



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) ELEITORAL RELATOR(A)
DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Consulta n.º 0600289-89.2020.6.21.0000

Procedência: CACHOEIRINHA-RS

Assunto: CONSULTA

Interessado: PREFEITO DE CACHOEIRINHA

Relator: DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA

PARECER

CONSULTA REALIZADA PELO PREFEITO MUNICIPAL DE CACHOEIRINHA/RS. LEGITIMIDADE ATIVA. AUTORIDADE PÚBLICA. CONFIGURAÇÃO. QUESTIONAMENTOS SOBRE A LIMITAÇÃO E VEDAÇÃO PREVISTAS, RESPECTIVAMENTE, NO INCISO VII E § 10 DO ART. 73 DA LEI 9.504/97. MATÉRIA MANIFESTAMENTE ELEITORAL. APESAR DE PRECEDENTES DO TSE PELO NÃO CONHECIMENTO DE CONSULTA VERSANDO SOBRE CONDUTAS VEDADAS, EXCEPCIONALMENTE, DIANTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E DA IMPORTÂNCIA DE ORIENTAÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS NESTE MOMENTO, O CONHECIMENTO DA CONSULTA É MEDIDA QUE SE IMPÕE. NO MÉRITO, COM BASE NA LEI DAS ELEIÇÕES E NAS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA EC Nº 107/2020, OPINA PARA QUE A CONSULTA SEJA RESPONDIDA, RESPECTIVAMENTE, EM RELAÇÃO AO PRIMEIRO E SEGUNDO QUESTIONAMENTO COMO SEGUE:

a) É possível proceder a aporte e doação de valores para combater os efeitos da pandemia do coronavírus (Covid-19), em ano de eleição, por meio de criação de Fundo de Amparo ao Transporte Coletivo Municipal, a fim de prestar socorro ao sistema de transporte coletivo municipal, garantindo à população local o direito social ao transporte, QUANDO tal ocorrer no contexto de um estado de calamidade pública



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

declarado via Decreto Municipal, DESDE QUE exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre, de um lado, as hipóteses de concessão, a natureza e a extensão do benefício e, do outro, a situação fática alegada como base para a decretação do estado de calamidade, BEM COMO não ocorra promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício;

b) Em ano eleitoral, em relação aos gastos liquidados com publicidade institucional realizados até o dia 15 de agosto, é possível ao gestor público exceder a média de gastos com despesas de publicidade institucional dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito em virtude de assuntos relacionados ao Covid-19, desde que reconhecida pela Justiça Eleitoral, previamente, a grave e urgente necessidade pública.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada por MIKI BREIER, Prefeito do Município de Cachoeirinha/RS, questionando o que segue:

- a) Em ano eleitoral, é possível proceder a aporte e doação de valores para combater os efeitos do covid-19, nos termos da consulta narrada?
- b) Em ano eleitoral, é possível exceder a média de gastos com despesas de publicidade com assuntos relacionados ao Covid-19?

A Seção de Produção e Gestão de Conhecimento Técnico-Jurídico – SEPGE juntou ao processo jurisprudência atinente à matéria (ID's 6307933; 6307983, 6308033, 6308083, 6308133, 6308183, 6308233, 6308283 e 6308333), cumprindo o disposto no art. 74, inciso V, do Regimento Interno do TRE/RS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Vieram os autos para parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARES

II.I.I – Da competência

Consoante o art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, compete aos Tribunais Regionais Eleitorais “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político”.

Na mesma linha, a competência é ditada pelo Regimento Interno dessa Corte, assim como os requisitos do presente instituto:

Art. 34. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal:

(...)

XII - responder, em tese, às consultas que lhe forem dirigidas, acerca de matéria eleitoral, por autoridade pública ou partido político.

Art. 92. O Tribunal conhecerá das consultas formuladas em tese, sobre matéria de sua competência, por autoridade pública ou diretório regional de partido político.

(...)

Inicialmente, verifica-se que configura matéria eleitoral o objeto da presente consulta, consistente em saber se, à luz da limitação com despesas de publicidade, e da vedação à concessão de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública, em ano



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

eleitoral, seria possível exceder a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito com publicidade relacionada à pandemia do coronavírus (Covid-19), bem como proceder a aporte e doação de valores para combater seus efeitos.

Nesse sentido, o núcleo dos questionamentos da consulta diz respeito diretamente ao alcance da limitação e da proibição constantes, respectivamente, no inciso VII e no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, as quais se encartam no conjunto de condutas vedadas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais. Assim, havendo íntima relação com a incidência em tese de normas referentes à regularidade do processo eleitoral, por certo que a presente consulta trata de matéria eleitoral.

Ademais, verifica-se a competência do Tribunal Regional Eleitoral para a resposta à consulta, uma vez que esta foi formulada por autoridade pública sem jurisdição federal (art. 30, VIII, c/c 23, XII, ambos do Código Eleitoral).

Destarte, assentada a competência dessa egrégia Corte.

II.I.II – Da legitimidade e pertinência objetiva

O art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral e o Regimento Interno dessa Corte, acima transcritos, estabelecem que a consulta, no seu aspecto subjetivo, seja formulada por autoridade pública ou partido político e, no aspecto objetivo, seja formulada em tese, sobre questão eleitoral.

Verifica-se que o consulente é o Prefeito Municipal de Cachoeirinha,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

portanto, parte legítima para figurar no polo ativo da presente consulta.

Como visto, no que se refere à pertinência objetiva, a lei determina que o questionamento deve ser feito “em tese”, ou seja, não deve apresentar contornos de caso concreto que permitam identificar a quem se orienta a resposta do Tribunal consultado.

In casu, conforme mencionado no Relatório supra, verifica-se que a presente consulta veicula 2 (dois) questionamentos alusivos às condutas vedadas previstas no inc. VII e no § 10 do art. 73 da Lei das Eleições.

No entanto, o Tribunal Superior Eleitoral vem, em reiteradas decisões, julgando a via da consulta inadequada para dirimir questões atinentes a condutas vedadas, visto que a apreciação requer a análise de inúmeras situações e suas consequências, com a necessidade de incursão em fatos concretos e contexto em que inseridos. Nesse sentido, os julgados que seguem (grifou-se):

CONSULTA. REQUISITOS. LEGITIMIDADE. SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. DESTINAÇÃO DOS BENS APREENDIDOS EM FAVOR DA UNIÃO. TRÁFICO DE DROGAS. ANO DE ELEIÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/73. CONDUTA VEDADA. NÃO CONHECIMENTO. O consulente, na condição de Secretário Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública, é parte legítima para a presente formulação, uma vez que se trata de autoridade com jurisdição federal, nos termos do art. 24 do Decreto nº 9.150/2017. 2. **Conforme reiterada orientação deste Tribunal, a análise da configuração ou não de conduta vedada somente é possível a partir dos fatos concretos que revelem suas circunstâncias próprias e o contexto em que inseridos**" (Cta nº 154-24/DF, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 5.6.2014). No mesmo sentido: Cta nº 415-18/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 12.12.2016; Cta nº 1036-83/DF, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 7.10.2014; Cta nº 98-59, de 26.4.2012, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 30.5.2012. 3. Os recursos do Fundo Nacional Antidrogas (Funad) são destinados ao desenvolvimento, à implantação e à execução de programas relativos à redução do tráfico de drogas. Tais aportes financeiros realizados



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad), para entidades públicas, são motivados individualmente, a depender das prioridades estatais e ações governamentais próprias, a fim de satisfazer o interesse público e a consecução das finalidades previstas na Lei de drogas. Não há como supor ou antever, portanto, que determinada doação escaparia ao alcance da norma prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições, em que pesem os relevantes argumentos expostos na exordial. As respostas às consultas não têm caráter vinculante, mas tão somente sinalizam orientação sobre determinado tema, sem qualquer força executiva, não sendo o meio adequado para pleitear autorização para prática de ato administrativo. Consulta não conhecida.

(Consulta nº 060001059, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 63, Data 03/04/2018);

CONSULTA. REQUISITOS. LEGITIMIDADE. SENADOR. TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DIFERENCIADO. ANO DE ELEIÇÃO. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/73. CONDUTA VEDADA. NÃO CONHECIMENTO. **1. Conforme reiterada orientação deste Tribunal, "a análise da configuração ou não de conduta vedada somente é possível a partir dos fatos concretos que revelem suas circunstâncias próprias e o contexto em que inseridos** (Cta nº 154-24/DF, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, DJe de 5.6.2014). No mesmo sentido: Cta nº 415-18/DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 12.12.2016; Cta nº 1036-83/DF, Rel. Min. Luciana Lóssio, DJe de 7.10.2014; Cta nº 98-59, de 26.4.2012, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJe de 30.5.2012. 2. As concessões de benefícios tributários apresentam diversas nuances e, por implicarem renúncia ou redução da receita pública, sofrem vários condicionamentos e limitações, devendo basear-se em motivação que reflita a satisfação do interesse público e a consecução das finalidades previstas em diplomas específicos, por exemplo, o desenvolvimento de determinado setor econômico ou região. Desta feita, não há como examinar, pela via abstrata da consulta, ante a simples premissa de estar previsto em legislação específica vigente no ano que antecede a eleição, que determinado benefício tributário escaparia ao alcance da norma prevista no art. 73, § 10, da Lei das Eleições.

(Consulta nº 060424166, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 49, Data 12/03/2018);

CONSULTA. PROPOSTA DE LEI. CARREIRAS E CARGOS REESTRUTURAÇÃO. CONDUTA VEDADA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PERÍODO ELEITORAL. INÍCIO. NÃO CONHECIMENTO.

1. A consulta é via inadequada para análise das condutas vedadas aos agentes públicos de que trata o art. 73 da Lei das Eleições, pois a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

comprovação de sua ocorrência demandaria a verificação de circunstâncias do caso concreto.

2. Ademais, iniciado o processo eleitoral, não se conhece de consulta, porquanto seu objeto poderá ser apreciado pela Justiça Eleitoral também em caso concreto.

3. Consulta não conhecida.

(Consulta nº 103683, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 188, Data 07/10/2014, Página 43).

Consoante os precedentes em tela, a inadequação da consulta no que se refere a condutas vedadas atinge até mesmo o disposto no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 e a sua incidência em hipóteses de concessão de bens, valores ou benefícios de caráter assistencial, situação na qual inequivocamente se encaixa o primeiro questionamento em análise nos presentes autos. A preocupação manifestada nos respectivos votos condutores é de que uma análise abstrata, efetivada com base em alguns poucos elementos, pode vir a subtrair da jurisdição uma série de casos cujo exame das circunstâncias pode conduzir à conclusão de incidência em alguma vedação prevista.

Outro motivo para inadmissibilidade da consulta decorreria do fato das normas em questão (inc. VII e § 10 do art. 73 da Lei das Eleições) já se encontrarem dentro do seu período de incidência.

No sentido de não conhecer consulta formulada quando já se ingressou no período de incidência da norma a que se refere a indagação, seguem precedentes desse TRE-RS:

Consulta. Programa municipal de regularização fundiária. Art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral.

1. Consulente, prefeito municipal, detentor de legitimidade para formular consulta. Requisito subjetivo satisfeito.

2. Indagações que versam acerca de condutas vedadas, previstas no art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97. Formulação a destempo, quando já iniciado o período de incidência da norma. Requisito temporal não



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

satisfeito.

3. A sequência de questionamentos apresentados, a permitir uma série de soluções jurídicas cogitáveis, também obsta a elaboração de respostas, sob pena de enfrentamento de caso concreto. Requisito objetivo não preenchido.

4. Exceção feita à primeira indagação, formulada em tese, possibilitando a superação dos obstáculos mencionados para o seu esclarecimento.

Consulta conhecida em parte.

(Consulta n 12093, ACÓRDÃO de 22/08/2016, Relator DRA. GISELE ANNE VIEIRA DE AZAMBUJA, Publicação: DEJERS - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, Tomo 154, Data 24/8/2016, Página 5)

Consulta. Indagado se a promulgação de projeto de lei decorrente de veto governamental derrubado pelo Plenário Legislativo, tratando da reestruturação de carreiras de servidores públicos, após a data de 08 de abril de 2014, constituiria conduta vedada pela legislação eleitoral. Eleições 2014.

Não preenchido o pressuposto da formulação em tese, conforme disposto no art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral. Hipótese com contornos de caso concreto.

Ademais, não se conhece a consulta que envolva questionamento sobre a conduta descrita no dispositivo do art. 73, VIII, da Lei das Eleições, se já iniciado o período estabelecido na referida proibição legal.

Não conhecimento.

(Consulta n 7645, ACÓRDÃO de 20/05/2014, Relator DR. LEONARDO TRICOT SALDANHA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 20/05/2014).

Destarte, também por essa razão, não deveria ser conhecida a presente consulta.

Contudo, não podemos olvidar o grave momento pelo qual está passando a sociedade brasileira diante da pandemia do coronavírus (Covid-19), que conduziu o país a uma crise sanitária, mas igualmente econômica sem precedentes, sendo que os gestores públicos estão sendo demandados para atuar em prol da população e, por se tratar de um ano de eleições, buscam orientação para não descumprir a legislação eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ainda, em relação especificamente à segunda consulta, importante salientar que o prazo de incidência da norma do inc. VII do art. 73 da Lei das Eleições foi estendido até 15 de agosto, por força da Emenda Constitucional n. 107/2020, remanescendo interesse processual na resposta ao questionamento.

Diante desse quadro, parece-nos que deve ser excepcionada a jurisprudência do colendo TSE e dessa egrégia Corte, acima referida, para que a Justiça Eleitoral possa garantir maior segurança jurídica na atuação do gestor público no tocante às medidas de combate aos prejuízos sanitários e econômicos decorrentes da pandemia. No mesmo sentido, entendeu recentemente esse colendo TRE, quando do julgamento da Consulta nº 0600098-44.2020.6.21.0000, conforme o seguinte trecho da ementa:

CONSULTA. PREFEITO. QUESTIONAMENTO ACERCA DE EDIÇÃO DE LEI, EM ANO ELEITORAL, PREVENDO BENEFÍCIOS GRATUITOS À POPULAÇÃO. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA. CORONAVÍRUS. COVID-19. POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO À REGRA. CONSULTA CONHECIDA. RESPONDIDA NEGATIVAMENTE.

1. Indagação formulada por prefeito, referente à possibilidade de edição de lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de auxílios assistenciais, diante do contexto atual de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente.

2. Ainda que não preenchido o requisito da formulação em tese, nos termos do art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral, uma vez que a eventual resposta do questionamento não atenderia à abstração inerente à atividade consultiva da Justiça Eleitoral, a situação posta nos autos deve ser tratada de forma excepcional, devido ao momento pelo qual está passando o Brasil e o mundo diante da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

(...)

(grifo acrescido)

Dessa maneira, excepcionalmente, a presente consulta deve ser conhecida.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II – MÉRITO

O primeiro questionamento foi formulado nos seguintes termos:

“a) Em ano eleitoral, é possível proceder a aporte e doação de valores para combater os efeitos do covid-19, nos termos da consulta narrada? ”

Sendo esclarecido que os aportes e doações estariam relacionados à criação de Fundo de Amparo ao Transporte Coletivo Municipal, impactado que foi pelas regras de distanciamento.

A resposta, no caso, é positiva.

Isso porque o § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97 veda a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral, porém exclui dessa vedação, expressamente, os casos de calamidade pública, conforme segue:

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. (grifou-se)

Contudo, ante o caráter de excludente legal e diante da própria urgência e necessidade configuradoras da calamidade pública, os benefícios concedidos gratuitamente devem guardar estrita e justificada pertinência, seja no seu conteúdo, nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

prazos ou no que tange aos seus beneficiários, com a causa que motivou a decretação do estado de calamidade pública, sob pena de, caso contrário, operar-se um desvirtuamento do interesse público emergencial que justifica a exceção em tela.

Preocupação semelhante é encontrada na lição de Rodrigo López Zilio acerca do tema em análise¹:

As hipóteses de calamidade pública e estado de emergência devem estar previstas em lei específica ou no respectivo decreto, de forma a configurar a exceção da conduta vedada pelo § 10 do art. 10 do art. 73 da LE. A autoridade que decreta a calamidade pública tem o dever de justificar e demonstrar a existência da situação fática excepcional, sob pena de responsabilização. Logo, é insuficiente a mera alegação fática da existência da situação excepcional. **Observados os requisitos legais e devidamente comprovada a situação excepcional, torna-se possível a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios em ano eleitoral, desde que não haja excesso ou uso eleitoreiro nessa ação. Com efeito, não é possível ao administrador, sob o pretexto de abrigo em uma excludente legal, transmutar o ato de calamidade pública ou estado de emergência em vantagem eleitoral, distribuindo bens para pessoas diversas das necessitadas ou repassando recursos financeiros além do necessário para sofrer a situação excepcional.** (grifou-se)

Portanto, é inequívoco que os casos de calamidade pública constituem exceção à vedação de concessão gratuita de valores, bens ou benefícios pela Administração Pública em ano eleitoral, desde que, como frisado, exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre as hipóteses de concessão, bem como a natureza e a extensão do benefício, de um lado, e, do outro, a situação fática alegada como base para a decretação, de maneira que os benefícios a serem concedidos guardem os exatos limites do necessário para enfrentar a emergência que justifica a decretação e seus

¹ Direito Eleitoral. 6.ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018, pp. 736-7.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

efeitos.

Diga-se, por outro lado, que o permissivo do § 10 do art. 73 da Lei das Eleições não pode conduzir à promoção pessoal do gestor ou de terceiros relacionada à entrega dos bens ou serviços aos beneficiários, sob pena de enquadrar-se o agente público responsável na conduta vedada prevista no art. 73, inc. IV, do mesmo diploma legal, que proíbe aos agentes públicos *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.*

Acrescente-se que, nos termos do art. 37, § 1º, da CF/88, a vedação à promoção pessoal se estende à publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, que *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.*

O descumprimento do art. 37, § 1º, da CF/88 caracteriza abuso de autoridade, *ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma,* conforme expressamente consignado no art. 74 da LE.

Frise-se, por oportuno, que esse eg TRE/RS, quando do julgamento da Consulta nº 0600098-44.2020.6.21.0000, assentou o entedimento de que a calamidade pública é exceção à regra que proíbe, em ano eleitoral, a distribuição de bens, valores ou serviços pela administração pública, mas não isenta o gestor da observância dos princípios constitucionais, tampouco dispensa a adoção de critérios objetivos para estabelecer beneficiários. O acórdão restou assim ementado, *in verbis:*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

CONSULTA. PREFEITO. QUESTIONAMENTO ACERCA DE EDIÇÃO DE LEI, EM ANO ELEITORAL, PREVENDO BENEFÍCIOS GRATUITOS À POPULAÇÃO. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. PANDEMIA. CORONAVÍRUS. COVID-19. POSSIBILIDADE. EXCEÇÃO À REGRA. CONSULTA CONHECIDA. RESPONDIDA NEGATIVAMENTE.

1. Indagação formulada por prefeito, referente à possibilidade de edição de lei prevendo benefícios gratuitos à população, em especial isenção de tarifa de água e esgoto e concessão de auxílios assistenciais, diante do contexto atual de calamidade pública declarado via Decreto Municipal e reconhecido nacionalmente.

2. Ainda que não preenchido o requisito da formulação em tese, nos termos do art. 30, inc. VIII, do Código Eleitoral, uma vez que a eventual resposta do questionamento não atenderia à abstração inerente à atividade consultiva da Justiça Eleitoral, a situação posta nos autos deve ser tratada de forma excepcional, devido ao momento pelo qual está passando o Brasil e o mundo diante da pandemia do novo coronavírus (Covid-19).

3. A calamidade pública é exceção à regra que proíbe, em ano eleitoral, a distribuição de bens, valores ou serviços pela administração pública, mas não isenta o gestor da observância dos princípios constitucionais no trato da coisa pública e não dispensa a adoção de critérios objetivos para estabelecer beneficiários, prazo de duração e motivação estrita relacionada à causa da situação excepcional, bem como vedada a ocorrência de promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.

Com essas considerações, manifesta-se o Ministério Público no sentido de que o primeiro questionamento trazido na consulta seja respondido positivamente, como segue:

É possível proceder a aporte e doação de valores para combater os efeitos da pandemia do coronavírus (Covid-19), em ano de eleição, por meio de criação de Fundo de Amparo ao Transporte Coletivo Municipal, a fim de prestar socorro ao sistema de transporte coletivo municipal, garantindo à população local o direito social ao transporte, QUANDO tal ocorrer no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal, DESDE QUE exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre, de um lado, as hipóteses de concessão, a natureza e a extensão do benefício e, do outro, a situação fática alegada como base para a decretação do estado de calamidade, BEM COMO não ocorra promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício.

O segundo questionamento foi formulado nos seguintes termos:

“b) Em ano eleitoral, é possível exceder a média de gastos com despesas de publicidade com assuntos relacionados ao Covid-19?”

Na fundamentação da consulta é feita referência ao inc. VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97, e o questionamento, fazendo alusão à média de gastos com publicidade, também remete ao aludido dispositivo.

O inciso VII do art. 73 da Lei nº 9.504/97 limita as despesas com publicidade pela Administração Pública, no ano da eleição, nos seguintes termos, *in verbis*:

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:

(...)

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito; (grifou-se)

Essa limitação legal foi alterada, para as eleições de 2020, pelo inciso VII do § 3º do art. 1º da Emenda Constitucional nº 107/2020 (instituída para regular os efeitos da pandemia do Covid-19 nas eleições do corrente ano), conforme segue:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observados as seguintes disposições:

(...)

VII - em relação à conduta vedada prevista no [inciso VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#), os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

Três mudanças importantes podem ser destacadas.

Primeiro, a mudança do período a ser abarcado pelo cálculo da média de gastos dos últimos três anos, que passou do primeiro semestre, ou seja, até o final de junho, para os dois primeiros quadrimestres, é dizer, passou a ser considerada a média dos gastos dos últimos três anos no período que vai do início do ano até o final de agosto.

A segunda mudança, foi a possibilidade de ser excedida a média de gastos *em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral*.

A razão de ser da exceção aberta pela EC é o fato da pandemia ensejar dos gestores públicos maiores gastos com publicidade institucional destinada a informar à população a respeito das medidas que estão sendo adotadas para contenção da doença e tratamento dos infectados, bem como das providências a serem seguidas pelos cidadãos para contribuírem com a redução do contágio.

Contudo, importante salientar que os gastos acima da média prevista no inc.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

VII do art. 1º da EC 107/2020 precisam ser **previamente autorizados** pela Justiça Eleitoral, sob pena de caracterizar-se a conduta vedada do inc. VII do art. 73 da Lei das Eleições, com as consequências legais daí advindas.

A interpretação no sentido da necessidade de prévia autorização pela Justiça Eleitoral pode ser extraída da doutrina quando se referia à idêntica redação alusiva a outra conduta vedada, aquela prevista no inc. VI, alínea “b”, do art. 73 da LE. Esta conduta vedada proíbe a publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, salvo em caso de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado ou **“em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral”**.

Nesse sentido, é o ensinamento de Rodrigo López Zilio², *in verbis*:

De outra parte, também é lícita a publicidade institucional quando a Justiça Eleitoral reconhece, **com prévia antecedência**, situação de “grave e urgente necessidade pública”. **O reconhecimento antecedente da grave e urgente necessidade pública pela Justiça Eleitoral é elemento indispensável para excepcionar a conduta vedada.** Assim, o interessado na veiculação da publicidade institucional submete o pedido ao Poder Judiciário e busca autorização para divulgá-lo.
(grifos acrescidos)

A terceira mudança diz respeito à referência expressa à liquidação dos gastos como critério a ser adotado.

Ainda é importante mencionar que, para as eleições de 2020, foi alterada pela Emenda Constitucional uma outra conduta vedada relacionada à publicidade

² ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, pp. 617-618.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

institucional, a já mencionada alínea “b” do inc. VI, do art. 73 da LE, cuja redação, na Lei das Eleições, é a seguinte:

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:

(...)

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;

Aqui não se trata de obediência à média dos gastos com publicidade nos anos anteriores, mas sim da vedação à publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, ressalvadas as duas exceções trazidas pela norma.

Quanto ao que prevê este dispositivo, estabeleceu a EC 107/2020 o que segue:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observados as seguintes disposições:

(...)

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

termos do [art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#).

Como se extrai do preceito constitucional, o mesmo trouxe uma nova exceção à vedação à publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, permitindo-a, naquela específica hipótese relacionada à pandemia, independentemente de prévio reconhecimento pela Justiça Eleitoral da grave e urgente necessidade pública, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva.

O quadro que se tem, portanto, é que: **a)** a publicidade institucional é permitida até 15 de agosto do corrente ano, mas deve observar a média dos gastos dos dois primeiros quadrimestres dos três anos anteriores à eleição, somente podendo exceder à aludida média mediante prévio reconhecimento da grave e urgente necessidade pública por parte da Justiça Eleitoral (art. 73, inc. VII, da LE c/c art. 1º, § 3º, inc. VII, da EC 107/2020); **b)** nos três meses que antecedem a eleição, é vedada a publicidade institucional, salvo: b.1) de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado; b.2) em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; b.3) no tocante à publicidade de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia (art. 73, inc. VI, “b”, da LE c/c art. 1º, § 3º, inc. VIII, da EC 107/2020).

A resposta à consulta, alusiva à publicidade institucional envolvendo a pandemia, poderia ser mais ampla, conforme esclarecido no parágrafo anterior, contudo a forma como foi feito o questionamento restringiu a resposta à conduta vedada do inc. VII do art. 73 da Lei das Eleições, pois questionado apenas sobre a possibilidade de ser



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

excedida a média de gastos dos últimos anos.

De qualquer sorte importante destacar que, por força da redação da própria Emenda Constitucional, os gastos acima da média (que ocorrem até 15 de agosto) dependem de prévia aprovação pela Justiça Eleitoral mesmo quando decorrentes da pandemia, já a publicidade institucional no período vedado (após 15 de agosto), relacionada à pandemia, não depende do reconhecimento da grave e urgente necessidade pública por parte da Justiça Eleitoral para ser realizada.

Com essas considerações, manifesta-se o Ministério Público no sentido de que o segundo questionamento trazido na consulta seja respondido como segue:

em ano eleitoral, em relação aos gastos liquidados com publicidade institucional realizados até o dia 15 de agosto, é possível ao gestor público exceder a média de gastos com despesas de publicidade institucional dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito em virtude de assuntos relacionados ao Covid-19, desde que reconhecida pela Justiça Eleitoral, previamente, a grave e urgente necessidade pública.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se, preliminarmente: pelo conhecimento da consulta. No mérito, opina para que a consulta seja respondida, em relação, respectivamente, ao primeiro questionamento e ao segundo questionamento como segue:

- a) É possível proceder a aporte e doação de valores para combater os efeitos da pandemia do coronavírus (Covid-19), em ano de eleição, por meio



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de criação de Fundo de Amparo ao Transporte Coletivo Municipal, a fim de prestar socorro ao sistema de transporte coletivo municipal, garantindo à população local o direito social ao transporte, QUANDO tal ocorrer no contexto de um estado de calamidade pública declarado via Decreto Municipal, DESDE QUE exista correspondência lógica, devidamente justificada, entre, de um lado, as hipóteses de concessão, a natureza e a extensão do benefício e, do outro, a situação fática alegada como base para a decretação do estado de calamidade, BEM COMO não ocorra promoção pessoal de autoridades, servidores públicos, candidatos, partidos ou coligações, na publicidade ou distribuição do benefício;

b) Em ano eleitoral, em relação aos gastos liquidados com publicidade institucional realizados até o dia 15 de agosto, é possível ao gestor público exceder a média de gastos com despesas de publicidade institucional dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito em virtude de assuntos relacionados ao Covid-19, desde que reconhecida pela Justiça Eleitoral, previamente, a grave e urgente necessidade pública.

Porto Alegre, 22 de julho de 2020.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL