



Número: **0600288-72.2020.6.15.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Colegiado do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba**

Órgão julgador: **GABJ05 - Gabinete Vice Presidência**

Última distribuição : **30/09/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Autorização de Transmissão de Pessoa Não Detentora de Direitos Políticos em Atividades Partidárias e de Propaganda Eleitoral, Mandado de Segurança**

Objeto do processo: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL - TUTELA ANTECIPADA DE URGÊNCIA - PORTARIA CONJUNTA - JUÍZO E PROMOTORIA DA 73ª ZE, DE ALHANDRA/PB**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
ELEICAO 2020 RENATO MENDES LEITE PREFEITO <b>(IMPETRANTE)</b>	ANTONIO FABIO ROCHA GALDINO (ADVOGADO)
COLIGAÇÃO A FORÇA DO BEM CIDADANIA / DEM / PT / <b>PODE (IMPETRANTE)</b>	ANTONIO FABIO ROCHA GALDINO (ADVOGADO)
EXMO. JUIZ ELEITORAL DA 73ª ZONA (ALHANDRA - PB) <b>(IMPETRADO)</b>	
Ministério Público Eleitoral - 1a. Instância <b>(IMPETRADO)</b>	
Procurador Regional Eleitoral PB (FISCAL DA LEI)	

**Documentos**

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
41230 97	05/10/2020 20:47	<a href="#"><u>Acórdão</u></a>	Acórdão



## TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA PARAÍBA

MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) - 0600288-72.2020.6.15.0000 - Alhandra - PARAÍBA

RELATOR: JOAS DE BRITO PEREIRA FILHO

IMPETRANTE: ELEIÇÃO 2020 RENATO MENDES LEITE PREFEITO, COLIGAÇÃO A FORÇA DO BEM CIDADANIA / DEM / PT / PODE

Advogado do(a) IMPETRANTE: ANTONIO FABIO ROCHA GALDINO - PB1200700

IMPETRADO: EXMO. JUIZ ELEITORAL DA 73ª ZONA (ALHANDRA - PB), MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL - 1A. INSTÂNCIA

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE JUIZ ELEITORAL. CONCESSÃO DA LIMINAR. PROIBIÇÃO DE ATOS DE CAMPANHA QUE GEREM AGLOMERAÇÃO. PROTOCOLO SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO. LEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO. PROVIMENTO PARCIAL DO AGRAVO.

- A Emenda Constitucional n. 107/2020 confere ao órgão julgador a possibilidade de utilizar o parecer técnico da autoridade sanitária como fundamento para decidir sobre a limitação do exercício do direito à propaganda eleitoral em tempos de pandemia.
- A realização de comícios, passeatas e carreatas que naturalmente envolvem aglomeração de pessoas, configuram-se como eventos que representam maior risco para o controle da pandemia.
- No exercício do juízo de proporcionalidade, é necessário priorizar as garantias atinentes à saúde e incolumidade dos cidadãos, seguindo-se as orientações científicas e técnicas dos órgãos competentes, sem que se pretenda vedar desrazoadamente os atos de campanha eleitoral tão importantes ao exercício da democracia.
- É preciso um esforço conjunto para que se garanta a realização das eleições com o menor risco à saúde de todos os envolvidos.



- Agravo provido para manter parcialmente a Portaria Conjunta nº 01/2020
- 73ª Zona Eleitoral.

ACORDAM os Membros do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, em proferir a seguinte **DECISÃO**: AGRAVO REGIMENTAL PARCIALMENTE PROVIDO, PARA MODULAR OS EFEITOS DA PORTARIA, NOS TERMOS DO VOTO DIVERGENTE, POR MAIORIA, CONTRA OS VOTOS DO RELATOR, DO JUIZ MÁRCIO MARANHÃO E DA JUÍZA MICHELINI JATOBÁ, QUE DESPROVIA O AGRAVO. O PRESIDENTE VOTOU PARA DESEMPATAR. LAVRARÁ O ACÓRDÃO O DESEMBARGADOR JOÁS PEREIRA FILHO. ACÓRDÃO LIDO E PUBLICADO EM SESSÃO.

João Pessoa, 05/10/2020

**Des. JOÁS DE BRITO PEREIRA FILHO**

Relator para o Acórdão

---

## RELATÓRIO

O Ministério Público Eleitoral neste Regional interpôs Agravo Regimental em face da Decisão Monocrática (ID3974747), que deferiu a liminar na presente ação mandamental.

A parte agravante sustenta que o Juízo e o Ministério Público da 73ª Zona Eleitoral editaram a Portaria Conjunta n. 01/2020, *"proibindo peremptoriamente todo e qualquer ato de propaganda eleitoral, em panorâmica violação aos dispositivos constitucionais que resguardam a realização de eleições livres e democráticas"*;

Narra que ao examinar o mandamus, o juiz relator deferiu o pedido liminar, apoando-se no entendimento de que "a Portaria Conjunta impugnada, que proíbe atos de propaganda eleitoral que ensejam aglomeração de pessoas, enquanto estes não se enquadram na bandeira verde, está em desarmonia com a legislação de regência, especialmente quando está provado que os referidos municípios encontram-se com nível de mobilidade reduzida (bandeira amarela), que implica a observância por parte da população das recomendações higiênico-sanitárias previstas na Nota Técnica da Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba" (Id. 3975597).

Aduz que o caso concreto se reveste de peculiaridades que refogem ao ordinário, dado que a dita portaria exarada no âmbito da 73ª Zona Eleitoral - Alhandra/PB visa regulamentar a propaganda eleitoral de rua num contexto de pandemia, em que há inegável colisão entre os direitos à saúde e à realização de atos de campanha.



Acrescenta que em razão da situação pandêmica existente no país fora editada a Emenda Constitucional nº 107, que, dentre outros aspectos, deixou expresso em seu texto (art. 1º, § 3º, VI) que "os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional".

Cita o artigo 12 da Res. TSE nº 23.624, de 12 de agosto de 2020, que, da mesma forma, regulamentou: "os atos regulares de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela justiça eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional" e a partir dos referidos dispositivos, infere-se que o legislador visou à tutela de situações excepcionais que possam colocar em risco a saúde da população, determinando que a legislação municipal e a justiça eleitoral não possam impor limites à realização de ato de propaganda, ressalvando a hipótese de decisão dessa última — justiça eleitoral —, fundamentada em parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional.

Diz que o texto constitucional se traduz em verdadeira norma de eficácia limitada, na medida em que depende de regulação lastreada em amparo técnico para que exista limitação à propaganda eleitoral e, após exercício do poder regulamentar pelas autoridades sanitárias de saúde, incumbe à justiça eleitoral a expedição de atos para o seu fiel cumprimento, de modo a não apenas resguardar a saúde dos cidadãos, mas o próprio princípio democrático, posto que eventual avanço da pandemia possui aptidão para adiar a realização das eleições, na forma do art. 1º, § 4º, da Emenda Constitucional nº 107/2020.

Aduz que não se observa ilegalidade ou teratologia em expedição de portaria visando à regulamentação dos atos de propaganda eleitoral no contexto da pandemia causada pelo novo Coronavírus (Sars-CoV-2), desde que exista parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional e que tal ato se traduz numa exigência decorrente do poder de polícia, instrumento a partir do qual os órgãos estatais, restringindo ou limitando direitos individuais, interferem na órbita do interesse privado, com o fim de resguardar interesse público, fazendo cessar qualquer tipo de ameaças ao status quo.

Defende que, no âmbito eleitoral, confere-se ao juiz eleitoral o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral, a fim de evitar práticas ilegais e de se garantir a segurança das manifestações políticas, de modo que a liberdade de propaganda não afete a coletividade, incluindo a saúde pública, sendo que o artigo 249 do Código Eleitoral estabelece que "*O direito de propaganda não importa restrição ao poder de polícia quando este deva ser exercido em benefício da ordem pública*".

Argumenta que a Emenda Constitucional nº 107 trouxe para a Justiça Eleitoral a incumbência redobrada de garantir a realização do processo eleitoral, inclusive no que concerne à realização dos diversos atos de propaganda eleitoral, mesmo neste cenário adverso da pandemia da COVID-19, ao estabelecer a



possibilidade de que estes últimos possam ser restringidos por decisão do órgão jurisdicional, desde que baseada em prévio parecer técnico da autoridade sanitária nacional ou estadual.

Sustenta, ainda, ser plenamente legítima a atuação *ex officio* do magistrado zonal ao expedir ato para disciplinar a prática dos atos de propaganda eleitoral, neste contexto da pandemia da COVID-19, obedecendo aos ditames técnicos fornecidos pela autoridade sanitária estadual e, ao contrário do que restou consignado na decisão agravada, a portaria exarada no âmbito da 73ª Zona Eleitoral - Alhandra/PB não está em descompasso com a legislação de regência, posto ser fundamentada no protocolo de retomada para as eleições municipais 2020, emitido pela Secretaria Estadual de Saúde da Paraíba.

Destaca que a fixação do entendimento técnico-sanitário relativo à proibição para realização de atos de comício, carreata, passeata e confraternização fora efetuada, em verdade, pela Secretaria Estadual de Saúde da Paraíba, e não pelo ato expedido no âmbito da 73ª Zona Eleitoral - Alhandra/PB, o qual secundou o entendimento técnico da autoridade sanitária estadual, consoante autorizado pelo Poder Constituinte derivado.

Registra que não há dúvida quanto ao entendimento técnico adotado pela Secretaria Estadual de Saúde, no sentido de que independentemente da classificação dos municípios em bandeiras (verde, amarela, laranja ou vermelha), consoante dicção do Plano Novo Normal, não é possível a realização de *"atividades presenciais tais como comícios, carreatas e passeatas, uma vez que estas promovem grandes aglomerações de pessoas, que indubitavelmente colocarão seus participantes em risco objetivo de infecção pela COVID-19 e seus agravos à saúde"*.

Diz que ao suspender a eficácia de toda a Portaria Conjunta nº 01/2020, exarada no âmbito da 73ª Zona Eleitoral - Alhandra/PB, sob o fundamento violação à legislação de regência, a decisão agravada incorreu em *error in judicando*, que deve ser corrigido pelo provimento do presente agravio interno, restaurando-se a força executória do ato administrativo em discussão na sua integralidade.

Requereu, ao final, o conhecimento e provimento do presente agravio, por retratação ou deliberação colegiada, a fim de que seja reformada a decisão que deferiu medida liminar, diante da inexistência do *fumus boni juris*, relativo à suspensão da íntegra da Portaria Conjunta nº 01/2020.

É o relatório.

## VOTO VENCEDOR

A decisão recorrida possui o seguinte teor, no que mais importa:



“Os municípios da 73ª Zona Eleitoral (Alhandra, Caaporã e Pitimbu), com base no Decreto Estadual nº 40.304/20, encontram-se na Bandeira Amarela (nível mobilidade reduzida), segundo o plano novo normal PB, oitava avaliação da situação dos municípios paraibanos, com início de vigência em 21 de setembro de 2020 (<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos-1/municipios-ban>).

Nessa toada, vê-se que a Portaria Conjunta impugnada, que proíbe atos de propaganda eleitoral que ensejam aglomeração de pessoas, enquanto estes não se enquadrarem na bandeira verde, está em desarmonia com a legislação de regência, especialmente quando está provado que os referidos municípios encontram-se com nível de mobilidade reduzida (bandeira amarela), que implica a observância por parte da população das recomendações higienossanitárias previstas na Nota Técnica da Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba.

Registro, por oportuno, que este Regional, enfrentou caso semelhante, nos autos do MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) - Processo nº 0600280-95.2020.6.15.0000 - Pocinhos – PARAÍBA, da relatoria do Juiz José Ferreira Ramos Júnior, relativo ao município de Pocinhos (50ª Zona Eleitoral), que se encontra classificado na mesma situação sanitária (bandeira amarela), frente a Sars-CoV-2, HCoV-19 ou 2019-nCoV (COVID-19).

Assim, vê-se demonstrada a plausibilidade do direito invocado.

No mesmo sentido, diante de evento agendado para esta data (30 de setembro de 2020 – 18:25h), resta evidenciado o perigo da demora.

Ante o exposto, defiro a medida liminar postulada.

O deferimento da liminar não implica desatendimento às medidas sanitárias de proteção definidas pelos órgãos e autoridades competentes e exigidas pelos protocolos de saúde estadual e municipal, a exemplo da utilização de ambiente que garanta o distanciamento social com espaço mínimo e privativo de 2m<sup>2</sup> por pessoa, com controle de acesso e dotado de aparato de higienização, além do uso de máscaras por todos os participantes, com vistas à preservação da saúde de todos os envolvidos e da população em geral.”

Conforme se infere do teor da Portaria Conjunta (ID 3972597) estabeleceu-se a vedação de praticamente todos os atos de propaganda e campanha eleitoral de rua durante o período eleitoral, ou até que os municípios integrantes da 73ª Zona atinjam a bandeira verde<sup>1</sup>.



Em sua judicosa Decisão, acima transcrita, Sua Excelência o Relator da Ação Mandamental entendeu por conceder a liminar e fazer cessar as proibições contidas na Portaria impugnada.

Assim, insurge-se o Procurador Regional Eleitoral defendendo a Portaria Conjunta nº 01/2020 – 73<sup>a</sup> ZE, por vislumbrar plenamente legítima a atuação *ex officio* do magistrado zonal quando expediu ato para disciplinar a prática dos atos de propaganda eleitoral, neste contexto da Pandemia.

Com as vêrias de estilo ao Relator originário, penso que assiste inteira razão ao Ministério Público Eleitoral.

A **Emenda Constitucional nº 107**, que alterou a data das eleições, em razão da crise de saúde representada pela COVID-19, assim dispôs:

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.

(...)

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:

(...)

**VI - os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional;**

A questão posta em discussão no presente Agravo, cinge-se em saber se o ato apontado coator teve ou não respaldo em parecer técnico previamente emitido por autoridade sanitária.

A Nota Técnica<sup>2</sup>, que trata de recomendações complementares para as Eleições 2020, estabelece:

A Secretaria de Estado da Saúde da Paraíba vem ratificar e complementar, considerando todas as recomendações já propugnadas pelo protocolo referente às Eleições Municipais de 2020, o que segue:

I. As recomendações do referido protocolo, bem como os complementos apresentados nesta **Nota Técnica, aplicam-se, em sua totalidade, a todos os 223 (duzentos e vinte e três) municípios do Estado da Paraíba, independentemente de sua classificação de bandeiras** (verde, amarela, laranja ou vermelha) no Plano Novo Normal;



**II. Ratifica-se que atividades presenciais relacionadas às campanhas eleitorais devem ser evitadas o quanto possível; contudo, uma vez mantidas as opções por sua realização estas deverão ocorrer de forma a garantir o uso constante de máscaras, as condições para lavagens das mãos, além da manutenção do distanciamento social, como já recomendado pelo referido protocolo para as Eleições 2020**  
disponível no link:  
<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos/as-eleicoes-munic>

**III.** Para que se possa garantir o distanciamento social proposto recomenda-se que nos ambientes destinados às referidas atividades seja demarcado e respeitado espaço privativo mínimo de 2m<sup>2</sup> (dois metros quadrados), por pessoa, o que se refletirá na definição da capacidade máxima de pessoas para o referido ambiente, mantendo-se todas as demais recomendações previstas, conforme protocolo proposto por esta Secretaria de Estado;

**IV.** Recomenda-se também a não realização de atividades presenciais tais como comícios, carreatas e passeatas, uma vez que estas promovem grandes aglomerações de pessoas, que indubitavelmente colocarão seus participantes em risco objetivo de infecção pela COVID-19 e seus agravos à saúde.

Cumpre destacar que se trata de recomendações expedidas pelo órgão de controle sanitário do Estado, que detém o poder de orientar a população quanto às medidas de prevenção e combate à disseminação do vírus que provocou o estado de pandemia da COVID-19.

Dessa forma, em que pese se tratar de recomendação ou determinação, é preciso esclarecer que o seu conceito, em hipóteses como a presente, que versa sobre saúde pública e que tem por objetivo prevenir e controlar o índice de contágio de uma doença que chegou a paralisar atividades no mundo inteiro, há de ser interpretado como algo que deve ser observado, não se confundindo com um mero conselho ou simples advertência.

Tanto é assim que a própria Emenda Constitucional n. 107/2020 confere ao órgão julgador a possibilidade de utilizar o parecer técnico da autoridade sanitária como fundamento para decidir sobre a limitação do exercício do direito à propaganda eleitoral em tempos de pandemia.

Importante destacar, também, que as referidas recomendações se destinam a todos os municípios, independentemente da cor da bandeira em que estão classificados.

Aliás, este Regional, respondendo à Consulta formulada pelo Ministério Público Eleitoral, já tinha se manifestado pela imperiosa necessidade de observância às normas sanitárias vigentes, senão veja-se:



*Considerando o teor da previsão do art. 1º, § 3º, inciso VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020 e o disposto no art. 7º, § 1º, da Resolução TSE nº 23.623/2020, os atos de propaganda eleitoral de natureza externa ou intrapartidária que gerem aglomeração de pessoas (como comícios, carreatas, passeatas, caminhadas, reuniões, panfletagem, distribuição e afixação de adesivos, entre outros); os atos do período conhecido como pré-campanha, referidos no art. 36-A da Lei nº 9.504/97, e a realização de convenções partidárias presenciais são permitidos, salvo se desatenderem às normas sanitárias vigentes, amparadas em prévio parecer técnico emitido por autoridades sanitárias da União e do Estado da Paraíba, em virtude da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), a exemplo da Lei Federal nº 13.979/2020 e do Decreto Estadual nº 40.304/2020.*

Analizando teor da 9ª Nota Técnica, expedida pela Secretaria de Estado da Saúde<sup>3</sup>, verifico ter sido atribuída a classificação BANDEIRA AMARELA ao município de Alhandra.

Com efeito, na referida localidade, de acordo com as premissas do Plano Novo Normal Paraíba<sup>4</sup>, tem-se estabelecida a **restrição ao funcionamento de atividades que representam maior risco para o controle da pandemia**.

Destaco que, entre as principais diretrizes constantes do mencionado Plano, consta a seguinte:

**“DEVEREMOS EVITAR:**

**CONTATO ENTRE PESSOAS** - (Usar Máscaras, higiene mãos, distância de 1,5m, sem abraços, apertos de mão.) - Qualquer conversa cara a cara de 15 minutos entre pessoas que estão a um metro e meio de distância constitui um contato próximo.

**CONFINAMENTO (LOCAIS FECHADOS)** - Quando há ar estagnado, as gotículas podem persistir por mais tempo, e haverá muita contaminação nas superfícies;

**AGLOMERAÇÕES** - **Grupos grandes são arriscados, não importa onde estejam reunidos. Mesmo ao ar livre, multidões significam mais pessoas, mais contatos - e mais fontes potenciais de infecção.”**



Evidencia-se que comícios, passeatas e carreatas, cuja realização envolve precipuamente aglomeração de pessoas, configuram-se como atividades que representam maior risco para o controle da pandemia.

Percebe-se um conflito aparente de normas, uma vez que preceitos legais se contrapõem diante de situações fáticas postas à análise jurídica.

De um lado, tem-se o direito à liberdade de expressão eleitoral e, por conseguinte, os atos de campanha e a propaganda de Coligações, Partidos e Candidatos, de outro, tem-se o direito à saúde, à vida e à segurança sanitária de toda uma comunidade.

Desse modo, impõe-se ao intérprete realizar um sopesamento de valores, um juízo de proporcionalidade na análise dos princípios e sistemática jurídica postos em discussão.

Reitero que, diante da crise sanitária decorrente da Pandemia (Covid 19), os atos de propaganda eleitoral autorizados pela legislação eleitoral, como comícios e carreatas, poderão ser restringidos por normas estaduais e federais voltadas especificamente ao combate à pandemia, tais como a proibição de aglomerações e *lockdown*, com fundamento em recomendações das autoridades sanitárias.

No exercício do juízo de proporcionalidade, é necessário priorizar as garantias atinentes à saúde e incolumidade dos cidadãos, seguindo-se as orientações científicas e técnicas dos órgãos competentes, sem que se pretenda vedar desarrazoadamente os atos de campanha eleitoral tão importantes ao exercício da democracia.

Não é possível admitir que os participantes do Pleito Eleitoral de 2020 desconheçam a realidade inusitada e completamente adversa por que passam os municípios, estados e países no mundo inteiro.

Vive-se uma crise sanitária sem precedentes, que já alcançou marcas inimagináveis de mortos em poucos meses.

Ainda assim, em nome da manutenção do nosso Estado Democrático de Direito, o Congresso Nacional editou norma específica para propiciar a realização das eleições que, nada obstante, devem ser efetivadas dentro de novos padrões e cuidados, impondo-se restrições e revisões de condutas para **todos**, sejam partidos, candidatos, coligações, eleitores, forças de segurança, e também para Justiça Eleitoral.

Nessa vertente, devo lembrar que não há desprestígio à liberdade de expressão e nem à a propaganda eleitoral, porém o cenário atual exige a responsabilidade não apenas da Justiça Eleitoral, mas especialmente dos partícipes do processo, que podem se valer do uso da internet, das redes sociais, dos guias/inserções eleitorais, assim como de eventos virtuais para ampliar o diálogo democrático, a divulgação de propostas e também discussão de projetos pelos candidatos e eleitores, objetivando compatibilizar as campanhas com o momento de pandemia vivenciado atualmente.



**Entendo que é preciso um esforço conjunto para que se garanta a realização das eleições com o menor risco à saúde de todos os envolvidos.**

Neste prisma, o principal impacto da pandemia (Covid 19) sobre as campanhas eleitorais diz respeito à realização de atos que importem em contato físico entre as pessoas e foi exatamente o que o Ato Impugnado buscou evitar.

Aliás, consta do Protocolo de Segurança elaborado pela SES<sup>5</sup> para as Eleições 2020 ser atribuição:

#### **Dos candidatos:**

*“Contribuir para a normalidade do pleito, segurança do voto e liberdade democrática em observância ao cumprimento das medidas higiênicos sanitárias que minimizem os riscos à saúde pública durante todos os trâmites do processo eleitoral, especialmente, durante o período das Campanhas Eleitorais e no dia das Eleições Municipais de 2020;*

*...Evitar eventos que ocasionem grandes aglomerações de pessoas, como comício, caminhadas, carreatas, reuniões com grande número de pessoas e que seja mais difícil o controle de distanciamento social ...”*

#### **Das campanhas:**

*Não promover eventos com grande número de pessoas (comícios, carreatas, passeatas e confraternizações);*

*Nos debates limitar a participação de candidatos, equipe técnica e entrevistadores considerando a capacidade do local em 50% (cinquenta por cento da capacidade total do local).*

Cabe destacar que as medidas restritivas constantes do Ato Impugnado estão fundamentadas nos Protocolos Técnicos e possuem caráter geral, valendo para todas as Coligações, Partidos e Candidatos em disputa, não havendo distinções entre quaisquer deles.



Outrossim, verifica-se que a 9ª Avaliação do Plano Novo Normal destaca transições de alguns municípios, sendo 09 municípios da bandeira verde para a bandeira amarela e outros 09 municípios transitaram da bandeira amarela para a bandeira laranja, que teve sua participação elevada para 14% dos municípios paraibanos, ou seja, vivencia-se um momento de retrocesso e de aumento de casos, sendo forçoso reconhecer que a liberalidade de atos de propaganda de grande porte podem contribuir sobremaneira para índices ainda mais agravados.

Não é demais lembrar que o magistrado zonal é a autoridade que melhor conhece a realidade do município e o comportamento da sua população.

Analizando o conteúdo da Portaria objeto da impetração, é possível concluir que as autoridades apontadas coatoras, fundamentadas no exercício do poder de polícia, conferiram correta interpretação ao Protocolo Sanitário Estadual no que diz respeito a não realização de atos de propaganda eleitoral que costumam provocar grande aglomeração de pessoas, tais como comícios, carreatas e caminhadas, estando, nessa parte, respaldadas em prévio parecer técnico expedido por autoridade sanitária e, por conseguinte, em harmonia com o texto constitucional.

Entretanto, no que diz respeito à realização de reuniões e eventos para adesivagem, não se colhe da Nota Técnica acima transcrita interpretação que conduza à impossibilidade de sua realização ou o condicionamento do ato de campanha a um determinado número de participantes.

Na verdade, o item III descrito na Nota Técnica recomenda que *“nos ambientes destinados às referidas atividades seja demarcado e respeitado espaço privativo mínimo de 2m<sup>2</sup> (dois metros quadrados), por pessoa, o que se refletirá na definição da capacidade máxima de pessoas para o referido ambiente, mantendo-se todas as demais recomendações previstas, conforme protocolo proposto por esta Secretaria de Estado”*.

Isso posto, pedindo vênia ao ilustre Relator, VOTO pelo PROVIMENTO PARCIAL do presente AGRAVO para reformar a Decisão Liminar a fim de MANTER a Portaria Conjunta nº 01/2020 no tocante às PROIBIÇÕES que ensejam aglomerações de pessoas, retificando-a apenas para PERMITIR a realização de reuniões e eventos para adesivagem nos municípios de Alhandra, Caaporã e Pitimbu.

Registro, por importante, que a permissão para realização de reuniões e eventos para adesivagem não implica no desatendimento às medidas sanitárias de proteção definidas pelos órgãos e autoridades competentes, além de todas as demais cautelas exigidas nos protocolos municipais e estaduais de prevenção à contaminação pelo COVID-19, a exemplo da utilização de ambientes que garantam o distanciamento social com espaço mínimo e privativo de 2m<sup>2</sup> por pessoa, com controle de acesso, devendo ser fornecido/ exigido todo o aparato de higienização, bem como uso de máscaras por todos os participantes, com vistas à preservação da saúde de todos os envolvidos e da população em geral.

É como VOTO.



João Pessoa, data constante na assinatura eletrônica.

**Des. JOÁS DE BRITO PEREIRA FILHO**

Relator para o Acórdão

**1**Decreto nº 40.304/2020

**2**Expedida pela Secretaria de Saúde do Estado e disponível no link  
<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos/nota-tecnica-eleicoes-2020-na-pandemia-da-co>

**3**Disponível em:  
[https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos-1/nota-tecnica/nota-tecnica-ses\\_9a-avaliacao.pdf](https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos-1/nota-tecnica/nota-tecnica-ses_9a-avaliacao.pdf)

**4**  
<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos-1/novo-normal-pb/plano-novo-normal-pb.pdf>

**5**Disponível em  
<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos/as-eleicoes-municipais-2020-1.pdf>

---

**VOTO RELATO (VENCIDO)**

A decisão recorrida possui o seguinte teor:

“Como é sabido, a concessão da liminar em Mandado de Segurança requer a presença conjunta dos seguintes requisitos: fumus boni iuris (fumaça do bom direito) e periculum in mora (perigo da demora), ou seja, a plausibilidade do direito invocado e a urgência na concessão da medida.

O Regimento Interno deste Regional, em seu art. 152, § 1º, estabelece que cabe ao Tribunal processar e julgar originariamente mandado de segurança impetrado contra os seus próprios atos, de seu Presidente, de seus membros, dos juízes e juntas eleitorais e demais autoridades que respondam perante os Tribunais de Justiça ou Tribunal Regional Federal por crime comum ou de responsabilidade, o que resta demonstrada a competência deste TRE para processar e julgar a presente ação mandamental.

O impetrante se insurge contra Portaria Conjunta nº 01/2020 (ID3972647) do juiz e promotor da 73ª Zona Eleitoral, datada de hoje, dia 30/09/2020, que determinou que “ficam proibidos atos de propaganda eleitoral que ensejem aglomeração de pessoas, tais como



Assinado eletronicamente por: JOAS DE BRITO PEREIRA FILHO - 05/10/2020 20:47:48  
<https://pje.tre-pb.jus.br:8443/pje-web/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20100520411780300000003994893>  
Número do documento: 20100520411780300000003994893

Num. 4123097 - Pág. 12

comícios, carreatas, caminhadas, reuniões e eventos para adesivagem, nos municípios de Alhandra-PB, Caaporã-PB e Pitimbu-PB, enquanto estes não se enquadram na bandeira verde, conforme os termos da classificação dos municípios do Estado da Paraíba em quatro estágios, adotada pelo Decreto Estadual nº 40.304/20 (art. 1º).

A Emenda Constitucional n. 107/2020, em seu art. 1º, § 3º, inciso VI, dispõe que “os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional”.

A Lei das Eleições (art. 41), no mesmo sentido, prevê que 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. O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet (§ 2º).

Este TRE-PB, apreciando consulta, acerca de atos de propaganda que gerem aglomerações de pessoas em face da pandemia do novo coronavírus, formulada pelo Procurador Regional Eleitoral, foi respondida, em resumo, nos seguintes termos:

Considerando o teor da previsão do art. 1º, § 3º, inciso VI, da Emenda Constitucional nº 107/2020 e o disposto no art. 7º, § 1º, da Resolução TSE nº 23.623/2020, os atos de propaganda eleitoral de natureza externa ou intrapartidária que gerem aglomeração de pessoas (como comícios, carreatas, passeatas, caminhadas, reuniões, panfletagem, distribuição e afixação de adesivos, entre outros); os atos do período conhecido como pré-campanha, referidos no art. 36-A da Lei nº 9.504/97, e a realização de convenções partidárias presenciais são permitidos, salvo se desatenderem às normas sanitárias vigentes, amparadas em prévio parecer técnico emitido por autoridades sanitárias da União e do Estado da Paraíba, em virtude da pandemia causada pelo novo coronavírus (COVID-19), a exemplo da Lei Federal nº 13.979/2020 e do Decreto Estadual nº 40.304/2020.

Os municípios da 73ª Zona Eleitoral (Alhandra, Caaporã e Pitimbu), com base no Decreto Estadual nº 40.304/20, encontram-se na Bandeira Amarela (nível mobilidade reduzida), segundo o plano novo normal PB, oitava avaliação da situação dos municípios paraibanos, com início de vigência em 21 de setembro de 2020 (<https://paraiba.pb.gov.br/diretas/saude/coronavirus/arquivos-1/municipio>).

Nessa toada, vê-se que a Portaria Conjunta impugnada, que proíbe atos de propaganda eleitoral que ensejem aglomeração de pessoas, enquanto estes não se enquadram na bandeira verde, está em desarmonia com a legislação de regência, especialmente quando está provado que os referidos municípios encontram-se com nível de mobilidade reduzida (bandeira amarela), que implica a observância por parte da população das recomendações higienicosanitárias previstas na Nota Técnica da Secretaria de Saúde do Estado da Paraíba.



Registro, por oportuno, que este Regional, enfrentou caso semelhante, nos autos do MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120) - Processo nº 0600280-95.2020.6.15.0000 - Pocinhos – PARAÍBA, da relatoria do Juiz José Ferreira Ramos Júnior, relativo ao município de Pocinhos (50ª Zona Eleitoral), que se encontra classificado na mesma situação sanitária (bandeira amarela), frente a Sars-CoV-2, HCoV-19 ou 2019-nCoV (COVID-19).

Assim, vê-se demonstrada a plausibilidade do direito invocado.

No mesmo sentido, diante de evento agendado para esta data (30 de setembro de 2020 – 18:25h), resta evidenciado o perigo da demora.

Ante o exposto, defiro a medida liminar postulada.

O deferimento da liminar não implica desatendimento às medidas sanitárias de proteção definidas pelos órgãos e autoridades competentes e exigidas pelos protocolos de saúde estadual e municipal, a exemplo da utilização de ambiente que garanta o distanciamento social com espaço mínimo e privativo de 2m<sup>2</sup> por pessoa, com controle de acesso e dotado de aparato de higienização, além do uso de máscaras por todos os participantes, com vistas à preservação da saúde de todos os envolvidos e da população em geral.”

No que diz respeito ao conteúdo da decisão ora recorrida, de minha relatoria, penso que os nobres objetivos perseguidos pelo duto recorrente não tenham sido esquecidos, como poderia sugerir a imagem de que todo e qualquer ato político a envolver a reunião de uma quantidade indefinida de pessoas fosse simplesmente liberado. A preocupação com a saúde pública e o controle da pandemia — como também a preocupação cidadã com a segurança de todo cidadão brasileiro — é um ponto que a todos nos une, um objetivo comum, uma mesma e só batalha. Daí a parte final da decisão recorrida, que resguardava a integral eficácia e coercibilidade de toda e qualquer medida sanitária emitida por autoridade administrativa competente, inclusive (e sobretudo, devido a nossa competência) nos casos em que atos de propaganda política estivessem em andamento. O objetivo dessa parte final, portanto, foi deixar claro que em momento algum a justiça eleitoral flexibilizou um único átimo do controle que tais órgãos e entidades administrativos de controle sanitário fundamentalmente entenderam como necessário.

Apesar disso, penso que o inconformismo com a decisão por mim proferida sugira que a concessão da liminar tenha minorado ou flexibilizado o controle objetivado pela portaria objeto do MS que ensejou a medida liminar. Em razão disso, tendo já registrado que, em meu entender, uma vez que as medidas administrativas e o exercício do poder de polícia administrativo em matéria sanitária tenha sido resguardado — e mesmo autorizado no caso concreto, já que ato de autoridade judicial eleitoral determinou o cumprimento de todas essas medidas sanitárias — passo a examinar o recurso, com os olhos no controle de legalidade e legitimidade do ato objeto do *mandamus*.

No caso concreto, observo que se tratava de portaria conjunta emitida pelo juízo eleitoral e pelo MP eleitoral da 73ª zona eleitoral, a qual proibia todo e qualquer



ato de propaganda eleitoral (a menos que o município se encontrasse em bandeira verde), em suma, que implicasse aglomeração de pessoas, tudo com o objetivo de evitar o favorecimento à proliferação da COVID-19.

De acordo com André Ramos Tavares, na 18<sup>a</sup> edição de seu *Curso de direito constitucional* (2020), com base em Celso Ribeiro Bastos, o critério da proporcionalidade é um guia de atividade interpretativa aplicável a toda atividade de interpretação jurídica. Trata-se de um método de interpretação do direito. O controle de proporcionalidade na aplicação do direito compreende a análise de três sub-critérios ou elementos: (a) a conformidade ou adequação dos meios empregados; (b) a necessidade ou exigibilidade da medida adotada; e (c) a proporcionalidade em sentido estrito.

**O controle de adequação ou conformidade** na interpretação e aplicação do direito aos casos concretos demanda do julgador examinar se a medida por ele adotada guarda necessária correlação com os fins a serem atingidos, ou seja, se a medida é adequada à obtenção dos objetivos, numa relação prática de meios a fins. Com base em Dmitri Dimoulis, Tavares (2020) ainda menciona a necessidade de controle da legalidade dos meios e dos fins no controle de proporcionalidade em sentido amplo. Esse critério inspira regra no direito brasileiro, como o interesse de agir, o controle de cabimento do recurso e a recusa à fungibilidade recursal.

**O controle de necessidade ou exigibilidade** exige do juiz examinar se a medida concretamente adotada (ou pretendida) representa a melhor escolha entre todas as disponíveis, ou seja, a mais eficaz (para atingir o fim) e menos lesiva (aos direitos e interesses atingidos pela escolha do meio). Trata-se de aplicação do princípio de proibição de excesso, diretiva que inspira diversos princípios e regras no direito brasileiro, a exemplo da necessidade de moderação nas causas excludentes de ilicitude nos âmbitos civil e penal.

Até aqui, a ideia-força do controle de proporcionalidade está em, primeiro, definir o fim a atingir; segundo, selecionar os meios lógica e praticamente aptos a atingir o fim definido no primeiro passo; terceiro, entre os meios selecionados no segundo passo, definir qual, entre eles, é dotado de máxima eficácia em relação ao fim e mínima lesividade em relação aos direitos e interesses atingidos pelo meio.

**O controle de proporcionalidade em sentido estrito** demanda do juiz um exame qualitativo do resultado dos dois primeiros passos, de forma a chegar à ‘melhor’ medida em termos objetivos e subjetivos. É nesse momento que tem lugar o balanceamento dos valores e princípios envolvidos na situação concreta (não se faz ponderação em abstrato). Como diz Humberto Ávila em seu *Teoria dos princípios* (2006), o “exame da proporcionalidade em sentido estrito exige a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais”.

Examinando as características do ato praticado pelo juízo eleitoral e sua proposta de impedir — em caráter genérico, abstrato e irrestrito — qualquer ato de



propaganda eleitoral de que participem uma pluralidade indefinida de pessoas, chego à conclusão de que não atende ao critério da proporcionalidade como o concebemos no direito brasileiro.

A definição do fim a ser buscado pela justiça eleitoral, em qualquer caso, deve ser aquele que se pode extrair da Constituição Federal e que inspira mesmo sua criação e existência: trata-se de viabilizar um processo eleitoral seguro, confiável, democrático, como também o respeito à soberania da vontade do eleitor. A organização e operacionalização das eleições são instrumentos a serviço desse objetivo fundamental.

Especificamente de acordo com a EC 107/2020, penso que a função da justiça eleitoral continue sendo garantir a soberania da vontade do eleitor. No que diz respeito à propaganda eleitoral e os riscos relacionados à pandemia, o constituinte construiu uma redação evidentemente permissiva, proibindo em regra as limitações, abrindo apenas uma exceção: decisão judicial proferida pela justiça eleitoral fundamentada em parecer técnico. Àqueles objetivos fundamentais acima, acrescentou, como mais um instrumento de sua atuação, a proteção dos eleitores em face de riscos da pandemia por aglomerações descontroladas, ou seja, violadoras das regras higiênico-sanitárias de proteção definidas pelas mesmas autoridades com competência para a emissão dos pareceres técnicos referidos na emenda.

Nos dois passos seguintes e já na transição entre os controles de adequação e necessidade, cabe ao juiz, ao proferir sua decisão, selecionar possíveis meios — ou seja, alternativas de medidas concretas — correspondentes a esses fins e, entre elas, captar a que cumpra a finalidade de forma mais eficaz com menos prejuízo aos direitos atingidos pelo meio.

A medida escolhida foi a limitação integral e irrestrita de qualquer ato de propaganda política que envolva uma pluralidade de pessoas, **com o que elimina qualquer possibilidade de exercício de direitos fundamentais que encontram nesses atos meros meios ou instrumentos, a exemplo da liberdade de manifestação do pensamento, de reunião e de exercício de determinados direitos políticos**. Aqui, penso que a extensão da medida falhe no controle de proporcionalidade em sentido estrito, sobretudo em se considerando quais são as finalidades atribuídas pela CF à justiça eleitoral.

Além disso, a restrição total *pressupõe que qualquer reunião de pessoas em atos de propaganda político-partidária — inclusive aquelas que cumpram rigorosamente todas as recomendações higiênico-sanitárias — devam ser necessariamente proibidas para o atingimento dos fins definidos no primeiro passo*. Aqui, a medida falha no cumprimento do requisito da necessidade, pois limita direitos fundamentais de tal forma excessiva que, mesmo aquelas situações que não colocam em risco o atingimento de seus fins são atingidas pela medida com efeitos cerceadores de direitos fundamentais.



Sendo assim, o conteúdo da portaria atacada pelo instrumento processual constitucional escolhido enseja o controle de proporcionalidade esse tribunal, controle que tenho como necessário para restaurar a segurança jurídica constitucionalmente protegida, como também a regularidade da atuação da justiça eleitoral.

Apenas por isso, já entendo que a decisão deva ser mantida. Mas preciso acrescentar um outro ponto.

A despeito das bem postas colocações do douto representante do MPE, tenho que a EC 107 não autorizou a justiça eleitoral a proibir a reunião de pessoas em atos de propaganda eleitoral com base em portaria. De fato, o art. 1º, §3º, VI, da EC n. 107/2020 estabelece que “os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a **decisão** estiver **fundamentada** em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional” (grifei). A EC utiliza a expressão ‘decisão’ duas vezes, sendo a primeira no inciso I do mesmo artigo e parágrafo, ao estabelecer que “a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos deverá ser publicada até o dia 12 de fevereiro de 2021”, referindo-se portanto, a **ato judicial proferido em caso concreto**, não ato administrativo com efeitos genéricos e abstratos.

Em outras palavras, entendo não se poder afirmar que restrições a atos de propaganda eleitoral com base no art. 1º, §3º, VI, da Emenda Constitucional n. 107/2020 possam ser feitas por portaria, independentemente de qualquer processo judicial e, portanto, fora de qualquer **decisão judicial** — expressão que tem núcleo semântico bem definido e com alguma precisão, sobretudo em se considerando sua utilização em uma emenda constitucional. O que a EC 107/2020 pretende excepcionar, portanto, são decisões judiciais que estabeleçam limitações ou mesmo vedações em casos concretos, à vista do debate entre partes, em que tenham sido ouvidas em cumprimento ao contraditório e sempre sob o píloto do devido processo legal.

Também por esse motivo, entendo por manter a decisão recorrida.

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento e, no mérito, pelo **NÃO provimento** do agravo regimental interposto pelo d. Ministério Público Eleitoral.

João Pessoa, (data do registro).

Juiz federal **ROGÉRIO ROBERTO GONÇALVES DE ABREU**

RELATOR

