014). Com esse raciocínio, vale destaque ao acórdão abaixo transcrito:

"ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL (AIJE). CONDUTA VEDADA. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/97. ABUSO DOS PODERES ECÔNOMICO E POLÍTICO. ART. 22 DA LC Nº 64/90. CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. PROCEDÊNCIA EM PRIMEIRO GRAU. MANUTENÇÃO PELA CORTE REGIONAL. FESTIVIDADES TRADICIONAIS. ANIVERSÁRIO DA CIDADE E DIA DO TRABALHADOR. PRIMEIRO SEMESTRE. ANO DO PLEITO. DISTRIBUIÇÃO E SORTEIO DE BENESSES.

CESTAS BÁSICAS. FERRAMENTAS AGRÍCOLAS. ELETRODOMÉSTICOS. DINHEIRO. SANÇÕES DE CASSAÇÃO E INELEGIBILIDADE. PRELIMINARES DE NULIDADE PROCESSUAL. 1) LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. MEROS EXECUTORES DE ORDENS. DESNECESSIDADE DE CITAÇÃO. 2) CERCEAMENTO DE DEFESA. DESENTRANHAMENTO DE DOCUMENTOS. JUNTADA. FASE RECURSAL. ARTS. 266, 268 E 270 DO CE. PRECLUSÃO. JUSTO MOTIVO. AUSÊNCIA. ESTABILIZAÇÃO. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. IMPOSSIBILIDADE. 3) VÍCIOS DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. FLAGRANTE TENTATIVA DE REDISSCUSSÃO PERANTE O TRIBUNAL A QUO. MÉRITO RECURSAL. CONSIDERAÇÕES INICIAIS. DELIMITAÇÃO FÁTICA À LUZ DA CORRENTE MAJORITÁRIA (SÚMULA Nº 24/TSE). **ALCANCE DA LEI ELEITORAL A EVENTOS OCORRIDOS ANTES DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. LIAME COM AS ELEIÇÕES VINDOURAS. ACERVO PROBATÓRIO. SUBSTRATO HARMÔNICO E CONVERGENTE. CONVICÇÃO SEGURA DO JULGADOR. CONFIGURAÇÃO DOS ILÍCITOS ELEITORAIS. REEDIÇÃO DE CELEBRAÇÕES ANUAIS. CUSTEIO PÚBLICO NA AQUISIÇÃO DOS BENS. AUMENTO DISCREPANTE NO ANO DO PLEITO. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA. EXCLUDENTES LEGAIS. NÃO INCIDÊNCIA. PRESENÇA E PARTICIPAÇÃO ATIVA DO PREFEITO. ENALTECIMENTO DA GESTÃO. UTILIZAÇÃO DE BONÉS E ADESIVOS COM A ESTAMPA DO NÚMERO E DO SÍMBOLO DE CAMPANHA QUE SE CONFIRMOU NO SEGUNDO SEMESTRE ANTE A PRETENSÃO DE REELEIÇÃO AO CARGO. GRAVIDADE DEMONSTRADA. POPULAÇÃO CARENTE. LIBERDADE DO VOTO CONSPURCADA. ELEMENTO DE REFORÇO. RESULTADO DO PLEITO. FRANZINA DIFERENÇA DE VOTOS. ELEMENTOS DE FATO E DE PROVA. REVISITAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 24/TSE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. NÃO OCORRÊNCIA. DESPROVIMENTO.1. Na espécie, a procedência, desde a origem, da ação de investigação judicial eleitoral, com arrimo nos arts. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97 (conduta vedada) e 22 da LC nº 64/90 (abuso de poder), decorreu da distribuição gratuita de cestas básicas na celebração do aniversário da cidade (coincidente com a Sexta-feira Santa), prática que se repetiu na comemoração do Dia do Trabalhador, ocasião em que também houve distribuição de ferramentas agrícolas (enxadas e foices) e sorteio de brindes (eletrodomésticos e cédula de dinheiro). A instância ordinária assentou, no exame da prova, que: (i) o custeio na aquisição dos bens foi eminentemente público; (ii) a entrega se deu a título gratuito; (iii) não se tratou de programa social em execução orçamentária prévia; (iv) as edições festivas em questão assumiram viés eleitoral; (v) o então prefeito teve participação direta e efetiva; e (vi) os fatos apurados assumiram notas de gravidade no contexto do pleito.**

(...)

9. A conduta vedada do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97 e o abuso de poder do art. 22 da LC nº 64/90, como objeto de ação de investigação judicial eleitoral, terão a sua apuração deflagrada após o registro da candidatura, termo inicial para o manejo dessa via processual, podendo, contudo, levar a exame fatos ocorridos antes mesmo das convenções partidárias, porquanto não cabe confundir o período em que se conforma o ato ilícito com aquele no qual se admite a sua averiguação. Precedentes.

(...)

Da reedição de celebração tradicional no município

14. O fato de se cuidar de reedição de festividade há muito tradicional no município não desconstitui, por si só, eventual constatação no sentido da prática de atos abusivos (gênero).

15. Há que ser verificado, em cada situação, se houve: a) para fins de abuso, desvirtuamento do evento comemorativo, visando à obtenção de dividendos eleitorais espúrios, mediante emprego desproporcional de recursos de conteúdo econômico e/ou utilização indevida da máquina pública; b) para fins de conduta vedada, infração objetiva ao comando legal, mediante a prática do ato no período crítico; c) em ambos, presença de circunstâncias que denotem gravidade (na quadra do abuso para a caracterização da ilegalidade e, no da conduta vedada, para ajuste da sanção).

(...)

17. Recurso especial ao qual se nega provimento.

(...)"(grifei, Recurso Especial Eleitoral nº 57611, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 073, Data 16/04/2019, Página 40/42) (grifei)

13. Saliento, ainda, alguns trechos do inteiro teor do julgado:

*"A transcrição acima demonstra, com assertividade, que o Tribunal de origem vislumbrou **nítida quebra, no ano de 2016, do padrão adotado em 2013, 2014 e 2015.***

*Ao utilizar a expressão "certa **linearidade**" - a qual, por si só, traz a segura ideia de que houve oscilação também nos períodos anteriores, porém com traços de mero ajuste mercadológico de preços, entre outros -, o órgão julgador claramente se convenceu, **no que tange ao exercício de 2016, ter havido aguda e inescusável ruptura do modelo de atuação administrativa.***

Em outras palavras, depreende-se que o Juízo recorrido levou em consideração a evolução dos preços também em 2013, 2014 e 2015."(grifei)

14. Na situação específica destes autos, e tendo em conta a exposição inicial do consulente, bem como o teor do *Autógrafo de Lei nº 118/2021*, observo que o desígnio de gradual aumento do número de beneficiárias do tencionado *Programa Mães de Goiás* não consta assinalado no referido projeto legal que, possivelmente, embasará a política pública respectiva. Nenhum comando da proposta normativa limita propriamente a quantidade de benefícios que podem ser concedidos, salvo quando os condiciona à disponibilidade orçamentária (art. 5º, parágrafo único).

15. Constam, entretanto, informações em outros processos administrativos correlacionados que confirmam a alegada formatação do projeto para que a inserção de novas beneficiárias se dê progressiva e proporcionalmente. Assim, nos autos dos Processos nºs 202110319002332 e 202110319002246, há registros de que os recursos públicos para a sua realização (oriundos do Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás - PROTEGE GOIÁS) fazem parte de um planejamento estatal de desembolso financeiro proporcionado e graduado (a partir de gradativa redução do IMC⁴ como critério de seleção; 000021567781), ao longo dos meses de execução do *Programa*.

16. Logo, o tencionado recrudescimento de beneficiárias: *i)* decorre dos mesmos requisitos e condições originais do *Programa Mães de Goiás*, não traduzindo remodelação da sistemática da respectiva política pública; e, *ii)* vincula-se ao orçamento público, ou seja, sua efetivação atrela-se à previsão antecipada de recursos públicos na lei orçamentária estatal, o que restringe a discricionariedade administrativa na sua concessão.

17. Portanto, o aumento do número de beneficiárias do *Programa Mães de Goiás* em 2022, desde que obediente aos requisitos legais e às reservas orçamentárias prévias, não denota incidir no proibitivo, o qual não veda, propriamente, a mera intensificação de ações sociais.

18. Assim, e dos exemplos de julgados do TSE em situações assemelhadas, não há restrição legal à inclusão de novas beneficiárias no Programa Mães de Goiás no ano de 2022, se mantida coerência com os requisitos da legislação instituidora, e ainda com os planos, previsões e dotações orçamentárias a tanto.

19. Saliento, porém, que, em circunstâncias eleitorais, os fatos e ações do Poder Público podem ser avaliados sob várias perspectivas normativas, com relação às quais o gestor público também deve se acautelar. E em casos de oferta de valores e benefícios sociais, como o destes autos, associam-se, ainda, o art. 37, § 1º, da Constituição Federal c/c art. 73, incisos IV e VI, alínea "b", da Lei federal nº 9.504/97⁵, afora o art. 22 da Lei Complementar federal nº 64/90.

20. E, à vista do art. 37, § 1º, da Constituição Federal, as publicações dos atos administrativos relativos à execução do *Programa Mães de Goiás* devem ser impessoais, sem qualquer promoção de autoridades públicas, no sentido de fortalecimento de sua imagem individual. Esclareço que essa norma constitucional diz permitida a divulgação governamental com feições apenas educativas, informativas ou de orientação social, que sirva à pura formação e transmissão de conhecimentos, isto é, à conscientização da comunidade sobre a política pública e sua execução. A regra se aplica em qualquer momento, e em qualquer esfera territorial.

21. Além disso, especificamente em hipóteses de distribuição gratuita de benefícios derivada do citado § 10 do art. 73, há determinação legal própria no seu inciso IV que tolhe o agente público de fazer publicidade das ações respectivas com fins promocionais de candidato, partido político ou coligação eleitoral. Logo, a divulgação da execução da política pública relacionada não deve levar à promoção, ao enaltecimento de determinado concorrente à eleição, ou afins, os quais não devem ganhar notoriedade perante os cidadãos mediante a publicidade desses atos de distribuição gratuita de bens e serviços sociais. Há de prevalecer somente o caráter institucional da política pública na propaganda, sem clientelismo político. Assim, recomendável que o agente público seja prudente quanto ao momento, meio, local e modo de realização do *Programa Mães de Goiás*, para garantir atuação isenta, que evite qualquer associação, ainda que indireta, das respectivas ações públicas a algum ato político-partidário. Nessa ótica, podem ser compreendidas como ilegítimas: publicações em sítios de internet, *facebook*, *instagram*, *twitter* pessoal, página eletrônica oficial, ou qualquer outra ferramenta tecnológica, de atos ilustrativos de concessão do auxílio financeiro do *Programa Mães de Goiás*; pronunciamentos, ou mesmo a presença, de candidatos em eventos públicos de entrega desses benefícios sociais; fotografias nos mesmos episódios, e nessas mesmas condições, difundidas em redes sociais ou na mídia. Anoto que a vedação do inciso IV não tem limitação temporal, ou seja, incide em qualquer instante, e ainda em toda federação.

22. No mais, no período de 02/07/2022 até 02/10/2022 ou, em havendo segundo turno, até 30/10/2022, a publicidade do *Programa Mães de Goiás* deve ser adstrita às suas medidas de execução que requeiram participação da sociedade, como notícias de abertura para cadastramento no projeto, assim como outros comunicados congêneres, ao risco da política pública social respectiva restar inoperante se não informada ao público. É que, nos termos do inciso VI, alínea “b”, do art. 73, da legislação eleitoral, naquele lapso, interdita é até mesmo a publicidade institucional (art. 37, § 1º, da Constituição Federal). É admitida, portanto, somente a publicação objetiva da ação governamental (princípio da transparência), de atos administrativos puros, sem referências ao governo ou à gestão estadual do momento. Vale realçar, de todo modo, que a elevação pessoal de agente público, ou qualquer conotação política, ainda que sublinear, que exalte a autoridade pública, fará ilegítima a conduta.

23. Quase encerrando, e numa outra dimensão de análise, qualquer abuso de atuação do agente público ainda pode ser punível segundo o art. 22 da Lei Complementar federal nº 64/90.

24. No mais, o conteúdo da **Nota Técnica nº 01/2018 - PGE** (cuja atualização está em andamento) é complementar, sem prejuízo de nova submissão de questões a esta Procuradoria-Geral, em hipóteses de ineditismo, repercussão e complexidade, devidamente relatadas.

25. Em suma, concluo pela possibilidade de prosseguimento da execução do *Programa Mães de Goiás* em 2022, e de inclusão de novas beneficiárias no mesmo período, observado o item 18 anterior, devendo a divulgação da ação social e sua realização seguirem as regras relacionadas (art. 37, § 1º, da Constituição Federal c/c art. 73, inciso IV e VI, alínea “b”, da Lei federal nº 9.504/97 c/c art. 22 da Lei

Complementar federal nº 64/90). Assim, **conheço o Despacho nº 397/2021 - ADSET** como parecer, ao tempo em que o **aprovo** com os **aditamentos** expostos.

26. Matéria orientada, devolvam os autos à **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial (instruído com cópia do **Despacho nº 397/2021 - ADSET** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradoria Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁶.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

1 [Projeto de lei nº 6302/21](#) e Processo nº 202110319002246.

2 "AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. CONDUTA VEDADA. CAPTAÇÃO ÍLÍCITA DE SUFRÁGIO. CORRUPÇÃO ELEITORAL. TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE MACADAME. PROGRAMA SOCIAL AUTORIZADO EM LEI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ANO ANTERIOR AO PLEITO. AUSÊNCIA. GRAVIDADE DEMONSTRADA. CONDUTA ABUSIVA CONFIGURADA. INTUITO DE OBTER O VOTO. CORRUPÇÃO ELEITORAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

3. *Consignado pela Corte Regional que "no ano anterior ao da eleição de 2012, a Prefeitura de Massaranduba somente tinha autorização legal para custear o transporte de macadame, não podendo utilizar receita do orçamento para adquirir esse material com o intuito de distribuí-lo gratuitamente a produtores rurais para fins de incentivo". Consignada, também, a inobservância dos requisitos instituídos em lei para concessão do benefício.4. Não se trata, portanto, de mera ampliação de programa social já em execução no anterior ao pleito de 2012, mas da entrega de novo benefício, cuja autorização legislativa sobreveio apenas em dezembro de 2011, a obstar a sua execução ao longo deste mesmo exercício financeiro."*(Recurso Especial Eleitoral nº 3611, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 153, Data 02/08/2018, Página 275/276)

3 "ELEIÇÕES 2016. RECURSOS ESPECIAIS ELEITORAIS COM AGRAVO. DIREITO ELEITORAL. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS. PRÁTICA DE CONDUTA VEDADA E ABUSO DO PODER POLÍTICO. PRELIMINARES REJEITADAS. PARCIAL PROVIMENTO. CASSAÇÃO MANTIDA. AÇÕES CAUTELARES PREJUDICADAS. NOVAS ELEIÇÕES.HIPÓTESE

(...)

2. *Hipótese em que prefeito candidato à reeleição e presidente da Câmara dos Vereadores candidato ao cargo de vice promoveram: (i) a redução da carga horária semanal de uma categoria de servidores públicos municipais por lei sancionada e promulgada a menos de dois meses do pleito, para conferir tratamento*

isonômico em relação às demais categorias já beneficiadas; e (ii) a **intensificação do programa de regularização fundiária nos meses anteriores à eleição, com a concessão de direito real de uso de áreas de propriedade do município, sem comprovação de dotação orçamentária específica nos exercícios anteriores.**

(...)

INTENSIFICAÇÃO DE PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

12. O acórdão concluiu pela prática das condutas vedadas previstas no art. 73, IV e § 10, da Lei nº 9.504/1997, ao verificar que houve a efetiva entrega gratuita dos títulos de direito real de uso durante o ano eleitoral e que, **embora o programa de regularização fundiária estivesse autorizado em lei, não houve comprovação de dotação orçamentária específica relativa ao programa nos exercícios anteriores.** A modificação dessas conclusões - para entender que o programa de regularização fundiária se enquadra na exceção "de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior" - exigiria o reexame do conjunto fático-probatório, o que é vedado nesta instância especial (Súmula nº 24/TSE).

(...)

ABUSO DO PODER POLÍTICO

14. De acordo com o TRE-RJ, ficou caracterizado o abuso do poder político no caso, em síntese, por cinco fundamentos: (i) **as entregas dos títulos de direito real de uso ocorreram pela primeira vez no ano eleitoral sem comprovação de que se estava seguindo regularmente cronograma ou programação iniciada em exercícios anteriores;** (ii) **houve uso promocional irregular do programa de regularização fundiária em favor da candidatura dos recorrentes durante as eleições, com a realização de eventos de entrega dos títulos, inclusive com a participação dos candidatos;** (iii) **houve concentração desproporcional da entrega dos títulos a pouco mais de um mês do pleito (dos 300 títulos entregues, 221 foram entregues no mês anterior ao pleito);** (iv) **configurada a grande repercussão do programa social que, além de ter beneficiado 300 famílias no ano eleitoral, teria, segundo anunciado pelos candidatos, o potencial de favorecer 5 mil eleitores;** e (v) tratou-se de uma eleição muito disputada, vencida pela diferença de 5 votos.

15. Verifica-se, portanto, que a gravidade e a relevância jurídica da conduta vedada, a ensejar cassação de diploma e inelegibilidade por abuso do poder político (art. 22, XIV, da LC nº 64/1990), foram devidamente fundamentadas e aferidas, conforme exige a jurisprudência desta Corte, a partir de critérios tanto qualitativos quanto quantitativos.

16. Configura abuso do poder político a intensificação atípica de programa de regularização fundiária nos meses anteriores ao pleito, com a realização de eventos para entrega de títulos de direito real de uso pessoalmente pelo prefeito candidato à reeleição. A quebra da rotina administrativa para que a fase mais relevante do programa social fosse realizada às vésperas do pleito, com nítida finalidade eleitoreira, somada à grande repercussão que a conduta atingiu justificam a imposição da sanção de cassação dos diplomas dos candidatos beneficiados.

(...)” (grifei, Agravo de Instrumento nº 28353, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 102, Data 31/05/2019, Página 41/42)

4 Índice Multidimensional da Carência das Famílias.

5 “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§1°. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

“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:

(...)

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;

(...)

VI- nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral.”(grifei)

6 "Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 02/08/2021, às 16:13, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000022468384** e o código CRC **IDF3AC46**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202110319002206



SEI 000022468384