



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
Excelentíssimo Senhor Desembargador Eleitoral Relator

Mandado de Segurança nº 0600478-96.2022.6.21.0000

Procedência: Rodeio Bonito

Assunto: Propaganda Eleitoral Extemporânea/Antecipada – “Outdoors”

Impetrante: Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores – PT

Impetrado: Juízo da 64ª Zona Eleitoral

Relator: Des. Eleitoral Caetano Cuervo Lo Pumo

P A R E C E R

Mandado de Segurança. Eleições 2022. "Outdoor". Propaganda Eleitoral Antecipada. Decisão de 1º grau que não determinou a retirada do artefato, em razão da inexistência de pedido explícito de voto. Superveniência do período de propaganda eleitoral. Inexistência de prejuízo ao objeto da impetração. Ausência de interesse da União em atuar no feito. Artefato de uso vedado pela legislação eleitoral. Art. 39, § 8º, da Lei das Eleições, e art. 26, *caput*, da Resolução-TSE 23.610/19. Então pré-candidato à Presidência da República. Ampla visibilidade. Conteúdo eleitoral evidenciado. Art. 3º-A da Resolução-TSE 23.610/19. Presença de elementos caracterizadores de propaganda irregular. Parecer pela concessão da segurança.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de concessão de medida liminar, impetrado pelo Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores – PT (45018633) em face de decisão proferida pelo Juízo da 64ª Zona Eleitoral – Rodeio Bonito (RS) em 27/7/2022 nos autos da Notícia de Irregularidade em Propaganda Eleitoral nº 0600054-56.2022.6.21.0064 (45018637), que indeferiu, no exercício do poder de polícia, a retirada de painel de propaganda político-eleitoral, dito “*outdoor*”, instalado em Rodeio Bonito, em que se veicula, segundo o impetrante, propaganda eleitoral antecipada e irregular do então pré-candidato à Presidência da República Jair Bolsonaro.

Os argumentos do impetrante são no sentido de que o ato judicial teria violado o direito do partido político “*em ter assegurado, através do exercício do poder de polícia do Juízo Eleitoral de piso, seja coibida a propaganda eleitoral irregular*”, em afronta ao disposto nos arts. 3º-A, 20 e 26 da Resolução-TSE 23.610/19, no art. 242 do Código Eleitoral



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

e no art. 41, § 1º, da Lei 9.504/97, pois a propaganda em questão seria “*extemporânea eis que realizada por forma (afixação em bens particulares) e por meio vedado (outdoor)*”, além de conter “*o propósito de criar estados mentais, emocionais ou passionais em benefício da candidatura*”. Nessa linha, pela remoção das peças de propaganda, o impetrante cita jurisprudência sobre o tema e faz referência a decisões proferidas em casos semelhantes por juízes eleitorais de outras zonas eleitorais do Estado. Por fim, a concessão de medida liminar se faria necessária pela iminência do início da campanha eleitoral.

Em decisão proferida em 29/7/2022, o e. Relator indeferiu o pedido de concessão de medida liminar (45018932), expressando, para fins de reconhecimento da plausibilidade do direito líquido e certo alegado, entendimento de que “*o emprego de meios proscritos, como o outdoor, somente seria ilícito se, ausente pedido expreso de voto, fosse possível observar algum conteúdo eleitoral evidente*”.

Informações foram prestadas pelo juízo impetrado (45024628).

Na forma do art. 12 da Lei 12.016/09, esta Procuradoria Regional Eleitoral foi intimada para parecer (45024629).

Registra-se, ainda, a superveniência de petição da União (45032405), na qual, manifestando interesse do ente em atuar no feito, requer-se a intimação de seu órgão de representação judicial, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/09.

II – FUNDAMENTOS

II.1 – Preliminares

II.1.a – Cabimento da ação mandamental

Conforme se tratou no art. 54, § 3º, da [Resolução-TSE 23.608/19](#), “o mandado de segurança é a via jurisdicional cabível contra atos comissivos e omissivos praticados pela juíza ou pelo juiz eleitoral no exercício do poder de polícia”. No mesmo sentido, a jurisprudência deste e. Tribunal Regional (TRE-RS, Recurso Eleitoral n. 600113-85.2020.621.0073, Ac. de 25/3/2021, Rel. Amadeo Henrique Ramella Buttelli): “*Sendo o exercício do poder de polícia atividade administrativa e não jurisdicional, a via judicial cabível a ser oposta é o mandado de segurança, na forma do art. 54, § 3º, da Resolução TSE n. 23.608/19.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Assim sendo, a presente impetração deve ser conhecida.

II.1.b – Objeto da impetração e advento do período de propaganda eleitoral

O objeto da impetração diz respeito a decisão que indeferiu pedido veiculado em notícia de irregularidade em propaganda eleitoral, considerando o poder de polícia atribuído ao juiz eleitoral. Nessa perspectiva, ainda que um dos argumentos do impetrante seja a extemporaneidade da propaganda eleitoral, persiste o fundamento expresso no art. 39, § 8º, da Lei 9.594/97, relativo à vedação do uso de “outdoor” como instrumento de campanha em prol do agora candidato, e não mais “pré-candidato”, considerando o advento do marco temporal previsto no art. 36 da mesma lei (“*A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.*”).

II.1.c – Ausência de interesse da União

O interesse da União em atuar no feito, manifestado em petição em que se requer a intimação de seu órgão de representação judicial, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/09, não foi devidamente esclarecido.

Anota-se que o presente caso trata da instalação de artefato de propaganda em propriedade particular situada às margens de entrocamento de rodovias estaduais, de modo que não haveria, em tese, implicações a bens ou serviços da União. Dada a natureza do mandado de segurança, o fato de a Justiça Eleitoral fazer parte do Poder Judiciário da União não basta, por si só, para caracterizar o interesse do ente no feito.

Ademais, quanto à autoria da instalação, inexistem indícios de que a responsabilidade pelo painel de propaganda seria do Presidente da República ou outra autoridade de órgão da Administração Pública Federal, não se cogitando em ato administrativo a ser defendido pela Advocacia-Geral da União. Tampouco há indicação de que a peça tenha sido instalada pelo então “pré-candidato” ou por partido político de sua coligação, hipótese em que caberia a intimação destes. Lembra-se que, por regra de experiência, tais formas de propaganda costumam ser providenciadas por apoiadores.

De qualquer forma, não havendo interesse implícito da União em atuar no presente mandado de segurança, impetrado contra ato de autoridade judiciária eleitoral no exercício do poder de polícia, caberia ao órgão de representação judicial do ente, ao menos, explicitar as razões de tal interesse, o que, todavia, não foi feito. Logo, entende-se por desnecessária a atuação da União.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.2 – Mérito

Na origem, a Notícia de Irregularidade em Propaganda Eleitoral nº 0600054-56.2022.6.21.0064 consistiu em representação do Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores – PT perante o Juízo da 64ª Zona Eleitoral – Rodeio Bonito (RS), em que se postulou a remoção de “outdoor” contendo propaganda eleitoral extemporânea do atual Presidente da República e também pré-candidato à Presidência nas eleições do corrente ano, com as seguintes características:

“(…) afixação de outdoor em propriedade privada, às margens da via pública (trevo de acesso a Rodeio Bonito – entroncamento da RS 323 com a RS 587), no qual constam a imagem do atual Presidente da República, pré-candidato à reeleição, e as frases “BOLSONARO 2022”, “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos” e “Primeiro Consertamos, agora avançamos”.”

A autoridade judiciária, indicada como coatora, indeferiu o requerimento de exercício do poder de polícia eleitoral formulado pela agremiação partidária com a seguinte fundamentação (45018637):

“Ao apreciar pedido apresentado pelo Ministério Público Eleitoral nos autos NIP 0600034-65.2022.6.21.0064, na qual postulava-se a retirada do mesmo material publicitário, este juízo eleitoral já teve oportunidade de analisar a matéria ora apresentada, inclusive sobre o mesmo objeto, oportunidade em que indeferiu o pedido ministerial.

Transcrevo a decisão proferida naqueles autos, ratificando-se seus fundamentos para fins de indeferir o pedido apresentado pelo Diretório Estadual do PT:

“(…)

No mérito entendo que o pedido apresentado pelo noticiante merece ser indeferido.

Segundo disposto pelo artigo 36, caput, da Lei 9.504/97, a propaganda eleitoral somente poderá ser realizada após o dia 15 de agosto do ano eleitoral. Contudo, nos termos do artigo 36-A da citada normativa, não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos além de outros atos descritos em seus incisos.

O material publicitário apontado pelo noticiante como caracterizador de propaganda eleitoral antecipada não contém pedido explícito de voto em favor do pré-candidato Jair Messias Bolsonaro, contendo, apenas, sua imagem e frases utilizadas por este durante o período em que exerceu seu mandato eletivo, não podendo se enquadrando no conceito de “propaganda eleitoral”, ainda que subliminar.

Em semelhante sentido:

RECURSO. ELEIÇÃO 2020. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. IMPROCEDENTE. PROMOÇÃO DE PRÉ-CANDIDATOS. REDE SOCIAL. FACEBOOK. PEDIDO OSTENSIVO DE VOTO. USO DE MEIO PROSCRITO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DE IGUALDADE DE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

OPORTUNIDADES ENTRE CANDIDATOS. NÃO OBSERVADOS. DESPROVIMENTO. [...] 2. O art. 36-A da Lei das Eleições e o art. 3º da Resolução TSE n. 23.610/19 informam que somente o pedido ostensivo de voto poderá configurar propaganda eleitoral irregular antes do período permitido por lei. Nesse sentido, não constitui propaganda eleitoral antecipada, inclusive via internet, menção à provável candidatura, exaltação das qualidades individuais do pré-candidato, divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, dentre outras circunstâncias, desde que não haja pedido expresso de votos. 3. Embora o conteúdo ostente nítido caráter de promoção dos pré-candidatos, não veicula pedido explícito de voto, nem há a utilização de meio proscrito durante o período oficial de propaganda. Tampouco constatada violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, pois ato semelhante pode ser facilmente praticado pelos integrantes das demais legendas que concorrem ao pleito no município. 4. Desprovimento. Improcedência da representação. (Recurso Eleitoral n 060035647, ACÓRDÃO de 04/11/2020, Relator(aqwe) ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 06/11/2020)

Ao não ser considerado “propaganda eleitoral”, o material apontado como irregular pelo Ministério Público Eleitoral não se submete às restrições da legislação eleitoral, de forma que sua veiculação não está compreendida nas vedações previstas no art. 39, §8º, da Lei 9.504/97, que impede a realização de propaganda eleitoral mediante outdoor; devendo ser tratado como “indiferente eleitoral”.

Em semelhante sentido:

ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. MENSAGEM DE FELICITAÇÃO. DIA DAS MÃES. DIVULGAÇÃO DE VÍDEO NA TELEVISÃO. CONOTAÇÃO ELEITORAL. AUSÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. SÍNTESE DO CASO1. [...] O acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior, no sentido de que “os atos publicitários desprovidos de viés eleitoral consistem em “indiferentes eleitorais”, que se situam fora da alçada desta Justiça Especializada e, justamente por isso, não se submetem às proscrições da legislação eleitoral” (AgR-REspEI 0603077-80, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 3.10.2019). Dessa forma, reitero que o recurso especial é inviável pela incidência do verbete sumular 30 do TSE.5. A jurisprudência deste Tribunal há muito se firmou no sentido de que mensagem de felicitação, agradecimento ou homenagem, sem relação direta ou indireta com a disputa eleitoral que se aproxima, não configura propaganda eleitoral antecipada, pois se trata de indiferente eleitoral. Nesse sentido, esta Corte Superior consolidou o entendimento de que, “na análise de casos de propaganda eleitoral antecipada, é necessário, em primeiro lugar, determinar se a mensagem veiculada tem conteúdo eleitoral, isto é, relacionado com a disputa. Ausente o conteúdo eleitoral, as mensagens constituirão “indiferentes eleitorais”, estando fora do alcance da Justiça Eleitoral” (AgR-AI 0600805-86, rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJE de 10.5.2021). [...] (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n° 060002772, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 145, Data 06/08/2021)”

Além disso, convém ressaltar que recentemente o plenário do TRE-RS teve oportunidade em enfrentar pedido com objeto similar ao ora analisado, tendo decidido que:

MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÃO 2022. PROPAGANDA ELEITORAL.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

LIMINAR INDEFERIDA. ARTEFATO PUBLICITÁRIO. ART. 36-A DA LEI N. 9.504/97. NÃO APRESENTADO PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS, MENÇÃO À PRETENSA CANDIDATURA OU EXALTAÇÃO DE QUALIDADES PESSOAIS. INDIFERENTE ELEITORAL. NÃO DEMONSTRADA A EXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. DENEGADA A SEGURANÇA. 1. Mandado de segurança impetrado em face de decisão proferida pelo Juízo da Zona Eleitoral, que, no exercício do poder de polícia, indeferiu requerimento para remoção de artefatos publicitários veiculando suposta propaganda eleitoral extemporânea. Liminar indeferida. 2. Viabilidade de impetração do presente mandado de segurança, uma vez que a decisão do juízo eleitoral fora proferida em exercício de poder de polícia, atividade administrativa, conforme assentado por esta Corte. 3. No caso dos autos, o artefato publicitário apontado recebe o abrigo do art. 36-A da Lei n. 9.504/97, na medida em que não apresenta pedido explícito de votos, menção à pretensa candidatura ou exaltação de qualidades pessoais, requisitos para a caracterização de propaganda eleitoral antecipada. A situação enquadra-se em um indiferente eleitoral, na linha de precedentes da Corte Superior. Não demonstrada a existência de direito líquido e certo. 4. Denegada a segurança. (MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) - 0600193-06.2022.6.21.0000 - Santa Rosa – Rio Grande do Sul. Relator : Des. Eleitoral Oyama Assis Brasil de Moraes, julgado em 08/07/2022).

*Ante o exposto, diante da ausência de irregularidade no material apontado na petição de Id. 107726422, **INDEFIRO** o pedido apresentado pelo Diretório Estadual do Partido dos Trabalhadores - PT, do Rio Grande do Sul.”*

Portanto, no entender do Juízo da 64ª Zona Eleitoral – Rodeio Bonito (RS), a peça de propaganda, por não veicular pedido explícito de voto, não caracterizaria ato ilegal na perspectiva eleitoral.

Esta Procuradoria Regional Eleitoral tem manifestado entendimento diverso, pela remoção dos painéis de propaganda, seja porque o apelo eleitoral é franco e deliberado, com evidente a intenção de influenciar na formação da vontade dos eleitores no pleito de 2022, em que pese o texto não seja expresso e não contenha pedido explícito de voto, seja porque tal forma de propaganda é expressamente vedada no período eleitoral. Dito doutra forma, o consectário lógico da proibição de propaganda eleitoral antecipada e da vedação de “outdoor” no período de campanha eleitoral é a ilicitude do meio de divulgação em questão para fins “eleitoreiros” em qualquer tempo.

Nesse rumo, o [art. 39, § 8º, da Lei 9.504/97](#), cujo teor é reproduzido no art. 26, *caput*, da [Resolução-TSE 23.608/19](#), dispõe o seguinte:

“É vedada a propaganda eleitoral por meio de outdoors, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos políticos, as federações, as coligações, as candidatas e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$15.000,00 (quinze mil reais).”

Portanto, desde a Lei 11.300/06, que introduziu proibição mantida pela Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

12.891/13, é explícita a vedação do uso de “*outdoors*” como instrumento de propaganda eleitoral no Brasil, havendo razões lógicas para tanto.

A primeira delas diz respeito ao princípio da igualdade. A disponibilidade de “*outdoors*” é limitada, sendo, assim, muito difícil a operacionalização de igual acesso dos candidatos a esses meios. Quantidades, tempo de exposição, localização são fatores decisivos no uso dessa modalidade publicitária, de modo que não se conseguiu uma metodologia que assegurasse paridade de armas entre os candidatos.

Uma segunda razão é a pobreza do instrumento. Não se trata apenas na assemelhação do candidato a um produto a ser consumido, ou do partido político a uma marca comercial. O espaço de mensagem em publicidade por “*outdoor*” é predominantemente visual e muito limitado para a expressão escrita, empobrecendo o debate político. Em uma sociedade de voto obrigatório e horário político-eleitoral na TV e no rádio, não há necessidade de peças publicitárias que anunciem à população a existência das próximas eleições.

A terceira razão é a força do instrumento. Ele invade a paisagem e alcança as retinas das pessoas de modo quase irresistível. Sua intromissão nos espaços de circulação das pessoas as atinge de modo invencível – sem falar-se da surpresa causada pelo seu encontro inesperado, desarmado e acrítico por parte do eleitor. Há uma comunicação extremamente forte que tende a se refletir na psicologia do público-alvo, em uma maximização da expressão e correlata diminuição de capacidade de resistência.

Há uma peculiar vis em artefatos publicitários de alto impacto visual, que não necessitam de nenhum outro meio para serem acessados, e que, em geral, encontram-se em locais de grande circulação popular, pois buscam atingir o maior número de pessoas simultaneamente a partir da ampliação do campo de visão do destinatário da publicidade – no caso, o eleitor.

Uma quarta razão de veto a esse instrumento publicitário na política reside na monumentalidade da expressão em “*outdoor*”. A imagem gigantesca de um candidato produz não apenas uma exacerbação de personalidades, mas também uma supremacia quase absoluta da pessoa do emissor sobre o indivíduo receptor. O candidato exposto agigantadamente em um “*outdoor*” adquire contornos de onipotência e provoca posturas de submissão incompatíveis com uma república constitucional e um Estado Democrático de Direito. O



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

outdoor dissolve a igualdade entre eleitores e elegíveis, reforçando uma mística de inferioridade e superioridade, beirando quase uma inevitabilidade política e uma perda de protagonismo cidadão.

A vedação ao uso de “*outdoors*”, portanto, é proteção do processo eleitoral, na medida em que representa a retirada da comunicação política do recurso maximizado à imagem – a que se resiste menos criticamente pela velocidade com que assimilada – e da produção de recepção hegemônica, sem que se ofereça resistência alguma à mensagem.

Além do meio utilizado nas peças publicitárias em análise ser vedado, deve-se ter em conta que a veiculação de propaganda eleitoral antes do dia 16 de agosto do ano da eleição desafia a norma disposta no [art. 36, caput e § 3º, da Lei 9.504/97](#). Apesar das inovações introduzidas pela Lei 13.165/15 no [art. 36-A da Lei das Eleições](#), ainda prevalece no sistema eleitoral a regra de proibição da propaganda eleitoral antecipada.

O art. 36-A, *caput*, da Lei 9.504/97 é expresse ao dispor que não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura [e] a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos.

Todavia, o dispositivo citado não tornou lícito o que já era considerado pernicioso pelo ordenamento jurídico eleitoral. Vale dizer, a garantia de liberdade de manifestação para o surgimento de novos agentes políticos, inspiradora do art. 36-A, *caput*, da Lei das Eleições, caso interpretada no sentido de permitir, no período da pré-campanha, condutas vedadas na própria campanha, comprometeria a liberdade do eleitorado para acessar, de forma equânime, diferentes ideias e propostas políticas, pois haveria a sobreposição daquelas apoiadas pela propaganda antecipada, em clara demonstração de abuso de poder.

Assim, o art. 36-A da Lei das Eleições merece interpretação contida dentro do sistema. Imaginar que peças publicitárias de um provável candidato, veiculadas na monumentalidade de um “*outdoor*”, não contenham pedido de voto, significaria subestimar a inteligência dos publicitários, dos candidatos e dos eleitores.

Em outros termos, na fase da pré-campanha, permanecem as vedações que regem a fase da campanha eleitoral. Logo, o permissivo deve ser interpretado como exceção à norma proibitiva, e seus incisos devem ser analisados de forma a não possibilitar sua aplicação fora dos limites – já bastante ampliados – impostos pelo legislador, sob pena de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

esvaziar-se a regra da vedação à propaganda eleitoral antecipada.

A respeito desse assunto, é esclarecedora a doutrina de Rodrigo López Zilio (Direito Eleitoral. 2020, p. 401-402.):

“O ato de pré-campanha tem o indisfarçável desiderato de passar uma mensagem propositiva ao eleitor, tornando pública determinada candidatura e tencionando a obtenção da simpatia do eleitorado. Talvez o aspecto mais relevante do ato de pré-campanha seja exatamente a análise pela ótica da sua finalidade. Em verdade, essa figura jurídica tem o inequívoco objetivo de antecipar para o eleitorado os aspectos positivos de uma futura candidatura, ou seja, o ato de pré-campanha possui uma indubitável finalidade eleitoral (ainda que não se configure como uma propaganda eleitoral propriamente dita). Se a não solicitação de um pedido de voto não torna o ato propaganda eleitoral antecipada, pela ausência de um conteúdo eleitoral específico (o pedido de voto), esse fato, por si só, não desfigura o ato de pré-campanha como uma ação de nítido interesse ou finalidade eleitoral. Portanto, a mensagem de ato de pré-campanha é de indiscutível cunho eleitoral, ainda que não se trate tecnicamente de uma propaganda eleitoral. Nesse ponto, ressalta uma fundamental diferença: conteúdo eleitoral específico envolve o pedido de voto e configura propaganda eleitoral; a finalidade eleitoral não necessariamente envolve o pedido de voto e pode configurar ato de pré-campanha. Dada essa vinculação embrionária do ato de pré-campanha com a finalidade eleitoral (e mesmo ausente o conteúdo específico eleitoral consistente no pedido de voto), forçoso reconhecer a vedação de algumas formas de veiculação de atos catalogados sob essa classificação jurídica. Nesse sentido, a partir de uma interpretação sistemática das regras eleitorais e com o objetivo de proporcionar um equilíbrio no princípio da igualdade de forças entre os candidatos e partidos, imperioso reconhecer que os atos de pré-campanha possuem determinados limites de forma, vetando-se a sua veiculação, como regra, através das formas que não são meios lícitos de propaganda eleitoral – sobretudo quando se tratam de meios ostensivos de divulgação (ex. outdoor, showmício, rádio e na televisão). Não existe uma razoabilidade jurídica para justificar que os atos de pré-campanha tudo podem, sob o singelo pretexto de que não são regulamentados proibitivamente pela legislação eleitoral.”

Cumprasse assinalar que o Tribunal Superior Eleitoral, que vinha aplicando o art. 36-A da Lei das Eleições de forma literal, ao entendimento de que a “*propaganda antecipada caracteriza-se apenas na hipótese de pedido explícito de voto*” (TSE, Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 34-24, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 8/2/2018), acabou por rever tal posicionamento.

Com efeito, a jurisprudência atual do TSE desenvolveu diversos contornos importantes para a caracterização da propaganda eleitoral por meio de “*outdoor*”, além de ter fixado o entendimento de que, por se tratar de meio proscrito, mesmo que ausente pedido explícito de votos, a prática caracteriza-se como propaganda eleitoral irregular. Confira-se, a



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

propósito, o seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. CONTEÚDO ELEITORAL. MEIO PROSCRITO. OUTDOOR. DESPROVIMENTO. SÍNTESE DO CASO. 1. O Tribunal Regional Eleitoral, por maioria, negou provimento ao recurso para manter a sentença do Juízo da 31ª Zona Eleitoral daquele Estado que julgou procedente a representação ajuizada pelo Diretório Municipal do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), aplicando à recorrente a multa na quantia de R\$ 5.000,00, em virtude da prática de propaganda eleitoral antecipada, consistente na veiculação de publicidade institucional em período vedado por meio do uso indevido de placas ou outdoors. 2 Por meio da decisão agravada, foi negado seguimento ao recurso especial manejado pelo candidato, nos termos do art. 36, § 6º, do Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral. 3. Irresignada, a candidata interpôs agravo interno. ANÁLISE DO AGRAVO REGIMENTAL. 4. A Corte Regional Eleitoral, soberana na análise de fatos e provas, manteve a multa imposta na sentença, em razão de veiculação de propaganda antecipada, mesmo que ausente pedido explícito de voto, tendo em vista a utilização de meio proscrito (outdoor) em publicidade institucional. 5. Quanto ao argumento da agravante de que a mensagem divulgada não tem nenhuma conotação eleitoral, não há como alterar a conclusão das instâncias ordinárias, de que ficou caracterizado “o caráter autopromocional das peças e não apenas institucional, bem como conteúdo eleitoral” sem novo exame das provas constantes dos autos, providência inviável em sede de recurso especial, a teor do verbete sumular 24 do TSE. 6. O entendimento da Corte Regional Eleitoral está alinhado com a orientação do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que “a realização de atos de pré-campanha por meio de outdoors importa em ofensa ao art. 39, § 8º, da Lei nº 9.504/97 e desafia a imposição da multa, independentemente da existência de pedido explícito de voto” (Rp 0600061-48, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 4.5.2020). Incidência do verbete sumular 30 do TSE. CONCLUSÃO. Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 060004743, Acórdão, Rel. Min. Sergio Silveira Banhos, DJE 1/10/2021)

Nessa linha, ao tratar da disciplina da propaganda política aplicável às eleições de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral acrescentou à [Resolução-TSE 23.608/19](#), com a seguinte redação:

Art. 3º-A. Considera-se propaganda antecipada passível de multa aquela divulgada extemporaneamente cuja mensagem contenha pedido explícito de voto, ou que veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha. (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)

Portanto, um aspecto importante a ser considerado, na esteira do entendimento jurisprudencial e da regulamentação para as eleições de 2022, diz respeito ao conteúdo veiculado no material. Caso não haja conotação eleitoral na mensagem, não há ofensa à proibição de propaganda eleitoral por “outdoors”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Essa compreensão é imprescindível para distinguir a propaganda irregular do mero exercício da liberdade de manifestação do pensamento.

A esse respeito, há que se compreender que o pedido de voto não está vinculado, necessariamente, à expressão “vote no candidato”. O caráter eleitoral se verifica do contexto da peça, o que inclui o uso de palavras ou frases de efeito, fotografia do candidato e ainda outras ferramentas, como a replicação em massa, como ocorreu nas eleições de 2018 e, aparentemente, vem agora se repetindo.

No âmbito do TSE, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Og Fernandes nos meses anteriores à eleição de 2018, foi determinada a imediata retirada de outdoor com a seguinte mensagem: “o sertão de Pajeú com Bolsonaro e Joel da Harpa” (TSE, RP nº 0600191-60.2018.6.00.0000, Rel. Min. Og Fernandes, decisão proferida em 6/3/2018). Naquela oportunidade, o Ministro Relator ressaltou que: “(...) *a utilização de artefato físico típico de campanha (inclusive vedado), em ano eleitoral, associada à menção expressa ao nome de pré-candidatos e ao pedido de apoio dos cidadãos da região, induz à prática de propaganda eleitoral extemporânea, devendo ser concedida a liminar para a sua retirada.*”

No caso em análise, além da imagem do Presidente da República, cuja pretensão de participar das eleições de 2022 disputando a reeleição era fato notório no momento da impetração, o que é conformado pelo título “BOLSONARO 2022”, o “outdoor” indicado pelo impetrante – com localização às margens da via pública, trevo de acesso a Rodeio Bonito, no entroncamento das rodovias RS-323 e RS-587 – é estampado com o slogan utilizado pelo então candidato Jair Bolsonaro na campanha presidencial de 2018, “BRASIL ACIMA DE TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS”, complementado por lema sintético de gestão e programa de governo “PRIMEIRO CONSERTAMOS, AGORA AVANÇAMOS”.

Nesse contexto, a busca por votos, mesmo disfarçada de apoio ao então pretenso candidato, constitui propaganda duplamente irregular, tanto por sua extemporaneidade quanto pela utilização de meio vedado.

Ainda no que diz respeito às eleições de 2018, esse E. TRE-RS teve oportunidade de julgar mandado de segurança impetrado visando a suspender a ordem de retirada de “outdoor” que, a exemplo do que acontece neste caso, veiculava propaganda eleitoral antecipada do então pré-candidato à presidência Jair Bolsonaro, e o fez nos autos nº



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

0600249-78.2018.6.21.0000, em julgamento, ocorrido em 4/7/2018, relator o Desembargador Luis Alberto D'Azevedo Aurvalle, cujo acórdão contou com a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA. PEDIDO LIMINAR PARA SUSPENDER A ORDEM DE RETIRADA DE ARTEFATO PUBLICITÁRIO. DEFERIDO. OUTDOOR. CONTEÚDO ELEITORAL. ALTO POTENCIAL DE ALCANCE DA PUBLICIDADE. CONFIGURADA A PROPAGANDA ANTECIPADA. REVOGADA A LIMINAR. DENEGADA A ORDEM. Insurgência contra decisão que determinou a retirada de outdoor ao fundamento de configurar propaganda eleitoral antecipada de pré-candidato à Presidência da República. Pedido liminar deferido para suspender a ordem de retirada da peça publicitária. Legítimo e regular exercício do poder de polícia conferido ao Juízo da Zona Eleitoral. Flagrante a pretensão eleitoreira da peça impugnada. Aparato expressamente vedado pela legislação eleitoral devido aos altos custos de sua utilização e ao seu elevado impacto publicitário, com capacidade de vulnerar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Apesar de ausente o pedido expresso de voto, o conteúdo eleitoreiro da mensagem é capaz de criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais em benefício a determinado candidato, antecipando o período permitido para a propaganda eleitoral. Demonstrada a replicação em massa do outdoor, em pelo menos 33 municípios, distribuídos em 13 estados, com padrões e mensagens semelhantes. Artefato com potencial alcance dos eleitores e relevante expressividade econômica, extrapolando os limites permissivos estabelecidos pelo art. 36-A da Lei n. 9.504/97. Configurada a propaganda eleitoral antecipada por meio de outdoor, em descumprimento aos arts. 36, *caput*, e 39, § 8º, da Lei das Eleições. Revogada a liminar concedida. Determinada a notificação dos responsáveis para a retirada da propaganda irregular. Denegação da segurança.

Veja-se que naquele caso também não estava presente pedido explícito de voto, o que não afastou a constatação da existência de conteúdo eleitoral apto a caracterizar a propaganda antecipada ilícita. Embora lá o “*outdoor*” se referisse ao apoio a “político honesto”, enquanto aqui se trata de registrar uma suposta crença “na família e no Brasil”, parece evidente em ambas as situações o intuito eleitoreiro capaz de criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais em benefício a determinado candidato, antecipando o período permitido para a propaganda eleitoral.

Muito embora, o e. Relator, ao indeferir a concessão de medida liminar, tenha ressaltado não haver clareza a respeito do tema na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, deve prevalecer, no caso em análise, entendimento que considera a finalidade e o conteúdo da mensagem exposta no artefato de propaganda, os quais claramente remetem às eleições do corrente ano – o título “BOLSONARO 2022” – em confirmação a uma pretendida reeleição – o uso do bordão da campanha presidencial de 2018 “BRASIL ACIMA DE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

TUDO, DEUS ACIMA DE TODOS” –, ainda que não haja pedido explícito de votos, sob pena de relegar a Justiça Eleitoral a função meramente formal, negando-se tutela à lisura do pleito. Além disso, salienta-se que o dinamismo das formas de divulgação demanda atenção ao caráter subliminar e complementar de cada plataforma, compreendendo-se os painéis externos de propaganda, ditos “outdoors”, como o ápice do conjunto de signos distribuídos em outras mídias e redes sociais, que neles desaguam como verdadeira coroação de uma candidatura. Apelo eleitoral maior não há.

Destarte, considerando o conteúdo eleitoral e o potencial de alcance da publicidade veiculada pelo “outdoor” questionado, bem como a relevância da sua expressão econômica e, especialmente, a vedação à sua utilização durante o período oficial de propaganda, tem-se que tal artefato publicitário extrapola os limites da permissão trazida pelo art. 36-A da Lei das Eleições, impondo-se a concessão da segurança para determinar ao Juízo impetrado que exerça o poder de polícia eleitoral, conforme requerido pelo impetrante.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL se manifesta pela **concessão da segurança**, bem como pela ausência de interesse da União em atuar no feito, nos termos da fundamentação.

Porto Alegre, 20 de agosto de 2022.

Maria Emília Corrêa da Costa
Procuradora Regional Eleitoral Substituta



Procuradoria Regional Eleitoral no Rio Grande do Sul - www.mpf.mp.br/prers
Rua Otávio Francisco Caruso da Rocha, 800 - CEP 90010-395 - Porto Alegre - RS