



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL**

**CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA**

**PARECER SUCON Nº 11/2020**

<b>Processo</b>	CF-07077/2019
<b>Tipo de Processo</b>	Relação Institucional: Acordos/Convênios/Termos - Formalização/Alteração com Repasse
<b>Interessado</b>	Sistema Confea/Crea e Mútua

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de solicitação para que esta Procuradoria Jurídica proceda à "orientação sobre a necessidade, ou não, de eventual procedimento a ser adotado, no que tange a lavratura de convênios do Prodesu, bem como o repasse de recursos, no ano de 2020", conforme Despacho GDI 0288821, no qual relata-se o seguinte:

Considerando a realização de eleição no Sistema Confea/Crea e Mútua no ano de 2020, visando o preenchimento dos cargos para o triênio 2021/2023;

Considerando a necessidade de informar os Regionais quanto à tramitação dos projetos do Prodesu no próximo ano;

Considerando o entendimento dessa PROJ, constante do Parecer n.º 049/2014; e,

Considerando o Acórdão n.º 1582/219 de lavra do Tribunal de Contas de União, proferido no julgamento do processo 027.358/2017-8.

Solicitamos, em caráter de URGÊNCIA, orientação sobre a necessidade, ou não, de eventual procedimento a ser adotado, no que tange a lavratura de convênios do Prodesu, bem como o repasse de recursos, no ano de 2020.

2. É o que importa relatar.

**II - ANÁLISE JURÍDICA**

3. Inicialmente, cumpre fazer uma digressão histórica, no intuito de demonstrar o posicionamento da Procuradoria Jurídica do Confea ao longo do tempo, uma vez que há, pelo menos, quatro manifestações jurídicas a respeito do assunto na última década.

4. Em 2011, ano de Eleições Gerais do Sistema Confea/Crea e Mútua, a Procuradoria Jurídica do Confea exarou os Pareceres nº 107/2011 e nº 158/2011, abordando a transferência de valores no âmbito dos convênios de Prodesu nos três meses anteriores às eleições, nos quais se extrai o seguinte, *ipsis litteris*:

Parecer nº 107/2011 - PROJ, de 13 de julho de 2011

(...)

Nessa linha de compreensão, portanto, é preciso compatibilizar as limitações eleitorais com a continuidade do serviço público e a atividade administrativa, uma vez que **a pactuação não está proibida mesmo depois da data limite, embora, a partir desta, as transferências voluntárias sejam vedadas.**

Em rigor, aliás, quaisquer obras ou serviços regularmente contratados deverão ser obrigatoriamente executados, não havendo nenhum impedimento para tanto, a dizer que se não executados conforme

contratados ou conveniados, ao contrário, existirá irregularidade.

Com esse espírito, a interpretação que verte da regra em estudo só pode ser a que tolera a idéia de que obra ou serviço em andamento pelo Prodesu não é só a que está fisicamente em andamento, mas também a que vai estar, no tempo próprio e na forma compatível, em execução conforme as praxes da natureza do plano de trabalho e cronograma de desembolso.

(...)

A **celebração** dos convênios que têm por objeto a transferência voluntária de recursos, como no caso o Prodesu, segundo o entendimento da jurisprudência do TSE, poderá ser realizada no período de três meses que antecedem a eleição, pois é considerada como ajuste prévio.

É plenamente legítimo que, durante os três meses que antecedem as eleições, os agentes públicos pratiquem todos os **atos preparatórios** necessários ao início de um serviço, incluindo a assinatura do convênio, acordo ou instrumento congêneres, POIS NENHUM DESSES ATOS SE ENCONTRA PROIBIDO PELO ART. 73. Não se pode admitir, como já se viu, que se interprete a lei nela inserindo proibições que não existem, levando ao absurdo de obrigar a Administração a cruzar os braços, aguardando o término do período para, somente aí, começar a praticar os atos preparatórios.

(...)

Por isto, a interpretação que parece mais correta é a que tolera a possibilidade de atos preparatórios, conquanto regulares e obedientes ao cronograma estabelecido, ainda que não estejam em andamento fisicamente verificável na data limite para as transferências voluntárias de que trata o art. 73, VI, letra *a*, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

As demais indagações desdobradas ficam sanadas de forma legal com a conclusão de que, decidindo-se por um viés mais sensato e precavido, **inviável a transferência de valores no período de três meses antes do pleito.**

Com estas considerações, que submeto à apreciação de Vossas Senhorias, com a sugestão de convertê-las em Decisão Normativa, a opinião desta Procuradoria debruça-se sob a **ilegalidade de qualquer transferência no período mencionado**, sugerindo que eventuais repasses de valores a **partir da data de 08 de agosto de 2011** sejam devidamente antecipados através de aditivos aos convênios, bem como explicitado o regramento nos convênios que vierem a ser firmados.

#### Parecer nº 158/2011 - PROJ, de 16 de setembro de 2011

(...)

Creemos que o que se resta a sanar nos remete às ressalvas sobre os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, conforme reza o dispositivo legal.

(...)

E o fim da norma eleitoral (Lei 9.504/97), a *mens legis*, a tutela direta legal, ampara-se no princípio da equidade de condições entre os participantes do pleito. A lisura de um processo eleitoral dialético. Busca-se, efetivamente, dar mais sobriedade e homogeneizar as condições de oportunidade e participação eleitoral, limitando o poderio administrativo e econômico para fazer prevalecer a soberania popular (art. 14, Constituição Federal de 1.988).

(...)

Portanto, claro se mostra que a preocupação norteadora da norma debruça-se sobre a tutela da igualdade de condições entre os candidatos ao pleito nacional. Imprescindível que não haja qualquer via ou instrumento que possa viabilizar a desnaturação dos princípios da equidade e soberania popular. E a interpretação legal, a partir de uma exegese teleológica do ordenamento, nos leva a uma maior segurança a fim de tomar as medidas preventivas e acauteladoras que podem evitar eventuais ações tendenciosas de agentes públicos na busca indevida e por meios escusos de suplemento nas urnas eleitorais.

(...)

A partir destas deferências, que submeto à apreciação de Vossas Senhorias, a opinião desta Procuradoria Jurídica em grau complementar ao Parecer 107/2011 exarado também por esta Unidade Técnica cinge-se à plena legalidade dos repasses intitulados **restos a pagar**, já que se trata de despesas de exercícios fiscais anteriores, com dotação orçamentária já aprovada previamente.

5. Posteriormente, em 2014, também um ano de Eleições Gerais do Sistema Confea/Crea e Mútua, a Procuradoria Jurídica do Confea emitiu o Parecer nº 049/2014-SUCON, no qual analisou o tema mais uma vez, podendo-se extrair o seguinte, *ipsis litteris*:

(...)

A legislação do Sistema Confea/Crea no que concerne às eleições – Leis nº 5.194/1966 e nº 8.195/1991 – não traz nenhum regramento sobre o assunto. Os normativos internos que regulamentam as eleições – Resoluções nº 1.021 e nº 1.022, ambas de 2007 – também não tratam do assunto.

Desta forma, deve-se usar, em analogia, a legislação federal que rege a matéria, qual seja, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições gerais no Brasil, além dos atos infralegais e jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

(...)

Assim, pode-se concluir que a prática de todos os atos preparatórios para a celebração dos convênios que têm por objeto a transferência voluntária de recursos, como no caso do PRODESU, por exemplo, pode ser realizada no período de três meses que antecedem a eleição, segundo o entendimento da jurisprudência do TSE.

No entanto, o efetivo repasse de recursos é vedado no período de três meses que antecedem o pleito, salvo se a execução de obra ou serviço objeto do convênio já estiver em andamento antes do referido período ou para atender situações de emergência ou calamidade pública, sendo estas as duas únicas hipóteses tratadas como exceção à regra.

Isto posto, e considerando a consulta realizada, conclui-se que, do ponto de vista jurídico, não é permitido o repasse de recursos via convênio no âmbito do Sistema Confea/Crea, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral, salvo se a execução de obra ou serviço objeto do convênio já estiver em andamento antes do referido período ou para atender situações de emergência ou calamidade pública, nos termos do art. 73, inciso VI, alínea A, da Lei nº 9.504/1997, aplicado analogicamente, bem como consoante as orientações jurisprudenciais do TSE, ressaltando a possibilidade da prática de atos preparatórios para celebração dos instrumentos.

**6. Já em 2017, ano das mais recentes Eleições Gerais do Sistema Confea/Crea e Mútua, a Procuradoria Jurídica do Confea mudou seu posicionamento, conforme se verifica do Parecer nº 276/2017-SUCON, entendendo que "não há qualquer impedimento para firmar Prodesu ou Termo de Fomento (Parceira) quando das eleições do Sistema Confea/Crea, tampouco óbices para realizar os repasses financeiros de acordo com os cronogramas físicos-financeiros", conforme se observa dos trechos abaixo transcritos, *ipsis litteris*:**

(...)

A Lei Ordinária Eleitoral – Lei nº. 9.504/97 – regula as eleições gerais para os ocupantes dos cargos representativos dos entes administrativos da República Federativa do Brasil, é o que se percebe logo na gênese daquele veículo normativo, vejamos:

Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Fica evidente, portanto, que as normas enunciadas por àquela lei visam alcançar as disputas que envolvem os entes da administração **direta**, típicas da organização do Estado, a saber: União, Estados, Municípios e Distrito Federal, não voltando-se à definição de regras de organização administrativas das pessoas jurídicas de direito público interno que não àquelas.

(...)

Ante o exposto, resta inequívoco que o alcance da Lei nº. 9.504/97 cinge-se às eleições gerais da República, submetidas a apreciação e jurisdição da Justiça Especializada Eleitoral da União, não sendo aplicável a regular os procedimentos de escolha de representantes de pessoas jurídicas de direito público interno que compõem a administração indireta, tampouco, tem o condão de cercear atos administrativos regulares que não detém correlação com as eleições gerais do país.

(...)

Destarte, nas hipóteses de desincompatibilização, o agente público pode escolher entre manter-se no cargo, emprego ou função – e não se candidatar – ou sair candidato, e, nesse caso, afastar-se temporária ou definitivamente, sob pena de tornar-se inelegível, já que estará impedido de se candidatar.

A finalidade desse instituto é evitar, o quanto possível, que candidatos ocupantes de cargos públicos, coloquem-nos a serviço de suas candidaturas, comprometendo não só os desígnios da Administração Pública, no que concerne aos serviços que devem ser prestados com eficiência à população como também o equilíbrio e a legitimidade da eleição.

Tal instituto alcançou elevada importância, principalmente, após a edição da Emenda Constitucional nº. 16, de 04 de junho de 1997, a qual alterou a redação do artigo 14, §5º da Constituição da

República e introduziu a reeleição dos chefes do Poder Executivo.

Ocorre que, não se previu que os ocupantes desses cargos tivessem de se desincompatibilizar para disputar a reeleição. Assim, podem permanecer no exercício de suas funções, apesar de se encontrarem empenhados na campanha para a reeleição. Nisso, têm como grande aliado a máquina administrativa estatal, da qual são os dirigentes máximos.

Nesse contexto, a fim de evitar abusos que afetassem o equilíbrio do pleito eleitoral, em virtude da desnecessidade de desincompatibilização, o legislador ordinário editou a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, ou seja, logo após a aprovação da referida Emenda Constitucional. A referida Lei Eleitoral, em seu artigo 73 e ss. cuidou de tratar acerca das condutas vedadas aos agentes públicos, tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

Portanto, as condutas vedadas aos agentes públicos exsurtem como medidas necessárias a coibir abusos de poder político. Segundo Adriano Soares da Costa, o “*Abuso de poder político é o uso indevido de cargo ou função pública, com a finalidade de obter votos para determinado candidato. Sua gravidade consiste na utilização do *mínus* público para influenciar o eleitorado, com desvio de finalidade. Necessário que os fatos apontados como abusivos, entretantes, encartem-se nas hipóteses legais de improbidade administrativa (Lei nº. 8.429), de modo que o exercício da atividade pública possa se caracterizar como ilícito do ponto de vista eleitoral*” (COSTA, 2013).

Desta feita, o abuso de poder político descrito no artigo 73 da Lei Eleitoral somente poderão ser realizados pelos agentes públicos que estiverem no exercício do poder que, com nítido desvio de finalidade, utilizam a máquina administrativa a fim de favorecer a sua candidatura em detrimento dos demais candidatos, ferindo o equilíbrio e lisura do pleito.

No entanto, tal circunstância não é vivenciada no âmbito do Sistema Confea/Crea, pois, a Lei nº. 8.195/91 determina a regulamentação da desincompatibilização pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, conforme estabelece o artigo 2º. Assim, os candidatos aos cargos e funções eletivas no âmbito do Sistema deverão, obrigatoriamente, se desincompatibilizar a fim de participar da disputa eleitoral, sob pena de se configurar inelegibilidade.

Posto isto, demonstra-se, com clareza solar, que a sistemática das eleições gerais destoam daquelas vivenciadas no Sistema Confea/Crea, de modo que a *ratio iuris* do artigo 73 da Lei Eleitoral mostra-se incompatível, não servindo ao fim almejado naquela, perante esta Autarquia Federal.

Desse modo, o candidato não poderá se utilizar da máquina administrativa em seu proveito, pois, estará afastado do exercício de suas funções, ou seja, o candidato não seria o agente público que estaria cometendo as condutas vedadas, razão pela qual não faz sentido que a administração estivesse cerceada de praticar àqueles atos descritos como vedados quando das eleições gerais ou na ocasião das eleições do Confea e dos Creas.

(...)

Por conseguinte, em extrema análise, se fôssemos admitir a aplicabilidade da referida norma no âmbito do Sistema, a vedação ficaria restrita às eleições gerais, e o critério temporal nela definido, haja vista que a lei pretende impedir atos que possam “afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”, conforme consta no *caput* do dispositivo em análise.

No entanto, à revelia do que disciplina a Lei Eleitoral, com acerto, o Sistema Confea/Crea jamais observou tal vedação nos anos eleitorais gerais, mesmo porquê, não realiza qualquer tipo de transferência aos Estados e os Municípios.

Por mera cautela, igualmente, não se pode cogitar da hipótese de que o período eleitoral seria o da eleição do Sistema Confea/Crea, mesmo porquê as eleições do Sistema ocorrem **em todos os anos, ou seja, todo ano é ano-eleitoral do Sistema**, em virtude da sistemática de renovação do terço dos Plenários do Confea e dos Creas.

Desta forma, a vedação em epígrafe jamais poderia ser estendida para alcançar pleitos diversos daqueles tutelados pela referida Lei, inclusive, de acordo com o firmado nas linhas supra, os procedimentos de escolha dos representantes dos Conselhos de Fiscalização Profissional não compõem o plexo de normas do direito eleitoral, pois, são eminentemente de cunho administrativo decorrentes da competência de auto-regulamentação, segundo sua autonomia administrativa organizacional.

(...)

*In casu*, em ocasiões pretéritas, parece ter o intérprete cometido vários destes erros que lhe prejudicaram o correto exame hermenêutico da norma e a indevida subsunção para o Sistema Confea/Crea.

Primeiro, como demonstrado, trata-se de norma inerente ao direito eleitoral, enquanto que o procedimento de escolha dos representantes do Confea/Crea é de caráter eminentemente administrativo, portanto, se apropriou indevidamente de norma de direito alheio, alienígena para regular condutas estranhas àquelas.

Segundo, a conduta prevista na Lei Eleitoral impõe um “não-fazer” ao gestor sob pena de lhe aplicar sanção extrema na seara eleitoral, portanto, nitidamente, de caráter sancionatório que não comporta analogia.

Finalmente, as disposições do artigo em comento revela-se de caráter taxativo, pois, não comporta alargamento conforme já decidiu a Justiça Eleitoral.

Ante o exposto, por quaisquer prismas que se observem, constata-se de forma cristalina que o Confea e os Creas não estão impedidos de firmar Prodesu com os Cres bem como não está impedido de firmar os termos de fomento, tampouco, de cumprir com as obrigações constantes no instrumento, sobretudo as previsões de repasse estabelecidas nos cronogramas físico-financeiros.

Ante o exposto, esta Procuradoria Jurídica adota os seguintes entendimentos:

- 1 – As vedações do artigo 73, VI, a da Lei nº 9.504/73 não são aplicáveis ao Sistema Confea/Crea;
- 2 – Consequentemente, não há qualquer impedimento para firmar Prodesu ou Termo de Fomento (Parceira) quando das eleições do Sistema Confea/Crea, tampouco óbices para realizar os repasses financeiros de acordo com os cronogramas físicos-financeiros.

É o parecer que submeto a superior apreciação.

7. Como se observa, o entendimento mais recente da Procuradoria Jurídica sobre o assunto, após extensa análise, foi pela não aplicabilidade das vedações constantes no art. 73, da [Lei nº 9.504, de 1997](#) ao Sistema Confea/Crea e Mútua. O referido dispositivo legal encontra-se assim redigido, *in verbis*:

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

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:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

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;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

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;

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;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

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;

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

8. Apesar da possibilidade, em tese, de aplicação das aludidas hipóteses de condutas vedadas, em analogia, ao Sistema Confea/Crea e Mútua, é forçoso reconhecer que a referida lei regula as eleições gerais para os ocupantes dos cargos representativos dos entes administrativos da República Federativa do Brasil, pleito conduzida pela Justiça Eleitoral; enquanto que o mencionado dispositivo legal visa resguardar a administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, o que não compreende os conselhos de fiscalização do exercício profissional.

9. Nesse sentido, **o Tribunal de Contas da União, ao analisar uma denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no próprio Confea, relacionadas ao repasse de verbas no valor total de até 26 milhões a organizações da sociedade civil por meio de termos de fomento, durante as Eleições Gerais 2017 do Sistema Confea/Crea, abordou o assunto indicando que, no entender do TCU, as vedações constantes do art. 73, da [Lei nº 9.504, de 1997](#) não seriam aplicáveis ao Sistema Confea**, conforme pode-se inferir da instrução técnica elaborada e no voto do Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, a saber:

Instrução Técnica (doc 61.111.847-7), Segecex/Copin, Secretaria do TCU no Estado do Rio Grande do Sul

(...)

O outro ponto a merecer análise vem a ser a intenção de transferir recursos financeiros em período coincidente com as eleições gerais do Sistema Confea/Crea, conforme trecho da denúncia abaixo reproduzido:

(...)

Segundo quadro demonstrativo à peça 9, se constata que foram firmados 11 (onze) termos de fomento decorrentes do Edital de Chamamento Público nº 1/2017 (peça 8) totalizando R\$ 702.654,75 em períodos com início variando entre 18/8/2017, caso do termo firmado com o IBAPEPR, processo nº 2306/2017, no valor de R\$ 42.800,00, tendo por objeto a realização do XIX Congresso Brasileiro de Engenharia de Avaliações e perícias, e 24/10/2017, como o termo firmado com a ABENC-MG, processo nº 2258/2017, no valor de R\$ 20.060,00 visando a realização do 1º CMENC - Congresso Mineiro de Engenheiros Civis, SBMET”, encerrando-se as vigências de todos os termos de fomento relacionados em 31/12/2017, coincidindo com a data das eleições gerais, em inobservância do disposto no art. 73, inciso VI, alínea ‘a’ da Lei 9.504 de 30/9/1997 (estabelece normas para as eleições):

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais 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;

Ainda que o comando legal se refira às transferências da União para os Estados e Municípios, a Instrução tem por cabível analisar o caso em comento, baseando-se em observação pela Advocacia-Geral da União no manual “Condutas Vedadas aos Agentes Públicos Federais em Eleições: Eleições 2018, orientação aos Agentes Públicos” disponibilizado para “download” no “Portal de Convênios” (<http://portal.convencios.gov.br/noticias/condutas-vedadas-aos-agentes-publicos-federalisem-eleicoes-2018> - acessado em 28/2/2019):

OBSERVAÇÃO - transferências para entidades privadas: a autorização de repasse de recursos a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (EPSFL), aí compreendidas as Organizações Não Governamentais (ONGs) e outras entidades do terceiro setor, embora não sejam vedadas (cf. TSE, ARCL nº 266, Acórdão de 09/12/2004, relator Ministro Carlos Mário da Silva Velloso; e REspe nº 16.040, Acórdão de 11/11/1999, relator Ministro Walter Ramos da Costa Porto), comporta a verificação prévia, caso a caso, se a transferência de recursos não afeta a igualdade entre os candidatos ao pleito eleitoral, sob pena de poder ser considerada ilícita, o que sujeitaria o ato administrativo e o agente público às sanções prescritas no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Voto do Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

(...)

Considerando as conclusões da unidade instrutiva de que: (...) além de não ser aplicável a vedação do inc. VI do art. 73 da Lei 9.504/1997 ao Sistema Confea, já que aquele instrumento trata das eleições gerais para cargos representativos da administração direta, também se verifica que as transferências foram efetuadas para organizações da sociedade civil de caráter privado, não alcançadas pelas vedações da referida lei, bem como que somente foram formalizados termos no percentual de aproximadamente 2,65% do montante autorizado e para eventos dispersos, tornando pouco provável seus efeitos sobre o processo eleitoral, ainda que se fosse entender pela aplicação do referido diploma legal aos conselhos (...)

(TCU. Acórdão 1582/2019 - Plenário. Ata nº 25/2019 - Plenário. Processo TC-027.358/2017-8. Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Data da Sessão: 10/7/2019)

10. Ressalte-se que o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti corroborou o posicionamento da unidade técnica do TCU de que não é "aplicável a vedação do inc. VI do art. 73 da Lei 9.504/1997 ao Sistema Confea, já que aquele instrumento trata das eleições gerais para cargos representativos da administração direta".

11. Além disso, o novo Regulamento Eleitoral aprovado pelo Plenário do Confea ([Resolução nº 1.114, de 2019](#)) inseriu no arcabouço jurídico-administrativo do Sistema Confea/Crea e Mútua, por meio de um capítulo específico para tanto, as suas próprias "condutas institucionais":

## CAPÍTULO IV

## DA DIVULGAÇÃO E DAS CONDUTAS INSTITUCIONAIS

Art. 48. Serão reservados a cada candidato espaço e condições iguais para divulgação do material de campanha eleitoral nos órgãos de comunicação oficiais do Confea, do Crea e da Mútua, no âmbito de suas circunscrições.

Parágrafo único. O conteúdo do material de divulgação será de exclusiva responsabilidade do candidato.

Art. 49. Os Creas deverão fornecer aos candidatos regularmente registrados, mediante requerimento por escrito, a listagem atualizada de profissionais aptos a votar na sua circunscrição.

Parágrafo único. A relação dos profissionais aptos a votar não poderá ser utilizada para fim diverso ao processo eleitoral, e o candidato deverá assinar termo de compromisso no sentido de não fornecer a terceiros o cadastro de profissionais recebido, o que poderá acarretar as penalidades do Código de Ética Profissional, sem prejuízo das sanções civis, penais e administrativas.

**Art. 50. É vedado ao Confea, aos Creas e à Mútua:**

**I - ceder ou usar, em benefício de candidato ou chapa bens móveis ou imóveis pertencentes ao Sistema Confea/Crea e Mútua;**

**II - usar materiais ou serviços, custeados pelo Sistema Confea/Crea e Mútua, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;**

**III - ceder empregado público ou usar de seus serviços, para campanha eleitoral de candidato ou chapa, durante o horário de expediente normal, salvo se o empregado estiver licenciado;**

**IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato ou chapa de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;**

**V - a prática de atos que visem à promoção desigual de candidatos; e**

**VI - a realização ou o patrocínio de divulgação de pesquisa eleitoral.**

**Parágrafo único. O descumprimento do disposto neste artigo poderá acarretar ao responsável a aplicação de sanções civis, penais e administrativas.**

12. Não é difícil perceber a similaridade das vedações constantes no art. 50, da [Resolução nº 1.114, de 2019](#) com aquelas constantes do art. 73, da [Lei nº 9.504, de 1997](#). Certamente, a lei de 1997 serviu de inspiração ao normativo de 2019. Vale dizer, **o normatizador infralegal buscou na lei federal aquilo que entendia aplicável à espécie que pretendia regulamentar e, com as devidas adaptações, introduziu em seu próprio Regulamento Eleitoral o que compreendeu como mais adequado, nele não fazendo constar o que considerou inoportuno.**

13. Assim observado, outra não pode ser a conclusão senão a de que, com efeito, **uma vez existentes regras próprias de condutas vedadas aos agentes públicos do Confea, dos Creas e da Mútua, restam inaplicáveis ao processo eleitoral do Sistema Confea/Crea e Mútua, portanto, as**

## **condutas vedadas aos agentes públicos da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.**

14. Se fosse a intenção do normatizador infralegal, a conduta vedada descrita no art. 73, inciso VI, alínea "a", da [Lei nº 9.504, de 1997](#) constaria expressamente, com as devidas adaptações, na [Resolução nº 1.114, de 2019](#), mas não é o caso. Não há impedimento, inclusive, para que a vedação de realização de transferência voluntária de recursos nos três meses que antecedem o pleito eleitoral venha a ser incluída, futuramente, no texto do [Regulamento Eleitoral](#), passando, aí sim, a compor o arcabouço jurídico-administrativo do Sistema Confea/Crea e Mútua. Porém, repita-se, não é o que se verifica atualmente.

15. Outro ponto que merece destaque é que, apesar de a consulta da Gerência de Desenvolvimento Institucional ser voltada tão somente aos convênios do Prodesu (Despacho GDI 0288821), o mesmo entendimento pode ser estendido a todos os repasses de recursos que são objetos de parcerias institucionais firmadas no âmbito do Confea, dos Creas e da Mútua, tais como aquelas que envolvem a locação de estandes em eventos, patrocínios, chamamentos públicos e outros convênios.

16. Na verdade, em deferência ao posicionamento exposto, deve-se esclarecer que nenhuma das condutas vedadas elencadas no art. 73, inciso VI, alínea "a", da [Lei nº 9.504, de 1997](#) são aplicáveis às Eleições do Sistema Confea/Crea e Mútua, de modo que não deverá haver, do ponto de vista jurídico, qualquer alteração na rotina administrativa concernente aos convênios, tais como os de Prodesu, de chamamentos públicos ou aqueles firmados com base na [Decisão Plenária nº PL-1125/2019](#), nem aos contratos, tais como os de locação de estandes e de patrocínios.

17. Ressalte-se, por fim, que as condutas vedadas elencadas no art. 50, da [Resolução nº 1.114, de 2019](#), por sua vez, encontram-se em vigor e devem ser observadas pelo Confea, pelos Creas e pela Mútua. Além disso, todos os gestores públicos se sujeitam às normas e princípios da Administração Pública, notadamente os da razoabilidade, eficiência e economicidade, de forma que eventuais atos considerados irregulares pelos órgãos de controle poderão a vir ser sancionados na esfera cível, criminal e administrativa.

### **III - CONCLUSÃO**

18. Ante o exposto, considerando a consulta da Gerência de Desenvolvimento Institucional (Despacho GDI 0288821), e com base na última manifestação jurídica sobre o assunto exarada pela Procuradoria Jurídica e no recente posicionamento do TCU sobre o tema, conclui-se, do ponto de vista jurídico, que nas Eleições do Sistema Confea/Crea e Mútua devem ser observadas as vedações constantes do art. 50, da [Resolução nº 1.114, de 2019](#), não lhes sendo aplicáveis as condutas vedadas elencadas no art. 73, inciso VI, alínea "a", da [Lei nº 9.504, de 1997](#), de modo que não deverá haver, do ponto de vista jurídico, qualquer alteração na rotina administrativa concernente aos convênios, tais como os de Prodesu, de chamamentos públicos ou aqueles firmados com base na [Decisão Plenária nº PL-1125/2019](#), nem aos contratos, tais como os de locação de estandes e de patrocínios.



Documento assinado eletronicamente por **João de Carvalho Leite Neto, Chefe da Subprocuradoria Consultiva**, em 03/02/2020, às 18:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Igor Tadeu Garcia, Procurador Jurídico**, em 03/02/2020, às 18:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.confea.org.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.confea.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0297818** e o código CRC **88395543**.



