Suffragium
Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará
TRE-CE

DA POSSIBILIDADE DE MEDIDAS COERCITIVAS EM PODER DE POLÍCIA NA SEARA ELEITORAL

COERCIVE MEASURES' POSSIBILITY IN POLICE POWER IN THE ELECTORAL SECTOR

Marcos Youji Minami
Pós-doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).
Professor da Universidade Regional do Cariri (URCA). Servidor do TRE-CE.
marcos.minami@urca.br

Shayana Sarah Vieira de Andrade Mousinho
Especialista em Direito Constitucional pela
Universidade Regional do Cariri (URCA). Advogada.
shayana.sarah.a.m@gmail.com

Gustavo Machado Rebouças
Graduando em Direito pela Universidade Regional do Cariri (URCA).
gustavomachadoreb@gmail.com

RESUMO: O presente trabalho trata da análise do enunciado sumular n° 18 do Tribunal Superior Eleitoral, que acarretou interpretações variadas quando da sua aplicação pelos demais juízes e tribunais, notadamente em torno da aplicação de multa. Possui por objetivo avaliar se é possível aplicar medidas coercitivas quando do exercício do poder de polícia na esfera eleitoral. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo, e a técnica de pesquisa, bibliográfica, com utilização de dados qualitativos. Conclui-se que a súmula em comento, no mais das vezes, não é aplicada corretamente e deve ser interpretada a partir dos precedentes que a geraram, ou reescrita, ou mesmo anulada, para que não restem dúvidas quanto ao uso possível de medidas coercitivas no poder de polícia na seara eleitoral.
PALAVRAS-CHAVE: Poder de polícia. Medidas coercitivas. Multa punitiva.

ABSTRACT: The present work deals with the analysis of precedent n° 18 of the Superior Electoral Court, which led to different interpretations when Other judges and courts applied, notably around the imposition of fines. Its objective is to assess whether it is possible to apply coercive measures when exercising police power in the electoral sphere. The approach method is hypothetical-deductive, and the research technique is bibliographic, using qualitative data. It is concluded that the precedent in question, in most cases, is not applied correctly, and there must be its correct interpretation, rewritten, or even annulled so that there are no doubts about the possible use of coercive measures in the police power in the electoral sphere.
KEYWORDS: Police Power. Coercive measures. Punitive fine.

1 INTRODUÇÃO

O enunciado de súmula n° 18, editado pelo Tribunal Superior Eleitoral, preceitua que, no exercício do poder de polícia, "não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97".

O verbete acima proíbe a aplicação de multa punitiva a partir de procedimento aberto de ofício pela autoridade eleitoral contra aqueles que porventura tenham violado a legislação sobre propaganda eleitoral. Contudo, também não se tem aceitado multas coercitivas por juízes eleitorais em sua atuação em poder de polícia. O § 1º, art. 54, da Res. TSE 23.608/2019, estabelece que o poder de polícia em matéria eleitoral autoriza "providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais". Contudo, o § 2º do mesmo artigo proíbe ao magistrado a adoção de "medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes".

O presente artigo pretende analisar os precedentes que geraram o verbete sumular acima citado para verificar se, realmente, deve-se concluir pela impossibilidade de medidas coercitivas jurisdicionais, inclusive a multa, no poder de polícia em matéria eleitoral.

O método de abordagem do qual se lançou mão foi o hipotético-dedutivo. A hipótese a ser trabalhada é a possibilidade de aplicação da multa coercitiva pelo juiz, e demais medidas coercitivas, ao exercer seu poder de polícia. A técnica de pesquisa foi a bibliográfica, com análise de alguns julgados.

2 BREVES NOÇÕES SOBRE POLÍCIA E PODER DE POLÍCIA

"Poder de polícia" é categoria com as mais diversas definições em sede doutrinária e cujos elementos podem ser mais bem assimilados a partir da compreensão do termo polícia em alguns períodos de nossa história. Mas essa análise não será feita de forma exaustiva, pois o verbete apontado pode ser estudado em variados contextos e a partir de algumas funções desempenhadas pelo Estado. É possível falar, por exemplo, em polícia administrativa, judiciária ou mesmo legislativa, cada uma delas apresentando características particulares (PICARD, 2012). Os excertos doutrinários a seguir terão como foco a polícia no contexto da atividade administrativa, pois é essa que mais diretamente se relaciona à noção de poder de polícia que se pretende desvendar.

Polícia, conforme Clovis Beznos (1979), é verbete proveniente do grego "*politéia*" e se prestava à designação das atividades estatais na organização da cidade-estado (*polis*). Disso se extrai uma característica da atividade policial que se mantém até hoje: ações imprescindíveis para a manutenção da vida em comunidade. Durante a Idade Média, a atividade hoje conhecida como de polícia era exercida pelo senhor feudal e encontravam-se sob o seu mando não apenas os membros se sua própria família, mas todos aqueles que viviam sob a tutela de seu feudo

(BINENBOJM, 2017). Beznos (1979, p. 13-14) complementa: "referia-se a polícia, nesse período, à boa ordem da sociedade civil, que deve ser presidida pela autoridade do Estado, enquanto a boa ordem moral ou religiosa ficava sob incumbência da autoridade eclesiástica". Algo que se pode extrair desse período para os dias atuais é o seguinte: a noção de vinculação da atividade policial a uma pessoa específica que a garanta.

Com o advento do absolutismo monárquico, passa-se a falar que as atribuições do príncipe incluíam, além da administração da justiça, aquelas necessárias à promoção do bem-estar e da comodidade dos súditos. O Estado absolutista "é chamado Estado de polícia precisamente porque o poder de polícia passa nele a designar a integralidade da ação estatal. [...]. Seu braço operacional é o poder de polícia, cujo traço específico consiste em promover a ordem pública em nome da felicidade geral" (BINENBOJM, 2017, p. 28-29). A falta de limitação é marca da atividade policial dessa época. Isso não é mais tolerado nos estados democráticos atuais.

A partir da Revolução Francesa e do Iluminismo, começa-se a vislumbrar o estabelecimento de limites ao exercício do poder de polícia. O chamado Estado de Direito, que carrega em seu bojo a separação de poderes, busca "superar o brocardo latino *voluntas regis suprema lex est* (a vontade do rei é a lei suprema) pelo império da lei e primado dos direitos individuais. A submissão da Administração à *rule of law* tem por objetivo primeiro a *domesticação do poder de polícia*" (BINENBOJM, 2017).

Das noções acima, elencam-se alguns elementos que nos ajudam a entender o conceito de polícia para o que se pretende trabalhar: a) a atividade policial no contexto ora estudado é necessária para a manutenção da vida em comunidade; b) espera-se o exercício dessa função por agente estatal, não necessariamente pertencente ao executivo e c) é importante o desenvolvimento de mecanismos que limitem essa atuação para que não ocorram abusos.[1]

A noção de poder de polícia, por sua vez, normalmente, é associada a preceitos abertos como "ordem pública", "supremacia do interesse público" e "dever de sujeição geral".[2] Essa plasticidade nas noções que gravitam ao derredor desse tipo de atuação acaba por dificultar o delineamento do próprio instituto, que também acaba se revestindo de certa plasticidade. Essa é uma das razões para uma falta de consenso na sua conceituação e delimitação.

Carlos Ari Sundfeld (2003) explica que "a atuação administrativa para limitar o direito à liberdade e à propriedade (ou, com mais precisão científica: de definir concretamente seus contornos) é estudada dentro da noção de poder de polícia". A isso se agrega o seguinte: essas

1 Os Direitos Fundamentais exercem uma eficácia bloqueadora ao exercício do poder de polícia, ou seja, nas situações de violação de tais direitos, "[...] a intervenção legislativa ou administrativa será simplesmente inconstitucional" (BINENBOJM, 2017, p. 110).

2 Parte dessas locuções pode ser enquadrada como cláusulas gerais, técnica legislativa que permite ao aplicador do Direito uma certa liberdade na interpretação de enunciados, conferindo aos aplicadores desses enunciados uma ampla gama de possibilidades de adaptação às situações de fato (TEODORO, 2019) e proporcionando uma "abertura do sistema" para que não ocorra uma aplicação dos dispositivos normativos de forma automática e sem uma devida reflexão e contextualização. Judith Martins-Costa ensina que a vagueza das cláusulas gerais é maior do que aquela observada nos chamados conceitos indeterminados. Ela aponta que o aplicador do Direito, quando se depara com cláusulas gerais, deve não apenas analisar as possibilidades de subsunção da norma, mas também as suas consequências (MARTINS-COSTA, 2018).

atuações estatais, limitadoras da esfera de direitos dos indivíduos, devem sempre considerar o postulado da proporcionalidade.[3]

O poder de polícia autoriza o estabelecimento, pelo Estado, de limitações e condicionamentos aos cidadãos em determinadas situações em homenagem ao interesse público. Além disso, segundo Beznos (1979), por essa atividade é possível exigir, para o atingimento de objetivos maiores, um "não fazer" dos cidadãos, desde que com prévia autorização legal para tanto e sempre dentro de limites normativos.

A partir das considerações acima, chega-se à seguinte definição: o poder de polícia consiste em atuação de agentes com competência administrativa, a partir de previsão específica e balizada por contornos legais, com o propósito de adequar o exercício dos direitos individuais ao interesse público, com vistas à manutenção da ordem pública.[4]

3 ATRIBUTOS DO PODER DE POLÍCIA

Várias são as propostas de qualificação do poder de polícia[5]. Para o momento, três atributos desse tipo de atuação estatal são dignos de nota: a discricionaridade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

A discricionariedade autoriza uma certa liberdade de escolha de atuação da autoridade pública, em determinadas situações. Nas palavras de Beznos (1979, p. 34), no contexto do poder de polícia, a discricionariedade constitui-se "[...] numa determinada margem de liberdade, propositalmente concedida à Administração Pública, com a finalidade de que esta faça a escolha do comportamento mais adequado para realizar um certo fim público".

O poder de polícia normalmente é associado a posturas discricionárias da administração pública, mas há vezes nas quais, por força da lei, ele se apresenta vinculado. A título de exemplificação, na hipótese de alvará de licença, o requerente, preenchidos os requisitos exigidos pela lei, não poderá ter sua concessão denegada (ALEXADRE; DEUS, 2017).

O fato é que, em maior ou menor medida, confere-se aos agentes públicos a possibilidade de atuação mais pungente, fora do âmbito jurídico e legislativo, para a consecução de interesses públicos.

A autoexecutoriedade significa que o ato de polícia é possível de efetivação direta e imediata, sem a necessidade de se recorrer a outras instâncias estatais prévias, como o Judiciário (MEIRELLES, 2010).

---

3 Pelo recorte proposto, não é o caso de se analisar a proporcionalidade e suas máximas. Esses institutos servem para que o aplicador da norma verifique, ao se deparar com vários maios para determinado fim, qual seria o mais adequado. Para um aprofundamento, indica-se: ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

4 Trícia Cabral preleciona: "Tem-se que a ordem pública pode ser conceituada como sendo um estado de coisa fundamental que à estabilização das relações humanas e que imprime a sensação de segurança e de controle das relações sociais pelo Estado, por meio de regras de obediência que devem ser observadas por todos" (2015, p. 52).

5 Como se pode perceber, por exemplo, pela análise das obras sobre o tema pesquisadas para o presente estudo e elencadas ao final dele.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019) esclarece que parcela doutrinária biparte a autoexecutoriedade em executoriedade e exigibilidade. A executoriedade está indissociavelmente relacionada a meios direitos de coação estatal contra o descumpridor de preceitos públicos, apenas estando presente em situações ou previstas em lei, ou nas de urgência. Aqui, os atos diretos de coação podem ser entendidos como algo equivalente aos meios executivos sub-rogatórios presentes nas execuções cíveis, aqueles nos quais o estado-juiz se substitui no papel do devedor, fazendo aquilo que ele, o inadimplente, deveria ter feito. Por exemplo: se o devedor não entrega um bem que pertence ao credor, uma medida sub-rogatória possível seria a busca e apreensão desse patrimônio.

A exigibilidade guarda conformidade com meios indiretos de coação (a exemplo da aplicação de multa), estando presente em todos os atos de polícia. Aqui, o ato equivale aos meios executivos coercitivos do processo civil nos quais o estado juiz, mediante ameaça de piora na situação jurídica do devedor, ou oferecimento de melhora em sua situação (sanções premiais), faz com que o próprio destinatário da ordem a cumpra.

O último atributo do poder de polícia pertinente para nota no momento é a coercibilidade, também conhecida como imperatividade e pode ser compreendido como a "obrigatoriedade do ato para os seus destinatários" (ALEXANDRE; DEUS, 2017). Há uma relação muito próxima entre este atributo e o anterior, a ponto de Di Pietro (2019) afirmas que o ato de polícia é autoexecutório porque coercitivo, e coercitivo porque é autoexecutório.

Por tudo exposto neste tópico, conclui-se a efetivação do poder de polícia independe de autorização jurisdicional e essa atividade impõe condutas aos cidadãos de diversas maneiras, ora pela realização da conduta esperada diretamente pelo ente estatal, com os meios sub-rogatórios (busca e apreensão, desfazimento de obras, remoção de pessoas ou coisas), ou por coerções que fazem com que o próprio destinatário de determinada ordem a cumpra (como, por exemplo, as multas coercitivas ou astreintes).

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PODER DE POLÍCIA NA SEARA ELEITORAL

Se o poder de polícia é atividade administrativa necessária para a manutenção da vida em comunidade, no contexto da propaganda eleitoral, ele é essencial para permitir uma igualdade na corrida eleitoral e a devida informação à população de relevantes aspectos relacionados à propaganda. Esse poder de polícia pode assim ser compreendido: atividade administrativa realizada pela Justiça Eleitoral para fiscalizar e impedir propaganda eleitoral em desacordo com a legislação eleitoral, normalmente nos aspectos formais, incluindo o modo ou meio de veiculação da propaganda (MINAMI, 2022).

O poder de polícia, para ser exercido, depende de previsão normativa.

Na seara eleitoral, a propaganda regular não deva ser cerceada, nos termos do *caput* do art. 41, da Lei das Eleições (9.504/97): "A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou

de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40."[6] Isso não significa, contudo, uma total liberdade na prática de propaganda eleitoral. Se assim fosse, poderia haver abusos pelos concorrentes. Parte do controle de propagandas indevidas é feita pelo poder de polícia que "[...] se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais [...]" (§ 2º, art. 41, Lei 9.504/97). Esse poder de polícia sobre propaganda "[...] será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos tribunais regionais eleitorais" (§ 1º, art. 41, Lei 9.504/97).

A atuação em poder de polícia pela Justiça Eleitoral pode ocorrer de ofício, mas partidos, coligações, federações, candidatas, candidatos e mesmo o Ministério Público Eleitoral[7] podem pedir providências para que irregularidades sejam impedidas ou desfeitas. Além deles, qualquer pessoa pode provocar uma atuação fiscalizatória da Justiça Eleitoral relacionada à propaganda eleitoral por ferramenta específica. Nas últimas eleições, a Justiça Eleitoral vem utilizando um sistema de denúncia por site ou aplicativo chamado de Pardal. Quem denuncia pode pedir sigilo e as ferramentas disponibilizadas não podem violar a LGPD.

A atividade em poder de polícia pode ser realizada mesmo de ofício. Por exemplo: é proibida propaganda eleitoral em bens públicos, como postes públicos. No exercício de poder de polícia, em uma atividade administrativa fiscalizatória, o magistrado pode determinar a imediata remoção dessa propaganda, mesmo que ninguém tenha reclamado sobre isso.

O grande debate sobre o poder de polícia diz respeito ao seu limite.

Medidas mais drásticas, como alguns casos de busca e apreensão, investigação sobre abusos, estabelecimento de punições etc., não ocorrem no exercício do poder de polícia, mas dentro das ações eleitorais que combatem ilícitos, como as chamadas Representações Especiais[8] ou a Ação de Investigação Judicial Eleitoral (art. 22, LC 64/90). Isso é assim porque investigações e medidas concretas de combates a abusos não dizem respeito necessariamente à propaganda eleitoral, mas a ilícitos mais drásticos que reclamam medidas pelos legitimados específicos. Além disso, multas punitivas só podem ser aplicadas a partir de um devido processo instaurado por esses legitimados. Isso será visto com mais detalhes a seguir.

O § 2º do art. 41, Lei 9.504/97, estabelece que o poder de polícia "[...] se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais [...]". Inibir é verbete de grande alcance.

---

6 O Código Eleitoral (Lei 4.737/65) também se refere ao poder de polícia. Algumas vezes o faz de forma indireta, quando atribui competência aos juízes eleitorais para "diligências que julgar necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral" (art. 35, inc. IV) e "tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições" (art. 35, inc. IV). Mas há artigos que expressamente tratam do tema. São eles, o art. 242, parágrafo único: "sem prejuízo do processo e das penas cominadas, a Justiça Eleitoral adotará medidas para fazer impedir ou cessar imediatamente a propaganda realizada com infração do disposto neste artigo" e art. 249: "O direito de propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública".

7 Importante o alerta de Ângelo Castilhos: "apesar de o Juízo Eleitoral ser dotado de poder de polícia, o Ministério Público Eleitoral é a via mais adequada para o recebimento de notícias de ilícitos eleitorais, podendo dispensar a via administrativa junto ao Juízo Eleitoral e ajuizar, diretamente, a ação eleitoral cabível" (CASTILHOS, Ângelo Soares. As novas diretrizes do poder de polícia da propaganda eleitoral segundo o tribunal superior eleitoral. **Revista eletrônica de direito eleitoral e sistema político.** São Paulo: v. 4, n. 1, p. 19-38, jan./jun. 2020).

8 Nome de algumas ações eleitorais para casos mais graves de violação à Lei das Eleições, como compra de votos, uso indevido da máquina pública e ilícito nas contas de campanha.

Pelo léxico (HOUAISS, 2009), pode significar tolher, embaraçar, impedir, desencorajar, fazer recuar, deter. As tutelas inibitórias do processo civil possuem natureza preventiva e servem para impedir a prática, a repetição ou a continuação de um ilícito (MARINONI, 2013).

No poder de polícia, porém, é preciso cautela e não se pode conferir amplitude em demasia para as possibilidades na ação estatal. Atuações preventivas, por exemplo, são sempre de análise delicada, pois elas ocorrem quando ainda não houve um dano propriamente dito. É extremamente complicado impedir previamente a veiculação de uma propaganda, mesmo sob a desculpa de atuação em poder de polícia, pois isso pode configurar censura prévia. Irregularidades podem ser combatidas nessas hipóteses, mas em atuações *a posteriori* e, quando o ilícito é relacionado ao conteúdo, a partir de provocações dos legitimados nas ações eleitorais. Essa conclusão merece mais detalhamento.

A propaganda eleitoral pode ser analisada em pelo menos três aspectos: forma, modo de veiculação e conteúdo (MINAMI, 2022).

O conteúdo de uma propaganda eleitoral diz respeito à mensagem propriamente dita que se pretende veicular e ela não pode ser objeto de controle prévio realizado pelo Estado. O magistrado, por exemplo, não pode condicionar a veiculação de um direito de resposta à sua apreciação. O poder de polícia não deve incidir sobre o conteúdo, pois não cabe ao juiz eleitoral, em sua atribuição administrativa, deliberar sem provocação sobre eventuais irregularidades atinentes à mensagem que se divulga em propaganda. Eventuais ilicitudes constantes no conteúdo, como informações mentirosas sobre determinado candidato, devem ser apresentadas em ações eleitorais específicas, pelos seus legitimados, para que somente a partir dessa provocação possa o órgão julgador eleitoral deliberar sobre eventuais providências.

A proibição de combate a aspectos sobre o conteúdo pelo poder de polícia é a justificativa para o art. 41, § 2º, da Lei das Eleições (9.504/97) que veicula: "O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet".

A propaganda eleitoral deve respeitar uma série de regras da legislação específica sobre a forma de sua veiculação. Não é possível, por exemplo, a confecção de panfleto do candidato a cargo do Executivo sem que se coloque o nome do vice, "de modo claro, legível e em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular" (Lei 9.504/97, art. 36, § 4º). Além de parâmetros sobre a forma, a legislação determina o modo de veiculação da propaganda. Não pode, por exemplo, propaganda eleitoral paga na televisão. Não pode propaganda em bem público, como regra. O poder de polícia em matéria eleitoral pode ser exercido em relação à forma e ao modo de veiculação de uma propaganda.

Mas é a Res. TSE 23.608/2019 que estabelece a limitação do poder de polícia que originou a presente pesquisa. O § 1º, art. 54, dessa resolução estabelece que o poder de polícia em matéria eleitoral autoriza "providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais". Mas o § 2º do mesmo artigo proíbe ao magistrado a adoção de "medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes". A justificativa para essa limitação é o enunciado

de súmula 18, do TSE. O texto do § 2º é equivocado e atribui restrição de atuação da autoridade eleitoral não prevista em lei e a partir de equivocada interpretação do enunciado sumular. Eis o tema dos tópicos seguintes.

5 AS RAZÕES PARA O ENUNCIADO DE SÚMULA Nº 18 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

O enunciado de súmula n° 18, editado pelo Tribunal Superior Eleitoral, estabelece: "Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97". A partir desse verbete, costuma-se entender pela impossibilidade de multa em poder de polícia, ainda que coercitiva. Esse entendimento é veiculado na Res. TSE 23.608/2019[9], em seu art. 54, § 2º. Eis o texto: "No exercício do poder de polícia, é vedado ao magistrado aplicar sanções pecuniárias, instaurar de ofício a representação por propaganda irregular ou adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes (Súmula nº 18/TSE)". Importante apontar que aqui o enunciado 18 é expressamente mencionado.

Para se compreender a real extensão do enunciado 18, da súmula do TSE, é imprescindível retornar aos precedentes que o geraram.[10] Essas decisões possuem mais de 20 anos de existência.[11] Na época desses julgados, não havia um desenvolvimento na pesquisa ou mesmo no trato das questões relacionadas à propaganda eleitoral como a que existe atualmente. Havia poucos cursos sobre o assunto. Livros como o de José Jairo Gomes e o de Edson de Resende Castro, por exemplo, não existiam e mesmo o livro de Joel J. Cândido, que em 2002 entrava na sua 10ª Edição, não tratava profundamente sobre o poder de polícia em sede de propaganda eleitoral.[12]

Pela leitura dos casos que resultaram no enunciado 18, percebe-se uma atuação pelos juízes eleitorais muito intuitiva, até porque não havia disciplina específica minudente sobre o tema.

9 Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições.

10 Para entender bem a necessidade de se considerar os precedentes que geram enunciados de súmula para que esses mesmos enunciados possam ser corretamente utilizados, veja: MACÊDO, Lucas Buril de. **Precedentes judiciais e o direito processual civil**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

11 São eles: Agravo de Instrumento nº 2096, Acórdão, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, Publicação em 15.2.2000; Recurso Especial Eleitoral nº 16195, Acórdão, Rel. Min. Edson Vidigal, Publicação em 03/03/2000; TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 16107, Acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, Publicação em 12/11/1999; Recurso Especial Eleitoral nº 16073, Acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, Publicação em 29/10/1999; Recurso Especial Eleitoral nº 15883, Acórdão, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, Publicação em 03/09/1999 e Recurso Especial Eleitoral nº 16025, Acórdão, Rel. Min. Nelson Jobim, Publicação em 03/09/1999.

12 Em 2002, a redação do art. 41, da Lei das Eleições (9.504/97), era a seguinte: "A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia". Sobre esse artigo, veja o que Joel J. Cândido comentou à época: "O termo 'poder de polícia', cujo exercício aqui a lei veda, é o da polícia judiciária, ou seja, da força pública do Poder Executivo. O poder que dispõe o Juiz Eleitoral ou o Tribunal para fazer retornar o caminho da lei e da ordem toldado pelos abusos da propaganda eleitoral. O que a lei diz, em outras palavras, é que a polícia (civil ou militar) não decide; quem decide sobre a legalidade da propaganda e a necessidade ou conveniência de autorizá-la ou cancelá-la é o Juiz Eleitoral" (CÂNDIDO, Joel J. Direito eleitoral brasileiro. 10ª ed. Bauru, SP: Edipro, 2002, p. 448).

O que alguns faziam era o seguinte: percebendo uma irregularidade em propaganda, abria-se um procedimento, de ofício, para punir o infrator. Isso não é poder de polícia, mas atuação inquisitiva vedada ao juiz eleitoral, pois não pode, ele mesmo, começar um procedimento submetido ao seu próprio julgamento para aplicação de multa punitiva.

Mas o ponto relevante para destaque, e crucial para este escrito é o seguinte: nenhum dos precedentes originários do verbete 18 tratou de poder de polícia propriamente dito – daquilo que poderia ou não ser feito no regular exercício desse tipo de atividade. Eles cuidaram, na verdade, da seguinte situação: juízes eleitorais que responsabilizavam candidatos em procedimentos abertos por eles mesmos, normalmente a partir de uma portaria, e aplicavam multa punitiva por propagandas indevidas. Isso não é poder de polícia.[13]

Eis exemplos do tipo de precedente utilizado de base para o enunciado 18: "esta Corte tem entendido que para coibir práticas ilegais pode juiz na fiscalização da propaganda eleitoral agir de ofício, não tendo legitimidade, no entanto, para impor penalidades em razão de faltas que haja sido praticadas" (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 16073, Acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, Publicação em 29/10/1999); "Assim, os Juízes Auxiliares não têm legitimidade para instaurar feitos visando sua apuração e apenamento" (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 16025, Acórdão, Rel. Min. Nelson Jobim, Publicação em 03/09/1999).

Os precedentes do enunciado 18 não trataram especificamente do poder de polícia, mas alguns deles reconheceram que essa atividade pode ser desempenhada de ofício para "coibir práticas ilegais" (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 15883, Acórdão, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, Publicação em 03/09/1999) ou para "[...] prática de atos de fiscalização de propaganda irregular, legitimando atos de suspensão de propaganda e de outros atos de campanha quando ofensivos à ordem pública eleitoral" (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 16107. Acórdão, Rel. Min. Eduardo Alckmin, Publicação em 12/11/1999).

O Tribunal Superior Eleitoral, ao proibir ao magistrado a adoção de "medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes" (§ 2º, art. 54, da Res. TSE 23.608/2019) e estabelecendo essa proibição a partir do texto do enunciado 18, da Súmula do TSE, desconsidera os precedentes que originaram o verbete mencionado e confunde medida coercitiva com medida punitiva. Essa distinção merece tópico específico.

6 MEDIDAS PUNITIVAS E MEDIDAS COERCITIVAS

É possível compreender a distinção entre medidas punitivas e medidas coercitivas a partir da diferenciação desses meios no contexto do processo civil. Se alguém incorre em improbidades

13 Frederico Alvim já havia percebido isso, embora sem uma análise dos precedentes que geraram o enunciado 18 e com conclusões um pouco distintas da que se defende neste escrito: "do teor do verbete, porém, não se extrai óbice a que o Judiciário Eleitoral, nesse atuar, fixe sanção pecuniária como instrumento inibitório, com desiderato específico de prevenção ou suspensão de ilícitos eleitorais. Dito de outra forma, refere-se a Súmula 18 à proibição de imposição de multa sancionatória, deixando aberto espaço para que se estipule sanção pecuniária como mecanismo inibitório, meio idôneo à resguarda ou tutela específica do ordenamento eleitoral [...]." (ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral.** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 342).

processuais em execuções civis, pode ser punido por ato atentatório à dignidade da justiça, nos termos do art. 774, do CPC, que determina a aplicação de multa para quem, por exemplo, frauda uma execução ou se opõe maliciosamente à execução, empregando ardis e meios artificiosos. As medidas punitivas são penas aplicadas para quem viola normas de conduta.

Diferente das medidas punitivas são as medidas coercitivas, que possuem o objetivo de fazer com que o destinatário de uma ordem a cumpra. Pelos meios de coerção, mediante o oferecimento de melhora na situação jurídica do destinatário da ordem (sanção premial)[14], ou pela ameaça de piora nessa situação, o Estado-juiz o coage. São exemplos: faça algo sob pena de multa periódica de tantos reais. Ou: entregue determinado bem que os honorários do processo serão reduzidos.

No contexto do processo civil, as medidas punitivas possuem por escopo punir a parte que violar conduta processual, ao passo que as medidas coercitivas possuem natureza instrumental, destinando-se a conferir efetividade ao ato processual. Marcelo Abelha Rodrigues (2022, p. 106) abrevia: "É preciso ter muito clara a percepção de que o que define uma medida processual como coercitiva ou punitiva é a sua finalidade imediata".

É possível apontar pelo menos cinco diferenças entre medidas coercitivas e medidas punitivas (MINAMI, 2021).

A primeira delas é correspondente à possibilidade de cumprimento pelo seu destinatário: a medida coercitiva só deve incidir quando o sujeito destinatário da ordem pode levar a cabo o comando recebido, mas não o faz; o meio punitivo, por sua vez, é aplicável mesmo que o seu destinatário não possa, por exemplo, realizar o pagamento de uma multa punitiva.

As medidas coercitivas podem ter ou não previsão em lei. Elas podem ser típicas ou atípicas. As medidas punitivas, por sua vez, conforme a maior parcela da literatura, são, forçosamente, típicas (devem obediência ao princípio da legalidade estrita), não ficando a sua criação à livre disposição do magistrado. O magistrado pode engendrar uma medida coercitiva não prevista em lei, mas não pode criar uma punição a eventuais violadores de normas de conduta.

As medidas coercitivas, no contexto do processo civil, aceitam negociação, nos termos do art. 190, do CPC. A rigor, "é plenamente possível que, por convenção processual, as partes já aceitem o uso (i) das medidas atípicas como técnica principal [...] ou (ii) de determinadas medidas atípicas, que, no caso, se transformariam em medidas típicas de origem negocial" (DIDIER et al, 2022, p. 369). As punições, entretanto, não estão sujeitas à disponibilidade das partes.

A medida punitiva apenas é possível mediante prévio contraditório em procedimento devido e a partir de provocação dos legitimados. Não pode o magistrado, de ofício, instaurar procedimento condenatório. As medidas coercitivas, excepcionalmente, podem ser objeto de contraditório diferido (CARREIRA; ABREU, 2022).

14 A locução sanção premial é criticada por parte da doutrina, mas será utilizada aqui por ter encontrado grande adesão, como se demonstra em atual trabalho monográfico sobre o tema: MAZZOLA, Marcelo. *Sanções premiais no processo civil.* São Paulo: Juspodivm, 2022.

O último critério para diferenciar coerção de punição é a inevitabilidade: o destinatário da punição não pode se esquivar dela. O destinatário da coerção pode evitar a consequência negativa aplicada: basta que cumpra o que foi determinado.

7 PUNIÇÃO E COERÇÃO NO CONTEXTO DA PROPAGANDA ELEITORAL

As observações sobre medidas coercitivas e punitivas do tópico passado são quase todas aplicáveis no contexto eleitoral e, mais especificamente, no tema da propaganda eleitoral. Não são possíveis, ou pelo menos não se vislumbram facilmente, sanções premiais no contexto do poder de polícia em matéria eleitoral e não é possível negociação sobre quais meios coercitivos seriam cabíveis em atuações contra irregularidades em matéria eleitoral. Nessas duas situações é preciso dispor, em maior ou menor medida, sobre o procedimento de combate a atos violadores da lisura do processo eleitoral e isso não é possível, como regra quase sem exceção.

Diversas são as punições decorrentes do descumprimento de preceitos relacionados à propaganda eleitoral, como a multa para quem veicula propaganda eleitoral por meio de *outdoor*[15], multa pela divulgação de pesquisa eleitoral sem prévio registro[16], multa por propaganda eleitoral antecipada[17], multa pela propaganda eleitoral em bens de uso comum ou assemelhados[18] etc.

Essas punições apenas são possíveis em procedimentos específicos para apurar o ilícito eleitoral, como as chamadas Representações Eleitorais, com procedimento detalhado na Res. TSE 23.608/2019. O contraditório prévio é ineliminável para a imposição de punições. Além disso, não se deve aplicar multa punitiva a partir de procedimentos abertos por portarias expedidas de ofício por juiz eleitoral, como era muito comum de acontecer antigamente, conforme se observou nos precedentes que originaram o enunciado 18 da Súmula do TSE.

As punições no âmbito eleitoral, como todas as demais, exigem prévia cominação legal. É por isso que, nas eleições de 2018, a multa determinada por resolução do Tribunal Superior Eleitoral para quem realizasse enquete no período de campanha eleitoral não prosperou.[19] Não havia previsão na legislação eleitoral para tanto. As multas punitivas cíveis não podem ser objeto

15 Lei 9.504/97, art. 39, § 8º: "É vedada a propaganda eleitoral mediante *outdoors*, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações 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)."

16 Lei 9.504/97, art. 33, § 3º: "A divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações de que trata este artigo sujeita os responsáveis a multa no valor de cinquenta mil a cem mil Ufirs."

17 Lei 9.504/97, art. 36, § 3º: "A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais) a R$25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior."

18 Lei 9.504/97, art. 37, § 1º: "A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no *caput* deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R$2.000,00 (dois mil reais) a R$8.000,00 (oito mil reais)."

19 Art. 23, §2º da Resolução 23.549/2017.

de acordo, ou seja, não é possível negócio jurídico para a sua dispensa[20] e elas são inevitáveis[21]. Mesmo que o destinatário dessa multa não possa com elas arcar, ainda assim haverá o devido processamento para a sua cobrança, mesmo que tal procedimento resulte infrutífero.[22]

Em relação às medidas coercitivas no exercício do poder de polícia em matéria eleitoral, não há o que impeça a sua utilização, ainda que de ofício pelo juiz eleitoral. Nada do que foi visto nos primeiros tópicos sobre o poder de polícia parece limitar ou impedir o uso de tais expedientes. Contudo, a partir da interpretação equivocada do enunciado de súmula 18, do TSE, proibiu-se o uso desse expediente, pela Res. TSE 23.608/2019[23], em seu art. 54, § 2º: "No exercício do poder de polícia, é vedado ao magistrado aplicar sanções pecuniárias, instaurar de ofício a representação por propaganda irregular ou adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes (Súmula nº 18/TSE)".

O § 2º coloca em mesmo patamar as medidas punitivas e as medidas coercitivas. Como visto, elas são bem diversas. O uso de medidas coercitivas em matéria de poder de polícia não é apenas possível, mas aconselhável em algumas situações, porque o que acaba sendo utilizado como alternativa pelos juízes eleitorais são as medidas sub-rogatórias, ou seja, o uso do aparato estatal para fazer aquilo que o próprio infrator poderia ou deveria fazer.[24] Mas alguns alertas são necessários.

Em propagandas irregulares realizadas pela internet, os meios coercitivos são possíveis, mas em muitas situações ineficazes. A ordem de remoção de um ilícito precisa ser direcionada ao seu responsável e, nesse tipo de propaganda, é comum que ele não seja imediatamente percebido e o conjunto de ações necessárias para essa identificação pode demorar, pelo que se tem preferido a determinação judicial direta aos provedores de aplicativo para que retirem o conteúdo irregular.

Em propagandas físicas, realizadas indevidamente, por exemplo, por meio de *outdoor*, cavaletes, pinturas em muro, carros de som etc., os meios coercitivos são de utilização bastante

20 Em determinada eleição municipal, um juiz eleitoral, ao invés de aplicar a multa pelo descumprimento de legislação eleitoral sobre propaganda, entabulou acordo com os requeridos. Eles se comprometeram a não mais realizar condutas indevidas e o juiz determinou o arquivamento dos feitos. Esse tipo de acordo não é possível. A lisura do processo eleitoral é indisponível.

21 Essa noção facilita o entendimento do enunciado de súmula n° 48, do TSE, estatuindo que "a retirada da propaganda irregular, quando realizada em bem particular, não é capaz de elidir a multa prevista no art. 37, § 1°, da Lei n° 9.504/1997".

22 O não pagamento de multas eleitorais resultam em outros efeitos como a ausência de quitação eleitoral.

23 Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições.

24 Essa distinção entre medida coercitiva e punitiva já foi, inclusive, reconhecida em precedente do próprio TSE: "O art. 41 da Lei 9.504/97 não possibilita a aplicação de multa nos casos de propaganda praticada nos limites da legislação eleitoral; contudo, não há vedação de aplicação de astreintes fixadas no exercício do poder de polícia pelo juízo primevo. Isso porque a sua natureza não é de multa eleitoral, mas de coerção para cumprimento de obrigação de não fazer fixada na liminar, conforme os arts. 536 e 537 do CPC" (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral (12626) no 0600263-08.2020.6.25.0024 - Campo do Brito – SE, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Brasília, DF, 07 de abril de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, n. 84, p. 25-34, 10 de maio de 2022. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/9/1/15/2/24/4020d724ae6700f1623e6a0ce7ee9f756386cbb80ed08e5e1ba5dd76c5610826. Acesso em: 07 dez. 2023).

interessante[25], pois é comum, principalmente em zonas eleitorais do interior, não haver recursos físicos ou humanos para que medidas mais drásticas sub-rogatórias sejam aplicadas. Determinar que servidores realizem apreensões de artefatos de propaganda irregular, ou que inutilizem, eles mesmos, propagandas em *outdoor*, é exposição indevida desses servidores a perigos, requer que se tenha recursos materiais de apoio, como veículos ou locais para a guarda de bens apreendidos e é atuação que pode configurar desvio de função.

A utilização de meios coercitivos possui a vantagem de custo praticamente zero para o judiciário. O que se precisa nessa situação é criatividade para determinar uma coação que tenha o condão de pressionar eficazmente o destinatário da ordem. Nas palavras de Eduardo Talamini (2022, p. 788): "[...] para ser eficaz, a medida de coerção terá de impor ao réu um sacrifício, sob certo aspecto, maior do que o que ele sofreria com o cumprimento do dever que lhe cabe". Em matéria de propaganda eleitoral, a coerção tem que ser tal que o candidato se sinta realmente compelido a realizar a ordem recebida como, por exemplo, retirar imediatamente a propaganda feita em *outdoor*.

Embora a multa seja possível, em tese, como medida coercitiva, porque, como visto, não é de multa coercitiva que trata o enunciado 18, da súmula do TSE, ela pode se mostrar ineficaz na prática. Talvez o candidato prefira pagar a multa para que uma propaganda indevida que o beneficie permaneça ativa. Além disso, a multa precisa ser de periodicidade reduzida única e deve conferir prazo exíguo para cumprimento da ordem, pois normalmente ela ocorre em plena campanha e as condutas indevidas devem ser desfeitas logo. Outro detalhe: o magistrado deve ficar atento para perceber quando a multa não consegue coagir o destinatário da ordem. Nesse caso, deve providenciar a alteração imediata da medida coercitiva. As alternativas para a multa podem vir, inclusive, na mesma decisão.

Mas medidas coercitivas não se resumem a multa. Em determinado município, por exemplo, não dispondo de recursos para realizar a busca e apreensão de cavaletes de propaganda eleitoral irregulares (quando esse tipo de artefato era autorizado), os agentes da autoridade eleitoral se valeram da criatividade: a partir de um gabarito feito com um pequeno compensado de madeira com a inscrição "propaganda irregular" vazada nele, pitou-se esse aviso nos cavaletes indevidos espalhados pela cidade. Fizeram isso porque não havia, naquela situação, veículos grandes para transporte nem local de armazenamento desses artefatos, caso fossem apreendidos. Não se aplicou multa pecuniária porque, como se disse, há situações nas quais os concorrentes preferem pagar esse valor. Contudo, após as pinturas dos alertas nos cavaletes, os candidatos se viram compelidos a recolher, eles mesmos, imediatamente os materiais irregulares espalhados pela cidade, porque a veiculação de propaganda associada aos dizeres de irregularidade significava

25 Multa coercitiva é possível, mas é preciso cuidado na atribuição de seu valor, como já apontado em recente precedente do TRE-PE: "Figurando incontroversa a possibilidade da Justiça Eleitoral, no exercício de seu poder de polícia, inibir as práticas de propaganda que contrariem as normas sanitárias instituídas em função da pandemia da COVID-19, por meio, inclusive da fixação de multa, resta discorrer sobre a proporcionalidade do valor da astreinte arbitrada. (Brasil. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Recurso Eleitoral nº 060046022, Acórdão, nº 060046022, Rel. José Alberto de Barros Freitas Filho, 13 de novembro de 2020. Disponível em: https://sadppush.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=060046022&sgcla=RE&comboTribunal=pe&dataDecisao=13/11/2020. Acesso em: 07 dez. 2023).

uma propaganda negativa. O ilícito foi combatido com um pequeno compensado de madeira e um *spray* de tinta lavável.

O poder de polícia não autoriza busca e apreensão dentro de locais particulares. Esse tipo de invasão à propriedade deve ser precedido de devido processo provocado pelos legitimados das ações eleitorais, como o Ministério Público em sua função eleitoral.[26]

A Res. TSE 23.608/2019 proíbe o uso de *astreinstes* (multa), mas não fala expressamente sobre proibição de busca e apreensão – embora isso possa ser depreendido do texto do § 2º, do art. 54 –, mas essa medida que acaba sendo bastante utilizada, mesmo a despeito de decisões como a mencionada acima. Isso acontece porque há juízes eleitorais que fazem leitura apressada da resolução e por não encontrarem menção expressa à busca e apreensão, determinam esse tipo de diligência, que é indevida e mais gravosas do que as astreintes.[27]

Uma última observação.

O art. 54, § 2º, da Res. TSE 23.608/2019 estabelece que não é possível, no exercício do poder de polícia, "[...] medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes". Uma leitura mais apressada desse enunciado pode fazer com que juízes eleitorais entendam que "nenhuma medida tipicamente jurisdicional" é possível em sede de atuação em poder de polícia. Não há um rol legal taxativo acerca de quais seriam os "meios coercitivos tipicamente jurisdicionais", mas, a partir de uma leitura do Código de Processo Civil, talvez alguém entenda quem nenhuma medida do § 1º, art. 536, do CPC, seja possível em atuação de poder de polícia, esvaziando totalmente essa função do juiz eleitoral. Isso porque o § 1º citado elenca, de forma exemplificativa, os seguintes expedientes possíveis de utilização pelos juízes: "a imposição de multa, a busca e apreensão, a remoção de pessoas e coisas, o desfazimento de obras e o impedimento de atividade nociva, podendo, caso necessário, requisitar o auxílio de força policial".

---

26 Nesse sentido é recente julgado recente do TSE: "O poder de polícia eleitoral, previsto no art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.504/1997, está relacionado à propaganda eleitoral e compreende a prática de atos preventivos ou inibitórios de irregularidades. As medidas que busquem aplicar sanções ou se distanciem da finalidade preventiva devem ter caráter jurisdicional e obedecer ao devido processo legal. Dessa maneira, o poder de polícia não possibilita a realização direta de medida de busca e apreensão domiciliar pelo magistrado fora das hipóteses constitucionais. [...] A postura ativa do juiz que determina, por iniciativa própria, e realiza pessoalmente medida de tamanha dimensão não se conforma ao modelo constitucional de delimitação das atividades investigativas e jurisdicionais. Pelo contrário, assemelhar-se-ia à figura inquisitória do juiz investigador, que não apenas produz as provas, como as controla, valora e julga" (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 47738, Acórdão, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 26 de agosto de 2020. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/3/17/19/41/16/1bf068112ebbfa34b6bcca1a8a86ae4b311a07b9f7891f1285b8d200dcd778de. Acesso em: 07 dez. 2023).

27 Eis um exemplo de ocorrência disso: "Extrai-se da moldura fática do acórdão regional que o juiz eleitoral realizou, pessoalmente e por iniciativa própria, sem a existência de processo ou investigação prévia, medida de busca e apreensão no posto de gasolina Nunes e Costa Ltda. A iniciativa foi fundamentada nos arts. 41, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.504/1997 e 241 do Código de Processo Penal e possibilitou a arrecadação de inúmeros documentos comprobatórios de esquema de distribuição de vales-combustível em troca de votos, culminando na condenação dos envolvidos por abuso de poder econômico" (Brasil. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 22728, Acórdão, Relator Min. Luis Felipe Salomão, Brasília, DF. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, n. 61, p. 327-332, 07 de abril de 2022. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2023/1/26/17/16/31/daa105e204df410dcd008ab71a2c7ed8dd80fcefcf47c61aad917a53dfeea644. Acesso em: 07 dez. 2023).

CONCLUSÕES

O enunciado 18, da Súmula do TSE, não trata de impossibilidade de medidas coercitiva em poder de polícia. O que se quis veicular foi a proibição de imposição de multa punitiva em propaganda eleitoral a partir de procedimentos abertos de ofício por juízes eleitorais, notadamente por meio de portarias. Mas isso aconteceu já faz mais de 20 anos. Atualmente, não se cogita que o juiz eleitoral ainda imponha multa punitiva dessa maneira. Em todo o caso, o enunciado 18 deve ser lido a partir de seus precedentes e talvez mereça aperfeiçoamento de sua redação para algo como: "O juiz eleitoral não pode aplicar multa punitiva em matéria eleitoral em procedimento aberto por ele mesmo de ofício".

Mas o enunciado 18 continua constantemente referenciado, inclusive em resolução do TSE, como se viu, para tratar de situação distinta daquela que a originou. Utiliza-se dele para proibir medida coercitiva em poder de polícia.

Não há empecilho para medidas coercitivas, incluindo a multa, em matéria de poder de polícia em propaganda eleitoral. As astreintes podem não ser a melhor opção para essa situação, mas medidas coercitivas não deveriam ser proibidas. E se as medidas coercitivas por multa não são viáveis no caso concreto, outras coerções podem ser pensadas pela autoridade eleitoral para compelir o infrator da legislação eleitoral a retirar propaganda eleitoral irregular de circulação. No texto acima, apontou-se um exemplo disso. É possível, inclusive, a combinação de medidas coercitivas com sub-rogatórias.

A proibição expressa de medidas coercitivas em poder de polícia causa efeitos colaterais indesejáveis.

Uma primeira alternativa ao uso de medidas coercitivas que alguns acham cabível é o uso de aparato estatal, estrutural e pessoal, para fazer aquilo que o próprio infrator deveria ter feito. Isso gera então buscas e apreensões de artefatos de propaganda irregulares, inutilização de *outdoor* por servidores da Justiça Eleitoral, remoção de propaganda indevida em espaços públicos etc. São ações que não apenas podem configurar desvio de função desses agentes, como pode submetê-los a riscos físicos indesejados, além de comprometer os trabalhos de organização e realização da eleição.

Esse ponto merece destaque: há muitas zonas eleitorais com poucos servidores. Existem situações, por exemplo, de um único servidor em zona eleitoral que cuida de eleições em mais de um município (municípios termos). Ocupar esse servidor com diligências sub-rogatórias em poder de polícia de propaganda eleitoral é colocar em risco a própria eleição nesses municípios. Há muito o que ser feito: seleção, convocação e treinamento de mesários, logística relacionada às urnas eletrônicas e locais de votação, por exemplo.

Não se defende a inércia das autoridades competentes para combater ilícitos eleitorais, mas é preciso ponderar, por exemplo, sobre a atuação do Ministério Público, na sua função eleitoral, no combate aos ilícitos em propaganda eleitoral ou em matérias mais graves em termos de lisura da corrida eleitoral. O protagonismo desempenhado pela Justiça Eleitoral no combate a

ilícitos merece reflexão, notadamente em atuações sem provocação pelos legitimados das ações eleitorais contra ilícitos em campanha.

Um último alerta.

É possível que alguém defenda, como alternativa às medidas coercitivas, a determinação de uma conduta pelo juiz eleitoral (retire imediatamente o *outdoor* indevido, por exemplo) com um alerta ao destinatário de que o descumprimento daquela ordem implicará em crime de desobediência, nos termos do art. 347, do Código Eleitoral, que veicula o seguinte: "Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução: Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa". Essa solução possui alguns problemas.

O primeiro deles, é recorrer ao Direito Penal quando há solução na seara cível para o caso. A tão anunciada *ultima ratio* das soluções penais não seria aqui observada. Além disso, o crime de desobediência não apresenta graves consequências. Um candidato devidamente instruído pode ser alertado de que a pior coisa que pode acontecer com ele, ao descumprir a ordem do juiz eleitoral, é a lavratura de um Termo Circunstanciado de Ocorrência com futura proposta de não prosseguimento do feito penal se houver a concordância em se cumprir algumas condições, como o pagamento de cestas básicas. Nessa perspectiva, é medida de eficácia super reduzida. Por fim, os procedimentos que apuram crimes de desobediência acarretam aumento de trabalho para a Polícia Federal. Ocorre que há delegacias regionais da Polícia Federal que cuidam de dezenas de municípios. Ao invés de se ater a procedimentos que apuram crimes graves, como a compra de votos, lota-se o cartório dessas delegacias com procedimentos de pouca consequência prática efetiva.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2017.

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de direito eleitoral**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BEZNOS, Clovis. **Poder de Polícia**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1979.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação:** transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do Direito Administrativo ordenador. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo de Instrumento nº 47738**, Acórdão, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. designado Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, 26 de agosto de 2020. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2021/3/17/19/41/16/1bf068112ebbfa34b6bcca1a8a86ae4b311a07b9f7891f1285b8d200dcd778de. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral (12626) nº 0600263-08.2020.6.25.0024 - Campo do Brito – SE, Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Brasília, DF, 07 de abril de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, n. 84, p. 25-34, 10 de maio de 2022. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificadadocumento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2022/9/1/15/2/24/4020d724ae6700f1623e6a0ce7ee9f756386cbb80ed08e5e1ba5dd76c5610826. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 22728, Acórdão, Relator Min. Luis Felipe Salomão, Brasília, DF. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, n. 61, p. 327-332, 07 de abril de 2021. Disponível em: https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2023/1/26/17/16/31/daa105e204df410dcd008ab71a2c7ed8dd80fcefcf47c61aad917a53dfeea644. Acesso em: 07 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n° 23.608**, Brasília, DF, 16 de março de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 04 jul. 2022.

Brasil. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **Recurso Eleitoral nº 060046022**, Acórdão, nº 060046022, Rel. José Alberto de Barros Freitas Filho, publicado em Sessão, 13 de novembro de 2020. Disponível em: https://sadppush.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcessoJurisprudencia.do?nproc=060046022&sgcla=RE&comboTribunal=pe&dataDecisao=13/11/2020. Acesso em: 07 dez. 2023.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Ordem pública processual**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CARREIRA, Guilherme Sarri; ABREU, Vinicius Caldas da Gama. **Dos poderes do juiz na execução por quantia certa:** da utilização das medidas inominadas. *In*: TALIMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (Org.). Medidas Executivas Atípicas. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, p. 265-295, 2022.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 10ª ed. Bauru, SP: Edipro, 2002.

CASTILHOS, Ângelo Soares. As novas diretrizes do poder de polícia da propaganda eleitoral segundo o tribunal superior eleitoral. **Revista eletrônica de direito eleitoral e sistema político**. São Paulo, v. 4, n. 1, p. 19-38, jan./jun. 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/7597. Acesso em: 07 dez. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Método, 2019.

DIDIER JR., Fredie *et al*. **Diretrizes para a concretização das cláusulas gerais executivas dos arts. 139, IV, 297 e 536, § 1º, CPC**. *In*: TALIMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (Org.). Medidas Executivas Atípicas. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, p. 329-368, 2022.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado:** critérios para a sua aplicação. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MINAMI, Marcos Youji. **Diálogos sobre o direito eleitoral**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

_____. Punição e coerção na execução e uma breve conversa com J. J. Calmon de Passos. **Revista de Processo**. São Paulo: Ver. dos Tribunais, v. 319, ano 46, p. 195-209, set. 2021.

PICARD, Étienne. Polícia. *In*: ALLAND, Denis; RIALS, Stéphane (org.). **Dicionário da cultura jurídica**. Tradução Ivone Castilho Beneditti. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **O que fazer quando o executado é um cafajeste?** *In*: TALIMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (Org.). Medidas Executivas Atípicas. 3ª ed., rev. e atual. São Paulo: Juspodivm, p. 95-112, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TALAMINI, Eduardo. Medidas coercitivas e proporcionalidade: o caso do whatsapp. *In*: TALAMINI, Eduardo; MINAMI, Marcos Youji (coord.). **Grandes temas do novo CPC:** medidas executivas atípicas. Salvador: Juspodivm, p. 379-402, 2022.

TEODORO, Viviane Rosolia. Cláusulas gerais e conceitos indeterminados: o direito processual como sistema de aplicação e controle. **Revista Forense**, São Paulo, v. 429, ano 115, n. p. jan./jun. 2019.