



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS

RECOMENDAÇÃO PRE-AL Nº 04, de 20 de outubro de 2026.

EMENTA: LIBERDADE DE EXPRESSÃO E MANIFESTAÇÃO POLÍTICA. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO PLURALISMO DEMOCRÁTICO. “PANELAÇOS” COMO FORMA TRADICIONAL E LEGÍTIMA DE MANIFESTAÇÃO POLÍTICA E DE EXPRESSÃO. TIPICIDADE CONGLOBANTE. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS NORMAS PENAIIS E CONTRAVENCIONAIS. VEDAÇÃO À SELETIVIDADE ARBITRÁRIA. ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E PROPORCIONALIDADE NA ATUAÇÃO POLICIAL. RECOMENDAÇÃO ÀS FORÇAS DE SEGURANÇA PÚBLICA.

A **PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS**, por intermédio de seu Procurador Regional Eleitoral, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, notadamente as previstas nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal de 1988, no artigo 77, da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993, bem como à luz do art. 24, VIII c/c art. 27, §3º, ambos do Código Eleitoral, resolve expedir a presente **RECOMENDAÇÃO**, nos seguintes termos:

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo a cidadania e o pluralismo político entre seus fundamentos (art. 1º, II e V, da Constituição Federal);

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da Constituição Federal), com a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais necessárias ao exercício de suas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS

funções constitucionais;

CONSIDERANDO ser atribuição legal do Ministério Público expedir recomendações visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover (art. 6º, inciso XX, da LC nº 75/93);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal assegura as liberdades de manifestação do pensamento, expressão e reunião pacífica (art. 5º, IV, IX e XVI), garantias indispensáveis ao debate democrático, à participação política e à livre formação da vontade popular;

CONSIDERANDO que a liberdade de expressão política abrange manifestações públicas de apoio, crítica, oposição e inconformismo em relação a candidatos, partidos e agentes públicos, inclusive quando contundentes ou incômodas, não podendo sofrer restrições fundadas exclusivamente no conteúdo das opiniões manifestadas;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 548, reafirmou a especial proteção constitucional da liberdade de expressão e manifestação política, afastando intervenções estatais incompatíveis com o pluralismo e o livre debate de ideias;

CONSIDERANDO que os chamados “panelaços” constituem forma tradicional e culturalmente reconhecida de manifestação política, com antecedentes históricos na América Latina e registros no Brasil desde o período de redemocratização, tendo sido utilizados em diferentes momentos da história nacional e por cidadãos de variadas orientações ideológicas;

CONSIDERANDO que a utilização de painéis, utensílios domésticos e outros instrumentos sonoros constitui elemento característico dessa modalidade de protesto, não podendo a simples emissão sonora, isoladamente considerada, ser equiparada a comportamento penalmente ilícito;

CONSIDERANDO que a interpretação das normas penais e contravencionais deve observar a unidade do ordenamento jurídico e a supremacia da Constituição Federal, sendo relevante, nesse contexto, a teoria da tipicidade conglobante, desenvolvida por Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, segundo a qual a tipicidade exige o exame da antinormatividade da conduta perante o sistema jurídico considerado em sua totalidade;

CONSIDERANDO que o exercício regular e razoável de direito constitucionalmente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS

assegurado não pode ser criminalizado mediante interpretação meramente formal de dispositivo penal, exigindo-se, para a configuração de eventual infração, a demonstração concreta de seus elementos legais e da ultrapassagem dos limites juridicamente protegidos da manifestação;

CONSIDERANDO que o art. 42 da Lei de Contravenções Penais tutela o trabalho e o sossego alheios, mas sua aplicação às manifestações políticas exige análise contextualizada da conduta, especialmente quanto à intensidade, duração, circunstâncias e eventual abusividade da emissão sonora, não bastando a simples existência de ruído ou incômodo;

CONSIDERANDO que os princípios constitucionais da igualdade e da impessoalidade (arts. 5º, “caput”, e 37, “caput”, da Constituição Federal) exigem atuação policial objetiva e não discriminatória, sendo vedada a seleção arbitrária de participantes de manifestações coletivas para responsabilização penal, sem a adequada individualização de condutas materialmente relevantes;

CONSIDERANDO que a preservação da ordem pública, atribuição constitucional das forças de segurança (art. 144 da Constituição Federal), deve ser compatibilizada com o exercício das liberdades fundamentais, observando-se os princípios da legalidade, necessidade, razoabilidade e proporcionalidade;

CONSIDERANDO que a condução compulsória de cidadãos a estabelecimentos policiais exige fundamento jurídico concreto, devendo ser observadas, nas infrações de menor potencial ofensivo, as disposições do art. 69 da Lei nº 9.099/1995;

CONSIDERANDO que, em 16 de outubro de 2026, durante manifestação política conhecida como “panelaço”, realizada no bairro da Ponta Verde, em Maceió/AL, um cidadão foi conduzido à Central de Flagrantes, com posterior lavratura de termo circunstanciado por suposta perturbação do sossego, circunstância que evidencia a pertinência e a necessidade de orientações preventivas sobre os limites constitucionais da intervenção policial;

CONSIDERANDO, por fim, que a atuação preventiva do Ministério Público Eleitoral compreende a adoção de medidas destinadas à preservação das liberdades políticas e das condições de legitimidade do processo democrático, nos limites de suas atribuições constitucionais e legais;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS

RESOLVE:

EXPEDIR A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Ao **SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE ALAGOAS**, ao **COMANDANTE-GERAL DA POLÍCIA MILITAR DE ALAGOAS**, ao **DELEGADO-GERAL DA POLÍCIA CIVIL DE ALAGOAS** e ao **SUPERINTENDENTE REGIONAL DA POLÍCIA FEDERAL EM ALAGOAS**, para que, no âmbito de suas respectivas competências, adotem as providências necessárias à observância das seguintes orientações:

I — DA PROTEÇÃO À LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO POLÍTICA

1. Assegurar o respeito às liberdades constitucionais de expressão, opinião e manifestação política pacífica, independentemente do conteúdo ideológico ou da orientação partidária dos participantes, abstendo-se de intervenções restritivas fundadas exclusivamente na manifestação legítima e regular de apoio, crítica ou oposição a candidatos, partidos ou agentes públicos.
2. Reconhecer que os “panelaços”, as manifestações sonoras, as palavras de ordem, vaia e outras formas simbólicas de protesto integram, em princípio, o exercício constitucionalmente protegido da liberdade de expressão política, não constituindo ilícitos penais pela simples utilização desses meios.

II — DA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS INFRAÇÕES PENAIS

3. Orientar os agentes policiais a interpretar as normas penais e contravencionais em conformidade com a Constituição Federal, evitando o enquadramento meramente formal de comportamentos que constituam exercício regular e razoável de direitos fundamentais.
4. Nas ocorrências relacionadas à perturbação do sossego durante manifestações políticas, exigir avaliação concreta dos elementos legais da infração, considerando intensidade, duração, horário, contexto de coletividade e eventual abusividade patente da conduta, sem presumir ilicitude pela simples produção de ruído ou existência de reclamação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS

III — DA ISONOMIA E DA VEDAÇÃO À SELETIVIDADE ARBITRÁRIA

5. Assegurar atuação policial impessoal, isonômica e politicamente neutra, vedada qualquer forma de discriminação ou tratamento diferenciado em razão das opiniões políticas manifestadas pelos cidadãos.
6. Em manifestações coletivas, fundamentar a identificação, abordagem ou responsabilização de determinado participante em elementos objetivos e individualizados de sua conduta, evitando a seleção arbitrária de pessoas para persecução penal sem demonstração dos requisitos legais da infração imputada.

IV — DA PROPORCIONALIDADE E DAS CONDUÇÕES POLICIAIS

7. Priorizar, sempre que suficientes e compatíveis com as circunstâncias concretas, medidas de diálogo, orientação e mediação, reservando intervenções coercitivas para situações efetivamente justificadas pela legislação.
8. Abster-se de utilizar abordagens coercitivas, conduções compulsórias ou outros meios restritivos como instrumentos de intimidação, interrupção ou desestímulo a manifestações políticas legítimas.
9. Observar rigorosamente os requisitos constitucionais e legais para restrições à liberdade de locomoção, inclusive o procedimento previsto no art. 69 da Lei nº 9.099/1995, registrando os fundamentos concretos de eventual condução a estabelecimento policial.

V — DAS PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

10. Promover ampla divulgação desta Recomendação às unidades policiais, especialmente às equipes responsáveis pelo policiamento ostensivo, atendimento de ocorrências, preservação da ordem pública e atuação em manifestações coletivas, orientando seus integrantes quanto às garantias constitucionais aqui destacadas.
11. Informar à Procuradoria Regional Eleitoral em Alagoas, **no prazo de 5 (cinco) dias**, as providências adotadas para divulgação e observância das orientações, encaminhando, quando disponíveis, cópias dos expedientes administrativos correspondentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO ESTADO DE ALAGOAS

VI — DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

12. A presente Recomendação possui caráter **preventivo, orientativo e permanente**, destinando-se à proteção das liberdades de manifestação política, independentemente de calendário eleitoral específico, não constituindo impedimento à legítima atuação policial diante de infrações efetivamente caracterizadas.
13. A presente Recomendação não importa reconhecimento antecipado de ilegalidade ou atribuição de responsabilidade aos agentes públicos envolvidos em ocorrências específicas, cuja apuração compete aos órgãos legalmente responsáveis.
14. Eventuais situações concretas de descumprimento da ordem jurídica poderão ensejar a adoção das providências administrativas e judiciais cabíveis pelos órgãos competentes, observadas as respectivas atribuições institucionais.
15. **Encaminhe-se cópia desta Recomendação à Presidência do Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas, à Procuradoria-Geral de Justiça de Alagoas (Ministério Público Estadual), aos Promotores Eleitorais do Estado de Alagoas, à Secretaria de Estado de Segurança Pública, aos Comandos e Corregedorias das Polícias Militar e Civil de Alagoas, a Procuradoria-Geral do Estado de Alagoas (PGE/AL) e à Superintendência Regional da Polícia Federal em Alagoas, para conhecimento e providências que entenderem pertinentes.**

Dê-se ciência aos destinatários.

Maceió, 20 de outubro de 2026.

(assinado eletronicamente)
MARCIAL DUARTE COELHO

PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL EM ALAGOAS