EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO.

Processo : **Recurso eleitoral 0600063-58.2020.6.17.0077**
Recorrentes : Francisco Hélder Saraiva Moreira
: Movimento Democrático Brasileiro
Recorrido : Ministério Público Eleitoral
Relator : Juiz Rodrigo Cahu Beltão

Parecer 26.209/2020-PRE/PE (Par/PRE/PE/WCS/3.983/2020)

ELEITORAL. ELEIÇÕES 2020. PROPAGANDA ANTECIPADA. CONVENÇÃO PARTIDÁRIA COM CARREATA. AGLOMERAÇÃO DE PESSOAS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE CANDIDATOS. CONTEÚDO ELEITORAL. GRAVIDADE DA CONDUTA.

1. Configura ato de propaganda por meio proscrito realizar convenção partidária (por definição, realizada antes do início do período de propaganda), com emprego de elementos típicos de propaganda (telão para transmissão e prática de carreata com "buzinaço").

2. Evidencia-se desequilíbrio entre futuros candidatos diante da realização de ato típico de campanha (carreata), com participação de grande quantidade de veículos, o que provocou, além do incontestável ilícito eleitoral, aglomeração irresponsável e criminosa de pessoas, em desobediência às normas sanitárias de prevenção da pandemia de covid-19, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2 ou 2019-nCoV).

3. Realização de carreata em pequena cidade e aglomeração de pessoas em desobediência às normas sanitárias são circunstâncias que demonstram gravidade da conduta e justificam fixação da multa acima do valor mínimo legal (art. 124 da Resolução 23.610/2019, do Tribunal Superior Eleitoral).

4. Constitui circunstância que revela impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda (art. 40-B, parágrafo único, da Lei 9.504/1997) o fato de convenção realizar-se com intenção de antecipar a propaganda eleitoral, diante dos elementos propagandísticos utilizados, como telão em área externa para transmissão do evento, e não seria crível que, em pequeno município do interior do estado, os recorrentes não tivessem conhecimento da organização de carreata de seu partido.

5. Parecer por não provimento do recurso.

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

1 RELATÓRIO

1. Cuida-se de recurso eleitoral interposto contra sentença da 77ª Zona Eleitoral, que julgou procedente pedido em representação proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL em face de FRANCISCO HÉLDER SARAIVA MOREIRA, o qual se apresenta como "DIM SARAIVA", e do partido MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB), por propaganda eleitoral antecipada na convenção do partido no Município de Cabrobó (PE), em 16 de setembro de 2020.
2. Os recorrentes alegam que: (a) não possuíam prévio conhecimento da carreata, não a organizaram, não a realizaram, não participaram dela nem formularam pedido explícito ou implícito de votos, mas se limitaram à veiculação da data da eleição, do número e da nomenclatura do partido, em evento interno para seus filiados e convencionais; (b) inexistem elementos a comprovar que a carreata ocorreu após a convenção, pois, na representação, a Promotoria Eleitoral asseverou que a carreata seria antes da convenção. Requerem, caso mantida a condenação, redução do valor da multa.
3. Contrarrazões apresentadas pelo Ministério Público Eleitoral.
4. É o relatório.

2 DISCUSSÃO

5. O recurso é tempestivo. A sentença foi publicada no mural eletrônico em 26 de setembro de 2020 (certidão 6875711), e o recurso foi interposto na mesma data, no prazo do art. 22 da Resolução 23.608, de 18 de dezembro de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral.[1]
6. A partir da alteração da Lei das Eleições (Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997) pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, houve flexibilização das normas relativas à propaganda eleitoral antecipada, devido à introdução do art. 36-A:

> Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> I – a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet,

[1] "Art. 22. Contra sentença proferida por juiz eleitoral nas eleições municipais é cabível recurso, nos autos da representação, no PJe, no prazo de 1 (um) dia, assegurado ao recorrido o oferecimento de contrarrazões em igual prazo, a contar da sua intimação para tal finalidade (Lei 9.504/1997, art. 96, § 8º)."

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II – a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

III – a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

IV – a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

V – a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

VI – a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII – campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do *caput*, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015).

7. O objetivo da norma foi ampliar o debate político, salutar para a democracia. Conforme esse art. 36-A, é permitido expor plataformas e projetos políticos, realizar discussão sobre políticas públicas, planos de governo e alianças partidárias visando às eleições e debates entre pré-candidatos, divulgar posicionamento sobre temas políticos, pedido de apoio político e divulgação de pré-candidatura, desde que não haja pedido de votos.

8. Conquanto a Lei 13.165/2015 tenha ampliado sensivelmente o conteúdo do art. 36-A, o Tribunal Superior Eleitoral definiu parâmetros para diferenciar atos lícitos de pré-campanha e atos de propaganda eleitoral antecipada (ilícitos), quando julgou recentemente o agravo regimental no agravo interno 0600091-24.2018.6.03.0000/AP (sem destaques no original):

DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2018. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO.

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

> 1. Agravo interno contra decisão monocrática que negou seguimento a agravo nos próprios autos interposto para impugnar decisão de inadmissão de recurso especial eleitoral.
>
> 2. Na análise de casos de propaganda eleitoral antecipada, é necessário, em primeiro lugar, determinar se a mensagem veiculada tem conteúdo eleitoral, isto é, relacionado com a disputa.
>
> 3. **Reconhecido o caráter eleitoral da propaganda, deve**[m]**-se observar três parâmetros alternativos para concluir pela existência de propaganda eleitoral antecipada ilícita: (i) a presença de pedido explícito de voto; (ii) a utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda; ou (iii) a violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos.**
>
> 4. No caso, conforme já destacado na decisão agravada, (i) a expressão "conclamando à todos [sic] uma união total por Calçoene" não traduz pedido explícito de votos, bem como (ii) o acórdão regional não traz informações sobre o número de pessoas que tiveram acesso à publicação ou sobre eventual reiteração da conduta, de modo que não há como concluir pela mácula ao princípio da igualdade de oportunidades. Ademais, o impulsionamento de publicação na rede social Facebook não é vedado no período de campanha, mas, sim, permitido na forma do art. 57-C da Lei nº 9.504/1997.
>
> 5. Na ausência de conteúdo eleitoral, ou, ainda, de pedido explícito de votos, de uso de formas proscritas durante o período oficial de propaganda e de qualquer mácula ao princípio da igualdade de oportunidades, deve-se afastar a configuração de propaganda eleitoral antecipada ilícita, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997.
>
> 6. Agravo interno a que se nega provimento.[2]

9. Segundo o TSE, haverá propaganda antecipada se o ato praticado possuir caráter eleitoral e preencher um destes três requisitos, alternativamente: (a) presença de pedido explícito de voto; (b) utilização de formas proscritas no período oficial de propaganda; (c) violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos. Além disso, é condição para aplicar a multa do art. 36, § 3º, da Lei 9.504/1997, que a conduta tenha sido praticada pelo próprio beneficiário ou, se não for o caso, quando comprovado prévio conhecimento deste.

10. Não há dúvida de que reunião permitida pela legislação eleitoral (convenção partidária) foi realizada em desacordo com as normas e assumiu contornos de ato típico de propaganda eleitoral (carreata), com intuito de beneficiar indevidamente o candidato a prefeito.

[2] Tribunal Superior Eleitoral. Agravo interno no agravo regimental 0600091-24.2018.6.03.0000/AP. Relator: Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO. *Diário da Justiça eletrônico* 123, 5 fev. 2020, p. 61.

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

11. Segundo JOSÉ JAIRO GOMES,[3] "Convenção é a reunião ou assembleia **formada pelos filiados a um partido político** – denominados convencionais – cuja finalidade é eleger os que concorrerão ao pleito."

12. Por se tratar de ato que visa à tomada de uma das decisões mais estratégicas e sensíveis para uma agremiação política (escolha dos candidatos), é de sua natureza que ocorra de forma reservada, discreta, sem participação de não filiados. Ao permitir realização de encontros, seminários e congressos para definir planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, o art. 36-A, II, da Lei das Eleições, frisa a necessidade de sua realização em ambiente fechado e a possibilidade de sua divulgação somente por instrumentos de comunicação **intrapartidária**.

13. A ocorrência de carreata com "buzinaço" e aglomeração de pessoas no Município de Cabrobó foi comprovada pelas provas juntadas pela Promotoria Eleitoral e não é negada pelos recorrentes. As fotografias e vídeos disponibilizados em atalho (*link*) juntado pelo Ministério Público Eleitoral (documento 6873911) demonstram os fatos. O evento realizou-se em local fechado, porém com transmissão para o público em geral, por meio de telão.

14. **Carreata com mensagem de cunho eleitoral e transmissão de convenção por meio de telão são atos de campanha eleitoral** e não se incluem nas normas permissivas do art. 36-A da Lei 9.504/1997. O caso evidencia nítido desequilíbrio entre os futuros candidatos. Houve realização de ato típico de campanha (carreata), com presença maciça de eleitores não filiados ao MDB.

15. Ao julgar quadro fático semelhante, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais concluiu que configura propagada antecipada carreata e showmício em convenções partidárias realizadas com amplas divulgação e participação de não filiados, associados a elementos típicos de propaganda:

> Eleições 2016. Recurso Eleitoral. Representação. Propaganda extemporânea. Prévias. Convite. Facebook. Convenções. Carreata. Showmício. Procedência. Condenação. Multa.
>
> Prévias partidárias devem ser direcionadas exclusivamente a membros do partido. Propaganda intrapartidária é permitida, contudo deve ocorrer no âmbito do partido para o fim específico de escolher o candidato dentre àqueles que compõem a agremiação partidária para representarem a legenda. Ampla divulgação do chamamento pela rede social Facebook direcionada à população em geral associada à ostensiva carreata realizada logo após a reunião com várias pessoas de vestimentas e bandeiras vermelhas, com potencial de atingir os cidadãos em geral. Propaganda eleitoral antecipada configurada.

[3] GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 332.

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

Recurso não provido.[4]

16. Também chama atenção o aspecto de massificação dessa propaganda no município, ante a grande quantidade de pessoas e veículos, o que provoca, para além da presença incontestável do ilícito eleitoral, aglomeração criminosa em desobediência às normas sanitárias (à luz do art. 268 do Código Penal).[5]

17. A situação de pandemia de covid-19, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2 ou 2019-nCoV), certamente exige atenção dos poderes públicos e vem sendo objeto, também, de ações do Ministério Público Eleitoral e de fiscalização por parte da Justiça Eleitoral.

18. Em ano de eleições, nesse contexto historicamente anômalo, deve o processo eleitoral ser regulado e fiscalizado de perto, tendo em vista os riscos que decorrem de aglomerações que tendem a ocorrer em várias de suas etapas, seja na pré-campanha, seja durante a campanha, seja no dia da votação.

19. Em resposta à consulta 0600529-89.2020.6.17.0000, formulada por esta Procuradoria Regional Eleitoral, esse tribunal decidiu:

> CONSULTA FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. CONHECIMENTO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS NORMAS LEGAIS FUNDAMENTADAS EM PARECER TÉCNICO DAS AUTORIDADES SANITÁRIAS ESTADUAIS E FEDERAIS. POSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE ATOS DE PROPAGANDA, DE PRÉ-CAMPANHA (ART. 30-A, DA LEI 9.504/97) E DAS CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS DE FORMA PRESENCIAL DESDE QUE ATENDAM ÀS NORMAS SANITÁRIAS QUE ESTABELECEM MEDIDAS PARA ENFRENTAMENTO DO ATUAL CENÁRIO DE PANDEMIA.
>
> 1. Considerando o teor da previsão do inciso VI, § 3º, do art. 1º da EC nº 107/20 e o disposto no § 1º, art. 7º, da Resolução TSE nº 23.623/20, os atos de propaganda eleitoral de natureza externa ou intrapartidária que gerem aglomeração de pessoas (como comícios, carreatas, passeatas, caminhadas, reuniões, confraternizações, distribuição e afixação de adesivos, entre outros); os atos do período conhecido como pré-campanha, referidos no art. 36-A da Lei das Eleições (Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997); e a realização das convenções partidárias presencias são permitidos desde que atendam às normas vigentes fundamentadas em prévio parecer técnico emitido por autoridades sanitárias da União e do Estado de Pernambuco, em razão da pandemia decorrente do Covid-19, dentre as quais, a título de exemplo, o atual limite de 10 pessoas (art. 14 do Decreto Estadual 49.055/20) concentradas no mesmo ambiente, **necessidade de verificação do**

[4] Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Recurso eleitoral 31.471/MG. Rel.: Juíza CLÁUDIA APARECIDA COIMBRA ALVES. 2 fev. 2017, un. *DJe do TRE/MG*, 10 fev. 2017.

[5] "Infração de medida sanitária preventiva
Art. 268. Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa:
Pena – detenção, de um mês a um ano, e multa.
Parágrafo único. A pena é aumentada de um terço, se o agente é funcionário da saúde pública ou exerce a profissão de médico, farmacêutico, dentista ou enfermeiro."

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

> **distanciamento social, além do uso obrigatório de máscaras pelos participantes e a necessária advertência neste sentido**, podendo a Justiça Eleitoral, no seu exercício do poder de polícia administrativo, inibir as práticas que contrariem as referidas normas sanitárias.
>
> 2. Deliberou-se, igualmente, orientar os partidos no sentido de realizar as convenções partidárias preferencialmente pelo meio virtual.
>
> 3. Consulta conhecida e respondida nos termos acima especificados.[6]

20. Infere-se desse contexto a finalidade de vincular o pré-candidato a futura candidatura às eleições municipais de 2020, em momento não autorizado pela legislação eleitoral. É evidente que os representados buscaram, de modo prematuro, ilegal e sanitariamente irresponsável, impulsionar potencial candidatura do pré-candidato no pleito iminente, o que configura propaganda eleitoral antecipada com uso de meio proscrito.

21. Alegam os recorrentes que não tinham prévio conhecimento da realização da carreata.

22. De acordo com o art. 36, § 3º, da Lei 9.504/1997, imposição de multa ao beneficiado por propaganda antecipada depende de comprovação de seu prévio conhecimento. O art. 40-B, parágrafo único, da mesma lei, disciplina que a responsabilidade do candidato estará demonstrada se "as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda."[7] É o caso dos autos.

23. A convenção foi realizada com a intenção de antecipar a propaganda eleitoral, diante dos elementos propagandísticos utilizados, sobretudo telão na área externa para transmissão do evento. Não seria crível que, em pequeno município do interior do Estado, com apenas 34.503 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística,[8] os recorrentes não tivessem conhecimento da organização da carreata. Além disso, o fato chegou ao conhecimento da Promotoria Eleitoral antes de sua ocorrência, tanto é que foi requerida tutela de urgência para impedir sua realização.

24. A esse propósito, corretamente entendeu o juiz, conforme se vê na sentença:

> No caso dos autos, as circunstâncias demonstram ser impossível que os

[6] TRE/Pernambuco. Consulta 0600529-89.2020.6.17.0000. Rel.: Desembargador CARLOS FREDERICO GONÇALVES DE MORAES. *DJe* 177, 2 set. 2020 (sem destaque no original).

[7] "Parágrafo único. A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda."

[8] Disponível em <https://is.gd/IBGE0013> ou <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/cabrobo/panorama>. Acesso em 17 out. 2020.

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br

> representados não tivessem conhecimento da carreta que seria realizada com utilização de minitrio e/ou som automotivo promovendo os pré-candidatos e animando os eleitores, além de aglomeração de pessoas.
>
> Isso porque, é de notório conhecimento popular que em municípios pequenos do interior do Estado, qualquer notícia, em especial aquela relacionada à política, é rapidamente divulgada e transmitida pelos moradores, de modo que não é crível a tese levantada de desconhecimento do fato, até porque a carreta foi de grande monta. Ademais, constam nos autos divulgação de possível carreta antes mesmo do evento, restando indubitável a ciência e responsabilidade dos representados na caracterização da propaganda antecipada.

25. Os recorrentes, portanto, detinham prévio conhecimento da carreata. É muito conhecida a estratégia de atribuir a terceiros, preferencialmente desconhecidos, a responsabilidade por propaganda ilegal. O prévio conhecimento estipulado na lei, evidente no caso, torna o pré-candidato corresponsável pela realização antecipada e ilegal dos atos ilegais.

26. Em relação ao valor da sanção, realização de carreata em pequena cidade do interior, como é o caso de Cabrobó, com apenas 34.503 habitantes, como se viu, e aglomeração de pessoas em desobediência às normas sanitárias em razão da pandemia, são circunstâncias que demonstram enorme gravidade da conduta promovida pelos representados e justificam amplamente fixação da multa acima do mínimo legal. Teria sido mesmo desejável que a Promotoria Eleitoral houvesse recorrido para majorar o valor da multa, consoante permite, em casos graves como este, o art. 124 da Resolução 23.610, de 18 de dezembro de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral.[9]

3 CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral opina por não provimento do recurso.

Recife (PE), 18 de outubro de 2020.

[Assinado eletronicamente.]

WELLINGTON CABRAL SARAIVA
Procurador Regional Eleitoral

[9] "Art. 124. Na fixação das multas de natureza não penal, o juiz eleitoral deverá considerar a condição econômica do infrator, a gravidade do fato e a repercussão da infração, sempre justificando a aplicação do valor acima do mínimo legal.
Parágrafo único. A multa pode ser aumentada até 10 (dez) vezes se o juiz ou tribunal considerar que, em virtude da situação econômica do infrator, é ineficaz, embora aplicada no máximo (Código Eleitoral, art. 367, § 2º)."

Rua Frei Matias Tévis, 65, Ilha do Leite | 50070-465 Recife (PE)
(81) 3081.9980 | www.prepe.mpf.mp.br | prepe-eleitoral@mpf.mp.br