



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

O PODER DE POLÍCIA A PARTIR DAS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ELEIÇÕES
2022
#seuvotofazopaís



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul

O PODER DE POLÍCIA A PARTIR DAS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL



JULHO/2022



ORGANIZAÇÃO

Coordenadoria de Gestão da Informação (COGIN)

PROJETO GRÁFICO, EDITORAÇÃO E IMPRESSÃO

Coordenadoria de Documentação e Apoio Administrativo (CADMI)

Seção de Expedição e Artes Gráficas (SEARG)

Coordenadoria de Gestão da Informação

Rua Duque de Caxias, n. 350 - 9º Andar | Centro histórico | 90010-280 | Porto Alegre/RS

Telefones: (51) 3294-8365 - 3294-8368 | cogin@tre-rs.gov.br | www.tre-rs.jus.br

CONTEÚDO

1. INTRODUÇÃO - DIREITO ELEITORAL/DIREITO ADMINISTRATIVO	5
2. CONCEITO.....	7
3. O PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DO PROCESSO ELEITORAL	9
4. DA NORMATIZAÇÃO DEFINITIVA.....	13
5. DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N.º 23.610/2019 (PROPAGANDA ELEITORAL) SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA	15
6. DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N.º 23.608/2019 (REPRESENTAÇÕES, RECLAMAÇÕES E PEDIDOS DE DIREITO DE RESPOSTA) SOBRE O PODER DE POLÍCIA	20
7. DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N.º 23.600/2019 - PESQUISAS ELEITORAIS/PODER DE POLÍCIA .	26
8. O PODER DE POLÍCIA E O CRIME DE DESOBEDIÊNCIA ELEITORAL (ART. 347 DO CÓDIGO ELEITORAL)	28
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32



1. INTRODUÇÃO - DIREITO ELEITORAL/DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Eleitoral, dada sua múltipla atuação, se entrelaça e possui largos vínculos com as demais disciplinas do Direito Público. Dentre as peculiaridades da Justiça Eleitoral, no que respeita aos demais órgãos de Justiça, destaca-se a função administrativa, como se observa, por exemplo, nas atividades de controle e gestão do cadastro de eleitores, na organização do processo eleitoral e outras que lhe são afeitas. O Poder Judiciário tem autonomia administrativa garantida no art. 96 da Constituição Federal, pelo que, atipicamente, todos os seus segmentos administram. A Justiça Eleitoral, porém, desempenha função administrativa de forma típica, razão pela qual é considerada, nesse aspecto, Administração Pública.¹

Dentre as questões desta fração especializada da Justiça que encontram regência no ramo administrativista do Direito, está o exercício do poder de polícia pelos magistrados eleitorais, cuja atuação cabe, preponderantemente, em todas as eleições (sejam gerais, sejam municipais), aos juízes investidos na função eleitoral de primeira instância, ou seja, no âmbito das Zonas Eleitorais.

1 COSTA, Rafael Antônio. **O poder de polícia do Juiz Eleitoral**. Portal Eleitoral Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.eleitoralbrasil.com.br/noticias/o-poder-de-policia-do-juiz-eleitoral>. Acesso em: 15 jun. 2022.

Nesse norte, a atuação fiscalizadora da propaganda eleitoral possui caráter unicamente administrativo, devendo ser separada de todo e qualquer traço de jurisdição: o juiz eleitoral, ainda que não perca a condição funcional de magistrado, atua, em sede de poder de polícia, tão somente como autoridade administrativa.



Em face disso, além da matéria específica desta Justiça especializada, que entrelaça as funções judicial e administrativa, a simbiose entre o Direito Administrativo e o Direito Eleitoral ganha especial destaque, sendo fonte para a aplicação de institutos previstos na legislação eleitoral. Nesse sentido, JOSÉ JAIRO GOMES:

É intenso o intercâmbio com o Direito Administrativo. Para além da organização e do funcionamento da Justiça Eleitoral, e da extensa ação administrativa concernente ao preparo e à gestão do processo eleitoral, dessa disciplina afluem conceitos fundamentais como poder de polícia, agente público, servidor público, probidade; a organização do corpo eleitoral é inteiramente regulada por normas administrativas.²

A atuação fiscalizadora dos juízes eleitorais de primeira instância não se resume à propaganda eleitoral irregular: ela alcança, também, outras condutas indevidas como, por exemplo, a distribuição de benesses a eleitores, tais como cestas básicas, vales-combustível, materiais de construção, etc.

Nesse passo, sobre a atuação administrativa, JOSÉ JAIRO GOMES assim enfatiza:

No âmbito administrativo, a Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental, porquanto prepara, organiza e administra todo o processo eleitoral. No entanto, isso faz com que saia de seu leito natural, já que o administrador deve agir sempre que as circunstâncias reclamarem, não podendo manter-se inerte diante dos acontecimentos. Inaplicável, aqui, o princípio processual da

2 GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 49.

*demanda - nemo iudex sine actore, ne procedat iudex ex officio - previsto no artigo 2º do CPC, pelo que o juiz deve aguardar a iniciativa da parte interessada, sendo-lhe vedado agir de ofício. Assim, nessa esfera de atuação, deverá o juiz eleitoral agir independentemente de provocação do interessado, exercitando o poder de polícia que detém. O que caracteriza a função administrativa é a inexistência de conflito ou lide para ser resolvida.*³



Assim, resta clara a importância do magistrado eleitoral no cumprimento da função administrativa que a Justiça Eleitoral deve desempenhar no contexto das eleições, cabendo-lhe, em última análise, o adequado desenvolvimento do pleito eleitoral.

2. CONCEITO

Segundo Hely Lopes Meirelles (2018, p. 157) “Poder de Polícia é faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e o gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado.”

Para José dos Santos Carvalho Filho (2015, p. 77), poder de polícia é a “prerrogativa de direito

3 *Op. cit.*, p. 97-98. ATHOS GUSMÃO CARNEIRO, ao definir o que é jurisdição, é igualmente enfático sobre a necessidade de que haja uma demanda a ser solvida pelo Poder Judiciário: “Ao direito subjetivo de ‘ação’, pelo qual alguém pede ao Estado que lhe faça justiça, corresponde a atividade estatal da ‘jurisdição’, pela qual o Estado cumpre o dever de, mediante um devido processo legal, administrar justiça aos que a solicitarem.” (CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e Competência*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 3.)

público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade.”



A legislação brasileira, vista de forma sistêmica, conceitua o poder de polícia no Código Tributário Nacional, o que pode causar certa estranheza, na medida em que este diploma legal se refere, em princípio, à atividade fiscal do Estado brasileiro. Sobre o tema, é elucidativa a lição de Maffini (2009)⁴:

A polícia administrativa encontra-se definida no art. 78 do Código Tributário Nacional, o que poderia ensejar alguma perplexidade. Tal situação, contudo, é plenamente justificável, uma vez que, consoante dispõe o art. 145, II, da CF, uma das formas de contraprestação da atividade de polícia administrativa - não a única - se dá através da cobrança de taxas (VIDE Régis Fernandes de Oliveira, Taxas de polícia, passim), a qual, por seu turno, se presta a remunerar várias outras espécies de atividade estatal. Dessa forma embora não seja absoluta ou necessária, há uma relação entre taxas e o poder de polícia administrativa, razão pela qual o CTN define o poder de polícia quando se trata daquela espécie de tributos. (MAFFINI, 2009, p. 74)

Prevê o citado artigo, *in verbis*:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

4 MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 3. ed., São Paulo/SP: Revista dos Tribunais, 2009.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.⁵



Assim, pode-se dizer que poder de polícia significa a prerrogativa que tem a Administração Pública, em sentido lato, de limitar, de restringir, de disciplinar e de obstar direitos e atividades dos administrados no interesse da coletividade, desde que sua atuação se dê nos estritos termos da lei.

3. O PODER DE POLÍCIA NO ÂMBITO DO PROCESSO ELEITORAL

No âmbito da Justiça Eleitoral, conforme previsão da Lei das Eleições (Lei n.º 9.504/97), o exercício do poder de polícia é privativo da autoridade judiciária, que nas zonas é exercida pelos juízes eleitorais. *In verbis*:

Art. 41 [...]

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)⁶

5 BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

6 BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

Pelo texto legal, o magistrado investido da função eleitoral tem o encargo de “fiscalizar” a propaganda, valendo-se do instituto do poder de polícia que, apesar da terminologia empregada, não se confunde com a polícia judiciária exercida pelos órgãos estatais de inteligência, de investigação e de repressão.



Conforme Zilio (2020, p. 421), “[...] No Direito Eleitoral, o poder de polícia se consubstancia em atividade que objetiva resguardar a regularidade dos atos ocorridos no âmbito do processo eleitoral e tem a finalidade de evitar dano ou prejuízo a candidato, partido ou coligação”.

Conforme Frederico Franco Alvim (2016):

No âmbito eleitoral, o poder de polícia constitui ferramenta jurídica de ampla aplicação, sobretudo no que diz respeito à propaganda eleitoral, em que muitas vezes, em defesa da normalidade das eleições, a retirada de expediente irregular urge, não se podendo aguardar a burocracia do trâmite processual, ou mesmo a provocação de parte interessada, que aqui se dispensa pelo fato que a atividade administrativa, ao revés da jurisdicional, não se submete ao princípio da inércia.

Nesse norte, a Consolidação Normativa Judicial Eleitoral - CNJE do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul - TRE/RS, adotada por meio do Provimento CRE n.º 02/2020, que tem, portanto, força cogente, prevê:

*Art. 56. São atribuições exclusivas do juiz eleitoral:
I - exercer o poder de polícia, que consiste na adoção de medidas preventivas e repressivas julgadas pertinentes para assegurar a regularidade do pleito; (RIO GRANDE DO SUL, 2020)*

7 ZILIO, Rodrigo Lopes, Direito Eleitoral, 7ª Edição, Editora JUS PODIVM, 2020, pg. 421.

Conforme já dissemos, o poder de polícia, no âmbito eleitoral, é prerrogativa desta Justiça especializada, e se dá por meio de atos privativos dos magistrados que estão investidos dessa função.



Dessa forma, sempre que necessário, e independentemente de provocação, o magistrado poderá exigir uma ação (conduta positiva) ou uma omissão (conduta negativa) do candidato, partido, coligação ou de seus correligionários, de forma a limitar, restringir ou disciplinar direitos e atividades, com o fim de inibir práticas que atentem contra a normalidade e a regularidade da eleição.

Conforme salientado pelo mesmo autor, o poder de polícia consiste, em grande parte, na prevenção e na repressão da propaganda realizada à margem da lei.

Por seu turno, há também no Código Eleitoral preceitos aplicáveis ao exercício do poder de polícia:

Art. 35. Compete aos juízes:

[...]

IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral;

V - tomar conhecimento das reclamações que lhe forem feitas verbalmente ou por escrito, reduzindo-as a termo, e determinando as providências que cada caso exigir;

[...]

XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;

[...]

Art. 249. O direito de propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública.⁸

8 BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

Reforça-se que o exercício do instituto jurídico do poder de polícia é peculiaridade exclusiva da Justiça Eleitoral.⁹ Desse modo, nota-se a importância da atuação do magistrado eleitoral como agente fiscalizador da propaganda eleitoral, utilizando-se dos ditames do Direito Administrativo¹⁰, na medida em que tal mister se dá na figura de um terceiro desinteressado investido das garantias e das vedações do art. 95 da Constituição Federal, o juiz, dentre as quais a necessária imparcialidade para o arbitramento das disputas eleivas.



- 9 *“Contudo, importante frisar que a Justiça Eleitoral é o único âmbito do Poder Judiciário em que encontramos o poder de polícia. Isto é, em nenhuma outra esfera judicial pode o juiz agir de ofício. E isso chama bastante atenção.”* (MACHADO, Eloisa Helena. O poder de polícia na Justiça Eleitoral. In *Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política*. Curitiba: TRE-PR, v. 6, n. 3, 2017 p. 335. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/revistas-e-livros/revista-parana-eleitoral-v6n3>. Acesso em: 15 jun. 2022)
- 10 FRANCISCO DIRCEU BARROS emite opinião diversa, afirmando que os institutos jurídicos de um e de outro ramo são distintos, afirmando que: *“Em uma análise superficial, já percebemos que o conceito de poder de polícia no Direito Eleitoral não é o mesmo no Direito Administrativo. As razões são diversas, entre elas podemos citar: a) No Direito Administrativo o poder de polícia é exercido pelo Poder Legislativo e pelo Executivo. No Direito Eleitoral, o poder de polícia é exercido pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público Eleitoral. b) No Direito Administrativo, o poder de polícia decorre do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. No Direito Eleitoral, o poder de polícia decorre da imposição de uma norma. c) No Direito Administrativo, o poder de polícia tem como características a discricionariedade, autoexecutoriedade e a coercibilidade. No Direito Eleitoral, o poder de polícia tem como característica apenas a coercibilidade, porque: 1) A discricionariedade no Direito Administrativo é a liberdade de ação que, nos limites da lei, o administrador possui para agir. No Direito Eleitoral, não existe liberdade de ação, portanto, tendo notícia de um ato irregular, o promotor de justiça eleitoral é obrigado a tomar as providências legais. O poder de polícia, no Direito Eleitoral, é vinculado e não há liberdade de atuação. Diante de um ato ilegal, o juiz eleitoral e o promotor eleitoral devem agir para efetivar o cumprimento da lei. 2) A autoexecutoriedade, no Direito Administrativo, é a possibilidade da Administração pública de fazer cumprir suas decisões, por seus próprios meios, diretamente, ou seja, sem autorização do Poder Judiciário. Não existe autoexecutoriedade no poder de polícia do Direito Eleitoral, porque se não houver cumprimento da notificação, o juiz eleitoral não pode aplicar sanção sem o devido processo legal, deverá oficiar o Ministério Público Eleitoral para que tome as providências legais. 3) No Direito Administrativo, o poder de polícia pode ser positivo ou negativo, ou seja, regula a prática de ato (poder de polícia positivo) ou abstenção de fato (poder de polícia negativo). No Direito Eleitoral, o poder de polícia é, em regra, negativo, ou seja, regula a abstenção de um fato, podendo ser excepcionalmente positivo.”* (BARRROS, Francisco Dirceu. O poder de polícia no direito eleitoral. Revista Jus Navigandi. Teresina, ano 19, n.º 4075, 28 ago. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30629>. Acesso em: 15 jun. 2022.)

Desse modo, ao juiz eleitoral é possibilitada a abertura de procedimento administrativo *ex officio* para fazer cessar uma propaganda irregular ou evitar o abuso do poder econômico ou político, determinando medidas diretas que desfaçam ou impeçam o ato ilícito que possa desvirtuar ou esteja desvirtuando o processo eleitoral.



Assim, pode-se dizer que o poder de polícia tem caráter preventivo, quando visa ao impedimento da veiculação de propaganda, e repressivo, quando comporta a determinação de cessação e retirada de propagandas ilegais ou a abstenção de condutas que possam atentar contra o equilíbrio e o perfeito andamento do processo eleitoral.

4. DA NORMATIZAÇÃO DEFINITIVA

Em 2016, o Tribunal Superior Eleitoral deliberou disciplinar o *modus operandi* para a elaboração de suas novas resoluções, estabelecendo uma norma geral e abstrata sobre a atividade que norteia esta Justiça especializada, de modo que a Resolução TSE n.º 23.472/2016 passou a ser chamada de “resolução das resoluções”.

Nesse caderno regulamentar, fez-se constar que as instruções para a realização de eleições ordinárias, ao contrário das costumeiras sucessivas edições de resolução para cada pleito, passariam a ser permanentes, além de ter ficado estabelecido um rol taxativo de possibilidade para futuras eventuais modificações. *In verbis*:

Art. 2º As instruções para regulamentação das eleições ordinárias serão editadas em caráter permanente e somente poderão ser alteradas nas seguintes hipóteses:



I - reconhecimento da ilegalidade ou inconstitucionalidade de dispositivo da instrução pelo próprio Tribunal Superior ou pelo Supremo Tribunal Federal;

II - análise da constitucionalidade de dispositivo legal pelo Supremo Tribunal Federal;

III - superveniência de Lei ou Emenda Constitucional que tenha aplicação para as eleições reguladas pelas instruções;

IV - em decorrência do aperfeiçoamento das boas práticas e desenvolvimento tecnológico dos equipamentos, materiais e serviços utilizados nas eleições e das datas em que elas se realizam;

V - em decorrência da modificação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal sobre matéria eleitoral; e

VI - para correção de inexatidões materiais e retificação de erros de cálculo.

§ 1º As alterações de que tratam os incisos I, II e III deverão ser editadas até o dia 5 de março do ano da eleição e não poderão restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas na legislação eleitoral (Lei nº 9.504/97, art. 105).

§ 2º A alteração de que trata o inciso V será implementada com a observância da disciplina estabelecida no art. 5º desta Resolução.

§ 3º A alteração que verse sobre prestação de contas anuais somente será aplicada ao exercício seguinte, salvo se dela sobrevier evidente benefício para os partidos políticos.¹¹ (grifou-se)

Por tal motivo, como poderá ser depreendido da leitura das resoluções editadas a partir de 2019, ressalvadas pontuais exceções, as previsões pertinentes ao exercício do poder de polícia e ao julgamento da propaganda eleitoral contemplam, no mesmo caderno regulamentar, as eleições gerais e também as municipais.

11 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.472, de 17 de março de 2016. Regulamenta o processo de elaboração de instrução para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2016/resolucao-no-23-485-de-10-de-julho-de-2016>. Acesso em: 15 jun. 2022.



5. DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N.º 23.610/2019 (PROPAGANDA ELEITORAL) SOBRE O EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA

O poder de polícia foi tratado nos atos normativos regulamentares das eleições (agora com caráter permanente), de modo especial na Resolução TSE n.º 23.610/2019¹²:

Art. 6º 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 da Lei nº 9.504/1997 (Lei nº 9.504/1997, art. 41, caput).

§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido por **juízas ou juízes designadas(os)** pelos tribunais regionais eleitorais, nos termos do art. 41, § 1º, da Lei nº 9.504/1997, observado ainda, quanto à internet, o disposto no art. 8º desta Resolução.

§ 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas a serem exibidos na televisão, na rádio, na internet e na imprensa escrita (Lei nº 9.504/1997, art. 41, § 2º).

12 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 jun. 2022.

§ 3º No caso de condutas sujeitas a penalidades, a **autoridade eleitoral** delas cientificará o Ministério Público, para os fins previstos nesta Resolução.



A atuação da Justiça Eleitoral na fiscalização dos atos de propaganda eleitoral, como previstos no Código Eleitoral, na Lei n.º 9.504/97 e na Resolução TSE n.º 23.610/2019, tem como norte a preservação das condutas em conformidade com as regras estabelecidas, e visa a inibir aquelas realizadas em desacordo com o legalmente estabelecido. Tal objetivo encontra fundamento na doutrina de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, que explica a moldura teórica do poder de polícia:

De todo modo, entretanto, descaberia falar em limitação a direitos, pois os atos restritivos, legais ou administrativos, nada mais significam senão a formulação jurídica do âmbito do Direito. Exatamente por isso, é ilegal a ação da Administração que, a pretexto de exercer o poder de polícia, se interna na esfera juridicamente protegida da liberdade e da propriedade. Eis por que, se não há tumulto, descabe dissolver comício sob tal fundamento [. . .]

*Portanto, as limitações ao exercício da liberdade e da propriedade correspondem à configuração de sua área de manifestação legítima, isto é, da esfera jurídica da liberdade e da propriedade tuteladas pelo sistema. É precisamente esta a razão pela qual as chamadas limitações administrativas à propriedade não são indenizáveis. Posto que através de tais medidas de polícia não há interferência onerosa a um direito, mas tão só a definição que giza suas fronteiras, inexistente o gravame que abriria ensanchas a uma obrigação pública de reparar.*¹³

Assim sendo, ao atuar no sentido de evitar, de inibir, de determinar a retirada ou de fazer cessar determinada conduta, em sede de poder de polícia, o juiz eleitoral não estará tolhendo direitos individuais ou coletivos, mas, sim, estabelecendo, para a situação concreta, qual a conformação juridicamente permitida pela legislação eleitoral para o exercício daquela liberdade consubstanciada em manifestação de propaganda eleitoral.

13 *Op. cit.*, pp. 871-872.



Nesse diapasão, o *caput* do art. 7º traz a disciplina geral da fiscalização relativa à rede mundial de computadores. Advirta-se que a legislação eleitoral, de uma forma sistêmica, ou seja, em leitura conjunta com o Marco Civil da Internet, permite tão somente a fiscalização das formas empregadas para a propaganda eleitoral, não podendo adentrar no mérito dos conteúdos postados:

Art. 7º O juízo eleitoral com atribuições fixadas na forma do art. 8º desta Resolução somente poderá determinar a imediata retirada de conteúdo na internet que, em sua forma ou meio de veiculação, esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

§ 1º Caso a irregularidade constatada na internet se refira ao teor da propaganda, não será admitido o exercício do poder de polícia, nos termos do art. 19 da Lei nº 12.965/2014;

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º deste artigo, eventual notícia de irregularidade deverá ser encaminhada ao Ministério Público Eleitoral.

Importante destacar que, a teor dos §§ 1º e 2º do art. 7º, somente por meio de ordem judicial, ou seja, de decisão interlocutória ou final em sede de representação (RP), conforme fixado no art. 19 da Lei n.º 12.965/2015 (Marco Civil da Internet)¹⁴, poderá ocorrer a determinação de remoção de conteúdo postado na internet. Desse modo, caso se constate ou haja a notícia da irregularidade em sede de poder de polícia (classe processual Processo Administrativo - PA), o expediente deve ser encaminhado ao Ministério Público Eleitoral, a fim de que, caso entenda pertinente, o órgão ministerial tenha a iniciativa de propor a ação judicial com o pedido de remoção correspondente.

14 Art. 19. Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, o provedor de aplicações de internet somente poderá ser responsabilizado civilmente por danos decorrentes de conteúdo gerado por terceiros se, após ordem judicial específica, não tomar as providências para, no âmbito e nos limites técnicos do seu serviço e dentro do prazo assinalado, tornar indisponível o conteúdo apontado como infringente, ressalvadas as disposições legais em contrário. § 1º A ordem judicial de que trata o caput deverá conter, sob pena de nulidade, identificação clara e específica do conteúdo apontado como infringente, que permita a localização inequívoca do material. (BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: nb)

O art. 8º traz disposições específicas para o exercício do poder de polícia pelas unidades jurisdicionais nas eleições de sua competência (municipais ou gerais), em razão da mencionada aplicação genérica da Resolução TSE n.º 23.610/2019 para os pleitos que acontecerem após sua publicação:



Art. 8º Para assegurar a unidade e a isonomia no exercício do poder de polícia na internet, este deverá ser exercido:

I - nas eleições gerais, por uma(um) ou mais juízas ou juízes designadas(os) pelo tribunal eleitoral competente para o exame do registro de candidata ou candidato alcançado pela propaganda;

II - nas eleições municipais, pela juíza ou pelo juiz que exerce a jurisdição eleitoral no município e, naqueles com mais de uma zona eleitoral, pelas juízas eleitorais ou pelos juízes eleitorais designadas(os) pelos respectivos tribunais regionais eleitorais.

Como se vê, a norma é estanque em relação à temática, prevendo que quando se tratar de propaganda eleitoral na internet em eleições gerais caberá apenas às juízas ou juízes auxiliares designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral conhecer de procedimentos relativos ao exercício do poder de polícia. Dessa forma, para as eleições vindouras, a fiscalização da regularidade dos meios de propaganda utilizados pelos partidos e pelos candidatos na internet segue sendo atribuição das juízas ou juízes eleitorais.

Já em relação ao poder de polícia em geral, no que tange à propaganda eleitoral “de rua”, fisicamente externada, a resolução reproduz, em seu art. 108, dispositivo da Lei n.º 9.504/97:

Art. 108. A comprovação do cumprimento das determinações da Justiça Eleitoral relacionadas a propaganda realizada em desconformidade com o disposto na Lei nº 9.504/1997 poderá ser apresentada no Tribunal Superior Eleitoral, no caso de candidatas e candidatos a presidente e vice-presidente da República, nas sedes dos respectivos tribunais regionais eleitorais, no caso de candidatas e candidatos aos cargos de governador, vice-governador, deputado federal, senador da República, deputados estadual e distrital, e no Juízo Eleitoral, na hipótese de candidatas e candidatos aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador (Lei nº 9.504/1997, art. 36, § 5º)



Ao contrário do preconizado pela norma, tal mister deveria ser atribuição do juízo originário detentor do poder de polícia, pois a possibilidade de comprovação do cumprimento das ordens emanadas no exercício desse instituto jurídico junto ao TSE e aos TREs, s.m.j., parece equivocada, em vista do disposto no próprio parágrafo único do artigo em comento. Revela-se mais efetivo e adequado peticionar diretamente ao juízo eleitoral responsável pela fiscalização, sobretudo por tratar-se de propaganda em geral, nos moldes do art. 36 da Lei n.º 9.504/970 (a propaganda na internet é tratada com especialidade a partir do art. 57-A), inclusive porque os atos relativos ao exercício do poder de polícia são afeitos, via de regra, às zonas eleitorais, onde, por consequência, tramitarão os respectivos expedientes atuados.

Desse modo, poderá o magistrado determinar a notificação para que se suspenda ou se retire propaganda irregular, ainda que de responsabilidade de candidato a Presidente da República, embora a competência processual seja do Tribunal Superior Eleitoral. Nesse cenário, com a cessação ou supressão da irregularidade, deverá o expediente ser encaminhado à instância competente, TRE ou TSE.

Ressalta-se que, conquanto o feito seja levado a cabo pelo Processo Judicial Eletrônico (PJe), não se vislumbram motivos suficientemente idôneos para que haja a autuação de novo expediente em instância diversa daquela que conduz o procedimento inicialmente instaurado, com a necessidade de remessa (ainda que virtual) dos autos de tribunal para zona eleitoral.

Desse modo, a faculdade legal parece ser plenamente aplicável somente nos casos em que o poder de polícia tenha sido, eventualmente, exercido por membro do TSE ou de TRE, em processos administrativos atuados em seus respectivos âmbitos, hipóteses em que se inverteria a lógica, não fazendo sentido apresentar a comprovação do cumprimento perante o juízo de primeira instância.



6. DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N.º 23.608/2019 (REPRESENTAÇÕES, RECLAMAÇÕES E PEDIDOS DE DIREITO DE RESPOSTA) SOBRE O PODER DE POLÍCIA

Para ELOISA HELENA MACHADO, o exercício do poder de polícia pode ser realizado tanto em caráter preventivo, de modo a afastar a possibilidade concreta de ocorrência de dano, quanto a título repressivo ou sancionador, hipótese em que, segundo ela, contemplaria prevenção específica (a reparação do dano pelo agente infrator) e prevenção geral (a exemplaridade para os demais administrados):

O poder de polícia pode ser exercido de duas maneiras. Pela prevenção, que visa a evitar o dano; ocorre principalmente quando o poder público exerce fiscalização; pode-se adotar medidas de cautela para evitar danos prováveis, como por exemplo o embargo de uma obra; se a administração se equivocar, responderá pelos danos que causou. Pela repressão, que serve para reparar o dano. O objetivo da repressão é a pedagogia: dar exemplo aos demais administrados, por meio da aplicação de uma sanção.¹⁵

15 *Op. cit.*, p. 330.

Entretanto, a atuação repressiva da Justiça Eleitoral em sede de poder de polícia tem que ser realizada com parcimônia, pois, a teor da Súmula n.º 18 do Tribunal Superior Eleitoral é vedada a imposição de penalidade de multa na atuação administrativa:



Súmula n. 18: 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 9.504/97.¹⁶

Dessarte, a fim de que se possa considerar o exercício da fiscalização pelo juiz eleitoral como dotado de caráter repressivo, é mister adotar o conceito trazido por ANTÔNIO HERMES DA ROSA MARQUES, que afirma:

Assim, pode-se dizer que o poder de polícia tem caráter preventivo, quando visa ao impedimento da veiculação de propaganda, e repressivo, quando comporta a determinação de cessação e retirada de propagandas ilegais ou abstenção de condutas que possam atentar contra o equilíbrio e o perfeito andamento do processo eleitoral.¹⁷

Tal entendimento é reforçado pela sinalização do Tribunal Superior Eleitoral, por meio do que dispõe a Resolução TSE n.º 23.608/2019, segundo a qual, em matéria eleitoral, o viés repressivo do poder de polícia não comporta a fixação de sancionamentos tipicamente jurisdicionais:

Art. 54. A competência para o processamento e julgamento das representações previstas no Capítulo II não exclui o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral e as enquetes, que será exercido pelas juízas ou pelos juízes eleitorais, por integrantes dos tribunais eleitorais e pelas juízas ou pelos juízes auxiliares designados.

16 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n.º 18. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

17 MARQUES, Antônio Hermes da Rosa. Poder de Polícia in Revista do TRE-RS. Porto Alegre: TRE-RS, n.º 47, julho-dezembro de 2019, pp. 209-210.



§ 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral é restrito às providências necessárias para inibir ou fazer cessar práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas e das matérias jornalísticas ou de caráter meramente informativo a serem exibidos na televisão, na rádio, na internet e na imprensa escrita.

§ 2º No exercício do poder de polícia, é vedado à magistrada ou 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). (grifou-se)

§ 3º O mandado de segurança é a via jurisdicional cabível contra atos comissivos e omissivos praticados pela juíza ou pelo juiz eleitoral no exercício do poder de polícia.¹⁸ (grifou-se)

O conteúdo dos §§ 2º e 3º do art. 54 salienta, de forma inequívoca, a separação entre as atividades administrativa (fiscalização e controle das condutas praticadas na propaganda eleitoral) e jurisdicional (sancionamento pela imposição de multas, e coerção pela aplicação de astreintes), o que acabou por abalar os sólidos posicionamentos doutrinários que percebiam a possibilidade de fixação de multa diária por descumprimento de ordens emanadas em sede de poder de polícia.¹⁹

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.608, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei n.º 9.504/1997 para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 jun. 2022.

19 Por exemplo, FREDERICO FRANCO ALVIM: “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.) Em idêntico sentido, ANTÔNIO HERMES DA ROSA MARQUES: “De uma leitura apressada do enunciado, ter-se-á que o magistrado eleitoral não poderá aplicar multa decorrente dessa atuação. Tal entendimento, porém, não se mostra adequado, na medida em que ao juiz eleitoral é vedada tão somente a instauração de procedimento que vise à imposição de multa como decorrência do ilícito, cuja sanção é abstratamente prevista na legislação. Contudo, não há óbice em relação à aplicação de multa pelo descumprimento da ordem de cessação ou retirada da propaganda irregular, após a devida notificação.” (Op. cit., p. 211.)

Cumpra-se destacar que tal vedação vige apenas no exercício de poder de polícia, permanecendo a imposição de multa reservada à decisão que julga representação por propaganda eleitoral irregular, conforme extrai-se da já mencionada Súmula n.º 18 do Tribunal Superior Eleitoral. Veja-se:



RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROPAGANDA ELEITORAL. EXERCÍCIO DE PODER DE POLÍCIA. APLICAÇÃO DE MULTA DE OFÍCIO E SEM PRÉVIO AJUIZAMENTO DE REPRESENTAÇÃO. INVIABILIDADE. ORDEM CONCEDIDA.

1. Nos termos da Súmula 18 do TSE, é vedado ao juiz eleitoral, no exercício do poder de polícia, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei 9.504/97.

2. Recurso provido e segurança concedida.²⁰

Desta forma, somente quando o Juiz Eleitoral estiver em sua atividade jurisdicional, exercendo sua competência no julgamento de representação, é que lhe será possível aplicar penalidade pecuniária ao responsável por uma irregularidade na propaganda eleitoral.

O art. 54, § 2º enseja também um alerta sobre a impossibilidade de realização de busca e apreensão em sede de poder de polícia. O TSE, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral n.º 477-38, consignou que o exercício do poder de polícia, nos termos do art. 41, §§ 1º e 2º da Lei n.º 9.504/1997, não autoriza a realização de busca e apreensão domiciliar sem mandado judicial.²¹

20 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança n. 48696. Acórdão de 09/10/2012. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Diário de Justiça Eletrônico, t. 205, 23 out. 2012, p. 5. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

21 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n.º 47738, Acórdão de 14/11/2019, Relator(a) Min. Edson Fachin, Relator(a) designado(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 170, Data 26/08/2020, Página 96/136. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

Em relação ao § 3º do art. 54, a jurisprudência dos tribunais eleitorais mesmo antes da Resolução TSE n.º 23.608/2019, já era consolidada no sentido de que, se a atuação do Juiz Eleitoral não estiver revestida da função jurisdicional, suas decisões não são recorríveis por meio de agravo de instrumento ou de recurso eleitoral. Assim, tal como já pacificado no meio administrativista, a via para essa impugnação é o mandado de segurança:



ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO NOS PRÓPRIOS AUTOS. EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. NATUREZA ADMINISTRATIVA. INOVAÇÃO DE TESES. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. DESPROVIMENTO.

- 1. A decisão proferida pelo juízo eleitoral que, no exercício do poder de polícia, verificou a utilização de veículo da prefeitura municipal para transporte de material de propaganda eleitoral e determinou, ao final do procedimento administrativo, o oferecimento de vista dos autos ao Ministério Público Eleitoral para providências cabíveis, possui índole administrativa e não caráter judicial, razão pela qual não desafia recursos de natureza jurisdicional.*
- 2. É incabível a inovação de teses na via do agravo regimental.*
- 3. Não há afronta ao artigo 93, inciso IX, da Constituição Federal quando o julgado declina de forma clara os fundamentos suficientes a embasá-lo.*
- 4. Agravo regimental desprovido.²²*

RECURSO. PROPAGANDA ELEITORAL. DEPUTADA FEDERAL. PODER DE POLÍCIA. DENÚNCIA RECEBIDA PELO APLICATIVO PARDAL. DETERMINADA SUSPENSÃO DA PROPAGANDA. DECISÃO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO CONHECIDO.

- 1. As decisões, no âmbito do poder de polícia conferido aos juízes eleitorais, são de natureza administrativa, não possuindo caráter jurisdicional.*
- 2. A via adequada para impugnar decisões de natureza administrativa é o mandado de segurança.*
- 3. Inadequação da via eleita. Não conhecimento.²³*

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n.º 27660. Acórdão de 06/02/2014. Relatora Ministra Laurita Vaz. Diário de Justiça Eletrônico, t. 38, 24 fev. 2014, p. 32. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

23 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral n.º 3546. Acórdão de 14/11/2018. Relator Silvio Ronaldo Santos de Moraes. Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, t. 208, 16 nov. 2018, p. 9. Disponível em: www.tre-rs.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.



Por fim, tem-se, no art. 55 do ato normativo regulamentar, o expresso dever dos serviços e dos servidores públicos (em sentido amplo), bem como de qualquer do povo, de comunicar ao Ministério Público Eleitoral quaisquer ilegalidades ou irregularidades, inclusive acerca da propaganda eleitoral:

Art. 55. Os órgãos da administração, suas funcionárias e seus funcionários, agentes públicas(os), sem exclusão das(os) que atuam em área de segurança, e qualquer outra pessoa que tiver ciência da prática de ilegalidade ou irregularidade relacionada com a eleição deverão comunicar o fato ao Ministério Público Eleitoral, podendo indicar a adoção das medidas que entenderem cabíveis. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não impede que a juíza ou o juiz eleitoral, antes de comunicar o fato ao Ministério Público Eleitoral, adote as medidas administrativas necessárias para fazer cessar a irregularidade, se esta se tratar de propaganda irregular.

Sobre o tema, a orientação inequívoca é aquela contida no *caput de que*, 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, e pode dispensar a via administrativa junto ao Juízo Eleitoral e ajuizar, diretamente, a ação eleitoral cabível.²⁴

Em relação ao art. 55, parágrafo único, é válida a percutiente observação de JOSÉ JAIRO GOMES sobre o princípio da demanda (ou dispositivo):

Por esse princípio, a atuação da jurisdição - e a consequente movimentação da máquina judiciária - só se dá em virtude da iniciativa das partes (CPC, art. 2º) - ne procedat judex ex officio, reza o

24 As notícias de irregularidades, também chamadas “denúncias”, podem ser realizadas, principalmente, pelos seguintes meios, na circunscrição eleitoral do Rio Grande do Sul:

- Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS), pelo link <https://www.mprs.mp.br/atendimento/denuncia/>;
- Procuradoria Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (PRE-RS), pelo link <http://www.mpf.mp.br/prers/denuncie>;
- Sistema Pardal (TSE), pelo link <https://pardal.tse.jus.br/pardal-web/> ou pelos aplicativos para iOS (<https://apps.apple.com/br/app/pardal/id1138128680>) e para Android (<https://play.google.com/store/apps/details?id=br.jus.trees.pardalmobile>).

conhecido brocardo. Destarte, no âmbito jurisdicional, é vedada ao juiz eleitoral a iniciativa do processo.

A atuação ex officio do órgão da Justiça Eleitoral só encontra fundamento nos domínios do poder de polícia. O princípio em apreço certamente será ferido se o juiz, por ato próprio, desfechar ação eleitoral. Mas, dadas as múltiplas funções atribuídas à Justiça Eleitoral, há situações em que o mesmo evento enseja providências nas searas administrativa e jurisdicional. É o caso, e. g., da propaganda eleitoral irregular, em que o juiz (no âmbito do poder de polícia) poderá, sem ser provocado, determinar sua cessação, mas não está autorizado a instaurar de ofício o processo tendente à imposição de outras sanções, como multa, nos termos do artigo 37, § 1º, da Lei das Eleições.



Dessa forma, se o Juiz Eleitoral for instado a atuar no mesmo caso administrativa e jurisdicionalmente, deve ter todo o zelo para que não haja confusão entre as suas esferas de atuação.

7. DAS DISPOSIÇÕES DA RESOLUÇÃO N.º 23.600/2019 - PESQUISAS ELEITORAIS/PODER DE POLÍCIA

A Resolução TSE n.º 23.600/2019 contém disposição muito semelhante àquela prevista pelo § 2º do art. 54 da Resolução TSE n.º 23.608/2019, Veja-se:

Art. 23. É vedada, a partir da data prevista no caput do art. 36 da Lei nº 9.504/1997, a realização de enquetes relacionadas ao processo eleitoral.

[...]

§ 3º O poder de polícia não autoriza a aplicação de ofício, pela juíza ou pelo juiz eleitoral, de multa processual ou daquela prevista como sanção a ser aplicada em representação própria (Súmula-TSE n. 18).²⁵



Note-se que laborou bem o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, que já nas resoluções do pleito de 2020, também em relação às enquetes em período vedado pela legislação, a ressalva que expressa a separação entre os âmbitos administrativo e jurisdicional do *munus* eleitoral, deixando claro que desborda do exercício do poder de polícia a aplicação de multas processuais ou de sanções pecuniárias, as quais somente estão previstas, respectivamente, no Código de Processo Civil e na Lei n.º 9.504/97, para as representações eleitorais.

Por essa razão, JOSÉ JAIRO GOMES dá um indicativo das providências que podem ser tomadas pelo magistrado enquanto atua como autoridade fiscalizadora:

Além disso, pode ser determinada a cessação da realização da enquete, providência essa situada no âmbito do poder de polícia do juiz eleitoral. Nesse caso, o descumprimento da ordem judicial (que deve ser específica e dirigida a pessoa determinada) pode significar a realização do tipo penal do artigo 347 do Código Eleitoral, que prevê o crime de desobediência.²⁶

Desse modo, é dever da autoridade administrativa (juiz eleitoral), bem como do serviço administrativo que lhe é correlato (cartório eleitoral), primar pela esmerada descrição do fato a ser inibido ou cessado, e pela correta e precisa identificação da pessoa que deve dar cumprimento

25 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.600, de 12 de dezembro de 2019. Dispõe sobre pesquisas eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 jun. 2022.

26 *Op. cit.*, p. 489.

à ordem exarada em sede de poder de polícia, a fim de que seja possível a sua responsabilização penal, caso o comando seja desrespeitado. Se houver falha na elaboração do documento (via de regra denominado “mandado”), é possível que o processo administrativo reste inócuo, sem a interrupção da conduta ilegal ou irregular e sem qualquer consequência ao agente infrator da ordem fiscalizatória emanada pelo juiz eleitoral.



8. O PODER DE POLÍCIA E O CRIME DE DESOBEDIÊNCIA ELEITORAL (ART. 347 DO CÓDIGO ELEITORAL)

Dado o entendimento do TSE, manifestado em resolução com caráter definitivo, isto é, cuja normatividade tem a intenção de alcançar todas as eleições futuras, a imposição de astreintes e de outras medidas tipicamente jurisdicionais estão fora da alçada do poder de polícia dos juízes eleitorais, não sendo, portanto, aplicáveis aos procedimentos administrativos instaurados. Desse modo, o art. 347 do Código Eleitoral adquire grande importância para garantir a efetivação das ordens para cessação de condutas indevidas em meio ao processo eleitoral.

No entanto, é muito importante destacar que, tal como delineado no tópico anterior, é a ordem direta e individualizada, manifestada em decisão exarada nos autos do processo administrativo e, via de regra, pormenorizada em mandado, aquela apta a, uma vez descumprida, caracterizar o tipo penal de desobediência eleitoral.

Para tal, a jurisprudência sedimentada dos tribunais eleitorais afirma não ser possível que portarias dos juízes eleitorais venham a fixar, abstratamente, a cominação de pena por crime de desobediência eleitoral (art. 347 do Código Eleitoral) ou, ainda, que importem inovações no ordenamento jurídico-eleitoral, o que se desvela, por exemplo, nos seguintes arestos:



RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EXPEDIÇÃO DE PORTARIA. JUIZ ELEITORAL. PENA. COMINAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. PODER DE POLÍCIA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

1. Aos juízes eleitorais, nos termos do artigo 41, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.504/97, compete exercer o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral, não lhes assiste, porém, legitimidade para instaurar portaria que comina pena por desobediência a essa Lei.

2. Recurso a que se dá provimento.²⁷

RECURSO - PROPAGANDA ELEITORAL - PODER DE POLÍCIA - JUIZ ELEITORAL - EXPEDIÇÃO DE PORTARIA - LIMITES À PROPAGANDA ELEITORAL NÃO PREVISTOS EM LEI - COMINAÇÃO DE PENA PECUNIÁRIA POR DESCUMPRIMENTO - IMPOSSIBILIDADE - PROVIMENTO.

Compete aos juízes eleitorais, nos termos do artigo 41, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 9.504/97, exercer o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral. A instauração de portaria que iguala carros de som ou paredões de som a trios elétricos extrapola a mera regulamentação da legislação sobre a matéria, impondo limites à realização de propaganda não previstos na lei eleitoral, aumentando o leque de vedação por ela estabelecido, ainda que com o objetivo de facilitar a fiscalização, dispensando o juízo do controle, caso a caso, da existência ou não de abuso. Configura também inovação legislativa, vedada ao juízo eleitoral, a previsão de sanção pecuniária para o caso de descumprimento das normas da portaria por ele instaurada.²⁸

27 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança n.º 154104. Acórdão de 10/04/2012. Relator Ministro Gilson Dipp. Diário de Justiça Eletrônico, t. 89, 14 maio 2012, p. 80. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

28 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Recurso Eleitoral n.º 15062. Acórdão de 15/12/2016. Relator Alceu José Cicco. Diário de Justiça Eletrônico, 19 dez. 2016, pp. 03-04. Disponível em: www.tre-rn.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

Desse modo, há de se ter parcimônia em relação à expedição de portarias, observando os limites determinados pelos tribunais, evitando-se possíveis questões atinentes, inclusive, ao art. 30 da Lei n.º 13.869/2019 (Lei do Abuso de Autoridade)²⁹.



9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do presente estudo, poderão restar diversas dúvidas sobre o instituto do poder de polícia na seara eleitoral. Dentre elas, um questionamento relevante poderia ser: se ao juiz eleitoral não é dado utilizar o principal meio de coerção disponibilizado ao Poder Judiciário para determinar obrigações de não fazer (as astreintes), sua atuação não estaria esvaziada? A teor das alterações introduzidas nos normativos do TSE, a resposta é positiva. Entretanto, a melhor doutrina da área não é unânime no sentido de acatar as limitações da atuação do magistrado eleitoral. Sobre o tema, traz-se o sempre lúcido magistério de RODRIGO LÓPES ZILIO:

“De outra parte, deve admitida a fixação de astreintes no exercício do poder de polícia, tendo em vista que essa é uma típica medida coercitiva com o objetivo de conferir efetividade à decisão prolatada. No caso em tela, assinala-se que não há ofensa ao enunciado da Súmula n.º 18 do TSE, pois, na hipótese da astreinte, a multa é pela recalcitrância em cumprir uma decisão proferida pelo juízo eleitoral, e não uma sanção por descumprimento de norma. O poder de polícia pode

²⁹ Art. 30. Dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa sem justa causa fundamentada ou contra quem sabe inocente: Pena - detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

ser exercido de ofício pelo juízo eleitoral, desde que sem a imposição de sanção pecuniária; entretanto, se houver a necessidade de aplicação de sanção pecuniária cumulativamente ao poder de polícia, é necessária a observância do princípio da demanda. Nesse sentido, é o enunciado da Súmula 18 do TSE (...). Desse modo, mais uma vez guarda-se reserva com o entendimento fixado pelo TSE nessa matéria para as eleições de 2020, quando veda, no exercício do poder de polícia, “adotar medidas coercitivas tipicamente jurisdicionais, como a imposição de astreintes” (art. 54, § 2º, da Res.-TSE nº 21.608/2019).³⁰



Anota-se, por oportuno, que para autores como FRANCISCO DIRCEU BARROS, o poder de polícia compete também ao Ministério Público Eleitoral, ou seja, o Promotor de Justiça investido da função eleitoral estaria igualmente embasado a expedir notificações e, em caso de inércia do candidato beneficiário e/ou do partido político e/ou da coligação, ajuizar a representação eleitoral para o sancionamento pecuniário do responsável pela propaganda irregular.

Desse modo, é perceptível que a maior das virtudes do poder de polícia aplicado ao Direito Eleitoral é a agilidade da resposta institucional às ilegalidades e às irregularidades detectadas ao longo do período eleitoral. No entanto, a virtude da celeridade sofre o contrapeso da impossibilidade da utilização dos mecanismos judiciais de controle destas condutas. Portanto, para uma maior efetividade do exercício do poder de polícia pela Justiça Eleitoral, uma vez entendidas as restrições legais em sede de atuação administrativa, adquire vital importância o cumprimento das formalidades documentais (escorreita descrição do fato a ser inibido ou cessado, e correta e precisa identificação da pessoa que deve dar cumprimento à ordem exarada), a fim de que o art. 347 do Código Eleitoral³¹ possa, caso necessário, servir como salvaguarda à autoridade administrativa do magistrado investido na função eleitoral.

30 *Op. cit.*, p. 423.

31 Art. 347. 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.



10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico Franco. Curso de Direito Eleitoral. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BARROS, Francisco Dirceu. O poder de polícia no direito eleitoral. Revista Jus Navigandi. Teresina, ano 19, n. 4075, 28 ago. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/30629>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Lei n.º 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.



BRASIL. Lei n.º 13.869, de 05 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei n.º 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei n.º 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei n.º 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei n.º 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Recurso Eleitoral n.º 15062. Acórdão de 15/12/2016 Relator Alceu José Cicco. Diário de Justiça Eletrônico, 19 dez. 2016, pp. 03-04. Disponível em: www.tre-rn.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Recurso Eleitoral n.º 3546. Acórdão de 14/11/2018. Relator Silvio Ronaldo Santos de Moraes. Diário de Justiça Eletrônico do TRE-RS, t. 208, 16 nov. 2018, p. 9. Disponível em: www.tre-rs.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento n.º 27660. Acórdão de 06/02/2014. Relatora Ministra Laurita Vaz. Diário de Justiça Eletrônico, t. 38, 24 fev. 2014, p. 32. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança n.º 48696. Acórdão de 09/10/2012 Relatora Ministra Nancy Andrighi. Diário de Justiça Eletrônico, t. 205, 23 out. 2012, p. 5. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso em Mandado de Segurança n.º 154104. Acórdão de 10/04/2012. Relator Ministro Gilson Dipp. Diário de Justiça Eletrônico, t. 89, 14 maio 2012, p. 80. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n.º 20905. Acórdão de 06/06/2013, Relator(a) Min. Castro Meira, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 121, Data 28/06/2013, Página 56-57. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.472, de 17 de março de 2016. Regulamenta o processo de elaboração de instrução para a realização, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de eleições ordinárias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2016/resolucao-no-23-485-de-1o-de-julho-de-2016>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.600, de 12 de dezembro de 2019. Dispõe sobre pesquisas eleitorais. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-600-de-12-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.608, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-608-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.610, de 18 de dezembro de 2019. Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula n.º 18. 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 n. 9.504/1997. Disponível em: www.tse.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2022.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Jurisdição e Competência. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.



COSTA, Rafael Antônio. O poder de polícia do Juiz Eleitoral. Portal Eleitoral Brasil, 2016. Disponível em: <http://www.eleitoralbrasil.com.br/noticias/o-poder-de-policia-do-juiz-eleitoral>. Acesso em: 30 jan. 2019.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MACHADO, Eloisa Helena. O poder de polícia na Justiça Eleitoral. In Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. Curitiba: TRE-PR, v. 6, n.º 3, 2017, pp. 327-343.

MARQUES, Antônio Hermes da Rosa. Poder de Polícia in Revista do TRE-RS. Porto Alegre: TRE-RS, n.º 47, julho-dezembro de 2019, pp. 203-225.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ZILIO, Rodrigo López. Direito eleitoral. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2020.

Coordenadoria de Gestão da Informação



Secretaria Judiciária



Tribunal Regional Eleitoral
do Rio Grande do Sul