



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CAODCA

Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

NOTA TÉCNICA CONJUNTA CAODCA/CAEL/CREDCA's Nº 01/2020

EMENTA: APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE EM ANO ELEITORAL.

I. OBJETO

Trata-se de Nota Técnica que tem por escopo trazer esclarecimentos acerca da possibilidade ou não de aplicação dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente em ano eleitoral, tendo em vista as vedações da Lei Federal nº 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições, dentre elas, a proibição da distribuição gratuita de bens e valores pela Administração Pública em ano de eleições.

É importante salientar que as notas técnicas são emitidas pelos Centros de Apoio e Coordenadorias com o intuito de subsidiar a atuação dos Promotores e Procuradores de Justiça, no exercício das suas respectivas funções, tratando de temas considerados relevantes ou polêmicos, visando, ainda, à uniformização de procedimentos e entendimentos no âmbito interno do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sendo destinadas apenas aos seus membros, sem qualquer caráter vinculativo, respeitando-se integralmente o princípio institucional da independência funcional.

II. ANÁLISE

Preliminarmente, antes de adentrarmos ao mérito da temática, teceremos algumas considerações introdutórias sobre os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, para uma melhor compreensão de sua natureza e de sua finalidade.

Os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente ou Fundos da Infância e da Adolescência, conhecidos como FIA, constituem fundos especiais e, como tais, são



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CAODCA

Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

compostos pelo produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados programas, projetos e ações, de natureza complementar e temporária, voltados para a área da criança e do adolescente (art. 71, da Lei n. 4.320/1964).

Apresentam como um dos fundamentos para a sua criação a necessidade de facilitar a captação, a segregação e a aplicação de recursos para a execução de programas ou projetos especiais para atendimento dos direitos da criança e do adolescente, faixa etária que deve ser prioritariamente atendida (art. 227, CR/88).

Conforme disposições dos arts. 88, inciso IV e 260, § 2º, da Lei Federal nº 8.069/90, são vinculados aos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, a quem cabe deliberar, por meio de planos de ação e aplicação, a distribuição dos seus recursos, que somente podem ser usados para ações diretamente relacionadas à área da criança e do adolescente.

O FIA tem natureza jurídica de fundo especial porque, de acordo com o artigo 71 da Lei nº 4.320/64, reúne verbas (as chamadas receitas específicas, definidas, marcadas, "carimbadas") destinadas a objetivos determinados, segundo princípios e regras próprios (normas especialmente destinadas à matéria)..

A finalidade dos recursos do FIA é o financiamento de programas e projetos complementares e inovadores na área da criança e do adolescente, de duração determinada e excepcional, como: programas de estudos e pesquisa, de diagnóstico da realidade social do município, programas de capacitação e formação profissional para operadores da área da criança e do adolescente, programas de desenvolvimento de sistemas de informação, monitoramento e avaliação de políticas públicas da área infantojuvenil, programas e projetos de comunicação e divulgação, campanhas educativas, entre outros (art. 15, Res. CONANDA nº 137/2010).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças
e dos Adolescentes – CAODCA
Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL
Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos
de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

Feitas as devidas ponderações iniciais sobre os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, passamos à análise detida da norma eleitoral que veda a distribuição gratuita de recursos por agentes públicos em ano eleitoral.

A Lei Federal nº 9.504/1997 assevera em seu art. 73, *caput* e § 10:

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:

(...)

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

É preciso compreender o texto da vedação imposta para estabelecer o seu alcance.

A norma eleitoral citada tem por intuito vedar determinadas condutas dos agentes públicos que possam afetar o equilíbrio da disputa eleitoral entre os candidatos, visando coibir determinadas práticas que podem configurar abuso do poder político, como o uso da máquina administrativa para distribuição de bens e valores aos eleitores, visando à promoção e ao favorecimento de determinada candidatura.

O dispositivo legal se utiliza da expressão distribuição gratuita, que deve ser entendida como a distribuição sem ônus, sem contraprestação, para pessoas físicas ou jurídicas, de bens, valores ou benefícios durante o ano eleitoral, como a doação de cestas básicas, materiais de construção, passagens rodoviárias, quitação de contas de fornecimento de água e/ou energia elétrica, isenção de tributos, dentre outros. A distribuição de benefícios pode compreender, ainda, a criação e a implementação no ano da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CAODCA

Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

eleição de programas sociais como bolsa família, vale-gás, merenda escolar, auxílio-creche, entre outros. Percebe-se, como ponto comum nos exemplos citados, que o beneficiário recebe o auxílio da Administração Pública, sem que dele seja exigido o implemento de qualquer condição ou contrapartida, bastando que esteja na situação prevista no ato normativo instituidor da benesse, como – no caso de programas assistenciais - a vulnerabilidade social. Alcançada pela vedação eleitoral, portanto, a típica liberalidade da administração pública, ainda que justificada pela necessidade do beneficiário.

Fixada tal premissa, importante esclarecer que os recursos do FIA são destinados a instituições/entidades para execução de programas e projetos especiais na área da criança e do adolescente, não se tratando de distribuição de valores para os cidadãos. Equivale dizer que os recursos do fundo são repassados para o cumprimento de contraprestações específicas, constantes do projeto apresentado e aprovado pelo Conselho de Direitos, daí que há nítida contraprestação de um serviço, assumida pela entidade beneficiada, não havendo, portanto, gratuidade no repasse. Nesse sentido, a aplicação de recursos do FIA não se enquadra na conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/97, em especial pela ausência da nota da "GRATUIDADE", essencial à caracterização do ilícito.

É importante ressaltar, também, que a aplicação dos recursos do FIA passa por um processo extenso e complexo, que prevê várias fases e formalidades, como a elaboração de diagnóstico da realidade social do município, elaboração e aprovação de um plano de ação e de aplicação de recursos pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e inclusão desses planos nas leis orçamentárias do município.

Além desses procedimentos, para o recebimento dos recursos do FIA, as entidades e suas propostas de programas devem passar por processo público de seleção,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CAODCA

Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

mediante publicação de edital, para averiguar se atendem às condições e requisitos necessários para o uso dos recursos do fundo (Lei 13.019/17).

Assim, considerando a finalidade da destinação dos recursos do FIA (repita-se: implemento de políticas públicas), a forma e as condições exigidas para o repasse dos valores, conclui-se que a vedação eleitoral cogitada (art. 73, § 10) não se aplica. Nesse sentido também já se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral, embora em referência ao Fundo da Cultura

Ac.-TSE, de 24.4.2012, no RO nº 1717231: assinatura de convênios e repasse de recursos financeiros a entidades privadas para a realização de projetos na área da cultura, do esporte e do turismo não se amoldam ao conceito de distribuição gratuita.¹

Vale mencionar, ainda, que a gestão e a deliberação da aplicação dos recursos do FIA compete ao CMDCA, órgão de composição paritária, integrado por representantes governamentais e representantes da sociedade civil, em respeito ao princípio da democracia participativa. A sociedade civil participa diretamente da seleção dos programas e projetos que receberão os valores do FIA, o que quebra a hegemonia e a exclusividade do poder público na tomada das decisões. A sociedade civil participa de forma igualitária com o poder público na escolha dos programas, que devem ser selecionados com base em diagnóstico prévio da realidade social que aponte as demandas e os programas que seriam mais indicados para atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Assim, a deliberação sobre a aplicação dos recursos do FIA não envolve uma atuação isolada do representante governamental, tendo em vista a participação da sociedade civil no procedimento, o que retira a atuação exclusiva do poder público, bem como dificulta a tentativa de seleção de determinados programas e projetos pelo representante

¹ Disponível em: <http://temasselecionados.tse.jus.br/temas-selecionados/condutas-vedadas-a-agentes-publicos/distribuicao-gratuita-de-bens-valores-ou-beneficios>



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CAODCA

Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

governamental que poderia trazer algum favorecimento eleitoral. A gestão e deliberação paritária dos recursos do FIA só vem a reforçar o controle da aplicação dos recursos, não havendo necessidade de incidência da vedação eleitoral prevista.

Por fim, faz-se necessário salientar que eventual vedação da aplicação dos recursos do FIA em ano eleitoral implicará na suspensão, durante todo o ano eleitoral, de programas especiais de atendimento na área infantojuvenil, com prejuízo direto para crianças e adolescentes, em detrimento dos princípios da proteção integral e prioritária e do interesse superior da criança e do adolescente (art. 100, p.u., incisos II e IV, ECA).

Não obstante a não incidência da vedação do art. 73, § 10, da Lei n. 9.504/97, necessário chamar a atenção para o disposto no § 11, do mesmo art. 73, que veda a destinação de recursos públicos a entidades nominalmente vinculadas a candidatos ou por eles mantidas:

“Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.”

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, a princípio, pela não vedação da aplicação dos recursos dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescentes, dentro das normas legais que dispõem sobre o seu funcionamento, em ano de eleições gerais, não havendo incidência da vedação eleitoral prevista no art. 73, § 10, da Lei Federal nº 9.504/97, tendo em vista as seguintes razões:

- a aplicação de recursos do FIA em programas e projetos não se trata da distribuição gratuita de valores vedada pela norma eleitoral,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças
e dos Adolescentes – CAODCA
Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL
Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos
de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

uma vez que os recursos do fundo são repassados mediante a
contraprestação de um serviço pela entidade beneficiada;

➤ a aplicação dos recursos do FIA envolve procedimento
extenso e complexo, que prevê várias fases e formalidades, inclusive a
previsão em leis orçamentárias;

➤ considerando os princípios da prioridade absoluta, da
proteção integral e do interesse superior da criança e do adolescente, o
atendimento dos direitos da criança e do adolescente, por meio de
programas especiais financiados pelo FIA, deve ser preponderante, não
podendo sofrer solução de continuidade, razão pela qual a vedação da lei
eleitoral não deve incidir sobre a aplicação dos recursos do FIA.

Incide a vedação, todavia, do art. 73, § 11, da mesma Lei n. 9.504/97, vedada a
destinação de recursos a entidades vinculadas nominalmente a candidatos ou por eles
mantidas.

Belo Horizonte, 13 de abril de 2020.

**Paola Domingues Botelho Reis de
Nazareth**
Promotora de Justiça
Coordenadora do CAODCA

Edson de Resende Castro
Promotor de Justiça
Coordenador do CAEL

Márcio Rogério de Oliveira
Promotor de Justiça
Cooperador no CAODCA

André Tuma Delbim Ferreira
Promotor de Justiça
Coordenador da CREDCA-Triângulo
Mineiro



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CAODCA

Coordenadoria Estadual de Apoio aos Promotores Eleitorais – CAEL

Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos de Crianças e Adolescentes – CREDCA's

Cintia Roberta Gomes de Lima

Promotora de Justiça

Coordenadora da CREDCA – Sul de Minas

Cleber Couto

Promotor de Justiça

Coordenador da CREDCA-Alto
Paranaíba/Noroeste

Daniel Librelon Pimenta

Promotor de Justiça

Coordenador da CREDCA-Norte de Minas

Gabriela Stefanello Pires

Promotora de Justiça

Coordenadora da CREDCA-Vales do
Jequitinhonha e do Mucuri

Marco Aurélio Romeiro Alves Moreira

Promotor de Justiça

Coordenador da CREDCA-Vale do Rio Doce