



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000215/2024-88

PROA 24/1900-0009653-1

**PARECER N° 20.694/24**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

PROGRAMA ESTADUAL DE APOIO À ALFABETIZAÇÃO - ALFABETIZA TCHÊ. LEI ESTADUAL N° 16.048/2023. DECRETO N° 57.519/2024. ANO DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS. LEI FEDERAL N° 9.504/1997. AFASTAMENTO DA GRATUIDADE. ADMISSÃO DE PESSOAL. ÂMBITO DA PROSCRIÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

1. É viável o pagamento das bolsas no âmbito do Programa Estadual de Apoio à Alfabetização - Alfabetiza Tchê, instituído pela Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, não incidindo, na hipótese, a proscrição descrita pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 ainda que não tenha havido execução orçamentária no exercício anterior, pois afastada a gratuidade na relação estabelecida com os bolsistas em face das exigências técnicas para a seleção, à vista das atribuições estabelecidas.

2. O pagamento das bolsas no âmbito do Programa Alfabetiza-Tchê não se enquadra no conceito de “distribuição gratuita de valores”, pois as normas de regência do programa (Lei Estadual nº 16.048/23 e Decreto Estadual nº 57.519/24) estabelecem requisitos, atribuições e habilidades mínimas exigidas para as funções, bem como previsão da possibilidade de cancelamento ou suspensão do pagamento das bolsas em caso de não cumprimento do Termo de Compromisso, a evidenciar o caráter oneroso da relação entre a SEDUC e os bolsistas. Precedentes do TSE e da PGE-RS.

3. O Programa Estadual de Apoio à Alfabetização mais se adequa à noção de política pública educacional, no âmbito do “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” (Decreto Federal nº 11.556/2023), do que à de programa social de natureza assistencialista, de que cuida o § 10 do artigo 73 da Lei Eleitoral.

4. A divulgação do programa deverá ser realizada de forma estritamente técnica, objetivando alcançar transparência aos seus destinatários e o cumprimento da legislação em vigor, sem que se ressalte o desenvolvimento e execução do programa a atos praticados por agente público ou a quaisquer agremiações partidárias, para o fim de evitar a vedação prevista na alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, incidente nos três

meses que antecedem o pleito eleitoral (Parecer PGE 20.559/24).

AUTOR: TIAGO BONA

Aprovado em 20 de junho de 2024.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000215202488 e da chave de acesso 9ba83e4d

---



Documento assinado eletronicamente por ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 37050 e chave de acesso 9ba83e4d no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO). Data e Hora: 20-06-2024 16:21. Número de Série: 37608040124930220857977657422. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

**PARECER**

**PROGRAMA ESTADUAL DE APOIO À ALFABETIZAÇÃO - ALFABETIZA TCHÊ. LEI ESTADUAL Nº 16.048/2023. DECRETO Nº 57.519/2024. ANO DE ELEIÇÕES MUNICIPAIS. LEI FEDERAL Nº 9.504/1997. AFASTAMENTO DA GRATUIDADE. ADMISSÃO DE PESSOAL. ÂMBITO DA PROSCRIÇÃO. RECOMENDAÇÃO.**

1. É viável o pagamento das bolsas no âmbito do Programa Estadual de Apoio à Alfabetização - Alfabetiza Tchê, instituído pela Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, não incidindo, na hipótese, a proscrição descrita pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 ainda que não tenha havido execução orçamentária no exercício anterior, pois afastada a gratuidade na relação estabelecida com os bolsistas em face das exigências técnicas para a seleção, à vista das atribuições estabelecidas.
2. O pagamento das bolsas no âmbito do Programa Alfabetiza-Tchê não se enquadra no conceito de “distribuição gratuita de valores”, pois as normas de regência do programa (Lei Estadual nº 16.048/23 e Decreto Estadual nº 57.519/24) estabelecem requisitos, atribuições e habilidades mínimas exigidas para as funções, bem como previsão da possibilidade de cancelamento ou suspensão do pagamento das bolsas em caso de não cumprimento do Termo de Compromisso, a evidenciar o caráter oneroso da relação entre a SEDUC e os bolsistas. Precedentes do TSE e da PGE-RS.
3. O Programa Estadual de Apoio à Alfabetização mais se adequa à noção de política pública educacional, no âmbito do “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” (Decreto Federal nº 11.556/2023), do que à de programa social de natureza assistencialista, de que cuida o § 10 do artigo 73 da Lei Eleitoral.
4. A divulgação do programa deverá ser realizada de forma estritamente técnica, objetivando alcançar transparência aos seus destinatários e o cumprimento da legislação em vigor, sem que se ressalte o desenvolvimento e execução do programa a atos praticados por agente público ou a quaisquer agremiações partidárias, para o fim de evitar a vedação prevista na alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, incidente nos três meses que antecedem o pleito eleitoral (Parecer PGE 20.559/24).

Trata-se de processo administrativo eletrônico oriundo da Secretaria da Educação (SEDUC) veiculando consulta jurídica a respeito da viabilidade do pagamento de bolsas de apoio, no âmbito do “Programa Alfabetiza Tchê”, instituído pela Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, no ano de 2024, considerando as vedações decorrentes da Lei Federal nº 9.504/97 durante ano eleitoral.

O expediente encontra-se acompanhado, em especial, da seguinte documentação: solicitação de análise jurídica de editais de seleção (fls. 02-06); INF/DAM/SGGRE/SEDUC (fls. 203-205); Decreto nº 57.519, de 25 de março de 2024 (fls. 206-229); INF/SGGRE/SEDUC (fls. 232-234), última juntada das minutas de Edital de Seleção para bolsistas do programa estadual de apoio à alfabetização, com anexos (fls. 235-298).

Sobreveio manifestação jurídica da Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação (fls. 299-311), apresentando os seguintes questionamentos a serem analisados pela Procuradoria-Geral do Estado:

- a) A atuação da Secretaria da Educação de pagar, durante o ano de 2024, bolsas de apoio ao Programa Alfabetiza Tchê, regulamentadas pelo Decreto nº 57.519, de 25 de março de 2024 e, portanto, sem execução dessa vantagem no exercício de 2023, encontra amparo na exceção às proibições do período eleitoral prevista no § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97?
- b) A previsão de atribuições em lei aos beneficiários das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê, tanto para aqueles selecionados por edital público quanto para as funções a serem preenchidas por indicação pelo Estado e pelos Municípios, tem o condão de afastar a natureza gratuita da distribuição de valores e afastar a vedação do art. 73, § 10, do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97?
- c) É juridicamente seguro para a gestora realizar, durante o ano de 2024, a concessão das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê a beneficiários na esfera estadual e municipal em qualquer momento do ano?
  - c.1) Há risco do possível comportamento futuro da gestora, em que pese calcado em regulamento estadual, incorrer em interferência nas campanhas eleitorais municipais?
  - c.2) Há necessidade de gestora adotar um período de suspensão de novas concessões de de bolsas antes e/ou depois do pleito eleitoral?
  - c.3) Se a afirmativa a hipótese do item c.2, qual lapso temporal de suspensão de novas concessões seria adequado para privilegiar a segurança jurídica da gestora?
- d) Na hipótese de possibilidade de pagamento das bolsas, há cautelas especiais a serem observadas pela Administração Pública acerca da divulgação das ações realizadas no âmbito do Programa Alfabetiza Tchê, tais quais, por exemplo, a concessão de um quantitativo de bolsas ou a indicação de Coordenadores e Subcoordenadores do programa?

Com o despacho da Secretária de Estado da Educação (fls. 312-313), foi determinado o encaminhamento do feito a este órgão consultivo, tendo sido distribuído ao signatário para análise e parecer.

É o relatório.

1. Trata-se de examinar a possibilidade jurídica da execução do “Programa Alfabetiza Tchê” no ano de 2024, especialmente no que tange ao pagamento das bolsas pelo Estado, por meio da Secretaria da Educação, considerando as vedações impostas pela Lei Federal nº 9.504/1997.

O expediente administrativo inicialmente tramitou visando à análise da adequação jurídica dos editais de seleção para bolsistas do Programa Estadual de Apoio à Alfabetização, o que foi feito na primeira parte da manifestação jurídica da Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação (fls. 299-303).

Por esta razão, bem como considerando os questionamentos objetivamente formulados pela consulente, o parecer limitar-se-á à análise da implementação da política pública à luz das vedações impostas pela legislação eleitoral.

Segundo contextualização elaborada no processo administrativo, o Programa Estadual de Apoio à Alfabetização – “Programa Alfabetiza Tchê” – foi instituído pela Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, e tem como um de seus objetivos garantir que os estudantes das redes públicas estadual e municipais estejam alfabetizados até o final do 2º ano do Ensino Fundamental (artigo 3º, I).

Está previsto “Programa de Bolsas”, tanto na Lei instituidora, quanto no Decreto Estadual nº 57.519, de 25 de março de 2024, como instrumento de apoio à execução global do “Programa Alfabetiza Tchê”. Segundo os diplomas normativos, haverá destinação de bolsas aos professores selecionados ou indicados para uma série de funções descritas, de acordo com os níveis estadual, regional e municipal.

Há nove funções previstas para o recebimento de bolsas: (i) a nível estadual, Formador em Educação Infantil, Formador em Alfabetização e Consultor Externo em Alfabetização; (ii) a nível regional, Coordenador Regional do Programa, Professor Formador em Educação Infantil e Professor Formador em Alfabetização; (iii) a nível municipal, Coordenador Municipal do Programa, Subcoordenador Municipal do Programa e Professor Formador em Alfabetização e Educação Infantil, verbatim:

Decreto Estadual nº 57.519, de 25 de março de 2024.

Art. 5º O Programa de Bolsas constitui-se em instrumento de apoio à execução do Programa Alfabetiza Tchê, sendo destinado aos professores selecionados ou indicados para as funções abaixo descritas, de acordo com os níveis estadual, regional e municipal, e respectivas remunerações:

I - Nível Estadual:

- a) Formador em Educação Infantil: uma bolsa mensal no valor unitário de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), no total de doze bolsas anuais;
- b) Formador em Alfabetização: uma bolsa mensal no valor unitário de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), no total de doze bolsas anuais; e
- c) Consultor Externo em Alfabetização: uma bolsa mensal no valor unitário de R\$ 3.000,00 (três mil reais), no total de doze bolsas anuais;

II - Nível Regional:

- a) Coordenadores Regionais do Programa: trinta bolsas mensais no valor unitário de R\$ 1.000,00 um mil reais, no total de doze bolsas anuais;
- b) Professores Formadores em Educação Infantil: trinta bolsas mensais no valor unitário de

R\$ 600,00 (seiscentos reais), no total de doze bolsas anuais; e

c) Professores Formadores em Alfabetização: trinta bolsas mensais no valor unitário de R\$ 600,00 (seiscentos reais), no total de doze bolsas anuais;

III - Nível Municipal:

a) Coordenadores Municipais do Programa: até quatrocentos e noventa e sete bolsas mensais, de acordo com os termos de adesão dos municípios, no valor unitário de R\$ 1.000,00 (um mil reais), no total de doze bolsas anuais;

b) Subcoordenadores Municipais do Programa: cento e três bolsas mensais, de acordo com os termos de adesão dos municípios, no valor unitário de R\$ 800,00 (oitocentos reais), no total de doze bolsas anuais; e

c) Professores Formadores em Alfabetização e Educação Infantil: até novecentos e setenta bolsas mensais, de acordo com os termos de adesão dos municípios, no valor unitário de R\$ 600,00 (seiscentos reais), no total de doze bolsas anuais.

Conforme se depreende da manifestação setorial juntada, a dúvida jurídica decorre da vedação contida no § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, que assim prevê:

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.

O dispositivo elenca condutas vedadas a agentes públicos no período eleitoral, por serem consideradas tendentes a afetar a igualdade entre os candidatos. Objetiva preservar, assim, a paridade de condições no certame eleitoral.

Segundo a lição de José Jairo Gomes (Direito Eleitoral, 16ª edição - 2020), tratando-se o § 10 do art. 73 da Lei Eleitoral de norma sancionadora, interpretada de forma restritiva, a subsunção da conduta ao conteúdo normativo exige, além da identidade formal, que a conduta tenha a capacidade para lesionar o bem jurídico protegido, isto é, a igualdade na disputa. Veja-se:

“[...]”

Como corolário da conduta vedada, tem-se o ferimento do bem jurídico protegido pela norma em apreço. [...] o caput do artigo 73 da LE esclarece que, aos agentes públicos, é proibida a realização dos comportamentos que especifica, porque tendem “a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais”. Aí está o bem jurídico que a regra em apreço visa proteger: a igualdade de oportunidades – ou de chances – entre candidatos e respectivos partidos políticos nas campanhas que desenvolvem. **Haveria desigualdade se a Administração estatal fosse desviada da realização de seus misteres para auxiliar a campanha de um dos concorrentes, em odiosa afronta**

**aos princípios da moralidade e impessoalidade.** Por óbvio, as campanhas são sempre desiguais, sobretudo porque algumas são milionárias, pois contam com o apoio da elite econômico-financeira, ao passo que outras chegam a ser franciscanas; alguns candidatos são mais carismáticos, outros menos. Mas não é dessa ordem a desigualdade que o presente dispositivo visa coibir. **O que se combate, aqui, é o desequilíbrio patrocinado com recursos do erário.** Trata-se de dinheiro público, oriundo da cobrança de pesados tributos, que direta ou indiretamente é empregado para irrigar ou alavancar campanhas eleitorais. Daí a ilicitude da distorção provocada por essa situação, que a um só tempo agride a probidade administrativa, a moralidade pública e a igualdade no pleito.

[...]

**O que se impõe para a perfeição da conduta vedada é que, além de ser típico e subsumir-se a seu respectivo conceito legal, o evento considerado tenha aptidão para lesionar o bem jurídico protegido, no caso, a igualdade na disputa, e não propriamente as eleições como um todo ou os seus resultados.** Assim, não chega a configurar o ilícito em tela hipóteses cerebrinas de lesão, bem como condutas irrelevantes ou inócuas relativamente ao ferimento do bem jurídico salvaguardado. Não se pode olvidar que o Direito Eleitoral tem em vista a expressão da soberania popular, o exercício do sufrágio, a higidez do processo eleitoral, de sorte que somente condutas lesivas aos bens por ele protegidos merecem sua atenção e severa reprimenda. [...]"

Quanto à compreensão da vedação pela Justiça Eleitoral, o Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais para as Eleições de 2022, elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado (<https://pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202207/19113947-manual-orientacao-agentes-publicos-eleicoes-2022-julho-2022.pdf>), traça o seguinte panorama, à luz do entendimento do Tribunal Superior eleitoral acerca da temática:

“A referida vedação objetiva proibir o uso da máquina administrativa como forma de desequilibrar o pleito, configurando abuso de poder político. Desse modo, resta vedada a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública no ano da eleição, restringindo, portanto, o lançamento de programas sociais, nos quais se pode objetivar justamente a entrega de benesses à população, com vistas a eventual favorecimento de candidaturas.

Nesse sentido, asseverou o TSE que ‘não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação’ (EResp n.º 21320, Min. Rel. Luiz Carlos Lopes Madeira, DJ 09/11/2004). Cabível sublinhar que a responsabilização pela prática de condutas descritas neste parágrafo dispensa a condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente político (Ac.-TSE, de 12/11/2019, no AgR-AI n.º 5747).”

A manifestação jurídica setorial examinou a questão pelo prisma da exceção à vedação quando a distribuição de valores se dá no âmbito de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, conforme disposição literal do § 10 do artigo 73 da Lei Eleitoral.

Na ocasião, foi ressaltado o fato de que as bolsas serão pagas pela primeira vez no ano de

2024, haja vista a legislação estadual ter sido publicada em novembro de 2023, e regulamentada em março de 2024. Veja-se:

“De fato, por meio da via da exceção do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97, há que se perquirir se o pagamento de Bolsas do Programa no âmbito do Programa Alfabetiza Tchê se insere na noção de distribuição de valores no âmbito de “programa social” tratada na norma federal. Além disso, há no caso concreto a circunstância particular de que as bolsas a serem distribuídas no âmbito do Estado e dos Municípios serão pagas aos beneficiários pela primeira vez no ano de 2024, uma vez que a inserção das referidas bolsas no ordenamento jurídico ocorreu com a promulgação da Lei nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, sendo posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 57.519, de 15 de março de 2024. Desse modo, em primeiro momento as bolsas não preencheriam o requisito de ter “sua execução iniciada no ano anterior ao da proscrição eleitoral”, de conformidade com a jurisprudência administrativa da PGE/RS e judicial do TSE.”

(fl. 308 do PROA)

À primeira vista, o fato de não ter havido execução orçamentária do Programa aqui analisado no exercício anterior parece indicar que a situação não se enquadra especificamente nesta exceção da Lei Eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral possui julgados que ilustram o posicionamento conforme o § 10 do art. 73 da Lei Eleitoral:

“[...] Eleições 2016 [...] 2. À luz da moldura fática delineada na origem, houve a distribuição gratuita de bens no ano eleitoral, por meio de **programa social autorizado em lei, porém sem execução orçamentária no ano anterior, a contrariar o disposto no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1994**, ressaltada, ademais, a gravidade dos fatos para configuração da conduta abusiva. 3. Consignado pela Corte Regional que ‘no ano anterior ao da eleição de 2012, a Prefeitura de Massaranduba somente tinha autorização legal para custear o transporte de macadame, não podendo utilizar receita do orçamento para adquirir esse material com o intuito de distribuí-lo gratuitamente a produtores rurais para fins de incentivo’. Consignada, também, a inobservância dos requisitos instituídos em lei para concessão do benefício. 4. **Não se trata, portanto, de mera ampliação de programa social já em execução no anterior ao pleito de 2012, mas da entrega de novo benefício, cuja autorização legislativa sobreveio apenas em dezembro de 2011, a obstar a sua execução ao longo deste mesmo exercício financeiro.** [...]”

(TSE. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 3611/SC, Rel. Min. Rosa Weber, Acórdão de 24/05/2018)

(grifou-se)

[...] 3. **Embora seja permitida a continuação da execução de programas sociais no ano eleitoral, esse permissivo legal exige tenha sido o programa social criado por lei e comprovada sua execução orçamentária no ano anterior ao pleito, sob pena de o ato configurar conduta vedada a agente público, nos termos do art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997.** Precedente.

(TSE. Agravo Em Recurso Especial Eleitoral 060106560/MG, Rel. Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 18/05/2023)

(grifou-se)

No mesmo sentido a jurisprudência administrativa da PGE-RS:

**“Importante, por outro lado, ressaltar que não basta que o programa esteja autorizado em lei e presente no orçamento do exercício anterior, mas que tenha sua execução iniciada no ano anterior ao da proscrição eleitoral, na forma do seguinte precedente do Tribunal Superior eleitoral:**

2.5 A jurisprudência do TSE consolidou-se no sentido de ‘[...] ser necessária a lei específica que institua o programa social, além de sua execução orçamentária no ano anterior às eleições ano anterior às eleições [...]’ (AgR-REspE nº 1-72/PI, rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 16.11.2016, DJe de 2.12.2016). 2.6 No julgamento do REspEI nº 372-75/ES, rel. Min. Alexandre de Moraes) - grifou-se.”

(Parecer 20.494. Data Aprovação 29/01/2024. Proc 24/2100-0000090-7. Autores: Procuradores do Estado LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES, TIAGO BONA, THIAGO JOSUÉ BEN) (Grifou-se).

Sob outra perspectiva, e a despeito da notícia da inexistência de execução orçamentária do programa de bolsas no âmbito do “Programa Alfabetiza Tchê” no exercício anterior, questiona-se se o pagamento das bolsas de fato deve ser encarado como distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios pela Administração Pública.

Com efeito, as normas de instituição e regência do Programa Estadual de Apoio à Alfabetização, ao disciplinarem o Programa de Bolsas, como já ressaltado, preveem 09 (nove) hipóteses, a nível estadual, regional e municipal, discriminando o valor da bolsa por função (artigo 12, I, II e III da Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023 e artigo 5º, I, II e III do Decreto Estadual nº 57.519, de 25 de março de 2024).

As atribuições dos bolsistas, de acordo com os níveis e funções, são definidas no Anexo II da Lei Estadual nº 16.048/23, bem como deverão ser detalhadas em “atos do Poder Executivo” conforme artigo 13 da legislação.

Outrossim, os artigos 7º, 8º, 9º e 10 do Decreto Estadual 57.519/24, em seus incisos, **elencam uma série de requisitos objetivos para que os beneficiários auferiram as bolsas** a serem concedidas para as posições de Formador em Educação Infantil (artigo 7º), Formador Estadual de Alfabetização (artigo 8º) e Consultor Externo em Alfabetização (artigo 10). Ainda, os artigos 9º e 11 elencam uma série de **habilidades mínimas esperadas e atribuições** para as funções de Formador Estadual de Educação Infantil e Formador Estadual em Alfabetização (artigo 9º) e para a função de Consultor Externo de Alfabetização (artigo 11).

O artigo 16 da Lei Estadual nº 16.048/23 e o artigo 14 do Decreto nº 57.519/24 estabelecem que a concessão das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê está condicionada à assinatura de **Termo de Compromisso** a ser firmado entre o bolsista e a Secretaria da Educação, sendo inclusive prevista a possibilidade de cancelamento ou suspensão do pagamento caso constatado o não cumprimento das obrigações constantes no documento, in verbis:

Lei Estadual nº 16.048/23.

Art. 16. A concessão das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê está condicionada à assinatura de Termo de Compromisso firmado entre o bolsista e a SEDUC.

(...)

§ 2º A SEDUC poderá cancelar ou suspender o pagamento da bolsa a qualquer momento, caso seja constatado o não cumprimento, por parte do bolsista, das obrigações constantes no Termo de Compromisso.

Decreto Estadual nº 57.519/24.

Art. 14 A concessão das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê está condicionada à assinatura de Termo de Compromisso entre o bolsista e a SEDUC.

(...)

§ 2º A SEDUC poderá cancelar ou suspender o pagamento da bolsa a qualquer momento, caso seja constatado o não cumprimento, por parte do bolsista, das obrigações constantes no Termo de Compromisso.

Considerando, portanto, o disposto na Lei instituidora do Programa, bem como no Decreto que a regulamentou, percebe-se que o pagamento das bolsas em discussão possui exigência de contrapartida, tratando-se de instrumento de apoio à execução do Programa e corresponde à contraprestação aos professores selecionados e/ou indicados pelas atividades desempenhadas, isto é, contrapartida pela execução das atribuições das funções previstas para os bolsistas selecionados e/ou indicados, a afastar a gratuidade no pagamento do Programa de Bolsas.

Ainda que seja uma espécie de contraprestação pelas atribuições adicionais assumidas, a afastar a natureza de gratuidade do pagamento, é importante destacar, neste ponto, não se tratar de remuneração, conforme disposição dos artigos 17 a 19 da Lei Estadual nº 16.048/2023:

Art. 17. Não será devido o pagamento em caso de férias, de licenças ou de quaisquer outras formas de afastamento do bolsista.

Art. 18. O Programa de Bolsas não se incorpora ao vencimento base, para efeitos de aposentadoria e pensão por morte.

Art. 19. A bolsa instituída nesta Lei não possui caráter remuneratório, não incidindo sobre ela contribuição previdenciária e impostos legais.

O TSE possui decisões nas quais a existência de condicionantes e requisitos objetivos para o recebimento de valores na lei instituidora de programas, inclusive com previsão de suspensão ou cancelamento de pagamentos em caso de inobservância, é elemento decisivo para, combinado com a existência de contrapartidas, afastar a gratuidade na distribuição de bens, valores ou benefícios, conforme as normas sancionatórias da Lei Eleitoral. Veja-se:

**“7. Na hipótese, a lei que instituiu o programa estatal enumera uma série de requisitos necessários para a concessão – e manutenção – do benefício, o que denota a existência de contrapartida por parte dos beneficiários, circunstância que, na linha da jurisprudência desta Corte Superior, afasta a incidência da conduta vedada descrita no inciso IV do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Precedente: REspe nº**

349–94/RS, rel. Min. Luciana Lóssio, julgado em 20.5.2014, DJe de 25.6.2014.”

(TSE. Agravo Regimental Em Recurso Especial Eleitoral 060039853/MT, Relator(a) Min. Og Fernandes, Acórdão de 04/06/2020)  
(grifou-se)

Pontua-se que, no caso da decisão acima reproduzida, não se examinou demanda envolvendo o § 10 do artigo 73 da Lei Eleitoral, mas sim a incidência (ou não) da proscricção contida no artigo 73, IV, segundo o qual é vedado o uso promocional, com fim eleitorais, da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público. Resta evidente, no entanto, a interpretação dada ao conceito de gratuidade, também aplicável à hipótese aqui em análise.

No AgR-REspEI nº 060055154 (Rel. Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 11/04/2024), caso em que se entendeu pela prática da conduta vedada, o fato de a lei municipal instituidora de benefício social não apresentar claramente critérios e requisitos técnicos e objetivos para concessão do benefício contribuiu para se manter a conclusão de prática da conduta vedada pelo artigo 73, § 10.

Ainda quanto a este aspecto, no REspEI nº 5557/PA, o TSE analisou se a distribuição de 900 (novecentos) *tablets* sob o regime de comodato para os alunos da rede pública municipal no ano de eleições configuraria a prática da conduta vedada pelo § 10 do artigo 73. A Corte decidiu que a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, afasta eventual caráter assistencialista do comodato, bem como alegação de gratuidade:

“Por fim, a adoção de critérios técnicos previamente estabelecidos, além da exigência de contrapartidas a serem observadas pelos pais e alunos, também reforça o entendimento de que a distribuição do material não configurou qualquer programa de natureza assistencialista. Confira-se (fl. 733):

[...] a implementação da política educacional adotou critérios técnicos, com exigências a serem cumpridas pelos contratados, tudo devidamente estipulado pelo contrato de comodato, evidenciando a ausência de desvio de finalidade. No mesmo sentido vaticino o Colendo TSE no julgamento do RO 1496-55/AL, de relatoria do Min. Arnaldo Versiani.

A toda evidência, a adoção de critérios técnicos e a exigência de contrapartidas também afastam a tipicidade da conduta, pois não se configurou o elemento normativo segundo o qual ‘a distribuição de bens, valores ou benefícios’ deve ocorrer de forma ‘gratuita’. [...]”

(BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 55547/PA, Rel. Min. João Otávio De Noronha, Acórdão de 04/08/2015)  
(grifou-se)

No mesmo caminho interpretativo, destacam-se dois precedentes da Procuradoria-Geral do Estado:

“De acordo com o entendimento desta Procuradoria-Geral do Estado, na linha de decisões exaradas pelos Tribunais Eleitorais sobre a matéria, não há que se falar em distribuição

gratuita de valores quando prevista(s) contrapartida(s) a cargo do destinatário.

(...)

No caso dos autos, colhe-se da Instrução Normativa SEL nº 01, de 19 de janeiro de 2024 que os destinatários do programa deverão cumprir uma série de requisitos para a manutenção da Bolsa-Atleta, entre os quais destaca-se o desempenho escolar (frequência e avaliação) e o desempenho esportivo [...]

**Desse modo, conclui-se que a presença de contrapartidas a serem observadas pelos beneficiários do 'Programa Bolsa-Atleta' possui o condão de afastar o caráter essencialmente gratuito da distribuição dos recursos financeiros em comento, circunstância que, por si só, repele a incidência da vedação disposta no § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997."**

(Parecer 20552. Data Aprovação 04/03/2024. Proc 21/2900-0000578-1. Esp AJL. Autor: TIAGO BONA)

(grifou-se)

"[...]

3. Havendo a instituição de contraprestação à organização parceira, assim como aos seus beneficiários finais, aplicam-se as conclusões expostas nos Pareceres nº 17.376 e 18.066, afastando-se a vedação eleitoral.

[...]"

(Parecer 19071. Data Aprovação 08/11/2021. Proc 21/2900-0000535-8. Esp AJL. Autor: GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA)

Considerando os elementos expostos, portanto, entende-se que o pagamento das bolsas previstas na Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, que instituiu o Programa Estadual de Apoio à Alfabetização, não se enquadra na proscricção do § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, por não se tratar de "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública", restando descaracterizada a hipótese de gratuidade no pagamento das referidas bolsas, notadamente em face da previsão de atribuições correspondentes aos pagamentos (Anexo II da Lei Estadual nº 16.048/20223) e de requisitos para a definição (artigos 7º a 11 do Decreto Estadual nº 57.519/2024).

A seleção dos bolsistas é embasada em critérios objetivos e em conjuntos de habilidade mínimas esperadas, com descrição objetiva nas normas de regência do Programa, havendo ainda a previsão de assinatura de Termo de Compromisso entre o bolsista e a Secretaria da Educação, com a possibilidade de cancelamento ou suspensão dos pagamentos, caso seja constatado o não cumprimento, pelo bolsista, das obrigações constantes no Termo de Compromisso (artigo 16, § 2º da Lei Estadual nº 16.048/2023 e artigo 14, § 2º do Decreto 57.519/24), o que reforça o caráter sinalagmático da relação, em oposição à gratuidade proscrita pela Lei Eleitoral.

Entende-se, ainda, que o mesmo se aplica para os cargos de Coordenadores Regionais, Coordenadores Municipais e Subcoordenadores do Programa, os quais, diversamente dos demais cargos previstos nas normas de regência do Programa, serão preenchidos por indicação da Coordenadoria Regional de Educação, no nível regional, e pelas municipalidades (artigo 12 da Lei Estadual nº 16.048/24). Isso porque, também para estas funções, estão previstos requisitos objetivos, habilidades mínimas

exigidas, e atribuições, o que afasta o elemento de "gratuidade", como acima explorado.

As características do Programa instituído pela Lei Estadual nº 16.048/2023, aliás, evidenciam tratar-se de política pública de natureza educacional, e não de programa social de natureza assistencialista, que parece ser o principal objeto da vedação eleitoral, conforme registro feito pelo TSE no julgamento do já referido REspEI nº 5557/PA: "*De acordo com esta Corte Superior, a conduta vedada pelo art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 limita-se aos casos em que a distribuição de bens ocorra mediante os denominados programas de natureza assistencialista.*"

Com efeito, releva, para fins de incidência do artigo 73, § 10 da Lei Eleitoral, que a distribuição gratuita de vantagens ocorra no contexto de um programa de caráter assistencialista, isto é, que vise efetivar direitos sociais de um específico grupo em contexto de vulnerabilidade, o que não é o caso do Programa Alfabetiza Tchê. Assim constou na decisão REspEI nº 5557/PA:

"De fato, considerando-se que a conduta vedada em exame visa proibir a 'distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios', excepcionando-se essa regra geral apenas nos casos em que a distribuição ocorra mediante os denominados 'programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior', afigura-se intuitiva a conclusão de que **o conteúdo normativo do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97 visa garantir 'a igualdade de oportunidade entre os candidatos', proibindo a utilização do aparelho estatal de forma a corromper uma parcela do eleitorado em maior situação de vulnerabilidade social, cuja liberdade de consciência para o exercício do sufrágio esteja mais sujeita às interferências externas.**

(...)

[...] a distribuição de material aos estudantes da rede municipal de ensino também não pode ser considerado programa social, porquanto destinado à **consecução de interesse público difuso da sociedade na área educacional**, cuja fruição ocorre de forma *uti universi*, ou seja, atende a toda coletividade indiscriminadamente. E segundo a jurisprudência do TSE, os gastos com a manutenção dos serviços públicos não se enquadram na vedação do art. 73, § 10, da Lei 9.504/97. Assim, a aquisição e distribuição de bens com finalidade pedagógica também não pode ser objeto de vedação legal (REspe 2826-75/SC, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, DJe de 22.5.2012)."

(BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 55547/PA, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Acórdão de 04/08/2015)

(grifou-se)

Vale destacar, ainda, que o Programa Estadual de Apoio à Alfabetização está inserido, de acordo com a previsão do parágrafo único do artigo 1º do Decreto Estadual nº 57.519/2024, no contexto maior do "Compromisso Nacional Criança Alfabetizada", instituído pelo Decreto Federal nº 11.556, de 12 de junho de 2023, o qual possui como princípios, entre outros, a colaboração dos entes federativos (artigo 3º, I), a garantia do direito à alfabetização como elemento estruturante para a construção de trajetórias escolares bem sucedidas (artigo 3º, III) e a promoção da igualdade educacional, considerando aspectos regionais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero (artigo 3º, IV).

Assim está redigido o parágrafo único do artigo 1º do Decreto Estadual nº 57.519/2024:

Art. 1º(...)

Parágrafo único. O Programa Alfabetiza Tchê é a política de alfabetização no território do Estado, que integra o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, instituído pelo Decreto Federal nº 11.556, de 12 de junho de 2023.

Conforme artigo 5º, I do Decreto Federal nº 11.556/2023, são objetivos do Compromisso “*implementar políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental*”.

Ou seja, o Programa Alfabetiza Tchê é consentâneo à iniciativa de política educacional em nível federal, bem como com o artigo 205 da Constituição Federal, o que contribui para afastar o caráter eleitoreiro da execução do Programa de Bolsas objeto desta consulta no ano de 2024.

Desta forma, considerando as circunstâncias descritas e as informações alcançadas pela Secretaria consultante, entende-se viável o pagamento das bolsas no âmbito do Programa Estadual de Apoio à Alfabetização - Alfabetiza Tchê, instituído pela Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, não incidindo, na hipótese, a proscricção descrita pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

**2.** Finalmente, a consultante questiona a respeito das possíveis consequências jurídicas, sobretudo advindas da Lei Eleitoral, da concessão das bolsas em qualquer época do ano, conforme permitido pelo artigo 15 da Lei Estadual nº 16.048/23:

Art. 15. As bolsas poderão ser concedidas pela SEDUC a qualquer época do ano, como forma de assegurar o fluxo contínuo dos projetos e das ações implementadas no Programa Alfabetiza Tchê, tendo prazo de vigência definido em edital.

A dúvida jurídica foi formulada da seguinte forma na manifestação jurídica aportada aos autos pela Procuradoria Setorial Junto à Secretaria da Educação:

“De outro quadrante, necessário registrar como ponto de atenção a faculdade da SEDUC conceder as bolsas **a qualquer época do ano**, presente no art. 13, *caput* e parágrafo único, do Decreto nº 57.519/24:

**Art. 13** As bolsas poderão ser concedidas pela SEDUC, observadas as disponibilidades orçamentárias, a qualquer época do ano, como forma de assegurar o fluxo contínuo dos projetos e das ações implementadas no Programa Alfabetiza Tchê, tendo prazo de vigência definido em edital.

**Parágrafo único** O prazo de concessão das bolsas será, no máximo, de doze meses, permitida a prorrogação por um único período, até o limite de vinte e quatro meses.

Com efeito, dita característica entabulada nas bolsas do Programa Alfabetiza Tchê exige cautelosa ponderação da Administração Pública, pois apensar da existência de regra estadual que permita a concessão de bolsas em qualquer momento do ano, a autorização legal positivada no art. 13 do Decreto nº 57.519/24 deve ser compatibilizada as restrições impostas pela Lei nº 9.504/97, de modo a resultar no comportamento razoavelmente

esperado e juridicamente seguro para a gestora. A título de exemplo, muito embora o regulamento do Programa Alfabetiza Tchê permita, em teoria, a concessão de bolsas em benefício dos municípios entre agosto e outubro de 2024, a exequibilidade plena de eventual ação da SEDUC deve ser juridicamente segura tanto sob o viés das normas estaduais quanto das normas específicas da legislação eleitoral.”

(fls. 308 e 309 do PROA)

Conforme a Resolução nº 23.738, de 27 de fevereiro de 2024, do TSE, a qual veicula o calendário eleitoral para o ano de 2024, o primeiro turno das eleições municipais ocorrerá no dia 06 de outubro (domingo) e eventual segundo turno será realizado no dia 27 de outubro (domingo).

A Lei Eleitoral, como se sabe, proscreve uma série de condutas em ano eleitoral. O Calendário Eleitoral para o corrente ano indicou o dia **06 de julho (sábado)**, como o marco inicial para o período de vedação da série de condutas discriminadas nos dispositivos da Lei Federal nº 9.504/97 limitados aos 3 (três) meses anteriores ao primeiro turno. Veja-se:

#### **6 de julho - sábado**

(3 meses antes do 1º turno)

1. Data a partir da qual, até 6 de janeiro de 2025, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão ceder funcionárias e funcionários à Justiça Eleitoral, em casos específicos e de forma motivada, quando solicitadas(os) pelos tribunais eleitorais (Lei nº 9.504/1997, art. 94-A, II), aplicando-se esse calendário para as unidades da Federação que realizarem apenas o 1º turno. Esse prazo estende-se até 27 de janeiro de 2025, para as entidades estatais que realizarem 2º turno de eleições,

2. Data a partir da qual e até a posse das(dos) eleitas(os), é proibido às agentes e aos agentes públicas(os), servidoras e servidores ou não, na circunscrição do pleito, sob pena de nulidade de pleno direito, **nomear, contratar ou por qualquer forma admitir, dispensar sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, de ofício, remover, transferir ou exonerar pessoa servidora pública**, ressalvadas (Lei nº 9.504/1997, art. 73, V):

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 das aprovadas e dos aprovados em concursos públicos homologados até 6 de julho de 2024;

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

e) a transferência ou remoção de ofício de militares, de policiais civis e de agentes penitenciárias(os).

3. Data a partir da qual, até a realização das eleições, são proibidas às agentes e aos agentes públicas(os), servidoras e servidores ou não (Lei nº 9.504/1997, art. 73, VI):

**a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade absoluta, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para a execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, objetiva e formalmente justificadas;**

(...)

O pagamento das bolsas no âmbito do Programa Alfabetiza Tchê, em nível municipal, no ano de 2024, não aparenta se amoldar às hipóteses de condutas vedadas nos três meses anteriores ao pleito acima descritas.

Quanto à vedação da alínea “a” do inciso VI do artigo 73 da Lei Eleitoral, conforme a sistemática do programa, não haveria realização de transferência voluntária de recursos do Estado aos Municípios (circunscrição do pleito), haja vista as bolsas serem concedidas e pagas diretamente pela Secretaria da Educação mediante crédito em conta bancária em nome do bolsista (§ 1º do artigo 14 do Decreto Estadual 57.519/24).

Quanto às condutas vedadas nos três meses que antecedem o pleito pelo inciso V do artigo 73 da Lei Eleitoral, cumpre analisar a questão sob o ponto de vista da proscrição da admissão de servidores e/ou readaptação de vantagens. Inicialmente, se pontua que a regra, em princípio, está restrita à esfera administrativa cujos cargos estão em disputa em 2024, ou seja, a municipal.

A respeito da proscrição, assim constou exarado no Parecer 19.717/2022, firmado pelo Procurador do Estado Thiago Josué Ben:

“Relativamente ao inciso V, na obra intitulada “Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral: aspectos teóricos e práticos”, Igor Pereira Pinheiro, invocando a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, esclarece que a “finalidade da regra em análise é manter incólume a situação laboral do servidor público no período mais crítico das eleições, independente de qualquer elemento subjetivo especial, uma vez que “o artigo 73 da Lei nº 9.504/97 trata de condutas objetivas, não se exigindo qualquer análise acerca da má-fé ou de potencialidade lesiva ou influência no pleito, já que a legislação faz uma presunção jure et de jure de que as condutas ali tratadas são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, bastando a comprovação inequívoca do fato descrito na presente demanda para atrair a incidência da sanção de multa, prevista no parágrafo quarto do dispositivo legal supra mencionado”.

Em pesquisa à doutrina e à jurisprudência eleitoral, não se identificam definições precisas

acerca das condutas caracterizadoras do ilícito, **deprendendo-se de alguns precedentes que o termo “readaptar” vem sendo interpretado no sentido de conceder benesse, de forma que, mediante o emprego deste verbo nuclear, a lei eleitoral estaria a vedar a prática de atos que impliquem o favorecimento de servidores, haja vista o potencial reflexo da medida nas eleições.** Nesse sentido, em julgado proferido na Consulta nº 183-09.2014.6.06.0000, proferido em 26/05/2014, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, reportando-se a parecer ministerial, assentou:

Conforme bem pontuado pela Procuradoria Regional Eleitoral, “através da readaptação promovem-se alterações pontuais em favor de determinadas carreiras, tais como a redução da carga horária sem diminuição de vencimentos, aumento de bases de cálculo ou percentuais de gratificação, entre outras assemelhadas, com escopo de assegurar isonomia com categorias diversas, tornar uma determinada carreira mais atrativa, reduzir defasagem salarial, etc”.

(Ver Parecer 19717/2022. Data Aprovação 17/10/2022. Proc 22/1000-0017304-1. Esp AJL. Autor: THIAGO JOSUÉ BEN)

Portanto, em tese, e levando em consideração as normas de regência do Programa, poderão pleitear as bolsas pessoas que sejam, efetiva ou temporariamente, servidores públicos, ou pessoas que não sejam. É o que se constata da análise das minutas de editais de seleção para bolsistas acostados nos autos, exige-se que o candidato seja “servidor(a) público estadual e/ou municipal, com vínculo efetivo ou temporário”, para as posições de Formadores Regionais de Alfabetização (item 3.1, ‘b’, fl. 248), de Formadores Municipais de Alfabetização (item 3.1, ‘b’, fl. 260) e Formadores Municipais de Alfabetização - Volantes (item 3.1, ‘b’, fl. 287). As únicas posições para as quais não se exige a condição de servidor(a) público para o bolsista, são as de Formador Estadual de Alfabetização e Consultor Externo Estadual de Alfabetização (ver fls. 235-236).

A conduta descrita pelo inciso V do artigo 73 da Lei Eleitoral, para o que interessa à análise do Programa objeto desta consulta, veda “nomear, contratar ou de qualquer forma admitir (...) na circunscrição do pleito”. Portanto, ainda que o bolsista venha a atuar no âmbito municipal e não seja servidor público, a vinculação se daria ao Programa Estadual, por meio da Secretaria da Educação, deixando-se de enquadrar na vedação legal por fugir do âmbito federativo em que se dará o pleito eletivo.

Ademais, eventuais servidores públicos que sejam selecionados como bolsistas no âmbito do Programa não terão “readaptação de vantagem” ao perceberem os valores das bolsas, isto porque, para além de estarem formando nova relação jurídica mediante assinatura de Termo de Compromisso com a SEDUC, com atribuições específicas, as bolsas não possuem natureza remuneratória e não se incorporam ao vencimento base, por expressa disposição dos artigos 15 a 17 do Decreto Estadual nº 57.519/23, bem como das disposições correspondentes da Lei Estadual instituidora do programa.

Importante, no entanto, alertar o gestor a existência de posições mais restritivas no que se refere à incidência do art. 73, V da Lei Eleitoral na jurisprudência do e. Tribunal Superior Eleitoral.

No AgR-REspEI 060144040/MG (Rel. Min. Benedito Gonçalves, Acórdão de 09/11/2023), v.g., foi assentado que o dispositivo incide ainda que a pessoa contratada no período vedado não detenha a condição de servidor público em sentido estrito, como ocorre na hipótese em que admitida por meio de

programa social para executar atividades típicas da Administração Pública.

Já no RO 222952/AP (Rel. Min. Rosa Weber, Acórdão de 06/03/2018), decidiu-se pela prática da conduta proscrita pelo dispositivo na contratação de servidores temporários em período vedado apesar de não praticada na circunscrição do pleito. No caso, embora se tenha reconhecido que, em tese, a licitude dos atos caso praticados em circunscrição diversa, caracteriza-se a conduta vedada se demonstrada a conexão com o processo eleitoral. Veja-se:

“Eleições 2014 [...] Contratação de servidores temporários em prol da candidatura da irmã do prefeito. [...] Rescisão de contratos temporários após as eleições e antes da posse dos eleitos. Configuração de conduta vedada no caso concreto apesar de não praticada na circunscrição do pleito. [...] 18. Sendo incontroverso que ocorreram rescisões de contratos temporários após as eleições, mas antes da posse dos eleitos, a questão que se coloca é se seria possível a configuração de conduta vedada, uma vez que o inciso V do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 traz a restrição ‘na circunscrição do pleito’ e, no caso, os fatos aconteceram no âmbito municipal e as eleições se referiam ao âmbito estadual e federal. **19. No caso da realização da conduta tipificada no inciso V do art. 73 na circunscrição do pleito, existe presunção absoluta de prática de conduta vedada; tratando-se de circunscrição diversa, não há essa presunção, podendo, em tese, os atos referidos no dispositivo serem praticados de forma lícita. Todavia, caracteriza-se a conduta vedada se demonstrada a conexão com o processo eleitoral.** 20. Essa conclusão pode ser extraída da conclusão a que chegou o TSE em caso análogo: ‘1. É vedado a agentes públicos, nos três meses que antecedem a eleição, realizar propaganda institucional de atos, programas, obras, serviços e campanhas, excetuadas grave e urgente necessidade e produtos e serviços com concorrência no mercado (art. 73, VI, b, da Lei 9.504/97). 2. Essa regra, embora em princípio inaplicável a esferas administrativas cujos cargos não estejam sob disputa (art. 73, § 3º), não tem natureza absoluta e não autoriza publicidade em benefício de candidato de circunscrição diversa, em completa afronta ao art. 37, § 1º, da CF/88 e de modo a afetar a paridade de armas entre postulantes a cargo eletivo’ [...]”

(TSE. Recurso Ordinário 222952/AP, Rel. Min. Rosa Weber, Acórdão de 06/03/2018)

(grifou-se)

Portanto, em que pese se entenda que as peculiaridades fáticas da presente consulta diferem daquelas dos acórdãos do TSE acima mencionados, e embora se compreenda que a melhor interpretação seja a de que o pagamento das bolsas no âmbito municipal a eventuais bolsistas selecionados ou indicados **não** se confunde com admissão de pessoal ou com concessão de benesse que implique favorecimento de servidores, com potencial reflexo nas eleições, não se pode descartar eventual divergência interpretativa em outros âmbitos, de forma que se recomenda à gestão que considere de forma cautelosa esse aspecto quando da decisão de conceder as bolsas a partir do dia 6 de julho (sábado), até a posse dos eleitos.

Especificamente no que tange aos Coordenadores Municipais e Subcoordenadores Municipais, recomenda-se que, para esses casos, não haja assinatura de Termo de Compromisso e concessão de bolsas pela SEDUC no período de 06 de julho de 2024 até a posse dos eleitos, pois se trata de posições que são indicadas pelas Prefeituras Municipais, não sendo selecionados via edital (conforme

artigo 6º, § 5º, II e III do Decreto Estadual 57.519/24), de forma que, ainda que o vínculo firmado seja com a pasta estadual, corre-se o risco de caracterização da conduta vedada se demonstrada a conexão com o processo eleitoral, conforme entendimento do TSE acima explorado.

3. Quanto aos questionamentos formulados no expediente administrativo, a despeito da análise realizada, que já seria suficiente para respondê-los, passa-se à apreciação tópica a fim de dirimir qualquer dúvida remanescente. Pela ordem, os questionamentos foram os seguintes:

*a) A atuação da Secretaria da Educação de pagar, durante o ano de 2024, bolsas de apoio ao Programa Alfabetiza Tchê, regulamentadas pelo Decreto nº 57.519, de 25 de março de 2024 e, portanto, sem execução dessa vantagem no exercício de 2023, encontra amparo na exceção às proibições do período eleitoral prevista no § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97?*

O fato de não ter havido a execução orçamentária do Programa no exercício anterior é suficiente para impedir que a situação se enquadre especificamente na exceção prevista no § 10 do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97 que exige a prévia autorização em lei, bem como a execução orçamentária no exercício anterior.

*b) A previsão de atribuições em lei aos beneficiários das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê, tanto para aqueles selecionados por edital público quanto para as funções a serem preenchidas por indicação pelo Estado e pelos Municípios, tem o condão de afastar a natureza gratuita da distribuição de valores e afastar a vedação do art. 73, § 10, do art. 73 da Lei Federal nº 9.504/97?*

Conforme entendimento do TSE e da jurisprudência administrativa da Procuradoria-Geral do Estado, a adoção de critérios técnicos, previamente estabelecidos, e a exigência de contrapartidas a serem observadas pelos beneficiados com a bolsa são elementos que afastam a gratuidade da medida, obstando, portanto, a incidência da proscricção prevista no artigo 73, § 10 da Lei Eleitoral.

No caso concreto, como elaborado ao longo deste parecer, o pagamento das bolsas no âmbito do Programa Alfabetiza-Tchê não se enquadra no conceito de “distribuição gratuita de valores”, pois as normas de regência do programa (Lei Estadual nº 16.048/23 e Decreto Estadual nº 57.519/24) estabelecem uma série de requisitos, atribuições e habilidades mínimas exigidas para as funções, bem como previsão da possibilidade de cancelamento ou suspensão do pagamento das bolsas em caso de não cumprimento do Termo de Compromisso, a evidenciar o caráter oneroso da relação entre a SEDUC e os bolsistas.

Além disso, o Programa Estadual de Apoio à Alfabetização mais se adequa à noção de política pública educacional, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Decreto Federal nº 11.556/2023), que é de programa social de natureza assistencialista, direcionado à efetivação de direitos sociais de setores vulneráveis, que é o objeto de vedação do § 10 do artigo 73 da Lei Eleitoral.

*c) É juridicamente seguro para a gestora realizar, durante o ano de 2024, a concessão das bolsas do Programa Alfabetiza Tchê a beneficiários na esfera estadual e municipal em qualquer momento do ano?*

Conforme analisado, a execução do Programa de Bolsas não consubstancia prática da

conduta vedada do artigo 73, § 10 da Lei Eleitoral, a qual abrange a totalidade do ano eleitoral.

Quanto aos dispositivos legais que proíbem uma série de condutas no período dos 3 (três) meses anteriores ao pleito, em que pese se compreenda que a interpretação mais adequada seja no sentido de que o pagamento das bolsas no âmbito municipal a eventuais bolsistas selecionados não se confunde com admissão de pessoal ou com concessão de benesse que implique favorecimento de servidores, com potencial reflexo nas eleições, não se pode descartar eventual divergência interpretativa em outros âmbitos, de forma que se recomenda à gestão que considere de forma cautelosa esse aspecto quando da decisão de conceder as bolsas a partir do dia 6 de julho (sábado), até a posse dos eleitos.

Especificamente no que tange aos Coordenadores Municipais e Subcoordenadores Municipais, recomenda-se que, para esses casos, não haja assinatura de Termo de Compromisso e concessão de bolsas pela SEDUC no período de 06 de julho de 2024 até a posse dos eleitos, pois se trata de posições que são indicadas pelas Prefeituras Municipais, não sendo selecionados via edital (conforme artigo 6º, § 5º, II e III do Decreto Estadual 57.519/24), de forma que, ainda que o vínculo a ser firmado seja com a pasta estadual, corre-se o risco de interpretação no sentido de caracterização da conduta vedada acaso demonstrada alguma conexão com o processo eleitoral, conforme entendimento do TSE.

*c.1) Há risco do possível comportamento futuro da gestora, em que pese calcado em regulamento estadual, incorrer em interferência nas campanhas eleitorais municipais?*

A efetiva prática de conduta vedada dependerá, sobretudo, da ocorrência de situações futuras, cumprindo, no presente exame, unicamente apreciar a situação abstrata do programa, tal como concebido, a respeito do qual, repise-se, não se vislumbra a prática de conduta proibida pela lei eleitoral, com exceção dos pontos já destacados.

Entretanto, ainda que se considerem defensáveis os fundamentos expostos neste parecer, cumpre alertar ao gestor não se poder descartar eventual divergência interpretativa, com posições mais restritivas em outros âmbitos. Do Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais - Eleições 2022, já citado, colhe-se, por exemplo, a seguinte orientação: “não se exige a interrupção de programas nem se inibe a sua instituição. O que se interdita é a utilização em favor de candidato, partido político ou coligação” (EREsp nº 21320, Min. Rel. Luiz Carlos Lopes Madeira, DJ 09/11/2004). Cabível sublinhar que a responsabilização pela prática das condutas descritas neste parágrafo dispensa a condição de candidato, bastando que o autor do ato seja agente público (Ac.-TSE, de 12.11.2019, no AgR-AI nº 5747) - p. 44.

*c.2) Há necessidade de gestora adotar um período de suspensão de novas concessões de bolsas antes e/ou depois do pleito eleitoral?*

Vide resposta ao questionamento “c”.

*c.3) Se a afirmativa a hipótese do item c.2, qual lapso temporal de suspensão de novas concessões seria adequado para privilegiar a segurança jurídica da gestora?*

Vide resposta ao questionamento “c”.

*d) Na hipótese de possibilidade de pagamento das bolsas, há cautelas especiais a serem observadas pela Administração Pública acerca da divulgação das ações realizadas no âmbito do Programa Alfabetiza Tchê, tais quais, por exemplo, a concessão de um quantitativo de bolsas ou a indicação de Coordenadores e Subcoordenadores do programa?*

Na linha dos diversos precedentes administrativos da PGE-RS que examinaram similar questionamento (vide, exemplificativamente, Parecer 20.559/24, Parecer 19.577/2022, Parecer 20.552/24) recomenda-se que a divulgação da execução do Programa de Bolsas pela SEDUC seja realizada de forma estritamente técnica, objetivando alcançar transparência aos seus destinatários e o cumprimento da legislação em vigor, sem que se ressalte o desenvolvimento e execução do programa a atos praticados por agente público ou a quaisquer agremiações partidárias, evitando-se, dessa forma, a caracterização de conduta não permitida pela legislação eleitoral, especialmente a vedação prevista na alínea “b” do inciso VI do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, incidente nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

**4. Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:**

a) considerando as circunstâncias descritas e as informações alcançadas pela Secretaria consultante, entende-se viável o pagamento das bolsas no âmbito do Programa Estadual de Apoio à Alfabetização - Alfabetiza Tchê, instituído pela Lei Estadual nº 16.048, de 30 de novembro de 2023, não incidindo, na hipótese, a proscricção descrita pelo § 10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 ainda que não tenha havido execução orçamentária no exercício anterior, haja vista restar afastada a gratuidade na relação estabelecida com os bolsistas;

b) no que se refere às vedações descritas pelo inciso V do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, ainda que, conforme a fundamentação, se entenda não restar caracterizada a hipótese proibitiva, haja vista o Programa não representar a admissão de pessoal vedada pela norma, bem como pelo fato da relação dos bolsistas não se estabelecer com os municípios, entes federados que realizarão o pleito eletivo e destinatários da vedação legal, há que se registrar possível interpretação divergente pelos órgãos de controle neste aspecto; e

c) quanto aos Coordenadores Municipais e Subcoordenadores Municipais, recomenda-se que, para esses casos, não haja assinatura de Termo de Compromisso e concessão de bolsas pela SEDUC no período de 06 de julho de 2024 até a posse dos eleitos, por se tratarem de posições indicadas pelas Prefeituras Municipais, não selecionadas via edital (incisos II e III do § 5º do artigo 6º do Decreto Estadual 57.519/24), de forma que, ainda que o vínculo firmado seja com a Secretaria da Educação, há potencial risco de equivocada interpretação ulterior no sentido da caracterização da conduta vedada, vinculando-se o ato com o processo eleitoral.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 20 de junho de 2024.

TIAGO BONA,  
Procurador do Estado.

NUP 00100.000215/2024-88  
PROA 24/1900-0009653-1

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000215202488 e da chave de acesso 9ba83e4d

---



Documento assinado eletronicamente por TIAGO BONA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 37049 e chave de acesso 9ba83e4d no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TIAGO BONA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO). Data e Hora: 20-06-2024 11:11. Número de Série: 37608040124930220857977657422. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000215/2024-88

PROA 24/1900-0009653-1

Analizada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado TIAGO BONA, opino pela aprovação de suas conclusões.

À consideração do Procurador-Geral do Estado.

**VICTOR HERZER DA SILVA,**

Procurador-Geral Adjunto

para Assuntos Jurídicos, em exercício.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000215202488 e da chave de acesso 9ba83e4d

---



Documento assinado eletronicamente por VICTOR HERZER DA SILVA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 37051 e chave de acesso 9ba83e4d no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VICTOR HERZER DA SILVA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO). Data e Hora: 20-06-2024 12:33. Número de Série: 37608040124930220857977657422. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000215/2024-88

PROA 24/1900-0009653-1

**PARECER JURÍDICO**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado TIAGO BONA, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre.

**EDUARDO CUNHA DA COSTA**,

Procurador-Geral do Estado.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000215202488 e da chave de acesso 9ba83e4d

---



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 37052 e chave de acesso 9ba83e4d no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional (PROCURADORIA GERAL DO ESTADO). Data e Hora: 20-06-2024 15:57. Número de Série: 37608040124930220857977657422. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.