



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul
Excelentíssimo(a) Senhor(a) Desembargador(a) Eleitoral Relator(a)**

Mandado de Segurança nº 0601945-13.2022.6.21.0000

Procedência: Venâncio Aires

Assunto: Propaganda Política - Propaganda Eleitoral - “Outdoors”

Impetrante: Promotoria da 93ª Zona Eleitoral

Impetrado: Juízo da 93ª Zona Eleitoral

Relator: Des. Eleitoral Oyama Assis Brasil de Moraes

P A R E C E R

MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÕES 2022. VEICULAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL POR MEIO DE OUTDOORS. DEFLAGRAÇÃO DO PERÍODO PERMITIDO DE PROPAGANDA ELEITORAL. DECISÃO DE 1º GRAU QUE NÃO DETERMINOU A RETIRADA DOS ARTEFATOS. USO VEDADO PELA LEGISLAÇÃO ELEITORAL. ART. 39, § 8º, DA LEI DAS ELEIÇÕES, E ART. 26 DA RESOLUÇÃO-TSE 23.610/19. CONCESSÃO DA SEGURANÇA.

1. Considerando o disposto no art. 39, § 8º, da Lei 9.504/97, cujo teor é reproduzido no art. 26, *caput*, da Resolução-TSE 23.608/19, os quais tratam da vedação da utilização, em favor de candidaturas, de “outdoors” durante o período oficial de propaganda eleitoral, ao que se agrega o nítido conteúdo eleitoral das peças questionadas e a relevância da expressão econômica destas, tem-se que os artefatos instalados em Venâncio Aires, descritos pelo ora impetrante, constituem meio vedado de propaganda eleitoral, impondo-se a concessão da segurança, com confirmação dos termos da decisão liminar de remoção, proferida pelo e. Relator no exercício do poder de polícia eleitoral.

2. Nesse sentido (TRE-RS, MSCiv 0600478-96.2022.6.21.0000, Rel. Caetano Cuervo Lo Pumo, j. em 9/9/2022): “4. Ainda que o art. 36-A da Lei das Eleições permita, durante a pré-campanha, a divulgação de mensagens de apoio e agradecimento a prováveis concorrentes ao pleito, desde que não envolvam pedido explícito de voto, sua incidência se exaure com o advento das campanhas propriamente ditas. Com o início do período eleitoral, por imposição do art. 39, § 8º, da Lei das Eleições, é vedada a utilização de outdoors que promovam candidaturas, seja implícito ou explícito o propósito eleitoral 5. Artefato publicitário com a imagem de candidato à reeleição ao cargo de Presidente da República, com nítida referência ao pleito vindouro e com divulgação de slogans



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

de campanha. Diante da deflagração do período permitido de propaganda eleitoral, não remanesce dúvida quanto à ilicitude do meio para veiculação de imagem de candidato à presidência.”

3. Parecer pela concessão da segurança.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de concessão de medida liminar, impetrado pela Promotoria da 93ª Zona Eleitoral – Venâncio Aires (RS) (45075308) em face de decisão proferida pelo Juízo daquela zona eleitoral em 1/9/2022 nos autos da Notícia de Irregularidade em Propaganda Eleitoral nº 0600032-08.2022.6.21.0093 (45075310), que indeferiu, no exercício do poder de polícia, a retirada de três painéis de propaganda político-eleitoral, ditos “*outdoors*”, instalados em Venâncio Aires, em que se veicula, segundo o impetrante, propaganda eleitoral irregular do candidato à Presidência da República Jair Messias Bolsonaro.

Os argumentos do impetrante são no sentido de que o ato judicial teria violado vedação legal expressa quanto à utilização de “*outdoors*” para propaganda eleitoral, em afronta ao disposto no art. 39, § 8º, da Lei 9.504/97 e no art. 23 da Resolução-TSE 23.610/19, citando jurisprudência do TRE e do TSE nesse sentido. Afirma, ainda, que as peças, além de ostentarem da imagem do Presidente da República em destaque, o qual também é candidato à Presidência da República nas próximas eleições deste ano, trariam dizeres com elementos de cunho eleitoral explícito. Argumenta que a vedação da utilização de “*outdoors*” como meio de propaganda eleitoral tem por objetivo evitar a ocorrência de irregularidades no financiamento de campanhas no período eleitoral, tendo em vista os significativos custos da contratação de tais veículos de publicidade, bem como de abuso do poder econômico, considerando que a distribuição desse tipo de material é incompatível com o postulado da igualdade de chances entre os demais concorrentes. Por fim, a concessão de medida liminar se faria necessária pela deflagração do período de campanha eleitoral, vulnerando a necessária isonomia entre os candidatos.

Em decisão proferida em 5/9/2022, o e. Relator deferiu o pedido de concessão de medida liminar (45076077), determinando o cumprimento de ordem de retirada dos painéis de propaganda, no prazo de 2 dias, em razão de violação do art. 36-A da Lei 9.504/97, “*trazendo inequívocos prejuízos decorrentes da quebra da isonomia entre os candidatos*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Informações foram prestadas pelo juízo impetrado (45094909).

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

É o relatório.

II – FUNDAMENTOS

II.1 – 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.*”

Assim sendo, a presente impetração deve ser conhecida.

Passa-se à análise do mérito.

II.2 – Mérito

Na origem, a Notícia de Irregularidade em Propaganda Eleitoral nº 0600032-08.2022.6.21.0093 consistiu em pedido de providências da Promotoria Eleitoral perante o Juízo da 93ª Zona Eleitoral – Venâncio Aires (RS), em que se postulou a remoção de três “outdoors” contendo propaganda eleitoral por meio vedado em favor do atual Presidente da República e também candidato à reeleição no pleito do corrente ano, com as seguintes características (45075310, p. 4-15):

“Quem circula por Venâncio Aires, mais precisamente pelo Acesso Dona Leopoldina, numa área de terras em frente ao número 4225, se depara com um painel ou outdoor em que figura o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro sorrindo e apontando para o alto, com o dedo indicador estendido, tendo como fundo a bandeira do Brasil; nesse mesmo plano de fundo, dominando a parte superior do painel, há a palavra “Liberdade” em letras maiúsculas, sendo que no quadrante direito, se encontram os dizeres “Deus. pátria e família!”. que, como é de conhecimento público, foi o lema, ou slogan, da



MINISTÉRIO P\xfablico FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

campanha presidencial do político em questão em 2018. Segundo apurado em diligências, o responsável pela instalação desta placa é o senhor MARCOLINO COUTINHO. As fotos do outdoor encontram-se na documentação anexa a esta inicial.
De igual modo. quem trafega pela Av. Osvaldo Aranha, pelas imediações do número 1920, ao lado da revenda JM Automóveis, vislumbra outro outdoor com a imagem do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, tendo como fundo a Bandeira do Brasil e, no quadrante superior direto os seguintes dizeres: "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos." Na parte inferior da placa consta a inscrição "Movimento Aliança Conservadora" e "Venâncio Aires – Capital Nacional do Chamarão #FechadoComBolsonaro." O outdoor reproduz, igualmente, parte conhecida do slogan da campanha eleitoral de 2018, do então candidato Jair Bolsonaro. O referido artefato está na propriedade do senhor PAULO ADRIANO FAGUNDES. cujas fotos seguem anexas.
Similarmente, aquele que percorre a RSC 453, nas proximidades da Transportadora Expresso São Miguel. no Bairro Industrial de Venâncio Aires, avista outro outdoor com a imagem do Presidente da República Jair Messias Bolsonaro. o qual tem ao lado esquerdo a figura da bandeira do Brasil tremulando e, ao lado direito, a seguinte inscrição: "VENÂNCIO AIRES APOIA JAIR BOLSONARO. DEUS. PATRIA E FAMÍLIA." Do mesmo modo que nos painéis acima descritos. verifica-se a reprodução do slogan da campanha presidencial de 2018 do então candidato Jair Bolsonaro. O responsável pela instalação do outdoor, segundo averiguado, é o senhor PLINIO LUÍS PENK. Fotos do local constam na documentação juntada."

A autoridade judiciária, indicada como coatora, indeferiu o requerimento de exercício do poder de polícia eleitoral formulado pela agremiação partidária com a seguinte fundamentação (45075310, p. 17-28):

"No presente caso não observo nos outdoors, mencionados no relatório, a existência de pedido de voto explícito, e embora tenha menção a questões ideológicas e dizeres que possam levar a conclusão de que se trata de proposta de governo, não observo que se trata de propaganda eleitoral propriamente dita, não só porque inexiste pedido de voto, e sim porque não há propostas eleitorais certas e determinadas, ausente também o nome do cargo em que o candidato Jair Messias Bolsonaro concorre nas eleições vindouras, faltando assim, em poder geral de cautela, uma dos requisitos para considerar os outdoors narrados na inicial como propaganda eleitoral e campanha eleitoral, faltando, assim, a probabilidade do direito alegado. Dessa forma, descharacterizado o cunho eleitoreiro dos outdoors. Assim, os objetos nas propriedades dos requeridos e narrados na inicial perdem o conceito de propaganda eleitoral.

Por outro lado, nos termos do artigo 39, parágrafo oitavo, da Lei Eleitoral, "é



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

vedada a propaganda eleitoral mediante outdoors". No entanto, considerando que não se trata de propaganda eleitoral própria, ou seja, com menção a projetos sociais, pedido de votos, propostas claras e objetivas, menção ao cargo que o candidato concorre, nome da chapa eleitoral completa, não considero como propaganda eleitoral, desde logo, não se tratando de propaganda eleitoral a existência dos outdoorss não caracteriza, com base em poder geral de cautela, propaganda irregular, mesmo que durante o período da campanha eleitoral.

Ainda, não desconheço a divergência jurisprudencial e doutrinária sobre a discussão acerca das alegações de irregularidades sobre a existência de outdoors, antes da data de início da campanha eleitoral, bem como após o início da campanha eleitoral, citando-se como exemplo o mandado de segurança 06000254420226210116, do Egrégio Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral, especialmente o voto do Excelentíssimo Desembargador Do Tribunal Regional Eleitoral, Des Amadeo Henrique Ramella Buttelli (Relator):

(...)

Assim, dentro do poder geral de cautela, não vislumbro irregularidade nos referidos outdoors, porque inexiste cunho eleitoral para se caracterizarem como propaganda eleitoral, portanto sem cunho eleitoral, e considero como livre manifestação de liberdade de expressão e pensamento, nos termos do artigo 5, incisos IV e IX, da Constituição Federal.”

Portanto, no entender do Juízo da 93ª Zona Eleitoral – Venâncio Aires (RS), as peças de propaganda, por não veicular pedido explícito de voto, não caracterizariam ato ilegal na perspectiva eleitoral, não cabendo à Justiça Eleitoral impor restrições à liberdade de expressão e pensamento.

No entanto, na linha do entendimento jurisprudencial recentemente firmado pelo E. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, ao qual esta Procuradoria Regional Eleitoral se afilia, a segurança pleiteada deve ser concedida.

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 12.891/13, é explícita a vedação do uso de “outdoors” como instrumento de propaganda



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

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 outdoor dissolve a igualdade entre eleitores e elegíveis, reforçando uma mística de



MINISTÉRIO P\xfablico FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

inferioridade e superioridade, beirando quase uma inevitabilidade pol\xedtica e uma perda de protagonismo cidad\xe3o.

A vedação ao uso de “*outdoors*”, portanto, é proteção do processo eleitoral, na medida em que representa a retirada da comunicação pol\xedtica 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.

Considerando o advento do período de campanha eleitoral, iniciado em 16 de agosto deste ano, conforme disposto no [art. 36, caput e § 3º, da Lei 9.504/97](#), não há mais sentido em avaliar se determinado ato configura, ou não, propaganda eleitoral antecipada, com as nuances do [art. 36-A da Lei das Eleições](#). Com a deflagração do processo eleitoral, tem-se a definição dos candidatos e a sujeição destes e de seus apoiadores às vedações constitucionais e legais referentes à propaganda eleitoral, as quais, sem afastar a liberdade de expressão, garantem a lisura do pleito e a isonomia entre os concorrentes.

Nunca é demais lembrar que a formatação das leis eleitorais e da própria criação da justiça especializada no Brasil atendeu e atende a demandas históricas fundadas na obstaculização da livre manifestação de vontade do eleitor pelo abuso do poder, seja pol\xedtico, seja econômico. A isso se somam outras formas abusivas de manipulação do voto, que têm ganhado força em tempos recentes.

No caso em análise, além da imagem do Presidente da Rep\xublica, efetivo candidato à reeleição no pleito de outubro, as mensagens contidas nos “*outdoors*” indicados remetessem-se a notórios *slogans* de campanha de Jair Messias Bolsonaro, em repetição às frases e expressões utilizadas na propaganda eleitoral de 2018, quando o candidato se sagrou vencedor. Tais circunstâncias tornam inequívocas as associações que o eleitor faz entre o conteúdo dos painéis e a condição de postulante ao cargo.

Nesse contexto, a busca por votos, mesmo disfarçada de apoio ao sabidamente candidato, constitui propaganda irregular em razão da sua veiculação por meio vedado.

Exatamente por isso, esse E. Tribunal firmou entendimento no sentido de que após a deflagração do período permitido de propaganda eleitoral em 16/8/2022, é vedada a veiculação de imagem de candidato em painéis fixados em rodovias de intenso trânsito, conhecidos como “*outdoors*”. Nesse sentido, os recentes julgados:

MANDADO DE SEGURAN\xc3A7A. ELEI\xc3OES 2022. PROPAGANDA



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

ELEITORAL. LIMINAR INDEFERIDA. ARTEFATO PUBLICITÁRIO. OUTDOOR. DEFLAGRADO PERÍODO PERMITIDO DE PROPAGANDA ELEITORAL. VEDAÇÃO. CONCEDIDA 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 pedido para remoção de artefato publicitário relativo à propaganda eleitoral. 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. Deflagrado o período permitido de propaganda eleitoral em 16.08.2022, não remanesce dúvida quanto à vedação do meio outdoor para veiculação de imagem de candidato à Presidência, fixados em rodovias de intenso trânsito.** 4. Concessão da segurança. (TRE-RS, MSCiv 0600423-48.2022.6.21.0000, Rel. Amadeo Henrique Ramella Buttelli, j. em 29/8/2022)

MANDADO DE SEGURANÇA. ELEIÇÕES 2022. PROPAGANDA ELEITORAL. INDEFERIDO PEDIDO DE RETIRADA DE OUTDOOR. PRELIMINARES. PRESERVAÇÃO DO OBJETO DA DEMANDA. PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO. MÉRITO. REMOÇÃO DE OUTDOOR EM PROPRIEDADE PRIVADA ÀS MARGENS DE VIA PÚBLICA. DEFLAGRADO PERÍODO PERMITIDO DE PROPAGANDA ELEITORAL. VEDAÇÃO. CONCEDIDA 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 pedido de retirada de outdoor com suposta propaganda eleitoral antecipada em meio defeso pela legislação eleitoral. Pedido de tutela liminar indeferida. 2. Viabilidade da impetração de mandado de segurança em face de decisão proferida no âmbito do poder de polícia sobre a propaganda eleitoral, a qual não ostenta caráter jurisdicional, mas eminentemente administrativo. Entendimento consolidado no art. 54, § 3º, da Resolução TSE n. 23.608/19. 3. Preliminares. 3.1. Preservação do objeto da demanda. Embora a decisão impugnada tenha analisado a peça sob a perspectiva da propaganda eleitoral antecipada, não há perda de objeto pelo início das campanhas desde 16 de agosto, posto que persistem os argumentos de ilicitude relativamente à proibição de uso do outdoor para divulgação de qualquer espécie de propaganda eleitoral, conforme prevê o art. 39, § 8º, da Lei das Eleições. 3.2. Participação da União. Os arts. 7º, inc. II, e 13, da Lei n. 12.016/09 expressamente estabelecem a necessidade de ciência da pessoa jurídica interessada tanto da impetração quanto da concessão da segurança. No ponto, desnecessária a avaliação de seu eventual interesse concreto no presente momento processual, o qual poderá surgir, por hipótese, em eventual recuperação de gastos públicos havidos com a remoção do artefato. Rejeitada a preliminar. **4. Ainda que o art. 36-A da Lei das Eleições permita, durante a pré-campanha, a divulgação de mensagens de apoio e**



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

agradecimento a prováveis concorrentes ao pleito, desde que não envolvam pedido explícito de voto, sua incidência se exaure com o advento das campanhas propriamente ditas. Com o início do período eleitoral, por imposição do art. 39, § 8º, da Lei das Eleições, é vedada a utilização de outdoors que promovam candidaturas, seja implícito ou explícito o propósito eleitoral 5. Artefato publicitário com a imagem de candidato à reeleição ao cargo de Presidente da República, com nítida referência ao pleito vindouro e com divulgação de slogans de campanha. Diante da deflagração do período permitido de propaganda eleitoral, não remanesce dúvida quanto à ilicitude do meio para veiculação de imagem de candidato à presidência. 6. Concessão da segurança. Determinada a remoção do outdoor. (TRE-RS, MSCiv 0600478-96.2022.6.21.0000, Rel. Caetano Cuervo Lo Pumo, j. em 9/9/2022)

Portanto, considerando o disposto no art. 39, § 8º, da Lei 9.504/97, cujo teor é reproduzido no art. 26, *caput*, da Resolução-TSE 23.608/19, os quais tratam da vedação da utilização, em favor de candidaturas, de “outdoors” durante o período oficial de propaganda eleitoral, ao que se agrega o nítido conteúdo eleitoral das peças questionadas e a relevância da expressão econômica destas, tem-se que os artefatos instalados em Venâncio Aires, descritos pelo ora impetrante, constituem meio vedado de propaganda eleitoral, impondo-se a concessão da segurança, com confirmação dos termos da decisão liminar de remoção, proferida pelo e. Relator no exercício do poder de polícia eleitoral.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL se manifesta pela **concessão da segurança**.

Porto Alegre, *data da assinatura eletrônica*.

Maria Emilia 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