

Excelentíssimo Senhor Ministro **ÉDSON FACHIN**  
Presidente do Supremo Tribunal Federal

**FEDERAÇÃO RENOVAÇÃO SOLIDÁRIA**, pessoa jurídica de direito privado de natureza associativa, inscrita no CNPJ sob nº 62.408.423/0001-00, com sede à SCN Quadra 01, Bloco C, sala 1011, Edifício Brasília Trade Center – Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70711-902, devidamente registrada junto ao Cartório do 1º Ofício de Notas, Registro Civil, Títulos e Documentos, Protesto de Títulos e Pessoas Jurídicas do Núcleo Bandeirante/DF, representada por seu presidente, OVASCO ROMA ALTIMARI RESENDE, brasileiro, casado, engenheiro, inscrito no CPF sob nº 025.938.178-01, domiciliado na Avenida Alzira de Jesus da Silva, nº 330, lote 33, quadra K – Damha 1, São José do Rio Preto/SP, CEP: 15061-719, e por seu vice-presidente, PAULO PEREIRA DA SILVA, brasileiro, casado, deputado federal, inscrito no CPF sob o nº 210.067.689-04, domiciliado a Praça dos Três Poderes – Câmara dos Deputados, Gabinete: 241 - Anexo: IV, Brasília/DF, CEP: 70160-900, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face do **parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019**, incluído pela **Resolução TSE nº 23.732/2024**, ato normativo infralegal de caráter sancionador e conteúdo jurídico-normativo autônomo, por meio do qual o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no exercício do poder regulamentar, promove a ampliação do conceito legal de “pedido explícito de voto”, ao autorizar sua configuração por inferência semântica, a partir de termos e expressões reputados equivalentes, independentemente da existência de formulação literal expressa, nos termos abaixo declinados.

## I. DA LEGITIMIDADE ATIVA E DO CABIMENTO

### I.1 Legitimidade ativa

A Federação Renovação Solidária é federação partidária regularmente constituída, com representação no Congresso Nacional, razão pela qual detém legitimidade ativa plena para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal.

Nos termos do regime constitucional e legal das federações partidárias — introduzido pela Emenda Constitucional nº 97/2017 e regulamentado pela Lei nº 14.208/2021 — **as federações atuam de forma unificada no sistema político-eleitoral, sendo equiparadas, para fins de funcionamento parlamentar, atuação institucional e exercício de prerrogativas processuais, aos partidos políticos individualmente considerados.** A representação parlamentar da federação, portanto, satisfaz o requisito constitucional de legitimação previsto no art. 103, VIII, da Constituição.<sup>1</sup>

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é pacífica e consolidada no sentido de que os partidos políticos com representação no Congresso Nacional — e, por identidade de razões, as federações partidárias dotadas de representação parlamentar — possuem **legitimidade ativa universal** para a propositura de ações do controle concentrado de constitucionalidade, independentemente da demonstração de pertinência temática estrita.<sup>2</sup>

De todo modo, ainda que se exigisse a demonstração de pertinência temática — o que se admite apenas por argumentar —, tal requisito estaria **amplamente configurado** no caso concreto. **A presente demanda versa sobre a interpretação conforme de norma que disciplina o processo eleitoral, matéria que se insere no núcleo essencial das finalidades institucionais das federações e dos partidos que as compõem, estando diretamente relacionada à disputa eleitoral, à formação da vontade política e ao regular funcionamento do regime democrático representativo.**

---

<sup>1</sup> A federação tem uma bancada de dez deputados federais (cinco de cada partido). Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/1172750-solidariedade-e-prd-formam-federacao-e-passam-a-atuar-de-forma-conjunta-com-dez-deputados/>; Acesso em 2 de fevereiro de 2026.

<sup>2</sup> EMENTA: I. **Ação direta de inconstitucionalidade: partidos políticos: legitimação ativa que não depende do requisito da pertinência temática: precedentes.** (...) STF, ADI 1626 MC, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 14-08-1997, DJ 26-09-1997 PP-47475 EMENT VOL-01884-01 PP-00075.

## I.II Cabimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade

A presente ação direta de inconstitucionalidade é **cabível**, nos termos do art. 102, I, “a”, da Constituição da República, por ter como objeto **ato normativo infralegal dotado de conteúdo jurídico-normativo autônomo**, generalidade, abstração e **aptidão para produzir efeitos jurídicos diretos, imediatos e sancionatórios** no âmbito do processo eleitoral.

O parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019, incluído pela Resolução TSE nº 23.732/2024, ao substituir o critério objetivo e restritivo fixado pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 por parâmetros abertos e indeterminados, **reconstrói o suporte fático do ilícito de propaganda eleitoral antecipada**, expandindo o campo de incidência do direito sancionador eleitoral, com eficácia geral e imediata, e inovando na ordem jurídica em afronta aos princípios constitucionais da legalidade estrita, da tipicidade, da segurança jurídica e da separação dos Poderes.

Noutras palavras, o dispositivo, não se limita a explicitar ou operacionalizar comandos legais preexistentes. Ao contrário, **introduz critério normativo novo** para a caracterização do ilícito de propaganda eleitoral antecipada, com impacto direto sobre a definição do suporte fático da infração e sobre a incidência de sanções eleitorais, circunstância que o qualifica como **ato normativo passível de controle concentrado de constitucionalidade**.

A controvérsia instaurada é **concreta, atual e estrutural**, não se restringindo a dificuldades hermenêuticas episódicas nem a divergências doutrinárias abstratas. Sua relevância constitucional manifesta-se, de forma objetiva:

- (i) na existência de **decisões conflitantes** proferidas por Tribunais Regionais Eleitorais;
- (ii) na **oscilação jurisprudencial** do próprio Tribunal Superior Eleitoral; e
- (iii) na adoção de **critérios interpretativos divergentes e, por vezes, incompatíveis entre si** para a caracterização da propaganda eleitoral antecipada, especialmente no que concerne ao alcance normativo da expressão “pedido explícito de voto”.

O ponto nodal da controvérsia reside no fato de que o ato normativo impugnado, ao admitir que o pedido explícito de voto possa ser **inferido a partir de expressões semanticamente equivalentes**, substitui o **critério objetivo e deliberadamente restritivo eleito pelo legislador** por parâmetros abertos, indeterminados e dependentes de valoração subjetiva posterior. Com isso, promove-se, por via infralegal, **alteração substancial do conteúdo normativo do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997**, com ampliação indevida do campo de incidência do direito sancionador eleitoral.

Não se trata, portanto, de aferir a regularidade formal do exercício do poder regulamentar, mas de **conter a sua expansão material para além dos limites constitucionalmente estabelecidos**, notadamente quando tal expansão resulta na **redefinição do tipo sancionador eleitoral**. Tal circunstância caracteriza violação direta aos princípios da **legalidade estrita**, da **separação dos Poderes** e da **segurança jurídica**, todos de estatura constitucional.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal admite, de modo reiterado, o controle abstrato de constitucionalidade de atos normativos infralegais **sempre que estes ostentem densidade normativa suficiente e conteúdo jurídico primário**, especialmente quando a controvérsia ultrapassa o plano da legalidade e se projeta diretamente sobre o domínio da constitucionalidade.

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. ART. 1º, § 1º, II, DA RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. CRIAÇÃO DE NOVO PARTIDO COMO HIPÓTESE DE JUSTA CAUSA PARA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA SEM PERDA DE MANDATO ELETIVO. CONTEÚDO JURÍDICO-NORMATIVO ESSENCIALMENTE PRIMÁRIO APTO AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. TEMA DIVERSO DO DEBATIDO NAS ADIS 3.999 E 4.086. CABIMENTO. SUPERVENIÊNCIA DA LEI Nº 13.165/2015 INSERINDO O ART. 22-A NA LEI Nº 9.096/1995. ROL TAXATIVO DE JUSTA CAUSA. REVOGAÇÃO TÁCITA DA NORMA IMPUGNADA. PERDA DO INTERESSE DE AGIR. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. 1. Suscitada a inconstitucionalidade do art. 1º, § 1º, II, da Res.-TSE nº 22.610/2007 que prevê a criação de novo partido como justa causa para a desfiliação partidária sem perda do mandato eletivo. 2. **Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário.** (...).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> STF, ADI 4583, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-285 DIVULG 02-12-2020 PUBLIC 03-12-2020

É precisamente essa a hipótese dos autos. Ao reconstruir, por ato regulamentar, o conceito legal de “pedido explícito de voto”, o dispositivo impugnado **inova na ordem jurídica**, amplia o alcance de norma sancionatória e compromete a integridade do sistema constitucional de garantias aplicável ao processo eleitoral, o que atrai, de forma inequívoca, a competência desta Suprema Corte para o exercício do controle concentrado.

## II. DO OBJETO DA AÇÃO

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto o **parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019**, incluído pela **Resolução TSE nº 23.732/2024**, dispositivo que redefine o alcance do conceito de **pedido explícito de voto** para fins de caracterização da propaganda eleitoral antecipada e consequente aplicação de sanções eleitorais.

*Art. 3º-A. Considera-se propaganda antecipada passível de multa aquela divulgada extemporaneamente cuja mensagem contenha pedido explícito de voto, ou que veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha. (Incluído pela Resolução nº 23.671/2021)*

**Parágrafo único. O pedido explícito de voto não se limita ao uso da locução “vote em”, podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo. (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024)**

O referido dispositivo estabelece que o pedido explícito de voto **não se limita ao uso da locução “vote em”**, podendo ser **inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo**, ampliando, assim, o espectro interpretativo da tipificação do ilícito eleitoral em sede de pré-campanha.

A norma impugnada foi editada no contexto da regulamentação do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, introduzido pela Lei nº 13.165/2015, que promoveu **inflexão deliberada no regime jurídico da propaganda eleitoral**, ao ampliar o espaço legítimo da manifestação político-eleitoral anterior ao período oficial de campanha e ao **restringir conscientemente a incidência do ilícito à presença de pedido explícito de voto, verbis:**

*“Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (...)”*

A opção legislativa foi inequívoca ao adotar **critério objetivo e restritivo**, com o propósito de assegurar previsibilidade normativa, reduzir a margem de subjetividade decisória, fortalecer a liberdade de expressão política e **conferir estabilidade ao sistema sancionador eleitoral**. O núcleo de proteção instituído pelo art. 36-A reside precisamente na exigência de um elemento textual inequívoco, apto a delimitar, de forma clara, o que é juridicamente vedado no período de pré-campanha.

Todavia, ao editar a Resolução nº 23.732/2024, o Tribunal Superior Eleitoral **alterou substancialmente esse regime legal**, ao admitir que o pedido explícito de voto possa ser construído por inferência semântica, a partir de expressões consideradas equivalentes, sem delimitação objetiva prévia. Com isso, o dispositivo impugnado **desloca o núcleo da tipicidade do texto para o contexto**, da literalidade para a interpretação global, e da objetividade normativa para a valoração casuística.

Essa ampliação normativa é constitucionalmente problemática sob múltiplas perspectivas. Em primeiro lugar, **compromete a segurança jurídica**, ao tornar incertos os limites da licitude das manifestações políticas no período pré-eleitoral e ao fragilizar a função estabilizadora desempenhada pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. A ausência de critérios normativos fechados expõe pré-candidatos, partidos e cidadãos a riscos sancionatórios imprevisíveis.

Em segundo lugar, o dispositivo viola os postulados estruturantes do direito sancionador, notadamente o princípio da **legalidade estrita**. Em matéria punitiva, ainda que situada no domínio do direito eleitoral, somente a lei em sentido formal pode definir condutas ilícitas e estabelecer os pressupostos de responsabilização. A introdução, por ato regulamentar, de critérios ampliativos do tipo sancionador configura **inovação normativa vedada**, incompatível com a reserva legal e com a proibição de analogia *in malam partem* (o elemento explícito é o “limite semântico de tipicidade” – e não apenas um “detalhe redacional”).

Por fim, a dilatação do conceito de pedido explícito de voto compromete a **racionalidade do processo eleitoral**, ao permitir a incidência de sanções com base em critérios fluidos, variáveis e potencialmente assimétricos. Tal cenário favorece decisões casuísticas, incentiva a litigância estratégica e **afeta a igualdade de oportunidades entre os concorrentes**, em afronta ao devido processo legal substancial e ao princípio da isonomia eleitoral consagrado no art. 14 da Constituição.

A controvérsia instaurada, portanto, não se esgota no plano interpretativo, mas revela conflito estrutural entre o comando legal e a normatização infralegal. Sua solução demanda a atuação desta Suprema Corte, a fim de **restabelecer a integridade do sistema jurídico**, reafirmar os limites constitucionais do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e assegurar a coerência do regime da propaganda eleitoral à luz dos princípios constitucionais que regem o processo democrático.

### **III. DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 3º-A DA RESOLUÇÃO TSE Nº 23.610/2019 (INCLUÍDO PELA RES. Nº 23.732/2024)**

A introdução do art. 36-A na Lei nº 9.504/1997 consubstanciou uma opção legislativa consciente e sistematicamente orientada à redefinição do regime jurídico da pré-campanha eleitoral. Nesse sentido, é explícito o **Parecer n. 637/2015**, de relatoria do Senador **ROMERO JUCÁ, do Senado Federal**, assim dispôs:

*“As mudanças propostas pela **Câmara dos Deputados**, por meio do PLC nº 75, de 2015, em síntese, são as seguintes:*

*1. Na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 2015 (Lei das Eleições): (...)*

***l) permite a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, sem que seja configurada propaganda antecipada;** (...)*

*Na busca de aperfeiçoar a proposição, a partir dos debates que travamos nesta comissão e de um diálogo intenso que temos buscado com os partidos políticos e com magistrados e técnicos da Justiça Eleitoral, estamos propondo uma série de alterações no PLC nº 75, de 2015, na forma de substitutivo.*

*Vale destacar, aqui, as seguintes: (...)*

***5. Redução das restrições à chamada pré-campanha, para acabar com limitações que, na prática, restringiam o próprio debate democrático;***

Embora não exista justificativa individualizada exclusivamente dedicada ao dispositivo, os pareceres e debates legislativos que instruíram o Projeto de Lei nº 5.735/2013 revelam de forma inequívoca a intenção de **restringir a incidência do direito sancionador eleitoral às hipóteses de pedido explícito de voto**, afastando interpretações ampliativas ou inferenciais que pudessem comprometer a segurança jurídica e a igualdade de chances no processo eleitoral.

Nesse contexto, o art. 36-A revela-se como instrumento normativo voltado à **ampliação do espaço legítimo de manifestação política**, em estrita consonância com os arts. 5º, incisos IV e IX, da Constituição da República. A opção do legislador reflete, portanto, a compreensão de que o debate público, a exposição de ideias, a apresentação de projetos e a divulgação da atuação política constituem dimensões essenciais do regime democrático, não podendo ser indevidamente restringidas por uma leitura maximalista do direito sancionador eleitoral.

Nesse sentido, a escolha legislativa de empregar a expressão “pedido explícito de voto” não se deu de forma acidental ou meramente retórica. Trata-se de critério deliberadamente restritivo, concebido como técnica de contenção do poder sancionatório estatal, especialmente em um campo sensível como o da comunicação política.

**Noutras palavras, ao exigir um pedido direto, inequívoco e objetivamente identificável, o legislador pretendeu afastar interpretações ampliativas ou inferenciais que pudessem comprometer a segurança jurídica, a previsibilidade das condutas lícitas e a própria isonomia do processo eleitoral.**

O **parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019**, por sua vez, ao admitir a inferência subjetiva de um elemento que o legislador expressamente delimitou como **explícito**, incorre em inconstitucionalidade tanto formal quanto material.

Formalmente, porque o Tribunal Superior Eleitoral, ao editar a norma, ultrapassou os limites do poder regulamentar que lhe é constitucionalmente atribuído, inovando no ordenamento jurídico e alterando o conteúdo normativo de regra legal em sentido estrito — o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 —, em afronta direta ao princípio da legalidade (art. 5º, II, da Constituição).

Materialmente, porque a ampliação hermenêutica promovida pelo ato infralegal subverte a lógica garantista adotada pelo legislador ao exigir, como condição para a incidência da sanção eleitoral, a existência de pedido **expresso, inequívoco e objetivamente verificável**, substituindo esse critério por juízos interpretativos abertos, dependentes de valorações subjetivas do intérprete.

Tal construção compromete a segurança jurídica, fragiliza a previsibilidade das condutas lícitas e viola o devido processo legal substancial, ao permitir a imposição de sanções com base em padrões indeterminados, incompatíveis com o regime constitucional do direito sancionador e com a centralidade da liberdade de expressão política no Estado Democrático de Direito.

Em suma: o conflito não é “*apenas interpretativo*”, mas um **choque estrutural** entre: (i) a opção legislativa por um **critério restritivo e objetivável** (“pedido explícito de voto”) e (ii) a expansão do ilícito por **categorias abertas** (expressões semanticamente equivalentes e “*conjunto da obra*”), agora positivadas no **parágrafo único do art. 3º-A** da Res.-TSE 23.610/2019, incluído pela Res.-TSE 23.732/2024.

### **III.I Violação ao princípio da legalidade estrita em matéria sancionatória**

O Direito Eleitoral sancionador submete-se, de modo integral, ao princípio da legalidade estrita, previsto no art. 5º, II, da Constituição da República. Em matéria punitiva, a exigência de reserva legal assume caráter reforçado, impondo que a definição das condutas ilícitas e dos respectivos pressupostos de responsabilização decorra exclusivamente de lei formal.

Ao introduzir o art. 36-A na Lei nº 9.504/1997, por meio da Lei nº 13.165/2015, o legislador fez opção normativa clara ao restringir a configuração da propaganda eleitoral antecipada à existência de pedido explícito de voto. Trata-se de escolha legislativa consciente, voltada à ampliação da liberdade de expressão política e à redução da incerteza jurídica no período pré-eleitoral.

Nesse contexto, a previsão constante do parágrafo único do **art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019**, ao admitir que o pedido explícito de voto possa ser inferido de expressões semanticamente equivalentes, extrapola os limites do poder regulamentar. A Resolução TSE nº 23.610/2019, ao ampliar o alcance do tipo sancionador, substitui o critério legal objetivo por avaliação indeterminada, promovendo verdadeira inovação normativa, sem amparo em lei formal.

Tal ampliação vulnera o princípio da legalidade (art. 5º, II), compromete o devido processo legal substancial (art. 5º, LIV) e fragiliza a tipicidade exigida no âmbito do direito sancionador. Ao permitir a imposição de sanções com base em **juízos interpretativos abertos**, o ato impugnado compromete a segurança jurídica e viola os limites constitucionais impostos à atuação normativa da Justiça Eleitoral.

A consequência direta dessa ampliação é a **erosão da tipicidade**, elemento indispensável do direito sancionador, substituída por juízos valorativos ex post que fragilizam a capacidade orientadora da norma e comprometem a segurança jurídica. Ao permitir a imposição de sanções com base em critérios não previamente definidos em lei, o ato regulamentar **transcende os limites do poder normativo da Justiça Eleitoral**, convertendo-o, indevidamente, em fonte autônoma de criação de ilícitos, em violação frontal ao princípio da legalidade estrita que informa todo o sistema constitucional de garantias sancionatórias.

### **III.II Extrapolação do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral**

O **poder regulamentar**, no sistema constitucional brasileiro, possui natureza **estritamente instrumental e subordinada**, destinando-se à fiel execução da lei, sem margem para criação, ampliação ou modificação de comandos normativos primários. Trata-se de competência normativa **secundária**, cujo exercício se limita à explicitação técnica, à organização procedimental e à operacionalização prática das opções previamente definidas pelo legislador, encontrando limite direto e intransponível no conteúdo material da lei regulamentada.

**Assim, qualquer extrapolação desses contornos implica usurpação da função legislativa, em afronta direta ao princípio da separação dos Poderes, pilar estruturante do Estado Constitucional de Direito.**

No caso em exame, a resolução impugnada **excede manifestamente essa função instrumental**. Longe de se restringir à concretização técnica do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, o ato normativo altera-lhe o sentido normativo essencial, ao substituir o critério legal objetivo eleito pelo legislador — a exigência de pedido explícito de voto — por um modelo interpretativo aberto.

Tal deslocamento não constitui mera opção hermenêutica, mas **redefinição do suporte fático do ilícito eleitoral**, com repercussões diretas sobre a incidência de sanções.

Essa ampliação do conteúdo normativo não encontra qualquer respaldo na lei de regência e configura inovação normativa vedada, pois expande o âmbito de incidência do ilícito eleitoral para além da moldura legal fixada pelo Congresso Nacional. Ao fazê-lo, o Tribunal Superior Eleitoral não apenas complementa a lei, mas **reformula o critério de tipicidade escolhido pelo legislador**, convertendo o poder regulamentar em instrumento de produção normativa primária, em desacordo com o desenho constitucional das competências.

As consequências institucionais dessa extrapolação são relevantes. Ao deslocar para o plano infralegal decisões normativas de alta densidade política e sancionatória, a resolução compromete a **legitimidade democrática da regulação eleitoral**, esvazia o papel do Parlamento e enfraquece os mecanismos de controle próprios do processo legislativo. **Além disso, introduz fator de instabilidade no sistema jurídico, ao submeter a incidência de sanções eleitorais a critérios interpretativos mutáveis, definidos casuisticamente no exercício da jurisdição.**

Sob o prisma constitucional, tal atuação viola frontalmente o **princípio da separação dos Poderes** (art. 2º da Constituição) e o regime jurídico do poder regulamentar delineado no art. 84, IV, da Constituição da República — dispositivo que, por força do princípio da simetria, **irradia seus limites também para o exercício da função normativa pela Justiça Eleitoral**. Ao ultrapassar esses limites, o ato impugnado compromete a coerência do sistema constitucional de competências e reafirma a necessidade de atuação corretiva desta Suprema Corte.

### **III.III Violação à liberdade de expressão política e ao devido processo eleitoral**

A dilatação do alcance normativo operada pelo dispositivo impugnado produz consequências de **caráter estrutural** que se revelam incompatíveis com a arquitetura constitucional das liberdades políticas. Ao permitir a aplicação de sanções eleitorais a partir de **critérios não previamente delimitados e formulados a posteriori**, a norma transfere o parâmetro de aferição da licitude da conduta política **do conteúdo objetivo da regra jurídica previamente estabelecida para o juízo valorativo subsequente do órgão julgador**, subvertendo a lógica de previsibilidade que deve reger o exercício legítimo da atividade política.

O resultado prático é a **inibição da atuação legítima de pré-candidatos**, a compressão do discurso político lícito e o estímulo a comportamentos generalizados de **autocensura estratégica**, em prejuízo direto à livre circulação de ideias, à crítica política e à formação informada da vontade do eleitorado.

Tal efeito é particularmente grave porque a **liberdade de expressão política ocupa posição preferencial no sistema constitucional brasileiro**, assumindo densidade reforçada no período pré-eleitoral, fase em que se intensificam a deliberação pública, a confrontação de projetos e a construção progressiva das escolhas democráticas.

Essa posição de destaque não é meramente retórica, mas decorre de um complexo normativo-constitucional integrado, fundado nos arts. 1º, V (pluralismo político), 5º, IV e IX (liberdade de manifestação do pensamento e de expressão), e 14 da Constituição da República (regime democrático e igualdade de oportunidades no processo eleitoral). Nesse contexto, o discurso político — inclusive o discurso valorativo, crítico, identitário ou mobilizador — constitui não apenas direito individual, mas condição institucional de funcionamento da democracia representativa.

A norma impugnada, contudo, ao dilatar o conceito de “pedido explícito de voto” por meio de critérios semânticos fluidos, **inverte a lógica constitucional de proteção das liberdades políticas**, transformando a exceção sancionatória em regra potencialmente expansiva. Em vez de operar como limite residual, cuidadosamente delimitado pelo legislador, a restrição passa a funcionar como mecanismo de contenção preventiva do discurso.

Sob essa perspectiva, a resolução não apenas restringe a liberdade de expressão, mas o faz de maneira **desproporcional e estruturalmente inadequada**, ao sacrificar o núcleo essencial do debate democrático sem a observância de critérios legais claros, necessários e estritamente delimitados.

Em matéria de liberdades políticas, especialmente no âmbito do direito sancionador eleitoral, **qualquer restrição deve ser interpretada de forma estrita, excepcional e vinculada a parâmetros normativos objetivos**, sob pena de comprometer a previsibilidade do sistema, corroer a confiança dos atores políticos e enfraquecer o próprio processo de formação da vontade popular.

#### IV. EFEITOS PRÁTICOS DA INCONSTITUCIONALIDADE

A reforma introduzida pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 representou uma **opção metodológica clara do legislador pela tipicidade fechada**, ao eleger a exigência de **pedido explícito de voto** como critério objetivo e excludente para a incidência do ilícito de propaganda eleitoral antecipada. O parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019, ao admitir a configuração do pedido explícito por **equivalência semântica**, reabre deliberadamente esse campo normativo, substituindo o fechamento legislativo por um modelo interpretativo aberto, desprovido de critérios normativos de contenção.

Essa reabertura torna **inevitável a dispersão jurisprudencial**, pois transfere a delimitação do tipo sancionador do plano da lei para o juízo casuístico do intérprete, sem parâmetros objetivos de fechamento semântico. Em matéria sancionatória, tal indeterminação não constitui mera imperfeição técnica, mas **vício constitucional**, por violar a previsibilidade normativa e a exigência de tipicidade estrita, razão pela qual a oscilação da jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais não se apresenta como fenômeno contingente ou acidental, mas como **efeito causal direto da abertura normativa promovida pelo ato impugnado**:

##### IV.I - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO – TRE/RJ

O TRE/RJ, no **RECURSO ELEITORAL nº 060011166**, em Acórdão de relatoria do Des. Bruno Bodart, assentou que:

ELEIÇÕES 2024. RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO. (...) II. No caso em análise: (i) **o recorrido divulgou um vídeo em seu perfil no Instagram, no dia 21/06/2024, utilizando as expressões “eu quero mais” e “sabemos que podemos ir além”; no contexto de exaltação de suas ações como secretário municipal;** (ii) não houve utilização de “palavras mágicas”; pois as frases empregadas não possuem carga semântica idêntica ao pedido de voto, senão que apenas retratam a intenção do recorrido de fazer mais pela cidade; e (iii) o discurso divulgado é autorizado pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/97, razão pela qual não há que se falar em propaganda antecipada, conforme reconhecido pelo Juízo de origem. III. Recurso desprovido.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> TRE/RJ, RECURSO ELEITORAL nº 060011166, Acórdão, Relator(a) Des. Bruno Bodart, Publicação: DJE - DJE, 03/07/2025.

No ponto, o julgado reconhece que a simples exaltação pessoal ou apoio político não basta para caracterizar ilícito eleitoral, em estrita observância ao art. 36-A da Lei nº 9.504/97.

### Oscilação interna do próprio TRE/RJ

Em sentido contrário aos já citados precedentes, nos autos do **RECURSO ELEITORAL nº 060001192** o uso da expressão "**Vamos Juntos São Gonçalo!**", associado ao nome do recorrente e sua indicação como pré-candidato, **configurou pedido explícito de voto por meio de expressão semanticamente equivalente:**

DIREITO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2024. RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. EVENTO COMEMORATIVO COM CONTEÚDO ELEITORAL. PRESENÇA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO POR MEIO DE EXPRESSÕES SEMANTICAMENTE EQUIVALENTES. CONFIGURAÇÃO DE ILÍCITO ELEITORAL. RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME. (...) 5. **No caso concreto, o uso da expressão "Vamos Juntos São Gonçalo!", associado ao nome do recorrente e sua indicação como pré-candidato, configurou pedido explícito de voto por meio de expressão semanticamente equivalente, infringindo a vedação do art. 36-A da Lei nº 9.504/97 e do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019.** 6. O evento, embora alegadamente destinado a comemorar aniversário, demonstrou caráter eleitoral, com elementos típicos de campanha, como painéis eletrônicos, apoio de figuras públicas e veiculação em redes sociais. A ausência de controle rigoroso de entrada permitiu o acesso de um público indeterminado, ampliando a publicidade eleitoral indevida. (...) IV. DISPOSITIVO E TESE 8. Recurso desprovido. Dispositivos relevantes citados: Lei nº 9.504/97, art. 36-A; Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 3º-A. Jurisprudência relevante citada: TSE, AI nº 060009124, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; TSE, Representação nº 060068143, Rel. Min. Maria Claudia Bucchianeri, j. 28.10.2022.<sup>5</sup>

A leitura da jurisprudência recente do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro revela um cenário de acentuada inconsistência na **aplicação do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019**. Em determinados precedentes, o Tribunal adota interpretação alinhada ao texto legal, afastando a configuração de propaganda eleitoral antecipada quando inexistente pedido direto de voto, ainda que presentes manifestações de autopromoção, divulgação de atividades políticas ou referências à pré-candidatura, em conformidade com o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997.

---

<sup>5</sup> TRE/RJ, RECURSO ELEITORAL nº 060001192, Acórdão, Relator(a) Des. Kátia Valverde Junqueira, Publicação: DJE - DJE, 22/01/2025.

Essa oscilação interpretativa evidencia vício de inconstitucionalidade material, na medida em que resulta da ampliação indevida do alcance do tipo sancionador por via infralegal, em afronta aos princípios da legalidade estrita, da tipicidade administrativa e da segurança jurídica que deve reger o processo eleitoral.

#### IV.II. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO CEARÁ – TRE/CE

No **RECURSO ELEITORAL nº 060016705**, relatado pelo Des. Francisco Gladyson Pontes, que reconheceu que frases sem pedido explícito de votos, como **"A gente tá unido mais do que nunca para ganhar as eleições"**, não configuraria propaganda antecipada nos termos do art. 36-A da Lei das Eleições:

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PUBLICAÇÃO EM REDE SOCIAL. AUSÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. EXPRESSÕES GENÉRICAS. AUSÊNCIA DE OFENSA À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES ENTRE OS CANDIDATOS. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME (...) III. RAZÕES DE DECIDIR Considera-se propaganda antecipada passível de multa aquela divulgada extemporaneamente cuja mensagem contenha pedido explícito de voto, ou que veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha. **No caso concreto, as expressões "A gente tá unido mais do que nunca para ganhar as eleições"; "vamos botar é pra gerar"; e, "rumo a vitória" não contém pedido explícito de votos, de não voto ou de uso de "palavras mágicas"**. Imagens que divulgam a candidatura sem abusos ou excessos que possam acarretar a desigualdade de oportunidade entre os candidatos. O uso de adesivo com número de partido também se encontra dentro dos limites da pré-campanha. IV. DISPOSITIVO E TESE Recurso conhecido e desprovido. Dispositivos relevantes citados Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 3º-A. Jurisprudência relevante citada TRE/CE, REI nº 0600041-91.2024.6.06.0068.TRE/PB, REI nº 060004014, Acórdão nº 16252449.<sup>6</sup>

#### Oscilação interna do próprio TRE/CE

No mesmo tribunal, nos autos do **RECURSO ELEITORAL nº 060005607**, em Acórdão de relatoria do Des. Emanuel Leite Albuquerque, o TRE do Ceará firmou entendimento no sentido de que a expressão **"VAI DAR PRAIA - IPU" equivaleria a pedido explícito de voto com base no conceito de "palavras mágicas"**:

<sup>6</sup> TRE/CE, RECURSO ELEITORAL nº 060016705, Acórdão, Relator(a) Des. FRANCISCO GLADYSON PONTES, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 14/05/2025.

ELEIÇÕES 2024. RECURSO ELEITORAL. **PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PINTURA EM MUROS. SLOGAN. "PALAVRAS MÁGICAS". RESPONSABILIZAÇÃO DE NÃO-CANDIDATOS. MULTA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO.**I. CASO EM EXAME (...) II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO5. Há duas questões em discussão: (i) saber se subsiste o interesse de agir após o término do pleito; (ii) **saber se a utilização do slogan "VAI DAR PRAIA - IPU" caracteriza propaganda eleitoral antecipada sancionável, especialmente diante da ausência de prova de propriedade dos imóveis ou da candidatura dos representados.** III. RAZÕES DE DECIDIR (...) 8. **A utilização do slogan "VAI DAR PRAIA - IPU", pintado em série nas fachadas de imóveis, possui carga semântica equivalente a pedido explícito de voto, caracterizando propaganda eleitoral antecipada vedada, conforme entendimento do TSE sobre "palavras mágicas".** 9. A alegada ausência de certidão de posse ou propriedade dos imóveis não invalida a responsabilização, diante da notoriedade dos fatos e da suficiência da prova produzida nos autos. (...) 11. Recurso conhecido e desprovido, mantendo-se integralmente a sentença de primeiro grau.

Tese de julgamento: "**A utilização de slogan com carga semântica equivalente a pedido explícito de voto em período vedado configura propaganda eleitoral antecipada, ainda que realizada por não-candidatos, sendo legítima a aplicação da multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997**".<sup>7</sup>

A jurisprudência recente do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará revela quadro de **manifesta inconstitucionalidade**. Enquanto alguns julgados, em estrita observância ao texto legal, reconhecem que a ausência de pedido explícito de voto afasta a configuração do ilícito — preservando a legalidade estrita e a liberdade de expressão política —, outros passam a admitir a incidência da sanção com base em expressões genéricas ou na análise subjetiva do denominado “conjunto da obra” - art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019.

#### **IV.III. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SANTA CATARINA – TRE/SC**

No **Recurso Eleitoral nº 060016222**, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina adotou interpretação estrita e fiel ao comando do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, reconhecendo que a divulgação de jingle em rede social, acompanhada da expressão **“vem com a gente”**, não configurava propaganda eleitoral antecipada:

---

<sup>7</sup> TRE-CE, RECURSO ELEITORAL nº 060005607, Acórdão, Relator(a) Des. EMANUEL LEITE ALBUQUERQUE, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, 29/10/2025.

ELEIÇÕES 2024 - RECURSO ELEITORAL - REPRESENTAÇÃO - PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO NA ORIGEM.

PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA AFASTADA - SUPOSTA REALIZAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA - DIVULGAÇÃO DE JINGLE NA REDE SOCIAL INSTAGRAM, POR PRÉ-CANDIDATO AO CARGO DE PREFEITO EM SEU PERFIL PESSOAL - **VEICULAÇÃO DA EXPRESSÃO “VEM COM A GENTE”** - ALEGADA CONFIGURAÇÃO DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO - INSUBSISTÊNCIA - **INEXISTÊNCIA DE EXORTAÇÃO EXPLÍCITA DE VOTO**, TAMPOUCO MEDIANTE USO DE PALAVRAS MÁGICAS - PRECEDENTES - MANIFESTAÇÃO NESSE SENTIDO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL DE PRIMEIRA E SEGUNDA INSTÂNCIAS - CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA - DESPROVIMENTO DO RECURSO.<sup>8</sup>

A decisão, acompanhada pelo Ministério Público Eleitoral em ambas as instâncias, reafirmou a necessidade de observância do critério objetivo definido pelo legislador, segundo o qual apenas o pedido claro e inequívoco de voto é capaz de caracterizar a ilicitude, preservando-se, assim, o espaço legítimo da pré-campanha e a liberdade de manifestação política.

### **Oscilação interna do próprio TRE/SC**

Em sentido diametralmente oposto, no **Recurso Eleitoral nº 060004172**, **igualmente relatado** pelo Desembargador Adilor Danieli, o mesmo Tribunal reconheceu a configuração de propaganda eleitoral antecipada com base na utilização da expressão **“no dia 06 de outubro é 11”**:

ELEIÇÕES 2024 - RECURSO - REPRESENTAÇÃO - PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA (LEI 9.504/1997, ART. 36) - IMPROCEDÊNCIA. PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE DO PARTIDO POLÍTICO COLIGADO PARA ATUAR ISOLADAMENTE NA REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL (LEI 9.504/97, ART. 6º, § 4º) - EXCLUSÃO, DE OFÍCIO, DA DEMANDA. MÉRITO - VÍDEO PUBLICADO NA REDE SOCIAL INSTAGRAM - PERFIL PESSOAL DE CANDIDATO - **VEICULAÇÃO DE MENSAGEM COM PEDIDO DE VOTO POR MEIO DE USO DE “PALAVRAS MÁGICAS”** - **CARACTERIZAÇÃO - PROPAGANDA IRREGULAR** - PRECEDENTES - APLICAÇÃO DE MULTA AO CANDIDATO RESPONSÁVEL PELA PROPAGANDA, NO MÍNIMO LEGAL - PROVIMENTO PARCIAL.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> TRE/SC, RECURSO ELEITORAL nº 060016222, Acórdão, Relator(a) Des. Adilor Danieli, Publicação: DJE - Diário de JE, 16/12/2024.

<sup>9</sup> TRE/SC, RECURSO ELEITORAL nº 060004172, Acórdão, Relator(a) Des. Adilor Danieli, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 11/09/2024.

A comparação entre os precedentes evidencia contradição interna no próprio Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, decorrente da aplicação do **art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019**. Enquanto um julgado observa o critério legal do pedido explícito de voto, outro amplia o tipo sancionador por meio de inferências semânticas.

#### **IV.IV. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA – TRE/BA**

No **Agravo Regimental no Recurso Eleitoral nº 060008379**, o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia adotou compreensão estritamente alinhada ao comando do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, reconhecendo a licitude da divulgação de vídeo em rede social no qual se fazia alusão à pretensa candidatura e a uma possível vitória no pleito municipal:

Agravo interno. Decisão monocrática. Representação. Eleições de 2024. Propaganda eleitoral antecipada. Procedência. Veiculação de vídeo em rede social. Promoção regular de pretensa candidatura. Alusão a uma eventual vitória no pleito municipal. Inexistência de vedação legal. Ausência de pedido explícito de votos. Inexistência de palavras mágicas. Observância ao disposto no art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. Provimento.

**1. A divulgação de vídeo nos perfis dos agravantes na rede social Instagram, no qual se alude à pretensa candidatura e a uma possível vitória nas eleições vindouras, não enseja reprimenda no âmbito eleitoral.**

2. Deve ser julgado improcedente o pedido formulado na petição inicial quando não resta demonstrada a ocorrência de propaganda eleitoral antecipada, mas apenas a menção à pretensa candidatura e a referência ao êxito no pleito passado, sem qualquer pedido explícito de votos, ainda que por meio de palavras mágicas, estando a conduta atribuída aos agravantes albergada pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/1997.

3. Agravo interno a que se dá provimento.<sup>10</sup>

A decisão ressaltou, de forma expressa, que a conduta examinada se encontrava integralmente amparada pelo art. 36-A da Lei das Eleições, afastando qualquer tentativa de ampliação interpretativa do tipo sancionador e reafirmando a necessidade de observância da legalidade estrita em matéria eleitoral.

#### **Oscilação interna do próprio TRE/BA**

---

<sup>10</sup> TRE/BA, AGRAVO REGIMENTAL no(a) REI nº 060008379, Acórdão, Relator(a) Des. Maízia Seal Carvalho, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, 14/03/2025.

Em sentido diametralmente oposto, o próprio TRE/BA, no julgamento do **Recurso Eleitoral nº 060020334**, adotou compreensão substancialmente mais ampliativa do conceito de propaganda eleitoral antecipada. Nesse precedente, a Corte entendeu configurado o ilícito a partir da utilização de expressões consideradas dotadas de carga semântica equivalente ao pedido explícito de voto, tais como **“estamos prontos para trazer esperança”, “a mudança começa agora” e “vamos juntos construir uma cidade melhor”**:

Recurso Eleitoral. Eleições 2024. Representação. Propaganda eleitoral antecipada. Procedência. Realização de passeata. Divulgação do evento em rede social. Grande projeção social. Ato de campanha em período defeso. Uso de palavras mágicas. Ofensa ao princípio da isonomia entre os candidatos. Participação do recorrente. Configuração. Aplicação de multa em seu valor mínimo. Proporcionalidade e razoabilidade. Manutenção da sentença. Desprovimento do recurso.

(...)

2. Ademais, revelam os autos que o recorrente veiculou mensagens que refletem, indiscutivelmente, a prática de propaganda eleitoral antecipada, por conterem, em seu bojo pedido explícito de voto caracterizado pelo uso de “palavras mágicas” (vocábulos com semântica correlata ao pedido de voto). In casu, restam estampadas no material em análise as expressões: **“Estamos prontos para trazer esperança e renovação para a nossa cidade. Rogério: A mudança que tanto queremos começa agora e queremos você ao nosso lado. Leo Machado: É tempo de acreditar em um futuro melhor, onde todos tenham vez e voz. Rogério: Vamos juntos construir uma Pintadas, mais forte e unida. Leo Machado: Uma cidade onde cada sonho possa se tornar realidade”**.

3. O pedido explícito de votos não se restringe, em absoluto, à declaração de uma frase específica. **A ausência, nas veiculações impugnadas, de expressões tais como “conto com o seu voto” ou “peço o seu voto” não exprime óbice à configuração do pedido explícito de voto**; máxime quando exsurge de seu bojo a quem é dirigida - ao povo de Ipirá; o motivo inerente à sua veiculação - Eleições 2024; bem como o expresso pedido de apoio para a sua vitória **“Estamos prontos para trazer esperança e renovação para a nossa cidade; A mudança que tanto queremos começa agora e queremos você ao nosso lado”** (...).<sup>11</sup>

O cotejo entre os dois precedentes revela a instabilidade interpretativa instalada no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia. **Tal dissenso evidencia a indevida expansão do tipo sancionador por via hermenêutica, caracterizando**

---

<sup>11</sup> TRE/BA, RECURSO ELEITORAL nº 060020334, Acórdão, Relator(a) Des. Pedro Rogerio Castro Godinho, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 07/12/2024.

**inconstitucionalidade material por afronta à legalidade estrita e à previsibilidade normativa.**

#### **IV.IV. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS – TRE/MG**

No **Recurso Eleitoral nº 060066045**, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais adotou interpretação rigorosamente aderente ao art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, afastando a configuração de propaganda eleitoral antecipada em hipóteses de divulgação de pré-candidatura em redes sociais:

Eleitoral. Recurso na Representação por propaganda eleitoral extemporânea. Eleições Municipais 2024. Propaganda eleitoral na Internet. Instagram. Veiculação de propaganda de pré-candidatura. Palavras mágicas. Menção à pretensa candidatura. Violação à paridade de armas. Sentença pela procedência do pedido. Multa aplicada.

Ausência de pedido explícito de votos. Não utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda, nem violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos. Recurso a que se dá provimento. Sentença reformada. Multa afastada.

(...)

IV. Dispositivo e tese.

11. Recurso a que se dá provimento. Sentença reformada. Multa afastada.

Tese de julgamento:

1. "Não se mostra como ato de propaganda eleitoral irregular para o período pré-eleitoral a divulgação de pré-candidatura realizada na Internet, pela rede social Instagram, a partir de postagens de chamamento público, com convite para participação de lançamento de hashtags e pedido de interação dos simpatizantes, **ainda que utilizadas expressões tipo "estamos juntos", "vamos transformar", "use a hashtag para engajar nossa campanha", "conto com vocês", "vamos juntos", por não se traduzir em pedido de voto nas urnas."**<sup>12</sup>

O acórdão enfatizou que a pré-campanha digital, quando realizada de forma moderada e sem exortação direta ao sufrágio, encontra amparo no art. 36-A, não sendo legítima a incidência do direito sancionador com base em presunções ou inferências ampliativas.

#### **Oscilação interna do próprio TRE/MG**

---

<sup>12</sup> TRE/MG, RECURSO ELEITORAL nº 060066045, Acórdão, Relator(a) Des. Vinicius Diniz Monteiro De Barros, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 27/11/2024.

Em sentido diametralmente oposto, o próprio TRE/MG, no julgamento do **Recurso Eleitoral nº 060009123**, adotou compreensão substancialmente mais extensiva do conceito de propaganda eleitoral antecipada. Nesse precedente, expressões como **“a cadeira é sua”, “vamos vencer”** e **“é a melhor escolha que o povo tem”** foram consideradas suficientes para caracterizar pedido explícito de voto, ainda que ausente comando literal nesse sentido:

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. MULTA. ALUSÃO AO PROCESSO ELEITORAL. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO POR "PALAVRAS MÁGICAS". EXTEMPORANEIDADE. CONFIGURAÇÃO. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A propaganda eleitoral antecipada, conforme o artigo 3º-A da Resolução nº 23.610/2019 do TSE, deve conter pedido explícito de voto ou ser veiculada em local vedado ou por meio proscrito. Para a configuração do ilícito, é necessário: (i) alusão ao processo eleitoral; (ii) pedido explícito de voto; (iii) extemporaneidade. 2. A natureza eleitoral do conteúdo foi confirmada pela menção ao pleito e à campanha eleitoral. 3. **O pedido explícito de voto pode ser inferido de expressões equivalentes à locução "vote em", ou seja, na modalidade "palavras mágicas".** Precedentes. 4. A extemporaneidade foi comprovada pelas datas das postagens, anteriores ao início permitido pela lei. Recurso Eleitoral a que se nega provimento.<sup>13</sup>

A comparação entre os dois julgados evidencia, de forma inequívoca, a oscilação interna da jurisprudência do próprio Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais. Essa divergência revela a ausência de um critério uniforme e previsível, fragilizando a segurança jurídica, **incentivando a litigância estratégica** e submetendo os atores políticos a um grau intolerável de incerteza quanto à licitude de suas condutas.

#### IV.V. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO – TRE/SP

No **Recurso Eleitoral nº 060010286**, o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo adotou compreensão alinhada à literalidade do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, afastando a configuração de propaganda eleitoral antecipada negativa diante da inexistência de pedido explícito de voto:

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2024. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA NEGATIVA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO. EMISSÃO DE OPINIÃO.

---

<sup>13</sup> TRE/MG, RECURSO ELEITORAL nº 060009123, Acórdão, Relator(a) Des. Julio Cesar Lorens, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, 02/09/2024.

EXPRESSÃO “ESTAMOS JUNTOS” NÃO TEM SIMILARIDADE SEMÂNTICA COM PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. (...) II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a divulgação, em redes sociais, de vídeo contendo manifestações de populares desfavoráveis a um pré-candidato e favoráveis a outro, acompanhadas de expressões como **'estamos juntos nessa luta'**, configura propaganda eleitoral antecipada negativa. III. Razões de decidir 3. A simples exposição de opiniões de munícipes, mesmo que de forma polarizada entre crítica e elogio, insere-se no debate público e na liberdade de expressão, não ultrapassando os limites do que a legislação eleitoral considera propaganda antecipada, que exigiria um claro objetivo de influenciar o pleito futuro de forma explícita e direta ou por meio de “palavras mágicas”. 4. **O uso do termo 'tamo junto' não possui similaridade semântica com pedido explícito de votos.** IV. Dispositivo 5. Recurso desprovido.(...).<sup>14</sup>

No caso, embora houvesse manifestações críticas a determinado pré-candidato e expressões de apoio a outro, como **“tamo junto”**, o Tribunal reconheceu que tais declarações se inseriam no âmbito legítimo do debate público e da liberdade de expressão política, não se confundindo com exortação eleitoral direta.

### **Oscilação interna do próprio TRE/SP**

Em sentido diametralmente oposto, o mesmo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, no julgamento do **Recurso nº 060127988**, adotou interpretação ampliativa do conceito de propaganda eleitoral antecipada, entendendo que expressões como **“não é hora de arriscar, Peruíbe não pode parar”**, **“vamos rumo à vitória”** e **“temos o melhor pré-candidato a prefeito”** seriam suficientes para caracterizar pedido explícito de voto, ainda que ausente a locução literal “vote em”:

Ementa: DIREITO ELEITORAL. RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. REDES SOCIAIS. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. IMPULSIONAMENTO IRREGULAR DE CONTEÚDO. MAJORAÇÃO DE MULTAS. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PROVIDO. RECURSOS DOS REPRESENTADOS DESPROVIDOS. (...) III. RAZÕES DE DECIDIR **A configuração de propaganda eleitoral antecipada não exige o uso literal da expressão "vote em mim"**, bastando o uso de expressões semânticas equivalentes que, de forma clara e direta, demonstrem intenção de angariar votos. **As publicações dos representados extrapolam a manifestação de apoio político e configuram pedidos explícitos de voto, por conterem expressões como "não é hora de arriscar, Peruíbe não pode parar", "vamos rumo à vitória" e "temos o melhor**

<sup>14</sup> TRE/SP, RECURSO ELEITORAL nº 060010286, Acórdão, Relator(a) Des. Rogério Cury, Publicação: DJE - DJE, 14/11/2025

**pré-candidato a prefeito", vinculadas ao pleito de 2024.** O impulsionamento de conteúdo na internet, nos termos do art. 57-B da Lei nº 9.504/97, somente é permitido a candidatos, partidos, federações ou coligações. Luiz Maurício, não sendo candidato, contratou indevidamente tais serviços, configurando conduta vedada e punível com multa. A reiteração das condutas, a multiplicidade de postagens e a irregularidade na contratação de impulsionamentos justificam a majoração das multas impostas aos representados, conforme os parâmetros máximos legais. IV. DISPOSITIVO E TESE Recursos dos representados desprovidos. Recurso do Ministério Público Eleitoral provido. Tese de julgamento: **A caracterização de propaganda eleitoral antecipada dispensa o uso literal da expressão "vote em mim", sendo suficiente a utilização de linguagem que, de forma clara e inequívoca, denote pedido explícito de voto.** O impulsionamento de conteúdo eleitoral por pessoa não legitimada configura conduta vedada nos termos do art. 57-B da Lei nº 9.504/97. A reiteração de condutas ilícitas e a contratação irregular de impulsionamentos justificam a majoração das multas para os patamares máximos legais.<sup>15</sup>

A confrontação desses julgados evidencia, de forma inequívoca, a inconstitucionalidade ora vindicada. Enquanto em um caso se prestigia a exigência de pedido explícito de voto, interpretado de forma restritiva e objetiva, no outro se admite a ampliação do tipo sancionador por meio de inferências semânticas e análise contextual alargada (art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019).

#### **IV.VI. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS – TRE/AM**

No **Recurso Eleitoral nº 060043776**, o Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas adotou compreensão estritamente alinhada ao art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, afastando a configuração de propaganda eleitoral antecipada diante da ausência de pedido explícito de voto:

RECURSO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. POSTAGENS EM REDE SOCIAL. AUSÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. MERA DIVULGAÇÃO DE PRÉ-CANDIDATURA. GESTO COM AS MÃOS. USO DE NÚMERO PARTIDÁRIO SEM CORRESPONDÊNCIA COM O NÚMERO DE CANDIDATURA. NÃO CONFIGURAÇÃO DO ILÍCITO. SENTENÇA MANTIDA. I - CASO EM EXAME (...)  
III - RAZÕES DE DECIDIR

Não houve menção expressa ao pleito, tampouco emprego de expressões com semântica equivalente às chamadas "palavras mágicas". **As postagens**

<sup>15</sup> TRE/SP, RECURSO nº 060127988, Acórdão, Relator(a) Des. Maria Claudia Bedotti, Publicação: DJESP - Diário da Justiça Eletrônico do TRE-SP, 05/08/2025

limitaram-se à divulgação da pré-candidatura e promoção pessoal. O gesto com as mãos reproduzido nas imagens não indicava o número real de candidatura do representado. A jurisprudência do TSE exige clareza no pedido de voto, sendo inadmissível interpretação ampliada.

IV - DISPOSITIVO E TESE

Recurso conhecido e desprovido. Tese de julgamento: Para configuração de propaganda eleitoral antecipada, exige-se pedido explícito de voto, não sendo suficiente a menção a número partidário, nem a divulgação de pré-candidatura em redes sociais. (...).<sup>16</sup>

O Tribunal reafirmou, no caso, a necessidade de observância estrita do critério legal, segundo o qual apenas o pedido explícito de voto autoriza a incidência da sanção.

### Oscilação interna do próprio TRE/AM

Em sentido diametralmente oposto, o mesmo Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas, no julgamento do **Recurso Eleitoral nº 060067287**, adotou orientação substancialmente mais ampla e flexível quanto ao conceito de propaganda eleitoral antecipada. Nesse precedente, a Corte considerou configurado o ilícito a partir da utilização de expressões como **“nós temos aqui uma grande missão, e que a gente precisa fazer isso juntos”**, entendendo que tais manifestações, embora desprovidas de comando literal de voto, possuíam carga semântica suficiente para caracterizar pedido explícito, à luz da doutrina das chamadas “palavras mágicas”:

RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. ELEIÇÕES 2024. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AFASTADA. EXAME DE MÉRITO. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA CONFIGURADA. PALAVRAS MÁGICAS. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME (...)

III. RAZÕES DE DECIDIR

3.1. Nos termos do art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97, as sanções por propaganda eleitoral antecipada aplicam-se tanto ao responsável pela divulgação quanto ao beneficiário, desde que comprovado o seu prévio conhecimento. Preliminar de ilegitimidade passiva rejeitada. (...)

3.3. No caso concreto, a conduta impugnada configurou propaganda eleitoral irregular, uma vez que a expressão **“Nós temos aqui uma grande missão, e que a gente precisa fazer isso juntos!”**, por sua semântica, equivale a um pedido explícito de votos, conforme acertadamente concluiu a sentença.

IV. DISPOSITIVO

<sup>16</sup> TRE/AM, Recurso Eleitoral nº060043776, Acórdão, Relator(a) Des. GISELLE FALCONE MEDINA, Publicação: DJE - DJE, 29/08/2025.

#### 4.1. Recurso conhecido e desprovido.<sup>17</sup>

A divergência entre os julgados evidencia a oscilação interna do próprio TRE/AM, revelando a **inexistência de critério normativo seguro** para a caracterização da propaganda eleitoral antecipada.

### IV.VII. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MATO GROSSO – TRE/MT

No **Recurso Eleitoral nº 60018686**, o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso adotou interpretação estritamente alinhada ao art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, afastando a configuração de propaganda eleitoral antecipada diante da inexistência de pedido explícito de voto. No caso, o recorrente havia divulgado, em rede social, conteúdo contendo sua fotografia, nome, partido, cargo pretendido e a expressão ***“por mais saúde e boas estradas”***, além de referência à sua trajetória política:

Direito eleitoral. Recurso eleitoral. Representação por propaganda eleitoral antecipada. Ausência de pedido explícito de voto. Atos de pré-campanha. Princípio da liberdade de expressão. Recurso provido.

#### I. Caso em exame

O recurso. Recurso Eleitoral interposto contra sentença que julgou procedente Representação por Propaganda Eleitoral, condenando o recorrente ao pagamento de multa.

Fato relevante. **O recorrente publicou, em página de rede social, conteúdo com sua fotografia e dizeres como "PRÉ-CANDIDATO A VEREADOR", acompanhado de seu nome, apelido, partido, cargo pretendido, experiência política anterior e a frase "Por mais SAÚDE e BOAS ESTRADAS".**

As decisões anteriores. O Juízo Eleitoral julgou procedente a representação, condenando o recorrente ao pagamento de multa por propaganda eleitoral antecipada. (...)

Tese de julgamento: **"A publicação em redes sociais, durante o período de pré-campanha, de conteúdo que contenha fotografia, nome, apelido, partido, cargo pretendido, experiência política anterior e indicação de potenciais pautas políticas, sem pedido explícito de voto, não configura propaganda eleitoral antecipada, estando amparada pela liberdade de expressão e pelo debate político responsável."**<sup>18</sup>

<sup>17</sup> TRE/AM, Recurso Eleitoral nº 060067287, Acórdão, Relator(a) Des. MARA ELISA ANDRADE, Publicação: DJE - DJE, 03/12/2025.

<sup>18</sup> TRE/, RECURSO ELEITORAL nº 60018686, Acórdão, Relator(a) Des. PERSIO OLIVEIRA LANDIM, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, 16/12/2024

Destacou-se, por fim, que a interpretação ampliativa do conceito de propaganda antecipada, em hipóteses como essa, configuraria censura prévia e violaria a liberdade de expressão política, além de afrontar o próprio desenho normativo do art. 36-A, que exige pedido explícito de voto para a incidência de sanção.

### **Oscilação interna do próprio TRE/MT**

Em sentido oposto, o mesmo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso, nos **Embargos de Declaração no Recurso Eleitoral nº 60018504**, adotou compreensão substancialmente mais ampla do conceito de propaganda eleitoral antecipada. Naquele caso, entendeu-se que a utilização de expressões como **“para uma política inovadora e inclusiva”**, acompanhadas da identificação partidária e territorial do agente político, configuraria pedido implícito de apoio e de voto, à luz da doutrina das chamadas “palavras mágicas”:

Direito Eleitoral. Embargos de declaração em recurso eleitoral. Propaganda eleitoral antecipada. Pedido explícito ou implícito de voto. Palavras mágicas. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. Rediscussão do mérito. Rejeição dos embargos.

I. Caso em exame (...)

**7. A jurisprudência do TSE estabelece que a caracterização da propaganda antecipada independe de pedido explícito de voto, bastando a presença de elementos que evidenciem promoção pessoal com intenção de influenciar o eleitorado.**

IV. Dispositivo e tese

8. Embargos de declaração conhecidos e rejeitados.

Tese de julgamento: "Os embargos de declaração são cabíveis apenas para sanar obscuridade, contradição, omissão ou erro material, sendo inviável sua utilização para rediscussão do mérito do julgamento".<sup>19</sup>

A comparação entre os dois julgados evidencia, de forma clara, a oscilação interna da jurisprudência do próprio TRE/MT. **Essa divergência revela a inexistência de critério objetivo e estável, comprometendo a segurança jurídica, a previsibilidade das decisões e a igualdade de tratamento entre os jurisdicionados.**

## **V. DO PEDIDO CAUTELAR**

---

<sup>19</sup> TRE/MT, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO no(a) REI nº60018504, Acórdão, Relator(a) Des. Welder Queiroz Dos Santos, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, 14/03/2025.

A urgência da medida cautelar decorre do fato de que o Tribunal Superior Eleitoral instaurou audiências públicas para os **dias 3, 4 e 5 de fevereiro**, com vistas à consolidação das resoluções que regerão o processo eleitoral de 2026, devendo tais normas ser aprovadas até o dia 5 de março do corrente ano.<sup>20</sup>

**A manutenção da eficácia do parágrafo único do art. 3º-A da Resolução nº 23.610/2019, nesse contexto, permitirá a consolidação de um modelo sancionatório incompatível com a Constituição, cujos efeitos irradiarão por todo o ciclo eleitoral subsequente.**

Diante do quadro fático-jurídico delineado, impõe-se o reconhecimento da presença inequívoca dos pressupostos autorizadores da concessão da medida cautelar em sede de controle concentrado. O *fumus boni iuris* mostra-se evidente, na medida em que a ampliação infralegal do conceito de “pedido explícito de voto” configura violação direta à Constituição, ao subverter o critério objetivo estabelecido pelo legislador e redefinir, por via normativa “regulamentar”, o próprio suporte fático do ilícito eleitoral.

Noutras palavras, a norma impugnada contraria frontalmente a literalidade do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, esvazia a opção legislativa consagrada na reforma eleitoral de 2015 e afronta, de modo direto, os princípios da legalidade estrita, da tipicidade sancionatória, da liberdade de expressão política e da segurança jurídica.

Ao permitir a incidência de sanções com base em construções ampliativas e não previstas em lei, o ato regulamentar extrapola os limites constitucionais do poder normativo e instaura situação de manifesta inconstitucionalidade material, apta a justificar a imediata intervenção cautelar desta Corte.

**A multiplicidade de decisões conflitantes, inclusive no âmbito de um mesmo Tribunal Regional Eleitoral, reforça a plausibilidade jurídica da tese ora deduzida e evidencia a necessidade de uniformização interpretativa por esta Suprema Corte.**

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Janeiro/comecam-na-terca-feira-3-audiencias-publicas-sobre-regras-das-eleicoes-2026>; Acesso em 2 de fevereiro de 2026.

De igual modo, o *periculum in mora*, portanto, é concreto, atual e institucional, pois a postergação da análise implicará a submissão de candidatos, partidos e eleitores a um regime normativo potencialmente inconstitucional, com efeitos irreversíveis sobre a liberdade de expressão política e a igualdade de oportunidades no pleito.

Assim encontra-se configurado o **perigo da demora** (*periculum in mora*), notadamente em razão da proximidade do pleito eleitoral de 2026, contexto em que se intensifica a atuação político-eleitoral e, por consequência, o número de representações fundadas em alegada propaganda antecipada.

**Com efeito, a manutenção do atual estado de incerteza jurisprudencial tende a produzir efeitos imediatos e irreversíveis, seja pela imposição de sanções com base em critérios instáveis, seja pelo efeito inibidor sobre a liberdade de manifestação política de pré-candidatos e agentes públicos.**

## VI. DO PEDIDO FINAL

Diante de todo o exposto, requer-se:

I. O recebimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, com fundamento no art. 102, I, “a”, da Constituição da República e na Lei nº 9.868/1999;

II. A concessão de medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, para suspender, com eficácia erga omnes e efeito vinculante, a eficácia do parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019, incluído pela Resolução nº 23.732/2024, tendo em vista:

1. a plausibilidade jurídica da tese (*fumus boni iuris*), consubstanciada na violação aos princípios da legalidade estrita, da tipicidade sancionatória, do devido processo legal e da liberdade de expressão política; e
2. o risco concreto de dano institucional grave e de difícil reparação (*periculum in mora*), diante da proximidade do ciclo eleitoral de 2026 e da multiplicação de decisões sancionatórias fundadas em critérios interpretativos instáveis;

III. No mérito, o julgamento **procedente da ação**, para:

### III.1. Pedido principal

Declarar a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019, incluído pela Resolução nº 23.732/2024, por violação direta e frontal: ao **art. 5º, II, da Constituição**, que consagra o princípio da legalidade estrita, especialmente em matéria sancionatória; ao **art. 5º, LIV**, que assegura o devido processo legal substancial e veda a ampliação arbitrária de hipóteses de restrição de direitos; ao **princípio da tipicidade administrativa**, que impede a criação ou ampliação de ilícitos por ato infralegal; ao **art. 84, IV, da Constituição**, por usurpação da função regulamentar, uma vez que o ato impugnado extrapola os limites da mera execução da lei e inova no ordenamento jurídico; ao **princípio da separação dos Poderes** (art. 2º da CF), na medida em que o Tribunal Superior Eleitoral, por resolução, substituiu a vontade do legislador democraticamente eleito; bem como ao **regime constitucional da liberdade de expressão política**, protegido pelos arts. 1º, V; 5º, IV e IX; e 14 da Constituição.

### III.2. Pedido subsidiário (interpretação conforme a Constituição)

Subsidiariamente, caso não acolhida a tese de nulidade integral, requer-se que o Supremo Tribunal Federal confira **interpretação conforme à Constituição** ao parágrafo único do art. 3º-A da Resolução TSE nº 23.610/2019, para assentar que:

**O “pedido explícito de voto” somente se configura quando houver manifestação direta, literal e inequívoca de solicitação de sufrágio, sendo vedada:**

- a) a caracterização do ilícito com base em expressões genéricas ou retóricas; b) a utilização de juízos abertos fundados no denominado “conjunto da obra”;

Termos em que,  
Pede deferimento.

Brasília-DF, 2 de fevereiro de 2026.

Carlos Enrique Arrais Caputo Bastos  
OAB/DF 24.618