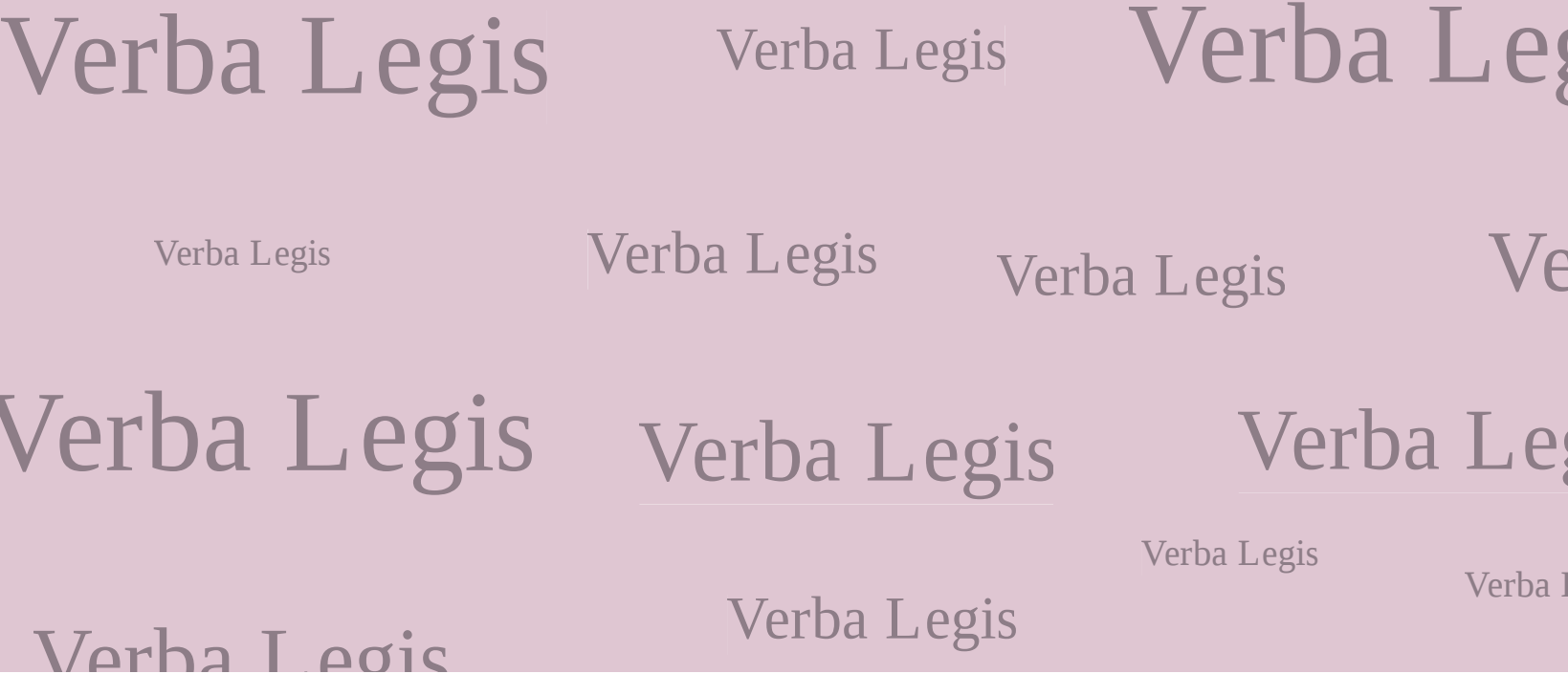




Revista Jurídica

VERBA LEGIS

2014



Artigos

AÇÕES, PROGRAMAS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXECUÇÃO CONTINUADA CONTRA A LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES

*Ailton Benedito de Souza*¹

1. Introdução

O Brasil, a cada dois anos, envolve-se em eleições dos chefes dos Poderes Executivos e dos integrantes dos Poderes Legislativos, um dos eixos – ao lado da tripartição dos Poderes, do governo da maioria, do respeito aos direitos das minorias – sobre os quais se erige a nosso Estado Democrático de Direito. O desenrolar do processo eleitoral, não raras vezes, marca-se por intensa disputa, acometido de práticas que violentam os seus meios e fins, por exemplo, uso indevido de patrimônio público, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, relativamente à execução de ações, programas e políticas públicas, desde a União, passando por Estados e Distrito Federal, até os Municípios.

Nesse sentido, vale ressaltar que, malgrado em prejuízo do pacto federativo, cada vez mais, as ações, programas e políticas públicas levadas a cabo pelos Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros são instituídos e sustentados financeiramente pela União. Aspecto bastante negativo dessa situação é a entidade federal, especialmente, pelo Poder Executivo, limitar-se, ordinariamente, a delegar atividades a outros entes da Federação e a lhes repassar os recursos financeiros correspondentes, sem, todavia, exercer controle e fiscalização sobre a execução das atividades delegadas, bem como sobre aplicação dos recursos correlatos.

Com efeito, não é desarrazoado vislumbrar

que essas ações, programas e políticas públicas podem-se prestar a toda sorte de manipulação espúria, principalmente no contexto eleitoral, no mais das vezes, contra a democracia e o Estado de Direito.

2. “Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV”

A propósito da influência de programas de execução continuada no processo eleitoral, no Estado de Goiás, a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão e a Procuradoria Regional Eleitoral têm envidado esforços destinados a coibir a manipulação ilícita do “PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV”, levada a efeito por agentes públicos, mediante promessas ilícitas de concessão de benesses aos cidadãos submetidos ao seu poder de autoridade, em descompasso com os objetivos socioeconômicos do aludido Programa, consignados na Lei federal nº 11.977/09, regulamentada pelo Decreto nº 7.499/11.

Sabe-se que o PMCMV foi instituído com a finalidade de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, em especial pelas famílias de baixa renda, nos termos da legislação de regência. Nessa perspectiva, um dos instrumentos de realização do PMCMV é a concessão de diversas formas de subvenção econômica, nos termos dos artigos 2º, inciso I, III, V, 6º, 6º-A, 6º-B, 7º, 8º, 9º, 11, 13, 14, 82-B, todos da Lei federal 11.977/09, com redação dada pela Lei federal nº 12.424/11. Em igual direção, prescrevem as normas do regulamentador Decreto nº 7.499/11.

Sobreleva-se, pois, que a concessão de subvenção econômica, à medida que caracteriza utilização de recursos públicos de toda a sociedade, em benefício de grupos limitados de pessoas, deve observar não apenas os regramentos específicos da própria lei instituidora do PMCMV e seus consecutórios regramentos infralegais, como sobretudo os

¹ Procurador Regional Eleitoral Substituto em Goiás e Procurador da República.



princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Caso contrário, implicar-se-ia flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade.

Dessa feita, a União, por intermédio do Ministério das Cidades, regulamentou a Lei federal nº 11.977/09, alterada pela Lei federal nº 12.424/2011, mediante o Decreto nº 7.499/11, densificado na Portaria nº 140, de 5 de abril de 2010, publicada no DOU, Seção 1, de 6 de abril de 2010; revogada e substituída pela Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, publicada no DOU, Seção 1, de 27 de dezembro de 2011; atualmente, na Portaria nº 595, de 18 de dezembro de 2013, publicada no DOU, Seção 1, de 20 de dezembro de 2013, que dispõem, material e formalmente, acerca do processo de seleção dos beneficiários do PMCMV.

Como efeito, esses atos infralegais consubstanciaram, cada uma ao seu tempo e modo, os “CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS” e o “PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS” a se beneficiarem do PMCMV. Trata-se, portanto, do arcabouço normativo material e formal mínimo a ser observado e cumprido, de forma cogente, não somente por Estados, Distrito Federal e Municípios, visando beneficiar as respectivas populações, como também a própria União, a Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros operadores do Programa, principalmente no que respeita à concessão de subvenção econômica relativa ao PMCMV.

Eventual descumprimento das normas da Lei federal nº 11.977/09 e das sobreditas portarias, precipuamente das que concernem aos “CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS” e o “PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS”, pode caracterizar a ocorrência de ilícitos administrativos, civis e penais, passíveis de controle interno pela Administração Pública, e de controle externo por Tribunal de Contas, Ministério Público e Po-

der Judiciário, sujeitando os entes públicos União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como seus respectivos agentes públicos e, ainda, sujeitos particulares, às sanções consequentes.

Segundo determina a Lei Federal 11.977/09, Estados, Distrito Federal e Municípios podem fixar critérios complementares de seleção de beneficiários do PMCMV, além dos estabelecidos pela Lei em testilha, previamente aprovados pelos respectivos Conselhos de Habitação ou, quando inexistentes, pelos Conselhos de Assistência Social, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais e as regras estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.

Nos termos preconizados nos aludidos princípios e regras, cabe, frise-se, a todos os entes envolvidos na sua execução velar pelo efetivo cumprimento das normas que regulamentam o indigitado Programa, especialmente as que fixam “CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS” e o “PROCESSO DE SELEÇÃO DOS CANDIDATOS”.

Desse modo, Estados, Distrito Federal e Municípios devem providenciar a inclusão e atualização dos dados dos postulantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com a finalidade de qualificar os potenciais beneficiários, organizar, sistematizar e cruzar informações com diversos bancos de dados públicos, dimensionar a demanda do Programa, enfim, evitar fraudes na obtenção de benefícios sociais. Além disso, devem apresentar a relação de candidatos selecionados à instituição financeira responsável pelo empreendimento do PMCMV.

No entanto, a despeito da clareza dos princípios e regras acima coligidos, bem assim do minudente regramento do PMCMV, são corriqueiras notícias que apontam ocorrências violadoras das normas em apreço. A título de exemplo: “sorteios” dirigidos para favorecimento pessoal de inscritos,



em detrimento de outros, sob influência ou determinação de relacionamentos pessoais ou interesses políticos; falta de publicidade e transparência relativamente aos critérios e ao processo de seleção dos candidatos; subvenção concedida a beneficiários com renda superior ao parâmetro máximo fixado normativamente; exclusão de candidatos sem o devido processo legal etc.

Chama atenção que fraudes no PMCMV, com o fim de privilegiar agentes públicos ou privados em eleições, não se coaduna com os mandados do administrador público. O uso promocional do PMCMV, “difundindo” na população mais carente a ilusão de que se trata de uma distribuição gratuita e farta de unidades habitacionais revela-se assistencialismo nefasto, característico do patrimonialismo eleitoral, mesmo que antecipadamente ao período eleitoral legalmente previsto.

3. Um exemplo de manipulação indevida do PMCMV

Na Procuradoria da República em Goiás (MPF/GO), tramitam diversos procedimentos pertinentes a ações ou omissões ilícitas da União, da Caixa Econômica Federal e de Municípios goianos, relativamente à execução do PMCMV. Nesses procedimentos, vêm-se observando fatos ilícitos especialmente em duas etapas do Programa: a) descumprimento das normas concernentes ao processo seletivo dos potenciais beneficiários; b) vícios construtivos de unidades habitacionais destinadas aos beneficiários.

Um caso chama atenção. Trata-se do Município de Goiânia. A partir das informações prestadas pela Prefeitura e pela Caixa, fez-se, na Procuradoria da República em Goiás, cruzamento de dados das relações nominais de todos os inscritos e os já contemplados com unidades habitacionais do PMCMV em Goiânia, verificando-se que há: 7.545 beneficiários, sendo 3.059 na faixa 1 e 4.486 na faixa 2; e 118.825 inscritos,

ainda não agraciados, nas faixas 1 e 2.

Entrementes, o PMCMV foi instituído há 5 anos, pela Lei federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, tendo beneficiado, em Goiânia, apenas 7.545 inscritos nesse interstício. Logo, infere-se que, para concretizar o direito à moradia digna aos demais inscritos, delongar-se-iam, ainda, aproximadamente 78 anos. Demonstrando, senão evidente descaso com a população, verdadeira manipulação de expectativas das pessoas inscritas nos cadastros municipais.

Como se não bastasse, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - PNAD, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a relação entre a quantidade de moradores nos domicílios é, em média, de três pessoas por domicílio. Com efeito, 118.825 inscritos representam, no mínimo, 356.475 pessoas pretensamente aptas a se beneficiarem do PMCMV. Considerando a população atual de aproximadamente 1.300.000 habitantes no Município, nessa situação, lida-se com expectativas, sonhos, desejos, em suma, com reflexos condicionados, de aproximadamente 27% da população goianiense, que supostamente teriam possibilidade de alcançar moradia digna pelo PMCMV. O que vai contra qualquer medida razoável, haja vista a média histórica de execução do Programa.

Percebe-se, destarte, que a Prefeitura atribui a condição de beneficiário do PMCMV a todas as pessoas que solicitam mera inscrição nos seus cadastros. Contudo, entremostra-se a omissão do ente municipal, ao não submeter os inscritos ao processo seletivo adequado, ou seja, aos critérios normativos que devem informar a seleção dos beneficiários. Ensejando-se, por consequência, ilícita manipulação de expectativas de grande parcela população goianiense.

Para um vislumbre das nefastas consequências desse tipo de manipulação indevida, soma-se



a recorrente espécie de campanha publicitária do PMCMV, que passa bastante ao largo de informar objetivamente os seus destinatários. Ao contrário disso, concorre para desinformar, à medida que difunde uma visão surrealista do PMCMV, engendrando na sociedade em geral e, sobretudo, nos potenciais beneficiários reflexos condicionados: a) de que não existe nenhum prerequisite legal a ser cumprido para se lograr uma moradia; b) de que não ocorre nenhuma dificuldade na obtenção de moradia; c) de que basta comparecer ao guichê da Caixa e receber as chaves da própria residência etc. Desinformação que se agrava, haja vista a irrefutável vulnerabilidade sociocultural de grande parcela da sociedade brasileira, principalmente daquela assumidamente como destinatária do Programa.

4. O Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral frente a manipulação indevida de ações, programas, políticas públicas de execução continuada

A realidade exemplificada acima, correspondente à manipulação indevida do PMCMV, não permite dúvida de que ao Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral precisam cumprir relevantes papéis, com o desiderato de se coibirem ou sancionarem os casos de uso indevido de patrimônio público, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade, relativamente à execução de ações, programas e políticas públicas, a fim de assegurar a legitimidade e sinceridade do pleito, consoante às disposições da Lei Complementar nº 64/90, artigo 22 (Lei das Inelegibilidades), como se poderia antever no caso do aludido programa habitacional.

Nessa direção, o Ministério Público Eleitoral, cumprindo sua função de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos preconizados pelo artigo 127 da Constituição da República, deve agir coerentemente com a Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, § 10º (Lei das Eleições), que

dispõe: “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.” Inelutavelmente, a expressão “poderá promover” deve-se compreender como mandado, ordem, dever-poder indeclinável, funcionalmente qualificado pelos seus meios e fins, no caso, a legitimidade e juridicidade das eleições.

Consequentemente, no âmbito das atribuições de cada órgão de execução do Ministério Público Eleitoral, de acordo com sua divisão de atribuições, é cabível, ainda que de antemão ao período eleitoral propriamente dito, instaurar-se, com base na Lei federal nº 9.504/97, artigo 73, § 10º, procedimento eleitoral de acompanhamento de ações, programas e políticas públicas de execução continuada, cujos elementos colhidos podem instruir eventual ação eleitoral (v. g., ação por captação ilícita de sufrágio, ação por conduta vedada, recurso contra expedição de diploma, ação de investigação judicial eleitoral, ação de impugnação de mandato eletivo etc.).

Nessa ordem de ideias, a atuação do órgão ministerial, acompanhando as ações, programas e políticas de execução continuadas, deve-se perfazer a mais próxima possível do local onde se desenvolvem os atos pertinentes. Desse modo, têm-se melhores condições de colher elementos probatórios bastantes à instrução de eventual ação eleitoral. Portanto, deve-se instaurar respectivos procedimentos eleitorais de acompanhamento nas Promotorias Eleitorais, nas Procuradorias Regionais Eleitorais e na Procuradoria-Geral Eleitoral, a fim de sustentar essa atividade.

Correlatamente, exsurge a competência da Justiça Eleitoral para apreciar e julgar eventual





Artigos

ação eleitoral correspondente aos fatos ilícitos eleitorais verificados no curso dos mencionados procedimentos eleitorais de acompanhamento instaurados pelo Ministério Público Eleitoral.

5. Conclusões

Ações, programas e políticas públicas de execução continuada estão sujeitas a manipulação eleitoral ilícita, por condutas típicas de uso indevido de patrimônio público, desvio ou abuso de poder econômico ou do poder de autoridade.

O Ministério Público Eleitoral, ainda que antecipadamente ao período eleitoral legalmente previsto, em cada uma das instâncias de atuação, deve instaurar procedimento eleitoral de acompanhamento das ações, programas e políticas públicas de execução continuada.

Os elementos colhidos nesses procedimentos de acompanhamento são aptos a instruir eventuais ações eleitorais, cujo conhecimento e julgamento competem à Justiça Eleitoral.

Referências Bibliográficas

RIBEIRO, Renato Ventura. *Lei Eleitoral Comentada*. São Paulo: Editora Quartier Latin do Brasil, 2006.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. Rio Grande do Sul: Verbo Jurídico Editora, 3ª edição, 2012.

CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no Direito Brasileiro*. São Paulo: Edipro – Edições Profissionais Ltda., 2ª edição, 2003.

RAMAYANA Marcos. *Código Eleitoral Comentado*. Rio de Janeiro: Roma Victor Editora, 2ª edição, 2005.

