SUFFRAGIUM
REVISTA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ
TRE-CE

SANÇÕES POR PROPAGANDA ELEITORAL EM DESACORDO COM AS NORMAS SANITÁRIAS NAS ELEIÇÕES 2020: ESTUDO DE CASO DO ACÓRDÃO TSE N° 0600367-86.2020.6.05.0143

SANCTIONS FOR ELECTORAL PROPAGANDA IN DISAGREEMENT WITH HEALTH REGULATIONS IN THE 2020 ELECTIONS: CASE STUDY OF TSE RULING NO. 0600367-86.2020.6.05.0143

Felipe de Almeida Morais
Especialista em Direito Eleitoral (PUC-MG). Servidor efetivo do TRE-CE.
felipe@tre-ce.jus.br

Adriana Soares Alcântara
Doutora em Políticas Públicas (UECE). Servidora efetiva do TRE-CE.
adri.alcantara1969@gmail.com

RESUMO: O presente artigo trata de análise da decisão colegiada proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral nos autos no Agravo em Recurso Especial nº 0600367-86.2020.6.05.0143, ratificando decisão proferida pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia que utilizou como fundamento o preceito inserido na Carta Magna pelo art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020, como também na sua própria Resolução Administrativa nº 39/2020, que previu, em seu art. 5º, § 1º, a aplicação da penalidade pecuniária prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, uma vez que, havendo processamento e apuração dos atos de propaganda eleitoral irregular, restasse comprovada a afronta às suas disposições. Foi utilizada uma metodologia exploratória com pesquisa de jurisprudência eleitoral pontual e comparação de julgados. Concluído o estudo, tem-se que é possível a aplicação de multas por descumprimento das determinações judiciais em tutelas inibitórias que determinarem a não realização ou a suspensão dos atos de propaganda em desacordo com as normas sanitárias, desde que exaradas no corpo de processos jurisdicionais e aplicadas de forma razoável e proporcional à gravidade dos fatos e das condutas.
PALAVRAS-CHAVES: Eleições. Pandemia de COVID-19. Normas regulamentares. Segurança jurídica.

ABSTRACT: This article deals with the analysis of the collegiate decision handed down by the Superior Electoral Court in the proceedings in Special Appeal No. 0600367-86.2020.6.05.0143, ratifying the decision handed down by the Regional Electoral Court of Bahia that used as a basis the precept inserted in the Magna Carta by art. 1°, § 3°, VI, of Constitutional Amendment No. 107/2020, as well as in its own Administrative Resolution No. 39/2020, which provided, in its art. 5°, § 1°, for the application of the pecuniary penalty provided for in art. 36, § 3º, of Law No. 9,504/97, since, if there was processing and investigation of the acts of irregular electoral propaganda, the violation of its provisions was proven. An exploratory methodology was used with research into specific electoral case law and comparison of judgments. Once the study was concluded, it was concluded that it is possible to apply fines for non-compliance with judicial determinations in injunctive relief that determine the non-performance or suspension

of propaganda acts in disagreement with health standards, as long as they are recorded in the body of judicial proceedings and applied in a reasonable and proportional manner to the gravity of the facts and conduct.
KEY-WORDS: Elections. COVID-19 pandemic. Regulatory standards. Legal certainty.

INTRODUÇÃO

O presente artigo investiga a abrangência das decisões da Justiça Eleitoral na aplicação de sanções pecuniárias decorrentes de atos considerados irregulares – em caráter excepcional, sem que houvesse previsão de normas expedidas pelo Poder Legislativo.

A decisão em estudo se encontra inserida em um contexto normativo especial, pois foi proferida durante os períodos de preparação e realização das eleições municipais de 2020, diante do quadro pandêmico de COVID-19, momento em que as administrações públicas viviam o conflito de necessário combate e continuidade de atividades.

Nesse cenário extraordinário e inédito, do ponto de vista do sistema eleitoral brasileiro, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020[1], que adequou o processo eleitoral brasileiro naquele ano às mudanças sociais impostas pela pandemia, postergando a data da eleição para o dia 15 de novembro e alterando diversos prazos do calendário eleitoral previstos na Lei nº 9.504/97 e no Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). Convém ressaltar que tais alterações foram disciplinadas posteriormente pelo TSE por meio da Resolução nº 23.624/2020[2].

A Emenda Constitucional nº 107/2020 instituiu algumas disposições normativas em matérias específicas para o pleito municipal, entre as quais a edição do inciso VI do § 3º do art. 1º, relacionado aos atos de propaganda eleitoral durante a pandemia.

À época dos fatos, os órgãos sanitários estaduais e municipais agiam amparados principalmente pelas disposições da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020[3], que reconheceu a crise sanitária em curso e elencou as medidas de combate à pandemia e de restrição de condutas sociais, bem como pela eficácia da medida cautelar expedida pelo Supremo Tribunal Federal,

1 EC 107/2020 - Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos.
Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver observado o disposto no § 4º deste artigo.
(…)
§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:
(…)
VI - os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional;

2 Promove ajustes normativos nas resoluções aplicáveis às eleições municipais de 2020, em cumprimento ao estabelecido pela Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, promulgada em razão do cenário excepcional decorrente da pandemia da Covid-19.

3 Lei 13.970/2019 - Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

ao apreciar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF[4], que autorizou os entes federativos, no âmbito de suas competências constitucionais e em respeito à sua autonomia administrativa, a adotar medidas orientativas e restritivas de cunho sanitário independente de concordância ou autorização do governo federal. Diante desse quadro normativo e do acirramento das campanhas eleitorais, o TRE da Bahia publicou a Resolução Administrativa nº 39/2020, para orientar seus juízos eleitorais quanto ao cumprimento do preceito constitucional. É sobre esse ato do TRE da Bahia que nosso estudo se debruça, com o intuito de promover uma reflexão acerca do alcance e da aplicação das normas da Justiça Eleitoral no sentido de verificar se houve erro técnico material na formulação da Resolução nº 39/2020 do TRE-BA quando esta previu, de forma abstrata e por analogia, a sanção do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97 para os casos de descumprimento de seus preceitos. Esta é a pergunta de partida.

Trabalhamos com a hipótese de que é possível a edição de normas administrativas cominatórias e carregadas de sentido sancionador, por instâncias da Justiça Eleitoral, desde que precedidas de devido processo legal com todas as seguranças jurídicas e constitucionais de participação no processo.

A escrita se faz em duas seções, a partir da introdução: a primeira seção detalha o processo principal do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, detalhando sua tramitação nos dois graus de jurisdição, e a segunda seção apresenta a revisão jurisprudencial e a revisão bibliográfica, com o intuito de situar o caso e compreender como estão os estudos da matéria, além de avaliar a jurisprudência dos regionais. As considerações finais encerram o trabalho apresentando contribuições para as pessoas que operam o Direito Eleitoral brasileiro.

1 O PROCESSO PRINCIPAL

O presente estudo de caso aborda a análise da decisão colegiada do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proferida em 9 de setembro de 2021 no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 0600367-86.2020.6.05.0143, oriundo do município de Ipecaetá-BA, cujo acórdão foi publicado no Diário da Justiça Eletrônico do TSE nº 217/2021, págs. 124-139, em 24/11/2021.

No ano de 2020, a propaganda eleitoral foi regida pelas diretrizes dos artigos 36 a 57-J da Lei 9.504/97 e pela Resolução TSE nº 23.610/2019, sendo esta a principal norma regulamentadora da propaganda. O poder de polícia é aquele exercido pelos juízes eleitorais, restrito aos preceitos do art. 41 da Lei 9.504/97, que veda a aplicação de multa com base no exercício desse poder, bem como determina que este se restrinja a adotar medidas de cunho inibitório das práticas ilegais, sob pena de sanção apenas em caso de descumprimento ou desobediência a tais ordens judiciais. Ao apreciar a demanda em nível recursal, o TRE da Bahia manteve a multa aplicada pelo juízo de primeiro grau, amparando-se no preceito inserido na Carta Magna pelo art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020, como também na sua própria Resolução Administrativa nº 39/2020, que previu, em seu art. 5º, § 1º, a aplicação da penalidade pecuniária prevista no

[4] A ADPF 672 foi julgada em 13.10.2020, no STF, sob a Relatoria do Min. Alexandre de Moraes.

art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, uma vez que, havendo processamento e apuração dos atos de propaganda eleitoral irregular, restasse comprovada a afronta às suas disposições.

A resolução administrativa prescreveu em seu art. 5º, § 1º, o seguinte:

> Art. 5º O exercício do poder de polícia não afasta a posterior apuração da prática de ato de propaganda eleitoral irregular, abuso do poder político, abuso do poder econômico e/ou crime eleitoral, cumprindo encaminhar os autos do procedimento respectivo ao Ministério Público Eleitoral para as medidas cabíveis.
> § 1º Havendo processamento e apuração dos atos de propaganda eleitoral irregular, se for comprovada a afronta ao disposto nesta resolução, cumprirá aplicar a sanção prevista no art. 36, § 3º da Lei nº. 9.504/97.

A ementa do Regional da Bahia ficou assim redigida:

> Eleições 2020. Recurso eleitoral. Representação. Propaganda Eleitoral Irregular. Tutela Inibitória. Procedência. Realização de comício, carreata e passeata. Sonorização. Utilização de Minitrio. Eventos de grande importância e magnitude. Ostensiva violação às normas sanitárias. Contenção à Pandemia do COVID-19. Art. 1º, § 3º, VI da EC nº 107/2020. Prévio Parecer Técnico. Autoridade Sanitária. Nota Técnica COE Saúde nº 81/2020. Parecer Técnico COE Saúde nº 20/2020. Resoluções Administrativas TRE-BA 30/2020 e 39/2020. Previsão de astreintes. Ausência de comprovação da realização de eventos em data posterior à decisão liminar. Impossibilidade de imposição de astreintes a atos pretéritos. Aplicação de multa por propaganda irregular. Patamar máximo. Art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97. Provimento parcial.
> Diante da Pandemia COVID-19, saliente-se que os atos de campanha devem ser realizados seguindo as regras e exigências expressamente recomendadas pela autoridade sanitária estadual, através do Parecer Técnico COE Saúde nº 20/2020, aliadas às disposições das Resoluções Administrativas TRE-BA 30/2020 e 39/2020, com amparo na Emenda Constitucional nº 107/20, em seu art. 1º, § 3º, VI, sob pena de multa diária, por ato, diante do risco iminente.
> Destaque-se que as limitações impostas não violam os princípios democráticos da liberdade de manifestação do pensamento e da legitimidade dos eleitos, uma vez que estes devem ser compatibilizados com outros, de maior magnitude, como o direito fundamental à vida, à saúde e à dignidade, nele compreendida a segurança sanitária, sobretudo quando, com o advento da Pandemia COVID-19, a comunicação por meio das telecomunicações e, em especial, por meio da internet e respectivas redes sociais, viabilizaram a comunicação, sem prejuízo da propaganda política e da disputa eleitoral.
> Frise-se que este Regional disciplinou os atos de campanha, de forma que pudessem ser realizada[5] com o máximo de segurança possível e em atenção à lisura do prélio e à preservação da isonomia entre os concorrentes, expedindo a Resolução Administrativa nº 39/2020.
> Ressalte-se, por fim, que cabe a esta Justiça Especializada, com o suporte do Ministério Público, dos órgãos municipais e estaduais, bem como o apoio fundamental dos candidatos, partidos e coligações engendrar esforços comuns com o fim de preservar e garantir o bem maior, constitucionalmente amparado, qual seja, a vida e a saúde do povo brasileiro.
> Dá-se parcial provimento ao recurso interposto para manter a aplicação de multa por propaganda irregular no patamar máximo nos moldes do art. 36, § 3º da Lei das Eleições, afastando-se, contudo, a imposição de astreintes, diante da ausência de comprovação de realização dos eventos vedados em data posterior à decisão que concedeu a tutela inibitória e a impossibilidade de condenação a esse título quanto a atos pretéritos.
> RECURSO ELEITORAL (11548) - 0600367-86.2020.6.05.0143 - Ipecaetá/BA. RELATOR: Juiz FREDDY CARVALHO PITTA LIMA.

5 Erro de grafia encontrado na ementa, decidimos não alterar o texto.

Ressaltamos que foi fixada na sentença do juiz zonal uma sanção pecuniária por descumprimento de tutela inibitória – *astreintes* – no valor de R$ 100.000,00 (cem mil reais), não confirmada pelo Regional da Bahia, diante da ausência de comprovação do descumprimento da decisão de 1º grau.

Irresignados com a manutenção da multa, os recorrentes interpuseram o apelo especial ao TSE, distribuído na instância *ad quem* ao Ministro Edson Fachin e levado a julgamento em plenário aos 09/09/2021, data da decisão sob exame. A ementa do Recurso Especial diz que:

> ELEIÇÕES 2020. AGRAVO REGIMENTAL. PROVIMENTO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. ARTIGOS 36, § 3º e 39, § 7º, da Lei 9.504/1997. ATOS DE CAMPANHA E PROPAGANDA ELEITORAL CONTRÁRIOS ÀS MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À COVID-19. EC 107/2020. INCIDÊNCIA DE MULTA. POSSIBILIDADE. DESPROVIMENTO.
> 1. A tese da suposta contrariedade ao art. 39, § 7º, da Lei 9.504/97 carece de prequestionamento. Incidência da Súmula 72 do Tribunal Superior Eleitoral.
> 2. O inciso VI do § 3º do art. 1º da EC 107/2020 previu expressamente a possibilidade de limitação, pela legislação municipal ou pela JUSTIÇA ELEITORAL, de atos de propaganda eleitoral, desde que o ato restritivo esteja baseado em parecer prévio emitido pela autoridade sanitária competente, o que se observa no caso.
> 3. O legislador constitucional, ao disciplinar o adiamento das eleições municipais, condicionou a regularidade dos atos de campanha ao cumprimento das orientações emitidas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19.
> 4. A consequência lógica do descumprimento, nesse contexto, é a incidência das normas erigidas para inibir e punir a propaganda e demais atos irregulares nas eleições, notadamente o Código Eleitoral, a Lei 9.504/1997 e as Resoluções editadas pelo TSE, sem que para tanto seja necessário cogitar de analogia.
> 5. No caso, o valor da multa aplicada – R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) – se justifica diante da gravidade do ato e do desafio enfrentado pela sociedade brasileira e pelas autoridades, o qual exige a máxima efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.
> 6. Agravo Regimental a que se dá provimento para conhecer do Recurso Especial e a ele negar seguimento, mantendo-se a multa aplicada pelo Tribunal de origem.
> AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600367-86.2020.6.05.0143 – Ipecaetá/BA. Relator originário: Ministro Edson Fachin. Redator para o acórdão: Ministro Alexandre de Moraes.

Verifica-se, assim, que a problemática que exsurge diante da decisão do TSE no REspe nº 0600367-86.2020.6.05.0143 é a de manter a aplicação de sanção de multa por propaganda eleitoral em desacordo com as normas sanitárias com base em uma previsão contida em uma resolução administrativa do TRE-BA, uma vez que o texto da Lei 9.504/97 não prevê tais condutas como infrações típicas, e mais, sem que tenha havido a comprovação nos autos da representação de descumprimento ou desobediência a uma ordem judicial acautelatória, conforme reconhecido na decisão. Adicionamos à discussão o fato de que a Corte Superior ratificou decisão do Regional da Bahia em contrariedade com sua jurisprudência.

No referido julgamento, o TSE, por unanimidade, deu provimento ao agravo para destrancar o recurso especial e, por maioria, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, escolhido para redator do acórdão, ficando vencida, na ocasião, a proposta do Ministro Edson Fachin, relator originário, que votou pelo provimento do recurso

especial, afastando a multa cominada. Com essa decisão, o TSE manteve em definitivo a multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) aplicada pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia (TRE-BA) aos candidatos Sueder Santana Silva Santos e Fábio Reis da Silva, postulantes à reeleição aos cargos de prefeita e vice-prefeito, respectivamente, nas eleições municipais de 2020, bem como à Coligação "Ipecaetá na Rota do Crescimento", em sede de representação eleitoral por propaganda realizada em desacordo com as normas sanitárias de combate à pandemia de COVID-19 no estado da Bahia. Os candidatos promoveram eventos que violaram a Nota Técnica COE Saúde nº 81/2020 e o Parecer Técnico COE Saúde nº 20/2020: foram atos de campanha assemelhados a *showmício*, com a participação de elevado número de pessoas sem observância do necessário distanciamento social e do uso obrigatório de máscaras e contando, ainda, com a presença de animador e carro de som (minitrio), durante o período eleitoral de 2020.

Ao analisar o mérito do recurso, o Ministro Fachin, reconhecendo o cerne da questão controvertida na apreciação do fundamento legal para a aplicação da multa, entendeu haver violação ao princípio da legalidade insculpido no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, uma vez que "a sanção de multa pressupõe atuação do Poder Legislativo na elaboração de lei em sentido estrito que descreva a circunstância fática a ser alcançada pela reprimenda legal". Acrescentou, ainda, que, mesmo diante da autorização contida no art. 105 da Lei 9.504/97 para que a Justiça Eleitoral expeça, em caráter regulamentar, instruções necessárias à fiel execução dos ditames legais, tal função normativa não poderia ser exercida por tribunal regional, ainda mais para restringir direitos ou estabelecer sanções diversas daquelas já previstas no texto da lei, revelando-se, pois, inaplicável, por analogia, a penalidade de multa por propaganda eleitoral antecipada prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. Concluiu o relator originário que, diante da ausência de comprovação do descumprimento da tutela inibitória concedida pelo juiz eleitoral, não haveria também fundamento para cominar a sanção por descumprimento das astreintes. Votou, assim, pelo provimento integral do apelo dos recorrentes, afastando a multa eleitoral, no que foi acompanhado pelos Ministros Sérgio Banhos e Carlos Horbach.

No voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, este acompanhou o relator quanto ao provimento do agravo para destrancar o recurso especial, todavia, divergiu, no mérito, quanto à legalidade da sanção aplicada. Primeiramente, o Ministro Moraes discorreu sobre a competência comum atribuída pela Carta Magna aos entes federativos para exercer os cuidados necessários à manutenção da saúde da população no contexto da pandemia, nos termos dos incisos II e IX do art. 23 da Carta Magna, entendendo válidas e aplicáveis as normas técnicas sanitárias estaduais. Acrescentou que, em face da previsão do inciso VI do § 3º do art. 1º da EC 107/2020, era possível à Justiça Eleitoral a restrição dos atos de propaganda eleitoral, desde que a decisão judicial estivesse amparada em parecer prévio emitido pela autoridade sanitária competente. Pontuou, assim, que o legislador constitucional, ao disciplinar o adiamento das eleições municipais, condicionou a regularidade dos atos de campanha ao cumprimento das orientações emitidas para o enfrentamento da pandemia da COVID–19.

Destacou, a seguir, que a consequência lógica do descumprimento, nesse contexto, seria a incidência das normas erigidas para inibir e punir a propaganda e demais atos irregulares nas

eleições, ou seja, o Código Eleitoral e a Lei 9.504/97. Entendeu, pois, que não se tratava, no caso, de aplicação de regra por analogia. Em relação à multa aplicada por propaganda irregular, asseverou o Ministro que a decisão regional encontrava respaldo no princípio da legalidade e que seria possível, portanto, cominar a sanção do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97 para o caso em tela. Votou, ao final, pelo desprovimento do recurso especial para manter a decisão do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, no que foi acompanhado pela Ministra Carmen Lúcia e pelos Ministros Luís Felipe Salomão e Mauro Campbell Marques, formando, assim, a maioria vencedora.

2 REVISÕES DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOGRÁFICA

Por se tratar de debate relacionado ao contexto específico da pandemia ocorrido durante as eleições de 2020 e de um tema inédito do ponto de vista do processo eleitoral, observa-se que a jurisprudência pátria sobre o assunto foi se formando ao longo do tempo em que os recursos contestando as decisões de 1º grau que aplicaram sanções por descumprimento de normas sanitárias começaram a ascender aos tribunais regionais eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral. Ressalte-se, assim, que, por conclusão lógica, não houve previsão de alteração legal ou de norma regulamentar a ser expedida pelo TSE relacionada a esse assunto para as próximas eleições.

A pesquisa feita se voltou para a jurisprudência recente do TSE e dos tribunais regionais eleitorais relacionada ao tema, para melhor compreender tanto o fundamento quanto o alcance do acórdão em estudo. Nesse sentido, foram analisadas outras decisões do TSE e de tribunais regionais eleitorais em casos semelhantes, mas que, diferentemente da decisão analisada neste trabalho, só acataram a cominação de multa quando restou comprovado nos autos o descumprimento de medida judicial consubstanciada em tutela inibitória. Nessa linha de entendimento, citamos como destaques os seguintes precedentes do TSE: o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060034515/BA e o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060040337/GO. Na mesma esteira, citamos as decisões regionais do TRE de Pernambuco, no Recurso Eleitoral nº 060050062/PE, e do TRE de Minas Gerais, no Recurso Eleitoral nº 060035751/MG.

Outros julgados trataram da observância ao princípio da legalidade para imposição de multa em representações eleitorais. É o caso da decisão do TSE referente às eleições de 2018 no Recurso em Representação nº 060098836/DF, da relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, julgado e publicado na sessão de 27/11/2018, em que se travou importante discussão sobre o tema da legalidade estrita e restou confirmada, por maioria, a vedação à multa por realização de enquete eleitoral durante o período eleitoral, por ausência de previsão legal. O entendimento da Corte, nesse julgado, foi inclusive consolidado na redação atual do art. 23, § 2º, da Resolução TSE nº 23.600/2019, que dispõe sobre as pesquisas eleitorais. Consoante a alteração trazida pela Resolução TSE nº 23.676/2021, seria possível o exercício do poder de polícia contra a divulgação de enquetes, com possibilidade de ordem para sua remoção e apresentação da ação cabível.

No que diz respeito à legalidade da sanção aplicada no processo principal, analisamos as decisões de tribunais regionais eleitorais que negaram a aplicação de multa em representações por descumprimento de normas sanitárias por não haver previsão legal e nem comprovação de descumprimento de decisão judicial. É o caso das decisões do TRE do Ceará, no Recurso Eleitoral nº 060048039/CE, e do TRE do Amazonas, no Mandado de Segurança nº 060023767/AM, cujas ementas transcrevemos a seguir:

> RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. ATOS DE CAMPANHA ELEITORAL. PANDEMIA. COVID 19. INOBSERVÂNCIA DOS PROTOCOLOS SANITÁRIOS. DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE ASTREINTES. MULTA AFASTADA. SENTENÇA REFORMADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.
> 1. Conforme narrado, cuida-se de recurso eleitoral interposto em face de sentença do Juízo da 5ª Zona Eleitoral, que julgando procedente representação os condenou os Recorrentes ao pagamento de multa, solidária, no valor de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais).
> 2. A presente ação foi proposta em razão de descumprimento de decisão liminar, ID nº 11840314, proferida em 03 de outubro de 2020, nos autos do Processo nº 0600475-17.2020.6.06.0005, que proibiu a realização de eventos de campanha eleitoral gerador de aglomeração de pessoas, em razão das medidas sanitárias de combate à pandemia do Corona Vírus.
> 3. O descumprimento teria se concretizado na realização de reunião e após carreata realizadas nos dias 06 e 07 de outubro de 2020, respectivamente, do centro da cidade até as localidades de Candeia Boa Vista e Mondego.
> 4. Entretanto, não há na suposta decisão descumprida qualquer arbitramento de multa, a título de astreinte, sendo a única medida a ser tomada em caso de descumprimento "a imediata cessação do ato pela autoridade policial local, com apreensão do veículo responsável pela sonorização do evento, e com a instauração de procedimento criminal para apuração do crime de desobediência eleitoral, previsto no art. 347 do Código Eleitoral", "sem prejuízo da apuração do eventual cometimento do crime previsto no art. 268, do CP".
> 5. É cediço que não cabe a aplicação de multa em exercício de poder de polícia, cabendo tão somente, providenciar-se a cessação do ato e, caso existente a previsão de astreinte em ação de tutela inibitória com obrigação de não fazer proposta, impor multa em caso de descumprimento, nos termos do art. 537 do Código de Processo Civil.
> 6. Dessa forma, não há como se aplicar multa sem previsão legal ou em razão de descumprimento de ordem judicial sem prévia cominação. Caso dos autos.
> 7. Destarte, embora seja evidente o descumprimento das normas sanitárias pelos ora Recorrentes, identifica-se vício decisório insanável que impede a aplicação da multa a estes, qual seja, a ausência de decisão judicial anterior ao evento com previsão de multa em caso de descumprimento.
> 8. Assiste razão à Procuradoria Regional Eleitoral quando afirma que "o que se depreende destes autos é que, realmente, a sentença aplicou multa aos representados como penalidade pelos eventos infratores às normas sanitárias estaduais sem que houvesse sido estipulado qualquer preceito cominatório enquanto medida assecuratória da decisão lavrada nos autos do processo nº 0600475-17.2020.6.06.0005 previamente aos eventos compreendidos como ilícitos de responsabilidade dos recorrentes. Logo, é inconcebível a manutenção de coima sem alguma previsão legal ou judicial".
> 9. Pelo exposto, diante da ausência de previsão de astreinte na decisão liminar descumprida, resta impossível a aplicação de multa aos Recorrentes.
> 10. Sentença reformada. Multa afastada.
> 11. Recurso conhecido e provido.
> RE nº 060048039 Acórdão nº 0600480-39 BATURITÉ - CE.
> Relator(a): Des. RAIMUNDO DEUSDETH RODRIGUES JUNIOR.
> Julgamento: 10/11/2021. Publicação: 17/11/2021.

> ELEIÇÕES 2020. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR VEDANDO A REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL QUE GERE AGLOMERAÇÕES. PODER DE POLÍCIA. EXTRAPOLAÇÃO. ATO ILEGAL. SEGURANÇA CONCEDIDA.
> 1. Tem-se no princípio da legalidade uma norma basilar a ser aplicada à propaganda eleitoral, que somente poderá ser derrogada por lei expressa, sendo insuscetível de supressão pelos participantes do processo eleitoral, inclusive por ato do próprio Poder Judiciário.
> 2. Recentemente, em razão da pandemia da Covid-19, o Congresso Nacional editou Emenda Constitucional de n. 107/2020 que prevê, em seu art. 1º, § 3º, inc. IV, possibilidade da legislação municipal e da Justiça Eleitoral, desde que baseadas em pareceres técnicos de autoridades sanitárias estaduais ou nacionais, limitar o exercício da propaganda.
> 3. No caso em questão, a Portaria do Juízo Eleitoral da 08ª Zona Eleitoral, responsável pela jurisdição eleitoral do Município de Coari – Amazonas, vedou a realização de atos de propaganda eleitoral passíveis de gerar aglomerações.
> 4. Ocorre que a limitação imposta pelo Excelentíssimo Juízo Eleitoral extrapolou as normas de saúde vigentes, uma vez impossibilitou qualquer reunião de pessoas para fins de propaganda eleitoral. Atualmente, as regras sanitárias estabelecidas pelos órgãos de vigilância competentes não proíbem as reuniões de pessoas, pois estabelecem, tão somente, normas de condutas a serem rigorosamente seguidas pelos participantes de tais eventos, com o intuito de evitar a transmissão do vírus.
> 5. Segurança concedida para anular a Portaria n. 005-2020-8ªZE/TRE-AM.
> MS Nº 0600237-67.2020.6.04.0000 – COARI – AMAZONAS.
> Julgamento em 29/10/2020 – Publicado em sessão de 29/10/2020.

Ressaltamos que outro ponto crucial para o deslinde da questão controvertida neste estudo consiste em analisar a jurisprudência referente à previsão do art. 105 da Lei das Eleições, que trata do permissivo legal que confere apenas ao TSE a competência para editar os atos normativos regulamentares (instruções, na forma de resoluções) para fiel cumprimento da Lei 9.504/97. Nesse sentido, destacamos como importantes vetores orientativos as decisões da Corte Superior Eleitoral no Recurso Especial Eleitoral nº 64770/RJ e no Recurso Especial Eleitoral nº 213773/RS, que invalidaram as normas advindas de instruções regionais.

Com relação à revisão bibliográfica, item importante para a continuidade das pesquisas, ressaltamos que a decisão analisada é recente, proferida em caráter excepcional, no mês de setembro de 2021. Aborda tema específico relacionado à ocorrência registrada nas eleições municipais de 2020. A justificativa é necessária e coerente com a pouca produção na doutrina especializada. Há pesquisas publicadas que dizem sobre os impactos da pandemia no processo eleitoral de 2020 registrando as alterações procedimentais, como a implementação de medidas de distanciamento, com proibições de aglomerações, a realização de convenções no formato virtual (Nilin, 2021). Sobre os impactos da pandemia dentro das organizações partidárias, ocasionando alterações nos modos de agir de cada partido, citamos Alcântara e Parente (2021) que dizem da rápida informatização para suprir ações que não podiam ser feitas presencialmente, nos Cartórios Eleitorais, somadas à alteração nos calendários de filiação e composição de órgãos provisórios para fazerem face às eleições municipais.

A decisão judicial em análise se encontra fundada em determinados preceitos normativos fundamentais para sua compreensão, tais como: a legalidade estrita para imposição das sanções

em propaganda eleitoral, os limites da atuação dos juízes eleitorais no exercício do poder de polícia e a função normativa exclusiva do TSE para regulamentar as prescrições normativas da Lei Eleitoral. Isso posto, concentramos nosso estudo bibliográfico nesses preceitos. Quanto à função normativa do TSE para regulamentar a lei eleitoral, tem-se que, apesar da Constituição não prever essa função, ela consta do artigo 1º, parágrafo único, e do artigo 23, IX, ambos do Código Eleitoral, bem como está delimitada pelo art. 105 da Lei 9.504/97 (GOMES, 2020, p. 162-163). No mesmo sentido, há quem sustente que "por exceção, admite-se que o TRE possa expedir as instruções, mas apenas para regular as eleições suplementares (…), nos termos do art. 1º, § 2º, da Resolução TSE nº 23.472/2016" (ZILIO, 2020, p. 36). Ademais, segundo o autor, "é fundamental a compatibilidade do conteúdo da resolução com o regramento vigente – e nunca o extravasamento do poder regulamentador, com burla ao conteúdo legislativo" (ZILIO, 2020, p. 37).

No que concerne ao poder de polícia exercido pelos juízes eleitorais e à utilização das tutelas provisórias na fiscalização da propaganda eleitoral para inibir ou impedir atos irregulares, colhemos as lições da obra de Alexandre Freire Pimentel no sentido de que "dentre as atribuições do poder de polícia não se inclui a de aplicar multas aos infratores que não regularizam ou não retiram a propaganda irregular, após a determinação judicial-administrativa" (PIMENTEL, 2019, p. 243-244). E mais à frente, ressalta o eleitoralista que, apesar do juiz da propaganda poder advertir que o não atendimento à sua determinação pode ensejar a aplicação de multa, essa "somente deve ser aplicada em processo jurisdicional instaurado por iniciativa do Ministério Público Eleitoral ou dos demais legitimados, no qual se garanta ao demandado o direito à ampla defesa" (PIMENTEL, 2019, p. 256).

Registre-se, por fim, como referência para melhor compreensão do alcance da regra instituída pelo art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020, o entendimento de Castro e Zilio. Comentando a regra que fundamentou a restrição dos atos de campanha que violassem as normas sanitárias de combate à pandemia, os autores reforçam o entendimento de que descabe à lei municipal qualquer competência para editar normas quanto à propaganda eleitoral e que o termo "decisão" empregado pela norma constitucional somente pode ser compreendido como um ato privativo da Justiça Eleitoral, no exercício da fiscalização da propaganda, que venha a determinar a restrição de atos de campanha, com a condicionante de estar devidamente fundamentado nas normas e pareceres técnicos das autoridades sanitárias estaduais ou federais. Não poderia, assim, a juíza ou o juiz impor restrições que não estivessem diretamente vinculadas às prescrições dos órgãos de segurança sanitária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo traz à reflexão o entendimento do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, ratificado pelo Tribunal Superior Eleitoral, confirmando aplicação de multa às irregularidades praticadas no momento pandêmico com a feitura de atos que contrariavam as regras preventivas à COVID-19. Verificamos, no estudo, que a jurisprudência das cortes eleitorais, por ocasião do julgamento analisado, se encontrava fortemente consolidada quanto à impossibilidade da

aplicação das sanções pecuniárias por propaganda eleitoral irregular em face de ausência de previsão legal e de regulamentação própria advinda do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse sentido, compreende-se que não seria permitido aos tribunais eleitorais dos estados e do Distrito Federal dispor sobre regulamentação ou aplicação da Lei Eleitoral em atos normativos próprios.

Durante as eleições municipais de 2020, os atos de propaganda eleitoral, mesmo aqueles cuja conduta não fosse vedada por lei, estavam condicionados à observância das normas sanitárias estaduais ou federais de prevenção e combate à pandemia de COVID-19, por força da norma constitucional instituída no art. 1º, § 3º, VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020. Por outro lado, o poder de polícia exercido na fiscalização da propaganda eleitoral, atribuído por lei aos juízes eleitorais, está adstrito a fazer cessar o ato ilegal, porém, sem a possibilidade de cominar sanção pecuniária, o que só pode ser prescrito no curso do devido processo legal, conforme preceitua o art. 41 da Lei das Eleições e o entendimento dominante na jurisprudência e na doutrina abalizada.

Observa-se, portanto, que a edição da Resolução nº 39 do TRE-BA, além de enumerar os atos de campanha que deveriam ser evitados, com base nas normas técnicas sanitárias estaduais, instituiu, em seu art. 5º, § 1º, uma previsão abstrata e genérica de aplicação da sanção do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97, que trata, frise-se, da sanção por propaganda extemporânea antecipada. O questionamento que se apresenta é: teria o TRE baiano excedido os limites legais e jurisprudenciais em sua função regulamentar para, de fato, instituir sanção pecuniária de forma "analógica", como bem delineou o Ministro Edson Fachin em seu voto? A reflexão acerca dessa possibilidade é um convite para que analisemos os limites das decisões proferidas pela Justiça Eleitoral.

A decisão colegiada do TSE que analisamos, ainda que voltada a uma efetiva ação por parte da Justiça Eleitoral para fazer cumprir a orientação normativa da Emenda Constitucional nº 107/2020, como se depreende do voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes, findou por chancelar a atribuição normativa do Regional baiano.

Chegou-se ao entendimento, pela investigação desenvolvida, que a aplicação de multas por descumprimento das determinações judiciais em tutelas inibitórias que determinarem a não realização ou a suspensão dos atos de propaganda em desacordo com as normas sanitárias foi uma decisão pontual e aceita naquele caso. A sua aplicabilidade, mesmo em processos jurisdicionais e a partir da análise da gravidade dos fatos e das condutas, deve ser feita ainda de forma ponderada e a depender dos casos. No caso em análise, havia a necessidade de observância do devido processo legal, com a válida intimação da decisão aos responsáveis pelos atos irregulares e a posterior comprovação nos autos do efetivo descumprimento.

Entendemos, portanto, que dois foram os caminhos abertos pela decisão do TSE: a) a criação de precedente para que novas sanções possam ser criadas com a finalidade de punir propagandas eleitorais sem normativos legais e jurisprudenciais, como decorrência do poder de polícia e, ou, b) entender que a decisão analisada foi única e aplicada em caso de absoluta excepcionalidade, com tendência minoritária e sem relevância para a categoria de precedentes. Temas como esses merecem estudo e reflexão por operadores(as) do Direito.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Adriana S. PARENTE, Francisco Josenio, Organização Partidária em tempos de pandemia: estratégias partidárias e eleições municipais. **Revista Conhecer**: debate entre o público e o privado, Fortaleza, v. 11, n. 26. p. 265-283, 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas. **Processo nº 0600237-67.2020.604.0000/AM**. Rel. Juiz Jorge Manoel Lopes Lins. Publicado em sessão, 29 out. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Processo nº 0600480-39.2020.6.06.0005/CE. Rel. Juiz Raimundo Deusdeth Rodrigues Júnior. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, 17 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. **Processo nº 0600357-51.2020.6.13.0165/MG**. Rel. Desemb. Itelmar Raydan Evangelista. Publicado em sessão, 11 nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. Processo nº 0600500-62.2020.6.17.0057/PE. Rel. Juiz Marcus Vinícius Nonato Rabelo Torres. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco**, Recife, 26 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral: **Processo nº 0000647-70.2014.6.19.0000/RJ**. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. Publicado em sessão, 9 set. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo nº 0002137-73.2014.6.21.0000/RS. Rel. Min. Henrique Neves da Silva. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 19 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral: Processo nº 0600345-15.2020.6.05.0115/BA. Rel. Min. Benedito Gonçalves. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 22 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo nº 0600403-37.2020.6.09.0105/GO. Rel. Min. Benedito Gonçalves. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 23 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo nº 0600988-36.2018.6.00.0000/DF**. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Publicado em sessão, 27 nov. 2018.

CASTRO, Edson de Resende, ZILIO, Rodrigo López. **EC 107/2020**: breves comentários. Disponível em: https://ava.tre-rs.jus.br/ejers/pluginfile.php/9265/mod_resource/content/3/EC%201072020%20-%20breves%20coment%C3%A1rios.pdf. Acesso em: 20 jan. 2025.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NILIN, Danyelle. Eleições na Pandemia: estratégias, discursos e atores. *In*: Freitas da Silva, Emanuel (org.). **Eleições Municipais, cenários, disputas e resultados políticos**. Fortaleza: Edmeta, 2021. p. 10-29.

PIMENTEL, Alexandre Freire. **Propaganda Eleitoral**: poder de polícia e tutela provisória nas eleições. Belo Horizonte: Forum, 2019.

ZILIO, Rodrigo Lopez. **Direito Eleitoral**. 7 ed. Salvador: Jus Podium, 2020.