



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE

Interessado: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE

Número: 16.262

Data: 24/09/2020

Assunto: Estado de Minas Gerais. Eleições municipais de 2020. Participação de agentes políticos do governo estadual em inauguração, eventos ou cerimônias estaduais ou municipais durante o período eleitoral. Análise à luz da legislação eleitoral.

PARECER

1. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE submete à apreciação desta Advocacia Geral do Estado, por meio do Ofício SEDE/CHEFEGAB nº. 381/2020, a seguinte questão:

“Desta feita, diante de toda a participação do Estado no apoio ao município na condução do processo de regularização da área, bem como o fato do Estado ser o titular de domínio do imóvel regularizado, requer análise quanto à possibilidade jurídica, tendo em vista as restrições e vedações decorrentes do período eleitoral, do Governador do Estado participar de cerimônia de entrega das Certidões de Propriedade aos ocupantes a ser realizada e organizada pelo ente municipal, nos termos do artigo 8º da Resolução Conjunta SEGOV/SEC-GERAL/AGE nº 02 de 09 de julho de 2020. Ressalto que o prefeito municipal, candidato a reeleição, não estará presente na cerimônia de entrega das certidões, bem como qualquer outro gestor municipal que seja candidato a qualquer cargo público nas eleições municipais de 2020”

2. Diante da temática posta na consulta, examina-se, aqui, única e exclusivamente a questão da participação de agentes políticos estaduais, especialmente do Governador do Estado, em eventos ou cerimônias realizadas pelos municípios, ou até mesmo pelo próprio Estado, neste período eleitoral de eleições municipais de 2020, inclusive para tentar construir orientação mais geral para os agentes políticos.

INAUGURAÇÕES E EVENTOS EM PERÍODO ELEITORAL E PARTICIPAÇÃO DE AGENTES POLITICOS

3. A legislação eleitoral tem dois dispositivos específicos sobre o tema da realização de inaugurações no período eleitoral, dos quais se extrai, *a contrario sensu*, a possibilidade de realização de tais inaugurações, vedando-se, porém, nas inaugurações, a realização de shows artísticos e a presença de candidatos a quaisquer cargos eletivos, como se extrai da redação dos arts. 75 e 77 da Lei 9.504/97:

“Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses

que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)”

4. Em tal contexto, o eg. TSE já assentou que *“não se pode pretender que os titulares de mandato eletivo parem de dar continuidade a sua atuação de agente político. É natural que participem de inaugurações e, nestas ocasiões, profiram discursos”* (Representação nº 20574, Rel. Min. Henrique Neves, RJTSE vol. 21, t. 2, em 25/03/2010, p. 296).

5. Assim, certo que, mesmo dentro do período eleitoral, podem ocorrer inaugurações de obras ou mesmo outras cerimônias ou eventos públicos, que, a seu turno, podem ser realizadas pelo Estado ou pelos Municípios, ou mesmo conjuntamente por ambos.

6. E, em se tratando de eleições municipais, o Governador ou outros agentes políticos estaduais – desde que, claro, não disputem cargos eletivos nestas eleições de 2020 – podem participar normalmente de tais inaugurações ou eventos.

7. Todavia, não menos certo é que a legislação e a jurisprudência eleitorais indicam mecanismos para conter eventuais abusos, como ocorreria, se, por exemplo, tais eventos fossem usados especificamente para promover determinada candidatura, o que poderia se enquadrar até em hipótese de conduta vedada, como, por exemplo, aquela prevista no art. 73, IV, da Lei 9.504/97:

“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:

(...)

IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público”

8. Nesse contexto, o eg. TSE, não obstante ter provido o recurso para excluir a penalidade de cassação de registro e declaração de inelegibilidade aplicada pelo TRE-RN, manteve a aplicação de pena de multa em razão de ter se realizado, em ano anterior ao das eleições, evento social promovido por órgão da administração municipal no qual se promoveu determinada candidatura:

“Art. 73, inciso IV, da Lei nº 9.504/1997 - Uso promocional de programa de governo em benefício de candidatura. Conquanto o acórdão recorrido tenha concluído pela distribuição gratuita de bens (óculos, próteses dentárias e brindes) sem amparo legal, em evento social da Secretaria de Saúde realizado em 18.5.2012 (inauguração de posto de saúde em distrito do município), o Tribunal Regional Eleitoral não indicou elementos de provas que apontassem com segurança o uso promocional do evento em benefício de determinada candidatura, requisito indispensável do referido artigo. Nem mesmo a agravante conseguiu concretamente apontar elementos no acórdão recorrido que indicassem a finalidade eleitoreira do evento, simplesmente presumindo essa intenção com base na presença do então prefeito e do seu sobrinho na citada ação social. Na linha da jurisprudência do TSE, ‘para caracterização da conduta tipificada no art. 73, IV, da Lei das Eleições, é necessário que o ato administrativo, supostamente irregular, seja praticado de forma a beneficiar partidos políticos ou candidatos’ (REspe nº 2826-75/SC, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 24.4.2012).

Art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997 - Participação em evento social da Secretaria de Saúde no qual se deu a distribuição gratuita de bens sem amparo legal. Conduta vedada e abuso de poder. Depreende-se da moldura fática do acórdão regional: i) cuidou-se de um único evento público, realizado em distrito do município; ii) o evento social ocorreu em 18.5.2012, data consideravelmente distante das eleições; iii) a ausência

de atos que revelassem possível antecipação de campanha; iv) não se trataria de candidatura à reeleição, mas de pré-candidatura de sobrinho do então prefeito que supostamente se beneficiaria com a conduta; v) outros eventos foram promovidos após o dia 18.5.2012 sem notícia da participação dos recorrentes; vi) mínimos elementos a indicar a dimensão do evento realizado em distrito do município.

A conduta indicada no acórdão regional não foi suficientemente grave para ensejar a aplicação das sanções de cassação de diploma e de declaração de inelegibilidade, somente a de multa, sendo certo que a agravante não demonstrou concretamente elementos que revelassem que o ato praticado ensejava as graves sanções de cassação e de declaração de inelegibilidade, considerados dados concretos da proporção do evento, mas apenas presumiu em decorrência da participação do prefeito e do seu sobrinho no referido evento.

O reconhecimento do abuso de poder e, conseqüentemente, a aplicação da sanção de cassação de diploma exigem do magistrado um juízo de proporcionalidade entre a conduta praticada e a necessidade de se aplicar essa grave pena, o que não se justifica no caso dos autos. Precedentes” (RespE nº 43575, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJE 28/05/2015, p. 166/167)

9. Noutro giro, também o eg. TSE já entendeu que o uso de inauguração, ou cerimônia ou evento, realizado pela administração pública para enaltecer determinada candidatura, pode significar propaganda eleitoral ilícita e atrair penalidade de multa, como se extrai, por exemplo, do seguinte precedente:

“5. No caso, no discurso proferido pelo representado: 1º) afora o anfitrião do evento segunda representada é a pessoa mais mencionada no discurso (5 vezes), embora outras autoridades também estivessem presentes; 2º) além de atingir o público presente à inauguração, a mensagem também atingiu a um considerável número de pessoas, tendo em vista que o discurso foi transmitido ao vivo pelo canal NBR; 3º) no momento em que o representado afirma não poder dizer quem será o futuro presidente, mas salienta [esperar] que vocês adivinhem’ a imagem da segunda representada recebe um close ocasião em que o público se manifesta com risos e aplausos; 4º) além da vida política do país, o mote do discurso centrava-se na exposição das políticas de governo já executadas, em execução e que se pretende executar: foram mencionados inúmeros projetos que ultrapassam o mandato do representado, incluindo-se o PAC-II, as obras para a realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016.

6. Não se pode pretender que os titulares de mandato eletivo parem de dar continuidade a sua atuação de agente político. É natural que participem de inaugurações e, nestas ocasiões, profiram discursos. Contudo, não lhes é facultado, nestes ou em outros momentos, incutir candidatos ou pré-candidatos no imaginário do eleitor, ainda que de forma disfarçada. Nesse sentido, a propaganda extemporânea é caracterizada pela divulgação de que tal ou qual candidato seria mais apto; pela divulgação da expectativa de que tal candidato seja eleito, levando o eleitor a crer na aptidão da candidatura divulgada e no apoio, que incutindo-lhe a força de um carisma e credibilidade.

7. A configuração de propaganda eleitoral antecipada não depende exclusivamente da conjugação simultânea do trinômio candidato, pedido de voto e cargo pretendido. Nesse sentido, o pedido de voto não é requisito essencial para a configuração do ilícito, desde que haja alusão à circunstância associada à eleição. (AgRg no Ag nº 5.120, Rel. Min.

Gilmar Mendes, DJ de 23.9.2005)

8. Para a identificação deste trabalho antecipado de captação de votos, é comum que o julgador se depare com atos que, embora tenham a aparência da licitude, possam configurar ilícitos como a propaganda antecipada que podem acabar por ferir a igualdade de oportunidade dos candidatos no pleito. (RCED nº 673/RN, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 30.10.2007). Na presente hipótese, a aplicação da teoria da fraude à lei significaria que, embora determinado discurso ou participação em inaugurações possam ser considerados lícitos, se analisados superficialmente, o exame destes em seu contexto pode revelar que o bem jurídico tutelado pelas normas regentes da matéria foi, efetivamente, maculado.

(...)

10. Agravo regimental provido para julgar improcedente a representação quanto à segunda requerida e procedente quanto ao primeiro requerido, aplicando-lhe multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil) reais” (Representação nº 20574, Rel. Min. Henrique Neves, RJTSE vol. 21, t. 2, em 25/03/2010, p. 296).

10. Este último precedente do eg. TSE tratava de propaganda eleitoral antecipada, o que não seria o caso de inauguração e/ou eventos realizados pela administração pública em pleno período eleitoral, mas, no caso de uso indevido de tais eventos para, por exemplo, promover determinada candidatura, se poderia cogitar de atração da figura do abuso de poder político que, segundo o eg. TSE, “*ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições (Rel.Min. Luiz Carlos Madeira, AgRgRO 718/DF, DJ de 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe25.074/RS, DJ de 8.10.2005)*” (RCED 698, Rel. Min. Felix Fischer, RJTSE vol. 20, t. 4, 25/06/2009, p. 21).

11. Nessa esteira é que esta Advocacia Geral do Estado, em 2008, por meio Nota Jurídica 1.744, de 13.08.2008, referendou a seguinte orientação a respeito do tema, apresentada pela então SEGOV-SECOM (na época a vedação de candidato comparecer à inaugurações se aplicava apenas aos candidatos a cargo no poder executivo):

“O Governo de Minas e seus órgãos da administração indireta podem continuar a programar eventos de anúncio e inauguração de obras, lançamento e avanço de programas, lançamento de serviços, de caráter técnico etc. Alguns cuidados, entretanto, devem ser tomados: 3.1 – Candidatos às eleições municipais não podem ser convidados a compor mesa, ter direito à palavra e nem ser citados (...)”

12. Daí também a orientação atual da Advocacia Geral do Estado, em apresentações e discussões com as Secretarias do Governo Estadual neste ano de 2020, no sentido de que é permitida a realização de eventos, cerimônias e inaugurações no âmbito da administração estadual, bem como a participação do Governador e Secretários de Estado, no período eleitoral, adotando-se, entretanto, como cautela, a comunicação prévia de que é vedada a presença de quaisquer candidatos aos cargos eletivos em disputa netas eleições de 2020, e, ainda, adotando-se o cuidado de os agentes políticos estaduais se absterem, mesmo durante as respectivas falas, de quaisquer referências às candidaturas ao pleito eleitoral de 2020.

CONCLUSÃO

13. **Em conclusão**, podem-se indicar as seguintes orientações do ponto de vista jurídico, para a realização de inaugurações e eventos pela administração estadual e participação dos agentes políticos estaduais em eventos e inaugurações no período eleitoral das eleições municipais de 2020, ressaltando, ainda, que se trata apenas de orientação jurídica sempre permeada pela fluidez e dialeticidade comum às ciências sociais e que não afastam a possibilidade de pontos de vista ou entendimentos contrários:

a) é permitida a realização, pela administração estadual, de inauguração e

éventos no período eleitoral, sendo expressamente vedada pela legislação eleitoral, entretanto, a realização de shows artísticos e a presença de candidatos aos cargos eletivos nestas eleições de 2020 em tais inaugurações ou eventos (arts. 75 e 77 da Lei 9.504/97);

b) é vedado em tais inaugurações ou eventos promover qualquer candidatura eletiva, sendo recomendável que os agentes estaduais que participem de tais inauguração e eventos se abstenham de fazer referências a candidaturas ou candidatos ao pleito eleitoral de 2020.

Belo Horizonte, 24 de setembro 2020

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

Aprovado por

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advocacia-Geral do Estado



Documento assinado eletronicamente por **Erico Andrade, Procurador do Estado**, em 25/09/2020, às 10:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 25/09/2020, às 14:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 25/09/2020, às 17:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **19815390** e o código CRC **51F856F4**.

Referência: Processo nº 1220.01.0005801/2020-67

SEI nº 19815390