

## Opinião: Distribuição gratuita de bens e benefícios por prefeitos

A crise sanitária causada pelo coronavírus (Covid-19) está fazendo com que autoridades públicas, de todas as esferas, envidem todos os esforços e concentrem o máximo de recursos possíveis para conter a proliferação do vírus. E, mais do que isso, as autoridades constituídas também estão agindo no sentido de minimizar os impactos da proliferação da doença sobre a economia e sobre a vida das pessoas, mormente aquelas que não possuem renda fixa (profissionais autônomos, trabalhadores informais, entre



Entretanto, infelizmente, alguns agentes políticos estão se

aproveitando da crise e do sofrimento da população para se promover eleitoralmente. Por detrás de ações "assistencialistas", escondem suas reais intenções: autopromoção pessoal. Ações que deveriam ser, de fato, assistencialistas transformam-se em ações eleitoreiras por parte daqueles que dizem pensar no bem-estar da população, quando, na verdade, querem triunfar no caos à custa do sofrimento alheio.

Em vista de tal fato, o Ministério Público, por meio de seus órgãos em diversos estados da federação, tem expedido recomendações aos prefeitos e Câmara Municipais para que não distribuam bens, valores ou benefícios à população. No entanto, caso necessário fazê-lo para minorar os efeitos negativos da pandemia, que obedecem a critérios objetivos, tais como renda da família, categorias beneficiadas, etc., em observância ao princípio constitucional da impessoalidade. Inobstante, devem se abster de fazer uso promocional dessas ações assistencialistas. As recomendações do Ministério Público fazem referência às chamadas condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral.

Em tempos normais, o poder público fica impedido de realizar distribuição gratuita de bens, valores e benefícios em ano eleitoral, conforme preceitua o artigo 73, § 10º da Lei n.º 9.504/1997 (Lei das Eleições — LE). Esse dispositivo, entretanto, estabelece as hipóteses em que tais vedações são flexibilizadas, quais sejam: casos de calamidade pública; de estado de emergência; ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Em tempos de pandemia, o reconhecimento do Estado de Calamidade Pública é natural. Nesse sensível e delicado período, parcela da sociedade necessita de ajuda humanitária. Nessa senda, prefeitos de todo o país estão se mobilizando no sentido de promover programas sociais subvencionados pelos governos municipais, conscientes de que, mesmo estando em ano eleitoral, a norma proibitiva inculpada no §10 do artigo 73 da LE resta afastada.

Noutro giro, alguns gestores municipais ignoram que o §10 do artigo 73 da LE deve ser lido e interpretado conjuntamente com o inciso IV do mesmo dispositivo legal, o qual veda o uso promocional (eleitoral) em favor de candidato, partido político ou coligação de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público.

Nesse contexto, aproveitando-se das ações promovidas para combater o coronavírus, alguns prefeitos têm feito uso promocional desses programas sociais de caráter social, divulgando a realização dessas ações assistencialistas com o fito de aumentar o capital político, inclusive com participação direta no ato da entrega das benesses.

*Em um país com tamanhas necessidades sociais como o nosso, a distribuição de bens e serviços sociais aos mais necessitados, por meio dos denominados "programas sociais", é medida impositiva aos entes federativos, já que adotamos, como objetivos da República, a construção de uma sociedade solidária e que promova o bem de todos (artigo 3º, I e IV, da CF/88). Tratam-se, portanto, de políticas públicas que devem ter unicamente a marca do Estado que as implementou e não a do gestor que esteve à frente da Administração, razão pela qual é proibida a utilização promocional em favor de candidato, partido político ou coligação. A proibição é óbvia, pois, se existe subvenção do poder público, os bens ou serviços são gravados com tal natureza [1].*

Disso decorre, segundo entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, que "*para a configuração da conduta vedada prevista no citado inciso IV do artigo 73 — uso eleitoral de programas de distribuição gratuita de bens de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público — é necessário demonstrar o caráter eleitoral ou o uso promocional em favor de candidato, partido ou coligação*" [2]. Ou seja, *exige-se um especial fim de agir consistente em promover politicamente determinado partido político/coligação* [3].

Registre-se que a interpretação jurisprudencial é no sentido de que "*não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação*" [4].

Sobre tal dispositivo legal, Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues afirmam que "*o que se proíbe é a vinculação de candidato, partido ou coligação durante a própria distribuição de bens ou durante a prestação de serviços, isto é, que se atrele a imagem pessoal do gestor àquilo que oferece à população*" [5].

A Justiça Eleitoral deverá, quando da análise desses casos, adotar alguns critérios para identificar a presença da finalidade eleitoreira ou promocional, quais sejam: I) inexistência de critérios objetivos para escolha dos beneficiários; II) uso promocional do programa social comprovado; e III) realização de discurso no ato da entrega e participação direta na distribuição dos bens.

O TSE possui interessantíssimo precedente sobre o tema ora em discussão, referente às eleições municipais de 2008, sob o viés do abuso de poder econômico, supostamente praticado por prefeito, por distribuição de cestas básicas em situação de calamidade pública decretada pelo estado do Piauí, em virtude de enchentes. Na hipótese, o prefeito foi condenado pelo TRE-PI, o qual reconheceu a prática abusiva.

Em sede de Recurso Especial Eleitoral, entretanto, foi absolvido porque, além do reconhecimento do Estado de Calamidade pelo governo do estado, restou comprovado que o gestor não participou diretamente da distribuição das tais cestas, nem há provas nos autos de que no ato da distribuição tenha havido explícita promoção pessoal da figura do gestor público municipal, então pré-candidato à reeleição [\[6\]](#).

A análise do precedente acima mencionado permite a seguinte conclusão: se um prefeito, a pretexto de ajudar a população de seu município a superar essa crise sanitária por meio da distribuição gratuita de bens ou benefícios, participar da entrega das benesses, bem como fazer promoção dos eventos, poderá incorrer na conduta vedada do artigo 73, IV, da LE, ficando sujeito à cassação do registro ou diploma, nos termos do §5º do mesmo artigo, sem prejuízo da conduta em questão configurar, também, abuso de poder econômico e político, amoldando-se às descrições dos artigos 19 e 22, XIV, da LC 64/90.

Em casos que tais, o TSE determinou a cassação do registro de candidatura/diploma de candidatos que violaram o artigo 73, IV, da LE, pois, também em ato de distribuição de eletrodomésticos e cestas básicas, participaram da entrega e proferiram discursos. A Corte Superior Eleitoral entendeu que tais condutas também configuraram abuso de poder político [\[7\]](#).

Em outro caso, o TSE determinou cassação dos diplomas de prefeito e vice por doação de gêneros alimentícios por, além de fazer uso promocional, não obedecer aos critérios do cadastramento, o que robusteceu a gravidade da conduta na legitimidade do pleito [\[8\]](#).

Outrossim, se o prefeito veicular essas ações "assistencialistas" de combate ao coronavírus nos canais oficiais de publicidade do governo (site, páginas oficiais nas redes sociais, como Facebook, Instagram, etc.), sobretudo se fizer uso de sua imagem, pode dar ensejo à configuração, ainda, da conduta vedada do artigo 74 da LE, concernente ao abuso de poder de autoridade por desvirtuamento da publicidade institucional para autopromoção pessoal, violando o artigo 37, §1º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual 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, conduta punida com o cancelamento do registro de candidatura ou do diploma, sem prejuízo de responder por ato de improbidade, em face da violação aos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Portanto, não é porque nos encontramos em situação excepcional originada por uma pandemia que os gestores de plantão podem, ao seu alvedrio, tripudiar de valores constitucionais e legais, sobretudo aqueles que visam a garantir a igualdade de oportunidades entre os candidatos

---

---

— axioma do eleitoralismo mundial —, a lisura e a legitimidade das eleições.

Se é certo que o coronavírus abriu a oportunidade de flexibilização de algumas condutas vedadas além da que foi tratada neste texto (§10) — a exemplo da ADI n.º 6374, ajuizada pelo Avante para permitir despesas que excedam média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito, com publicidade institucional voltada ao combate da Covid-19, requerendo, para esses casos, o afastamento da incidência do artigo 73, VII, da LE —, é igualmente verdade que a Justiça Eleitoral estará atenta para os casos que extrapolarem ou desbordem do razoável, uma vez que não há razão para afastar a incidência de outras hipóteses de condutas vedadas, como a do inciso IV.

Por fim, devem os gestores, com auxílio de uma assessoria jurídica especializada, tomar as devidas cautelas ao promover ações assistencialistas de combate ao coronavírus, fazendo uma leitura sistemática das condutas vedadas previstas nos artigos 73 e seguintes da LE, para não serem surpreendidos, durante a campanha, com o ajuizamento de ações eleitorais que tenham como finalidade sindicatizar a ocorrência de ilícitos eleitorais, cujo resultado, se configurados, poderá ensejar cassação de registro/diploma do candidato beneficiado, bem como inelegibilidade àqueles que concorreram diretamente para a prática, sem prejuízo da aplicação de multa em patamar elevado a depender da gravidade das circunstâncias.

[1] CHEIM JORGE; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. Curso de Direito Eleitoral. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 368.

[2] Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n.º 5427532, Acórdão de 18.09.2012, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 196, Data 09.10.2012, Página 17.

[3] PINHEIRO, Igor Pereira. **Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral**, 2 ed., p. 264.

[4] Embargos de declaração em Recurso Especial Eleitoral n.º 21320, Acórdão n.º 21320 de 09.11.2004, Relator(a) Min. LUIZ CARLOS LOPES MADEIRA, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Volume 1, Data 17.06.2005, Página 162 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 16, Tomo 4, Página 196.

[5] Curso de Direito Eleitoral. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 368.

[6] [Ac de 25.9.2014 no AgR-REspe nº 5410280, rel. Min. Henrique Neves.](#)

[7] Recurso Especial Eleitoral nº 71923, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva,

Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 202, Data 23/10/2015, Página 61/62

[\[8\] Ac. de 10.10.2017 no AgR-AI nº 33481, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.](#)

**Date Created**

24/04/2020