



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CULTURA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE CONVÊNIOS E PARCERIAS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS BLOCO B, 3º ANDAR

PARECER n. 00484/2018/CONJUR-MINC/CGU/AGU

NUP: 01400.012882/2018-43

INTERESSADOS: SECRETARIA DA CIDADANIA E DA DIVERSIDADE CULTURA - SCDC/MINC

ASSUNTOS: Consulta sobre a transferência de recursos de convênios em período eleitoral.

EMENTA: I. Consulta sobre a possibilidade de transferência de recursos de convênios em período eleitoral. II. Lei nº 9.504/1997, artigo 73, VI, “a”. III. Possibilidade, em tese, desde que se confirme a execução do objeto (ou seu início) de acordo com o cronograma preestabelecido, em data anterior ao defeso eleitoral. IV. Recomendação de cautela para que os atos praticados não tenham o condão de promover a assimetria de oportunidades entre os candidatos patrocinada por recursos públicos, nem violem a moralidade e a legitimidade das eleições

RELATÓRIO

1. Por meio do Memorando SEI nº 65/2018/SCDC/MinC (0641414), a Secretaria da Diversidade Cultural – SCDC/MinC traz ao conhecimento desta Consultoria a situação de 3 convênios (NUP n. 01400.006382/2018-72 – Convênio nº 869267/2018, NUP n. 01400.005924/2018-90 – Convênio nº 869229/2018 e NUP n. 01400.005977/2018-19 – Convênio nº 871792/2018) em trâmite na SCDC, que já tiveram a execução dos projetos concluída, com a realização dos respectivos objetos em data anterior ao período do defeso eleitoral (antes de 7 de julho de 2018), e que, no entanto, ainda não tiveram os respectivos recursos transferidos.

2. Relata a consulente que, ao encaminhar os autos à SPOA/CGEX, órgão setorial responsável pela transferência dos recursos financeiros (emissão de ordem bancária), estes foram devolvidos com a seguinte informação:

*(...) “Restituímos o presente processo a essa **Coordenação-Geral** tendo em vista o disposto no Artigo 73, da Lei nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições. O referido artigo veda, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, "realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios". (grifamos)*

*A cartilha **Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições 2018**, da Advocacia-Geral da União, mais especificamente na página 45, prevê que a vedação "conta a partir de 7 de julho de 2018". (...)*

3. Nesse sentido, a SCDC solicita a esta Consultoria Jurídica manifestação sobre os seguintes questionamentos:

I - Considerando a situação dos três processos em comento, que já tiveram a execução do projeto concluída, com a realização dos respectivos objetos em data anterior ao período do defeso eleitoral (7 de julho de 2018), fica caracterizada a exceção disposta no art. 73, inciso VI, alínea “a” da Lei nº 9.504/1997?

II - Considerando a comprovação da realização dos objetos dos demais convênios pactuados por esta Secretaria em data anterior ao período de três meses que antecede o pleito eleitoral viabiliza o

repassse de recursos pelo MinC aos convenientes dentro do período de defeso eleitoral sem que se afronte o art. 73, inciso VI da Lei nº 9.504/1997?

III - Frente ao exposto e questionado, o Ministério da Cultura poderá realizar o repasse dos recursos financeiros pactuados e ainda pendentes, seja em parcela única ou não a partir de 7 de julho?

FUNDAMENTAÇÃO

4. Feito este breve relatório, passo à análise da consulta, ressaltando que esta se dá em cumprimento ao disposto no art. 11, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, no art. 4º do Anexo I do Decreto nº 9411/2018, e no art. 31 do Decreto n. 8726/2016, abstraídas as questões de ordem técnica, financeira e vernacular, ou ainda aspectos de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

5. Conforme mencionado acima, a consulta trata de 3 convênios em trâmite na SCDC, que já tiveram a execução dos projetos concluída, com a realização dos respectivos objetos em data anterior ao período do defeso eleitoral (antes de 7 de julho de 2018), e que, no entanto, ainda não tiveram os respectivos recursos transferidos, porque a SPOA/CGEX entendeu que os três casos incidiriam na vedação constante do artigo 73, inciso VI, alínea “a”, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral), que assim dispõe:

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:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

(...)

6. Este ano, ocorrerão eleições federais, em primeiro turno, no dia 7 de outubro, e, se houver segundo turno, este será realizado no dia 28 de outubro. Sendo assim, a partir de 7 de julho de 2012, não poderiam ser efetuados repasses da União a Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios conforme determina o dispositivo recém-transcrito. Contudo, o próprio dispositivo legal supra transcrito excepciona essa vedação, permitindo a transferência de recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado.

7. Portanto, nos parece razoável entender que **os convênios que tenham sido celebrados e tenham tido seu objeto executado previamente ao início do defeso eleitoral (antes de 7 de julho), de acordo com cronograma prefixado, não incidem na vedação prevista na alínea ‘a’ do artigo 73, inciso VI, da Lei Eleitoral, mas em sua exceção, sendo possível concluir, assim, que a transferência de recursos nesses casos é legítima.**

8. Nesse sentido é a orientação proferida pela Advocacia-Geral da União - AGU, conforme trecho extraído da Cartilha de Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais para as Eleições de 2018 [1]:

OBSERVAÇÃO - obra ou serviço em andamento: o TSE entende que a exceção de transferência voluntária de recursos para obras e serviços em andamento se refere àqueles já fisicamente iniciados (Consulta nº 1.062, em Decisão Monocrática de 07/07/2004 do então Presidente do TSE, Ministro Sepúlveda Pertence, referendada pelos Ministros do TSE por meio da Resolução nº 21.878, de 12/08/2004, relatada pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; Respe nº 25.324, Acórdão de 07/02/2006, relator Ministro Gilmar Ferreira Mendes; e Resolução nº 21.908, de 31/08/2004, relator Ministro Francisco Peçanha Martins).

9. Importante ressaltar que **essa possibilidade excepcional deve ser analisada caso a caso, com muita cautela, atestando-se a real execução física do convênio, antes de 7 de julho, bem como seu andamento de acordo com cronograma prefixado.**

10. Com relação à cautela necessária no exame de cada caso, cabe aqui transcrever outro trecho da já mencionada Cartilha da AGU, alertando que **o princípio básico que deve nortear as condutas dos agentes públicos no período de eleição é que os atos praticados por estes não venham a provocar qualquer desequilíbrio na isonomia necessária entre os candidatos, nem violar a moralidade e a legitimidade das eleições:**

Cabe observar que a disciplina legal contida nos arts. 36-B e 73 a 78 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidades), mormente em seu art. 22, visa a impedir o uso do aparelho burocrático da administração pública de qualquer esfera de poder (federal, estadual, distrital ou municipal) em favor de candidatura, assegurando assim a igualdade de condições na disputa eleitoral. Mais precisamente, o rol de condutas vedadas objetiva, precipuamente, combater a assimetria de oportunidades patrocinada por recursos públicos (Rp nº 1770-34, Min Luiz Fux).

Assim, os agentes públicos da administração federal devem ter cautela para que seus atos não venham a provocar qualquer desequilíbrio na isonomia necessária entre os candidatos, nem violem a moralidade e a legitimidade das eleições.

(...)

O princípio básico que deve nortear as condutas dos agentes públicos no período de eleição está disposto no caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997, ou seja, são vedadas “... condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”.

Cabe alertar que o Tribunal Superior Eleitoral entende que a “configuração das condutas vedadas prescritas no art. 73 da Lei nº 9.504/97 se dá com a mera prática de atos, desde que esses se subsumam às hipóteses ali elencadas, porque tais condutas, por presunção legal, são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos no pleito eleitoral, sendo desnecessário comprovar-lhes a potencialidade lesiva.” (REspe nº 45.060, Acórdão de 26/09/2013, relatora Ministra Laurita Hilário Vaz).

(grifos nossos)

11. Recordo, nesse sentido, o entendimento já exposto por esta Consultoria no âmbito do Parecer nº 35/2014/CPD/CONJUR-MINC/AGU (NUP 01400.000653/2014-52), em consulta formulada pela SE/MinC por ocasião das eleições federais de 2014:

A intenção da norma não é que o governo interrompa suas atividades, mas evitar o favorecimento de lideranças políticas em regiões – estados ou municípios – em que seus correligionários estejam disputando eleições ou reeleições”. (...) Nesse sentido: “*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. (...)*” (Acórdão n. 21.320, de 9.11.2004, rel. Min. Luiz Carlos Madeira). Ilustrativo, ainda, o seguinte excerto jurisprudencial: “(...) 2. *As provas dos autos demonstram que houve abuso do poder político decorrente do proveito eleitoral obtido por pré-candidato a deputado federal que, na qualidade de Secretário de Comunicação municipal, beneficiou-se com a publicação de matérias a seu respeito em jornais e revistas cujas empresas de comunicação foram contratadas pela prefeitura, sem licitação, para a divulgação de propaganda institucional*” (...) (Acórdão no RO n. 1460, de 22.9.2009, re. Min. Marcileo Ribeiro). Não há falar, portanto, em suspensão ou interrupção de programas, projetos e ações durante o ano eleitoral, mas as contratações de pessoas físicas ou jurídicas devem obedecer às normas pertinentes e os atos governamentais não devem ser desvirtuados em propaganda em favor de candidato, partido político ou coligação.

12. Assim, temos recomendado cautela aos gestores e autoridades desta Pasta, no sentido de que atendem para que, mesmo não incidindo em vedações expressas da Lei Eleitoral, **os atos praticados não tenham o condão de promover a assimetria de oportunidades entre os candidatos patrocinada por recursos públicos, nem violem a moralidade e a legitimidade das eleições**

CONCLUSÃO

13. Pelo exposto, conclui-se:

a) pela possibilidade de transferência de recursos durante o defeso eleitoral no âmbito de convênios que tenham sido celebrados e tenham tido seus objetos comprovadamente executados ou iniciados antes

de 7 de julho, de acordo com cronograma prefixado, não incidindo estes, portanto, na vedação prevista na alínea 'a' do artigo 73, inciso VI, da Lei Eleitoral, mas em sua exceção.

b) pela necessidade de cautela por parte dos gestores e autoridades desta Pasta, no sentido de que atentem para que, mesmo não incidindo em vedações expressas da Lei Eleitoral, os atos praticados com recursos transferidos por este Ministério não tenham o condão de promover a assimetria de oportunidades entre os candidatos, nem violem a moralidade e a legitimidade das eleições.

Isto posto, conforme permite a Portaria/CONJUR/MINC n. 2, de 29/04/2011, encaminho os autos à **SCDC/MinC**, para as providências cabíveis.

Brasília, 03 de agosto de 2018.

DANIELA GUIMARÃES GOULART
Advogada da União
Coordenadora-Geral Jurídica de Convênios e Parcerias

[1] <http://www.agu.gov.br/noticia/agu-divulga-cartilha-com-condutas-vedadas-a-agentes-publicos-nas-eleicoes-de-2018--639007>

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01400012882201843 e da chave de acesso fb80aeb0

Documento assinado eletronicamente por DANIELA GUIMARAES GOULART, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 155848107 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DANIELA GUIMARAES GOULART. Data e Hora: 03-08-2018 18:32. Número de Série: 13887376. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.