



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 6/2020

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor de Justiça signatário, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no artigo 127, *caput*, e artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal; artigo 120, incisos II e III, da Constituição do Estado do Paraná; artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/93; e artigo 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/99, e

CONSIDERANDO que incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e constitui função institucional sua zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, na forma do que estabelece o artigo 127, *caput*, e o artigo 129, incisos II e III, ambos da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o disposto na “Carta de Brasília”¹, no sentido de que “*que se faz necessária uma revisão da atuação jurisdicional do Ministério Público, de modo a buscar a **proatividade e a resolutividade da Instituição** e, ao mesmo tempo, evitar a propositura de demandas judiciais em relação às quais a resolução extrajudicial é a mais indicada*”, enfatizando-se para tanto que “**os mecanismos de atuação extrajudicial são plurais e não taxativos**”.

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

¹ Aprovada em sessão pública no dia 22.09.2016 pela Corregedoria Nacional e Corregedorias Gerais dos Estados e da União no 7º Congresso de Gestão do CNMP (http://www.cnmp.mp.br/portal/2015/images/CARTA_DE_BRAS%C3%8DLIA.pdf), acessado em 05/02/2020).



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que tramita nesta Promotoria de Justiça o Inquérito Civil n.º MPPR-0028.20.000081-9, com a finalidade de “Apurar eventual ilicitude em programa de distribuição de lotes públicos pelo Município de Boa Vista da Aparecida, instituído pela Lei Municipal n.º 345/19.”

CONSIDERANDO que a Lei Municipal n.º 345/19 autorizou o Município de Boa Vista da Aparecida em proceder com a alienação de 91 (noventa e um) lotes urbanos para beneficiários que estejam em situação de vulnerabilidade, sob pena de reversão ao patrimônio do município caso estes não sejam utilizados para a construção de moradia própria no prazo de 1 (um) ano;

CONSIDERANDO que o programa está sendo executado pelo Município de Boa Vista da Aparecida, o qual informou que as inscrições de interessados já foram encerradas, de modo que seriam iniciadas as avaliações das inscrições conforme procedimento definido na lei municipal;

CONSIDERANDO que a conduta do gestor público incide na vedação prevista no art. 73, IV e §10, da Lei das Eleições (Lei 9.504/97), de seguinte teor:

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;

§ 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



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

CONSIDERANDO que as condutas vedadas aos agentes públicos pela Lei de Eleições constituem abuso de poder, na medida em que atentam contra os ideais democráticos norteadores da República, privilegiando os agentes públicos ligados à Administração e seus apoiadores. Deste modo, é evidente que não se tratam de meras infrações eleitorais, repercutindo também no campo da improbidade administrativa, conforme ensinamento doutrinário²:

Em outras palavras, passou-se a admitir a reeleição, inclusive com a manutenção do candidato à reeleição no poder, sem este precisar se afastar do cargo. No entanto, criou-se uma série de proibições, visando exatamente impedir que os atos praticados no mandato pudessem desequilibrar a balança eleitoral, fazendo-a pender em direção à reeleição. Enfim, tem-se nas condutas vedadas uma série de situações que marcam o abuso de poder político, o ferimento à moralidade administrativa e típicos casos de improbidade administrativa. Assim, não apenas no campo eleitoral poderão desaguar as práticas de condutas vedadas pelos agentes públicos, já que destes atos poderão resultar em ação penal, em decoro parlamentar para cassação do mandato, ação de improbidade administrativa etc.

CONSIDERANDO que, a respeito do exposto na legislação supra citada, há entendimento de que para a configuração de presente conduta vedada “*não é preciso demonstrar o caráter eleitoreiro ou promoção pessoal do agente público, bastando a prática do ilícito. [...]*” (TSE – AgR-REspe nº 36026/BA – DJe, t. 84, 5-5-2011, p. 47). O entendimento também repercute na doutrina³:

Pela leitura rápida dos dispositivos pode-se identificar a clareza e minudência do legislador, que previu uma série de condutas que tem enorme poder de desequilibrar o pleito eleitoral. Enfim, o *desequilíbrio*

²RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

³Idem.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

eleitoral resultante da realização destas condutas é *in re ipsa*, por expressa opção do legislador. O prejuízo eleitoral resultante dessas condutas é imanente à sua realização.

CONSIDERANDO que não obstante a Lei Municipal nº 345/19, *ipsis litteris*, autorizar “o Chefe do Poder Executivo Municipal a transferir por meio de Alienação Onerosa”, é notório que trata-se de verdadeira distribuição gratuita de bens públicos, efetiva doação para os munícipes no âmbito de política pública habitacional, isto porque o valor irrisório exigido dos interessados, de R\$200,00 (duzentos reais), obviamente não representa contrapartida minimamente proporcional ao valor dos imóveis que serão alienados. Nos próprios termos da norma municipal, os interessados serão “beneficiários” do programa instituído;

CONSIDERANDO que no caso em análise não restam configuradas nenhuma das exceções previstas na lei, quais sejam: calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior;

CONSIDERANDO os Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, as mencionadas exceções, previstas no art. 73, §10, da Lei 9.504/97, precisam ser interpretadas à luz do caso concreto e da teleologia normativa. Eis escólio doutrinário⁴:

Note-se, porém, que, a despeito da vagueza, esses conceitos são sempre passíveis de determinação. Isto ocorrerá toda vez que forem reclamados em determinado caso prático. Portanto, é o intérprete, diante das circunstâncias fáticas, do contexto do evento e dos valores em jogo, que estará encarregado de explicitar e precisar seus conteúdos.

CONSIDERANDO que no caso presente não há que se falar em execução orçamentária, isto porque o programa não provocará despesas públicas

⁴GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2008. p. 17.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

extraordinárias (não desprezando a grande diminuição do patrimônio público), entretanto, a redação literal deixa clara a necessidade de “execução” do programa no exercício anterior, pressupondo que a sua autorização (ou instituição) seja precedente. Veja-se o comentário da doutrina (CONEGLIAN, apud Marcos Fey Probst)⁵:

A proibição é radical.

A distribuição gratuita desses bens só se torna possível em três circunstâncias:

- no caso de calamidade pública;
- no caso de estado de emergência;
- quando o programa social está estabelecido em lei e já em execução orçamentária no ano anterior ao da eleição.

Para o último caso, deve-se observar que a lei e o orçamento, preexistentes ao programa, devem ter nascido no penúltimo ano anterior à eleição. Assim, na eleição de 2006, a lei criadora ou autorizadora do programa deve ser de 2004, pois o ano de 2005 é o ano da execução que permite que o programa exista em 2006.

CONSIDERANDO ser clarividente o propósito da norma em tutelar a continuidade da prestação de serviços e programas assistenciais que já estavam em funcionamento antes da proximidade do pleito eleitoral, o que também é evidenciado na doutrina⁶:

“a máquina administrativa não pode parar. Os serviços essenciais terão continuidade, mesmo no caso de período eleitoral. A distribuição regular de bens, valores ou benefícios, tais como merenda escolar, vacinações, assistência judiciária gratuita etc., não é proibida, mas, sim, o uso promocional e político realizado a partir desses serviços. Também não está proibida a continuidade da distribuição gratuita de bens ou benefícios que já

⁵PROBST, Marcos Fey. Reflexões acerca da distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 13, n. 1759, 25 abr. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11194>. Acesso em: 4 fev. 2020.

⁶CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. **Direito eleitoral esquematizado**. 5ª ed., 2015, p. 613-614.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

vinha sendo realizada. Programas de assistência alimentar, prestação de serviços de assistência médica e odontológica, distribuição gratuita de medicamentos podem e devem continuar a ser realizados”

CONSIDERANDO que o programa de distribuição de lotes públicos para fins habitacionais foi instituído pela Lei Municipal nº 345/19, de 02 de dezembro de 2019, a qual foi aprovada em tempo recorde, mediante convocação extraordinária (*rectius*, abusiva) por parte do Prefeito Leonir Antunes dos Santos, supostamente amparada no art. 76, XXI, da Lei Orgânica do Município de Boa Vista da Aparecida⁷ (fl. 29 da Notícia de Fato), tendo este remetido o projeto de lei em 25 de novembro de 2019, ou seja, todo o trâmite legislativo foi efetivado em apenas 8 (oito) dias;

CONSIDERANDO, portanto, ser evidente que se trata de um programa novo, que será integralmente executado em 2020, aprovado às vésperas do ano eleitoral em atropelado (e talvez ilegítimo) processo legislativo, apesar de não se tratar de caso de urgência;

CONSIDERANDO, por fim, que a exegese jurisprudencial predominante confirma a indubitável ilicitude na conduta adotada pela Administração do Município de Boa Vista da Aparecida, representada pelo Prefeito:

“Desde o pleito de 2006, o comando do art. 73, § 10, da Lei 9.504/1997, introduzido pela Lei 11.300/2006, proíbe a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, no ano em que se realizar eleição. Uma das exceções é o caso de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. **Na hipótese dos autos, o programa social, embora autorizado em lei, não estava em execução orçamentária desde o ano anterior (2005). A suspensão de sua execução deveria ser imediata**, a partir da introdução

⁷Art. 76 – Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

XXI – convocar extraordinariamente a Câmara, desde que em caso de urgência ou interesse público devidamente comprovado.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

do mencionado § 10 da Lei 9.504/1997, o que não ocorreu na espécie. Precedente: RCED 698/TO, de minha relatoria, *DJe* de 12.8.2009 (...)" (Ag-REsp 28.433, j. 15.10.2009, rel. Min. Felix Fischer, *DJe* 18.11.2009, p. 43-44).

ELEIÇÕES 2012. AÇÃO DE INVESTIGAÇÃO JUDICIAL ELEITORAL. ABUSO DO PODER POLÍTICO E CONDUTAS VEDADAS (ART. 73, IV e § 10, DA LEI Nº 9.504/97). PREFEITO, VICE-PREFEITO, SECRETÁRIA MUNICIPAL E VEREADOR. EVENTO DO DIA DAS MÃES. DISTRIBUIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS E ELETRODOMÉSTICOS. EXCESSO. ABUSO. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INVIABILIDADE. 1. O prosseguimento na semana seguinte do julgamento suspenso em razão de pedido de vista independe da publicação de nova pauta ou da intimação das partes. Precedente. 2. Encerrado o julgamento colegiado e proclamado o resultado, não é possível a retificação de ofício do voto condutor em sessão posterior. Precedentes. Nulidade do acórdão recorrido apenas na parte alusiva ao aditamento ex officio que deliberou em sede jurisdicional sobre a determinação de imediato cumprimento da condenação. 3. De acordo com o voto do relator, a regra do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/97, ao estabelecer como exceção os programas sociais previstos em lei, não exige que haja norma específica e única para tratar do programa social, o qual pode estar contido em leis gerais. Voto-vista no sentido de ser desnecessária essa análise no presente caso. 4. O Tribunal a quo, com base na análise da legislação municipal e dos convênios firmados, consignou que a distribuição de 1.150 cestas básicas e o sorteio de vários eletrodomésticos em evento comemorativo realizado no Dia das Mães não estava prevista em lei específica, no plano plurianual ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias, asseverando que os recorrentes deixaram de juntar aos autos as leis orçamentárias anuais. 5. **A configuração da prática da conduta vedada prevista no inciso IV do art. 73 da Lei das Eleicoes não está submetida a limite temporal fixo ou à existência de candidaturas registradas perante a justiça eleitoral. É necessário, contudo, verificar as circunstâncias específicas do fato, tais como a sua proximidade com o período eleitoral concentrado e, especialmente, a sua correlação direta com as eleições, que o torna tendente "a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais" (Lei nº 9.504/97,**

7



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

art. 73, caput). 6. A situação descrita pelo acórdão regional revela que, no momento da extensa distribuição dos bens custeados pelos cofres públicos, os três primeiros investigados, além de terem discursado, participaram ativamente da distribuição dos bens, caracterizando, assim, o uso promocional a que se refere o art. 73, IV, da Lei das Eleicoes. 7. A gravidade da ilicitude, que também caracterizou a prática de abuso do poder político, foi aferida pela Corte de Origem, mediante a constatação das seguintes circunstâncias: i) a abrangência do ilícito (distribuição de 1.150 cestas básicas e de diversos eletrodomésticos em um único dia); ii) o diminuto eleitorado do município (8.764 eleitores); iii) o expressivo aumento das doações de cestas básicas, da qualidade e da quantidade dos bens em relação às festividades dos anos anteriores (nove liquidificadores, nove ventiladores, nove TVs LCD de 14 polegadas, uma de 29 polegadas e duas geladeiras) e iv) a presença do prefeito, do vice-prefeito e da primeira-dama no evento, no qual, além de terem proferido discursos, participaram ativamente da distribuição dos bens. 8. O julgamento do recurso especial deve se ater aos fatos e às circunstâncias contidas no acórdão regional (Súmulas 7/STJ e 279/STF). 9. Situação diversa do quarto recorrente, então vereador. A sua presença e discurso no evento foi apenas noticiada pela imprensa, sem que se tenha registrado o seu comparecimento no relatório de fiscalização eleitoral ou afirmada a sua participação ativa no momento da distribuição das cestas básicas e do sorteio dos eletrodomésticos. Hipótese que revela a ausência de elementos suficientes para condenação pela prática das referidas condutas vedadas ou do abuso de poder baseado nos mesmos fatos, a ensejar o provimento do seu recurso especial. Recursos especiais dos três primeiros investigados providos em parte, apenas para afastar o indevido aditamento ex officio do acórdão regional com a consequente concessão do mandado de segurança que trata da matéria. Recurso especial do quarto investigado (vereador) provido, para julgar improcedente a AIJE em relação a ele, tornando insubsistentes as sanções por conduta vedada e abuso de poder. (TSE - RESPE: 71923 APERIBÉ - RJ, Relator: HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 25/08/2015, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 202, Data 23/10/2015, Página 61/62)



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

CITAÇÃO - CURADOR ESPECIAL - VALIA. É válida a citação quando implementada na pessoa do curador especial. REPRESENTAÇÃO ELEITORAL - LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO X FACULTATIVO - ALCANCE SUBJETIVO. Alcançados os integrantes da chapa, descabe concluir pela configuração de litisconsórcio passivo necessário considerados os outros envolvidos no episódio. PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - COMPLETEDE. A ausência do aperfeiçoamento da prestação jurisdicional não se confunde com decisão contrária aos interesses. **CONDUTAS VEDADAS - CANDIDATOS - IRRELEVÂNCIA.** Enquadrada a situação jurídica no artigo 73, inciso IV e § 10, da Lei nº 9.504/97, revela-se prescindível a existência, à época, de candidatos. **BENS IMÓVEIS - DISTRIBUIÇÃO.** Exceto em casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, por parte da administração pública, no ano da eleição. **REPRESENTAÇÃO - CONDUTA VEDADA - POTENCIAL LESIVO.** Ante o silêncio da norma de regência, é impróprio colar-se à incidência a necessidade de o ato mostrar-se com potencialidade a ponto de desequilibrar a disputa eleitoral. **REPRESENTAÇÃO - CONDUTA VEDADA - LEI Nº 9.504/97 - MULTA.** A teor do disposto no § 4º do artigo 73 da Lei nº 9.504/97, incide a sanção de multa, uma vez verificada conduta vedada. **CONDUTA VEDADA X PROPAGANDA ELEITORAL.** As expressões conduta vedada e propaganda eleitoral não são sinônimas, cabendo distinguir os institutos. (TSE - REspe: 36045 MG, Relator: Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Data de Julgamento: 13/03/2014, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 108, Data 11/06/2014, Página 21-22)

"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 1. Agravos nos próprios autos contra decisão que inadmitiu recursos especiais eleitorais que têm por objeto acórdão do TRE-RJ que determinou a cassação dos diplomas dos candidatos eleitos aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Município de Paraty/RJ no pleito de 2016, em razão da prática de condutas



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

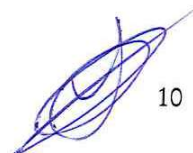
vedadas previstas no art. 73, IV, V e § 10, da Lei nº 9.504/1997 e de abuso do poder político. Ações cautelares nas quais foram deferidas liminares pelo relator originário para conferir efeito suspensivo aos recursos, mantendo os recorrentes nos cargos. Agravo interno contra decisão que deferiu a liminar [...]. 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). 13. Deve ser mantido o valor da sanção pecuniária imposta com fundamento no art. 73, IV, na medida em que foi arbitrado em consonância com os limites previstos no art. 73, § 4º, da Lei nº 9.504/1997 e sua fixação foi devidamente fundamentada pelo Tribunal de origem [...]"

(Ac. de 23.4.2019 no AI nº 28353, rel. Min. Luís Roberto Barroso.) - grifado.

CONSIDERANDO, ainda, que tipifica a prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (artigo 11 da Lei n.º 8.429/92);

Expede-se a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao **Município de Boa Vista da Aparecida/PR**, representado pelo Prefeito **Leonir Antunes dos Santos**, a fim de que:

a) **SUSPENDA** imediatamente os trâmites administrativos para execução do programa de distribuição de lotes públicos para fins habitacionais instituído pela Lei nº 345/19, o qual só poderá ser retomado no exercício seguinte (2021), **ABSTENDO-SE** de autorizar a transferência de propriedade dos imóveis públicos,



10



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

de publicar qualquer ato aprovando as inscrições para o programa habitacional ou mesmo de prometer, de qualquer forma, que o programa será efetivado;

b) ABSTENHA-SE de agir em inobservância à vedação contida no art. 73, IV e §10, da Lei 9.784/97, de modo que, no ano eleitoral, não realize a distribuição gratuita de bens, serviços ou benefícios de caráter social, custeados ou subvencionados pelo Poder Público, sob pena de responsabilização;

c) promova a devida publicidade desta recomendação, em seu *website* oficial e internamente.

Fica estabelecido o **prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contados do recebimento desta**, para que o Município de Boa Vista da Aparecida/PR **manifeste o acatamento à presente recomendação**, advertido de que a **inobservância** de seus termos implicará a possibilidade de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e de ajuizamento de representação eleitoral.

Capitão Leônidas Marques, 13 de fevereiro de 2020.

FRANCISCO DAVI FERNANDES PEIXOTO

Promotor de Justiça