



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 56-39.2014.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Gilmar Mendes
Consulente: Ministério Público Eleitoral

CONSULTA. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. ART. 73, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997. ALIMENTOS PERECÍVEIS APREENDIDOS EM RAZÃO DE INFRAÇÃO LEGAL. PERDIMENTO.

1. É possível, em ano de eleição, a realização de doação de pescados ou de produtos perecíveis quando justificada nas situações de calamidade pública ou estado de emergência ou, ainda, se destinada a programas sociais com autorização específica em lei e com execução orçamentária já no ano anterior ao pleito. No caso dos programas sociais, deve haver correlação entre o seu objeto e a coleta de alimentos perecíveis apreendidos em razão de infração legal.

2. Consulta respondida afirmativamente.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder à consulta, nos termos do voto do relator.

Brasília, 2 de junho de 2015.

MINISTRO GILMAR MENDES – RELATOR

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, o Ministério Público Eleitoral, representado pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão, formula consulta nos seguintes termos:

Em se tratando de apreensão de pescados pela Administração Pública, ou de outro produto com a mesma natureza de perecibilidade, é possível a sua doação em ano de eleição, à vista do que dispõe o artigo 73, § 10 da Lei 9.504/97?

Caso positivo, de que modo deve ser realizada a doação, a fim de se evitar que o agente público responsável pelo ato incorra nas sanções para a prática de conduta vedada em campanha eleitoral?

A Assessoria Especial entende estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade de consulta dirigidas a este Tribunal, previstos no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral. Registra a legitimidade do Vice-Procurador-Geral Eleitoral para formular questionamentos, conforme decidiu este Tribunal Superior ao julgar a Cta nº 1.716, que deu origem à Resolução nº 23.210/2010 (fls. 14-20).

No mérito, baseando-se em precedente deste Tribunal, a unidade "opina por se responder à consulta no sentido de que a doação de pescados – ou outro produto com a mesma natureza de perecibilidade – realizada pela Administração Pública em ano eleitoral configura a prática de conduta vedada aos agentes públicos, previstas no § 10 artigo 73 da Lei nº. 9.504/97" (fl. 20).

Tendo em vista que o objeto da consulta se relaciona com atividades de órgão federais, facultei à Advocacia-Geral da União (AGU) a oportunidade de se manifestar no feito (fl. 27).

Às fls. 41-47, a AGU refere que diversos órgãos da administração tributária e de fiscalização ambiental possuem entre suas atribuições a declaração da perda de bens apreendidos. Cita por exemplo, o art. 29 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, que prevê, entre as



possibilidades de destinação de mercadorias objeto de perdimento, a doação a entidades sem fins lucrativos.

Ressalta haver orientação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome quanto à existência de meios de inserir as doações de produtos apreendidos (ex. pescados) em programas de governo ou políticas públicas já existentes, sem contrariar a restrição prevista no § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 e os precedentes do TSE. Cita como exemplo o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. Acrescenta (fl. 45):

Desse modo, é possível viabilizar parcerias com diversos órgãos que realizem apreensão de alimentos, perecíveis ou não, pelas quais ao MDS caberia a indicação dos beneficiários (pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional) e ao órgão responsável pela apreensão (ex. IBAMA) caberia a operacionalização da doação, até a efetiva entrega dos bens.

O que se busca, com este entendimento, é permitir a destinação correta e social dos produtos apreendidos, de modo eficiente e menos burocrático, especialmente em se tratando de bens perecíveis, já que o próprio órgão responsável pela apreensão ficará encarregado de fazê-los chegar ao público indicado pelo MDS, o que poderia ocorrer durante o período eleitoral ou não.

Em relação ao Ministério do Meio Ambiente, referindo-se ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama), a AGU afirma que a destinação sumária de produtos perecíveis, em especial pescados, é atividade permanente e regular da citada autarquia, cujos atos de fiscalização e consequentes apreensão, destinação e perdimento estão previstos na Lei nº 9.605, de 12 de dezembro de 1998, Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, e Instrução Normativa Ibama nº 10/2012.

Além disso, a AGU informa o quantitativo de apreensão de pescados em anos eleitorais (fl. 48), conforme tabela abaixo. Se fosse inviabilizada a doação a programas sociais, não restaria ao órgão alternativa, senão a destruição de toneladas de itens que poderiam ser utilizados para alimentação de populações de baixa renda.



ANO	PESCADOS (KG)
2008	228.306,238
2010	284.828,243
2012	65.299,251
2014	29.404,476
TOTAL	607.838,208

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Senhor Presidente, esta consulta preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 23, inciso XII, do Código Eleitoral. Portanto, deve ser respondida.

Conforme ressaltado pela Assessoria Especial, na oportunidade do julgamento da Petição nº 1000-80/DF, este Tribunal indeferiu pedido apresentado pelo Ibama de doação a órgãos e entidades, públicos e privados, em ano eleitoral, de bens, especialmente perecíveis, oriundos de apreensão decorrente do exercício de suas atribuições. Na ocasião afirmou-se: "o argumento referente à origem e à natureza perecível não é suficiente a excepcionar-se a regra proibitiva, fora de previsão dela constante". Assim, o pedido foi negado por não estar contemplado nas exceções previstas no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.

Contudo, acredito que a questão merece melhor reflexão.

Extraio dos argumentos constantes na consulta (fl. 3):

[...] no exercício de suas funções institucionais em matéria ambiental, o Ministério Público Federal tem observado a necessidade de se racionalizar a destinação de produtos perecíveis apreendidos em todo o Brasil em anos de eleição, **cuja perda inevitável que se verifica com a proibição da doação escapa dos limites do razoável, especialmente porque a cada dois anos se está diante de ano eleitoral.** Ou seja, não parece claro que o sacrifício que se impõe a esses bens e às entidades que se beneficiam deles é estritamente necessário para a preservação do bem jurídico que se



tutela na legislação eleitoral, especialmente aquele protegido no artigo 73 da Lei nº 9.504/1997. (Grifo nosso)

No caso, não estou a analisar a possibilidade de doação decorrente de ato de mera liberalidade do administrador. Existe uma determinação legal para que sejam doados os bens perecíveis apreendidos pela autoridade de fiscalização ambiental. É o que determina a Lei nº 9.605/1998:

Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.

[...]

§ 3º Tratando-se de produtos perecíveis ou madeiras, serão estes avaliados e doados a instituições científicas, hospitalares, penais e outras com fins beneficentes. (Grifos nossos)

A Instrução Normativa Ibama nº 19/2014 define produto ou subproduto perecível como sendo “aquele que, por sua natureza ou composição, **necessita de condições especiais para sua conservação**, sob pena de perecimento” (art. 2º, inciso IX – grifo nosso).

Essa instrução normativa estabelece a utilização de sistema para o cadastramento dos órgãos e instituições interessados em receber as doações.

No mesmo sentido, o Decreto-Lei nº 1.455/1976 dispõe:

Art. 29. A destinação das mercadorias a que se refere o art. 28 será feita das seguintes formas:

I – alienação, mediante:

a) licitação; ou

b) **doação a entidades sem fins lucrativos**;

II – incorporação ao patrimônio de órgão da administração pública;

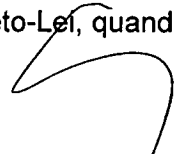
III – destruição; ou

IV – inutilização.

§ 1º As mercadorias de que trata o caput poderão ser destinadas:

[...]

II – **imediatamente** após a formalização do procedimento administrativo-fiscal pertinente, antes mesmo do término do prazo definido no § 1º do art. 27 deste Decreto-Lei, quando se tratar de:



a) semoventes, perecíveis, inflamáveis, explosivos ou outras mercadorias que exijam condições especiais de armazenamento; ou

[...].

Consoante se extrai dos documentos que acompanham esta consulta, é grande o volume de alimentos perecíveis apreendidos e o procedimento de doação é costumeiro.

A incidir a vedação legal, nos anos pares, em virtude das eleições, essas doações não poderiam ser realizadas e o produto, inevitavelmente, estaria sujeito à deterioração, devido ao longo período dessa proibição, isso quando houver condições para seu armazenamento em local refrigerado.

Vivemos num país onde grande parte da população passa fome, não possui vida digna. Segundo dados de 2009 do IBGE¹, 35,5% das famílias brasileiras destacaram que a quantidade de alimento consumido era eventualmente insuficiente ou normalmente insuficiente.

Em razão do volume, a importância social dessas doações é evidente.

A dignidade da pessoa humana é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, conforme estabelece a Constituição Federal, que assegura também o direito à vida (art. 1º, inciso III, e art. 5º).

Ademais, entre os objetivos fundamentais da República, temos a construção de uma sociedade solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso I e II, CF/1988).

O direito à alimentação está previsto no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos Sociais e Culturais, adotado pela Organização das Nações Unidas e do qual o Brasil é signatário, nos termos do Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.

¹ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009.



A alimentação também é reconhecida como direito básico pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, previsto no Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009.

A fome é uma grave violação dos Direitos Humanos.

Acredito ser um contracenso autorizar, por via oblíqua, o desperdício/destruição de alimento perecível apreendido cuja doação, friso, **decorra de determinação legal.**

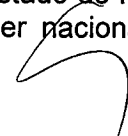
No caso, temos uma aparente antinomia. De um lado, uma norma determina sejam tais produtos doados; de outro, uma regra estabelece proibição para tanto em se tratando de ano eleitoral. Ou seja, essa doação somente poderia ser realizada em anos ímpares – não eleitorais; nos anos pares, os órgãos e instituições rotineiramente destinatários dessas doações ficariam desassistidos desse auxílio para o desempenho de seus objetivos.

A solução para o caso, a meu ver, está na própria Lei nº 9.504/1997, cujo § 10 do art. 73 excepciona a proibição à citada distribuição, “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”.

Assim, além das situações de calamidade pública e de estado de emergência – atualmente não tão excepcionais assim, em virtude das recorrentes catástrofes naturais –, a lei autoriza a destinação a programas sociais.

Essa é a hipótese aventada pelo consultante. Todavia, o Ministério Público Eleitoral, a princípio, tem dúvida quanto à existência de óbice sobre o qual pede a manifestação desta Corte. Transcrevo (fl. 4):

[...] solução possível seria a permissão de que esses bens fossem usados em programas sociais regulares, isto é, aqueles a que se referem o próprio parágrafo 10º do artigo 73 da Lei 9.504/97. [...] A destinação dos bens a esses programas igualmente conciliaria os valores postos em jogo na problemática sujeita a [sic] apreciação dessa Corte nesta Consulta. Essa, aliás, foi a solução aventada pela Procuradoria Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Sul [...]. Porém, persiste a dúvida em caráter nacional, mesmo porque os



bens doados não fazem parte do orçamento desses programas sociais e o uso que seria feito não atenderia à literalidade do dispositivo legal [...].

Com efeito, o art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 exige que os programas sociais tenham previsão legislativa específica e a respectiva execução orçamentária desde o ano anterior.

Neste ponto, ressalto que, no caso específico, não há necessidade de que os bens doados façam parte do orçamento desses programas, como suscita o consulente, até porque não há como prever, em regra, a ocorrência das apreensões/doações ou mesmo sua quantidade.

Logicamente, contudo, se faz necessário que esses programas sociais estejam relacionados à coleta de alimentos, ou seja, tenham como objeto atuar como banco de alimentos, por exemplo, o Programa Mesa Brasil – Sesc.


O objetivo do legislador, nesse ponto, é evitar o desvirtuamento dos programas sociais com sua implementação nos meses que antecedem as eleições.

Não estou aqui a propor a relativização da regra prevista na Lei das Eleições, muito menos a criação de nova exceção, mas, sim, a explicitar o que nela consta, de acordo com as normas constitucionais.

Há a necessidade de se atender a questões axiológicas, pautadas em princípios constitucionais, para interpretar a norma.

Logicamente, e com base no que o próprio § 10 do art. 73 prevê, o procedimento contará com o acompanhamento do Ministério Público, que, em conjunto com os demais legitimados, poderá representar à Justiça Eleitoral, nos termos do que prevê a LC nº 64/1990:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político [...].



Não se pode admitir que essa doação, embora pautada na exceção legal (art. 73, § 10, da Lei das Eleições), seja utilizada como meio de obtenção de apoio político, servindo ao interesse individual do gestor, em detrimento da coletividade.

Pelo exposto, proponho responder à consulta nos seguintes termos:

Pergunta 1 - Em se tratando de apreensão de pescados pela administração pública, ou de outro produto com a mesma natureza de perecibilidade, é possível a sua doação em ano de eleição, à vista do que dispõe o artigo 73, § 10 da Lei 9.504/97?

Resposta: Sim.

Pergunta 2 - Caso positivo, de que modo deve ser realizada a doação, a fim de se evitar que o agente público responsável pelo ato incorra nas sanções para a prática de conduta vedada em campanha eleitoral?

Resposta: Conforme previsto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997, para que não se configure a prática da conduta vedada, a doação, em ano eleitoral, deve justificar-se nas situações de calamidade pública ou estado de emergência ou, ainda, ser destinada a programas sociais com autorização específica em lei e com execução orçamentária já no ano anterior ao pleito. No caso dos programas sociais, deve haver correlação entre o seu objeto e a coleta de alimentos perecíveis apreendidos em razão de infração legal.


É como voto.

PROPOSTA



O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA:
Senhor Presidente, quero apenas sugerir ao eminente relator que considere a hipótese de acrescentar, apenas no final, que a cada doação que se fizer, ou a cada utilização desses bens perecíveis em um programa, seja formalmente intimado o Ministério Público, para que tome ciência dessa doação e possa, nos termos do § 10 do art. 73, fiscalizar a sua realização.

Eu concordo com Sua Excelência, apesar de alguns precedentes do Tribunal, que não têm sentido, como posto no voto de Sua Excelência, desperdiçar-se quase 600 toneladas de pescado, por conta da existência de anos eleitorais.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Senhor Presidente, eu não tenho objeção a fazer, desde que isso não burocratize; porque, processo em demasia – não sei como isso poderia ser explicitado –, se essa doação ficar na pendência de uma deliberação por... 

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, não dependeria de deliberação. Seria apenas dar ciência ao Ministério Público de que o fato está ocorrendo. Não há dependência de autorização prévia.

O DOUTOR EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO (vice-procurador-geral eleitoral): Senhor Presidente, eu entendo que a proposta do Ministro Henrique Neves da Silva se coaduna bem com aquilo que sugerimos no parecer, que realmente houvesse a notificação no Ministério Público, para acompanhar todos os termos desse processo de doação, para evitar o uso eleitoral nessas situações.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Evita eventual jurisdicionalização futura, isso na medida em que dá uma transparência.

O Ministro relator agrega essa sugestão?

Todos de acordo? Proclamo o resultado: consulta respondida nos termos do voto do relator.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 56-39.2014.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Consulente: Ministério Público Eleitoral.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu à consulta, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes a Ministra Maria Thereza de Assis Moura, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Henrique Neves da Silva e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Eugênio José Guilherme de Aragão.

SESSÃO DE 2.6.2015.