



ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEMOCRÁTICA

VOLUME 1 · 2015



Escola Judiciária
ELEITORAL

Desembargador Palmyro Pimenta

TRF6-MG

PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA¹: A TÊNUE LINHA ENTRE O PROSELITISMO POLÍTICO E A PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA

*Diego Bonato Coitinho*²

RESUMO

O presente artigo científico tem por objetivo, mediante pesquisa bibliográfica, consulta à jurisprudência e à legislação, analisar as características presentes nas propagandas que foram caracterizadas, pelo Poder Judiciário, como eleitorais extemporâneas. Para a consecução do presente, serão elencados os conceitos e características da propaganda política e suas subdivisões (partidária, intrapartidária e eleitoral). Adentrando ao centro do objeto de pesquisa, serão detalhadas as questões concernentes à Propaganda Eleitoral extemporânea, conceituando-a e caracterizando-a, bem como realizando a distinção, mediante apontamento de características, que diferenciam o proselitismo político desta propaganda irregular, quanto à temporalidade. Neste aspecto, ainda serão abordadas as principais formas de Propaganda Eleitoral extemporânea, bem como detalhado o rito processual para apuração da Propaganda Eleitoral intempestiva. Por fim, serão sopesados os direitos constitucionais do acesso à informação e da livre manifestação do pensamento, ante o direito de veicular Propaganda Eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Propaganda eleitoral 2. Propaganda extemporânea

1 Introdução

A propaganda é um dos principais componentes do processo eleitoral, sendo vital o seu pleno desenvolvimento para o êxito de uma candidatura. Tal importância ganhou ainda maior relevância no final do século passado e no início do corrente, período em que os partidos e potenciais candidatos passaram a envidar ainda mais esforços e recursos, no intuito de construir uma imagem positiva, visando demonstrar-se ao eleitorado como os mais aptos a exercer determinado cargo público eletivo.

Não há de se olvidar que, na busca por essa propagação de imagens, os candidatos e partidos políticos, por vezes, acabam por transpassar o exíguo limiar entre o permitido e o proibido, o que acarreta multas para as partes envolvidas em dita propaganda irregular. Nesse contexto, o presente artigo visará apresentar a tênue linha

¹ Artigo publicado no sítio virtual da Escola Judiciária Eleitoral do Rio Grande do Sul. Disponível no link: http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Propaganda_Eleitoral_Extemporanea_-_Diego_Bonato_Coitinho.pdf

² Diego Bonato Coitinho. Graduado em Administração pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano de Batatais (SP) – Polo de Porto Alegre (RS). Técnico Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Chefe do Cartório da 31ª Zona Eleitoral do Rio Grande do Sul – Montenegro/RS. E-mail: <diego.bc@ibest.com.br>.

que separa a promoção pessoal, ou proselitismo político, da Propaganda Eleitoral antecipada. Com esse condão, será conceituada e caracterizada a propaganda política, bem como suas subdivisões (partidária, intrapartidária e eleitoral).

Ainda, com mais afinco, será abordada a Propaganda Eleitoral extemporânea, com sua conceituação e principais modos de realização. Por conseguinte, será analisada a pequena margem existente entre a promoção pessoal e a Propaganda Eleitoral extemporânea, apresentando as modalidades dessas formas de proselitismo político, que, devido às suas características e formas de execução, acabaram por caracterizar-se como Propaganda Eleitoral extemporânea. Por fim, será sopesado o direito de realização de propaganda com o acesso à informação e de livre manifestação do pensamento.

2 Metodologia

De forma a corroborar as ponderações do presente artigo, coleciona-se o teor de diversas obras de renomados autores do Direito Eleitoral, tais como: Roberto Moreira de Almeida, Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira, Marcos Ramayana, Rodrigo López Zilio, e José Jairo Gomes; ainda, obras que versam especificamente sobre a Propaganda Eleitoral de outros consagrados autores, tais como: Alberto Rollo, Olivar Coneglian e Newton Lins. Por fim, para que seja sopesado o direito de realização de propaganda com o de informação, será abordada a obra de Carlos Neves Filho, crítico contumaz das restrições à Propaganda Eleitoral. Ainda, será trazida à baila a jurisprudência dos Tribunais acerca desses pontos, de forma a reforçar o desenvolvimento deste artigo científico de revisão bibliográfica.

3 Propaganda política

Inicialmente, conceituando genericamente o termo propaganda, podemos citar o entendimento defendido por Zenone e Buairide (2003, p. 38), que pregam que “propaganda é qualquer anúncio ou comunicação persuasivos veiculados nos meios de comunicação de massa em tempo ou espaço pagos ou doados por um indivíduo, empresa ou organização”. O conceito é plenamente aplicável à Propaganda Eleitoral, que visa persuadir o público-alvo (eleitor) para que este compre um produto/serviço (candidato/partido/coligação).

Já em uma conceituação de propaganda com viés político, podemos destacar que esta é a “forma de difundir, multiplicar e alargar a atividade política desenvolvida nas campanhas”. (RAMAYANA, 2011, p. 437).

Uma vez conhecido o conceito do título do presente capítulo, para a correta compreensão do objeto de estudo do presente artigo, essencial é reconhecer a propaganda política, que pode ser subdividida em Propaganda Eleitoral, partidária e intrapartidária, conforme defendido por Cândido:

Propaganda Política é gênero; Propaganda Eleitoral, propaganda intrapartidária e propaganda partidária são espécies desse gênero. Propaganda Eleitoral ou Propaganda Política Eleitoral é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações ou candidatos, em época determinada por lei, através da divulgação de suas propostas, visando a eleição de cargos eletivos. (CÂNDIDO, 2005, p. 149, apud ROLLO, 2010, p. 30).

Quanto ao objetivo e temporalidade das propagandas, Rollo sintetiza com maestria as espécies de propaganda política, estando estas apresentadas no Quadro 1:

Propaganda	Objetivo	Período de divulgação
Eleitoral	Obter o voto do eleitor.	A partir do dia 6 de julho do ano da eleição, até a véspera do pleito.
Intrapartidária	Que o postulante seja escolhido na convenção como candidato.	Na quinzena anterior à convenção.
Partidária	Visa à divulgação das ideias e das ações do partido, em relação a temas político-comunitários.	Exceto no segundo semestre do ano da eleição.

Quadro 1: Espécies de Propaganda

Fonte: ROLLO (2010, p. 47)

Realizada essa distinção, nos próximos subcapítulos abordaremos as espécies de propaganda política.

3.1 Propaganda partidária e intrapartidária

Em que pesem as propagandas partidárias e intrapartidárias não serem objeto direto de estudo do presente artigo, estas serão analisadas brevemente, considerando que, quando deixam de observar os prazos e se excedem na forma e no conteúdo de divulgação, podem ser caracterizadas como Propaganda Eleitoral antecipada.

A propaganda partidária está prevista nos artigos 45 a 49 da Lei n. 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), sendo transmitida, sem custo aos partidos políticos, em cadeia nacional ou estadual, na TV e no Rádio. Tal propaganda sofre restrição temporal somente no segundo semestre dos anos eleitorais, quando é vedada sua divulgação.

Quanto à sua finalidade, Gomes observa que:

Consiste a propaganda partidária na divulgação das ideias e do programa do partido. Tem por finalidade facultar-lhe a exposição e o debate público de sua ideologia, de sua história, de sua cosmovisão, de suas metas, dos valores agasalhados, do caminho para que seu programa seja realizado, enfim de suas propostas para a melhoria ou transformação da sociedade. Com isso, a agremiação aproxima-se do povo, ficando sua imagem conhecida e, pois, fortalecida. Pode haver confronto de opiniões, teses, propostas de soluções para problemas

nacionais, regionais ou locais, mas sempre à luz do ideário partidário. (GOMES, 2010, p. 306).

Nesse diapasão, Almeida (2012) aponta que a Lei nº 12.034/2009 fixou finalidades para a propaganda partidária, sendo estas a de disseminar os programas partidários, noticiar aos filiados acerca da consecução do programa partidário, bem como dos eventos e atividades, difundir o posicionamento da grei partidária em relação a assuntos políticos-comunitários e favorecer e propagar a participação feminina na política, reservando às filiadas tempo para tal promoção, que será fixado pelo órgão diretivo nacional, respeitado o mínimo de 10%.

Quanto ao uso da propaganda partidária para a promoção de pretenso candidato, Gomes (2010) defende que esse desvirtuamento da finalidade da propaganda é de elevada gravidade, sendo a agremiação punida com a perda do tempo destinado à grei, no semestre seguinte (art. 45, §2º, da Lei 9.096/95).

Em suma, a propaganda partidária destina-se à divulgação gratuita, no Rádio e na TV, de programa defendido por determinada agremiação, sendo esta vedada somente no segundo semestre dos anos eleitorais.

Por sua vez, a propaganda intrapartidária visa divulgar uma pré-candidatura entre os filiados que participarão do processo de escolha de candidatos em convenção, estando essa forma de propaganda prevista no art. 36, §1º, da Lei 9.504/97. Esta ainda sofre severas restrições no seu modo e no tempo de divulgação que, caso desrespeitado, pode caracterizar a Propaganda Eleitoral extemporânea, que será analisada no decorrer do desenvolvimento do presente artigo.

Nesse sentido, o magistério de Zílio:

Visa-se, através da propaganda intrapartidária, à escolha do nome do pretenso candidato na convenção partidária. Em síntese, trata-se de propaganda de caráter reservado, restrita aos membros da agremiação, que possuem o direito de participação assegurado internamente pelo respectivo partido político. Em face do seu caráter restrito, a propaganda intrapartidária ostenta limitação temporal e modal, porque vedado o uso de rádio, televisão e outdoor (art. 6, §2º, da LE), sendo permitida a afixação de faixas e cartazes em local próximo da convenção, com mensagem aos convencionais [...]. (ZÍLIO, 2012, p. 281).

Quanto ao prazo, a propaganda intrapartidária é permitida na quinzena anterior à convenção partidária, devendo ser retirada logo após realizada dita reunião, sob pena de restar caracterizada a Propaganda Eleitoral extemporânea. Em caso de desvirtuamento da finalidade desta propaganda, “com realização de Propaganda Eleitoral, endereçada aos eleitores e não aos convencionais – rende ensejo à sanção prevista no art. 36, § 3º, da Lei das Eleições” (GOMES, 2010, p. 312-313).

Analisadas e conceituadas as propagandas partidárias e intrapartidárias, no próximo subcapítulo, será abordada a Propaganda Eleitoral propriamente dita.

3.2 Propaganda eleitoral

A Propaganda Eleitoral é realizada por partidos, coligações, candidatos e simpatizantes, sendo permitida a partir do dia 6 de julho do ano em que se realiza a eleição, nos termos do art. 36, *caput*, da Lei 9.504/97. Sua finalidade é demonstrar ao eleitorado que o candidato ora apresentado é o mais apto a ocupar determinado cargo eletivo, merecendo, portanto, o voto do eleitor.

Nesse sentido, Cerqueira e Cerqueira asseveram que:

Propaganda Eleitoral é toda manifestação de vontade do candidato em relação à sua postulação eleitoral, que leva a conhecimento geral e dos eleitores, nacionais ou de determinada região, as formas em que pretende manifestar sua candidatura, demonstrando as razões que o tornam, entre os demais, merecedor do exercício do mandato. (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011, p. 403).

Na mesma senda, quanto ao objetivo da Propaganda Eleitoral, destaca-se que esta “tem a finalidade precípua de divulgar ideias e programas dos candidatos” (RAMAYANA, 2011, p. 438).

Quanto ao prazo, que a torna tempestiva ou extemporânea, objeto de estudo central do presente artigo, como já citado alhures, será regular quando realizada entre o dia 6 de julho e a data prevista de encerramento de dita modalidade de Propaganda Eleitoral, tendo as formas de propaganda diferentes datas de término, conforme explicitado no Quadro 2:

Data de término	Último dia para	Previsão legal
3 dias antes da eleição	Propaganda Eleitoral Gratuita no rádio e na TV	Lei 9.504/97, art. 47, <i>caput</i>
	Propaganda Política mediante reuniões públicas ou promoção de comícios e utilização de aparelhagem de sonorização fixa entre as 8 e 24 horas.	Código Eleitoral, art. 240, § único, e Lei 9.504/97, art. 39, §4º e §5, I)
2 dias antes da eleição	Divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução, em sítio virtual de jornal, de Propaganda Eleitoral.	Lei 9.504/97, art. 43

Data de término	Último dia para	Previsão legal
1 dia antes da eleição	Propaganda Eleitoral mediante altofalantes ou amplificadores de som, entre as 8 e 22 horas.	Lei 9.504/97, art. 39, §3º e §5º, I
	Distribuição de material gráfico e a promoção de caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando <i>jingles</i> ou mensagens de candidatos (até as 22 horas).	Lei 9.504/97, art. 39, §9º
Dia da eleição	Manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato.	Lei 9.504/97, art. 39-A, <i>caput</i>
	Propaganda Eleitoral veiculada gratuitamente na internet, no sítio eleitoral, blog, sítio interativo ou social, ou outros meios eletrônicos de comunicação do candidato, ou no sítio do partido ou coligação.	Lei 12.034/09, Art. 7º

Quadro 2: Data de término da propaganda

Fonte: desenvolvido pelo próprio autor, com base nas leis suprarreferidas e na Res. TSE nº 23.341/2011.

Ainda, destaca-se a importância da Propaganda Eleitoral para a decisão de uma eleição, em que o eleitor receperá informações para que possa optar pelo candidato que julgue mais adequado para exercer o cargo postulado. Assim, “a campanha eleitoral é o mais importante elemento para o processo eleitoral democrático”. (GOMES, 2000, p. 13).

Tal significância da propaganda política para o êxito de um processo eletivo também é facilmente observada na mudança de postura do então candidato presidencial, Luis Inácio Lula da Silva, que, no início deste século, investiu em um pesado *marketing* pessoal, com vistas a dissociá-lo da imagem de político radical, que, caso eleito, efetuaria profundas mudanças na estrutura do país. Esse

investimento trouxe resultados positivos, sendo Luis Inácio Lula da Silva eleito presidente da República Federativa do Brasil no ano de 2002, sendo reeleito para o mesmo cargo, no ano de 2006, quando a propaganda desenvolvida ainda no período pré-eleitoral, que se intensificou no interstício legal, obteve êxito em demonstrar um político mais moderado, o que acarretou na queda de sua rejeição entre as classes mais conservadoras da sociedade. Frise-se que esta modificação iniciou-se com a apresentação de propostas mais conservadoras e moderadas ainda na propaganda partidária, continuando tal comunicação na Propaganda Eleitoral, sendo tal fenômeno muito bem descrito por Rodrigues e Pérez-Nebra:

[...] uma das questões essenciais para tornar a quarta eleição de Lula (Luiz Inácio Lula da Silva) competitiva e com a possibilidade efetiva de chegar à Presidência do Brasil estava no âmbito da disputa da imagem. Segundo Rubim (2003), era imprescindível reconstruir a imagem pública de Lula de tal modo que ela ajudasse a superar o medo das pessoas de votar e correr o risco com Lula.

As dificuldades encontradas, de acordo com Rubim (2003), para demonstrar a capacidade de Lula para governar o País eram duas, em termos eleitorais, ambas associadas à imagem pública anterior de Lula. A primeira estava associada à sua radicalidade, e a segunda, ao seu despreparo para governar, esse determinado pela discriminação social com relação à sua falta de escolaridade.

Gomes (2005) e Rubim (2003) afirmam que a construção da imagem de “Lula radical” foi substituída pela imagem “Lulinha paz e amor”, que foi produzida, segundo os autores, por um conjunto complexo de expedientes que conjugavam desde a progressiva moderação dos discursos políticos de Lula e do PT, a aceitação de atitudes tomadas e de compromissos assumidos pelo governo de Fernando Henrique Cardoso até o quase abandono da propaganda negativa e dos ataques a candidatos adversários, além do uso intensivo de jingles e músicas, como estratégica configurada para horário eleitoral.

Para os autores a reformatação da política petista e da imagem pública de Lula adquiriu tal relevância que a fórmula “Lulinha paz e amor” se tornou uma das marcas registradas da eleição de 2002. Estrategicamente elaborada e efetivada na imagem pública de Lula, também foi a construção da imagem pública de Lula negociador [...]. (RODRIGUES; PÉREZ-NEGRA, 2007, p. 53-54).

Expostas as principais características das propagandas partidárias, intrapartidárias e eleitorais, passaremos, no próximo capítulo, a analisar a ténue linha que separa a Propaganda Eleitoral extemporânea do proselitismo político, não havendo de se olvidar, ainda, que as propagandas partidárias e intrapartidárias, por vezes, estão eivadas de sectarismo político, que, igualmente, pode caracterizá-las como propagandas eleitorais intempestivas.

4 Propaganda eleitoral extemporânea

Propaganda Eleitoral Antecipada é aquela realizada antes do prazo legalmente

estabelecido, ou seja, “realizada antes de 6 de julho do ano eleitoral”. (ALMEIDA, 2012, p. 375).

Dessa forma, definimos a data inicial a partir da qual a Propaganda Eleitoral não pode ser considerada intempestiva, sendo esta o dia 6 de julho do ano em que se realizam as eleições, conforme estabelecido no art. 36, *caput*, da Lei 9.504/97.³

Quanto ao prazo final para realização de Propaganda Eleitoral, sem que esta possa ser caracterizada como extemporânea, asseveramos que “o término manifestasse mais complexo, dado que cada modalidade de propaganda tem data própria para findar-se”. (LINS, 2004, p. 57).

Dessa maneira, para fins de ilustração da complexidade da análise do termo final da Propaganda Eleitoral, foi desenvolvido o Quadro 2, que apresenta, resumidamente, as datas de término das principais formas de propaganda normalmente empregadas no processo eleitoral. Em uma simples análise do referido quadro, constatamos que todas as modalidades de Propaganda Eleitoral findam no dia do pleito. No entanto, ressalvamos que a Justiça Eleitoral concede um prazo de 30 dias, contados a partir da data da eleição, para que os candidatos, partidos e coligações providenciem a retirada das propagandas eleitorais, conforme regulamentação expedida para as Eleições de 2012, disponível no artigo 88, *caput*, da Res. TSE 23.370/2011.⁴

Assim, estabelecidos os prazos em que a Propaganda Eleitoral não pode ser caracterizada como extemporânea, passaremos a analisar o período em que esta pode ser caracterizada como antecipada, havendo divergência, na doutrina, acerca da data a partir da qual a Propaganda Eleitoral pode ser considerada como intempestiva.

A discussão se inicia a partir da constatação de que a data a partir da qual a Propaganda Eleitoral pode ser considerada como intempestiva não é definida em lei, sendo que renomados autores divergem acerca desta data de início.

Neste sentido, Cândido apud Zílio observa que:

[...] no desiderato de evitar punições injustas, propõe um termo limitador para a configuração da Propaganda Eleitoral antecipada, aduzindo ser razoável a fixação de um prazo, coincidente com o tempo máximo previsto para desincompatibilização (ou seja, seis meses antes do pleito), antes do qual não há que se cogitar de propaganda extemporânea. Assim, somente restara caracterizada a Propaganda Eleitoral extemporânea no período compreendido entre seis meses antes do pleito (*i. e.*, abril) até – inclusive – o dia 05 de julho do mesmo ano. Segundo Cândido, a propaganda realizada antes deste termo não viola a normalidade e legitimidade das eleições ou o princípio igualitário, sendo descabido sancionamento destas condutas que seriam coibidas “só com a aplicação do poder de polícia eleitoral e advertência quanto ao crime do art. 347 do Código Eleitoral. Se, mesmo assim, não se conseguir admoestar o infrator, daí sim, independentemente de datas, poder-se-ia processá-lo e, eventualmente, aplicar-lhe a multa eleitoral prevista no dispositivo” (CÂNDIDO, 2006 apud ZILIO, 2012, p. 287).

³ Art. 36. A Propaganda Eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

⁴ Art. 88. No prazo de até 30 dias após a eleição, os candidatos, os partidos políticos e as coligações deverão remover a Propaganda Eleitoral, com a restauração do bem em que fixada, se for o caso.

Enquanto Cândido defende que a Propaganda Eleitoral extemporânea só poderia ser assim considerada, se realizada nos seis meses que antecedem a eleição, Gomes pondera que tal propaganda só poderia ser assim caracterizada, caso divulgada a partir do início do período eleitoral:

Não fixa a Lei um marco temporal a partir do qual (= *dies a quo*) a comunicação política possa ser caracterizada como “propaganda antecipada”. É razoável a interpretação segundo a qual este termo deve ser estabelecido no mês de janeiro do ano das eleições. Antes disso, o recuo do tempo em relação ao início do processo eleitoral (e, sobretudo em relação ao dia do pleito) enseja a diluição de eventual influência que a comunicação possa exercer na disputa, de modo a desequilibrá-la. Note-se que é a partir do mês de janeiro que se iniciam algumas restrições em função do pleito, tais como a necessidade de registro de pesquisas de opinião pública e proibição de distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública (LE, arts. 33 e 73, § 10). Assim, desde que levada a efeito no ano eleitoral e antes de 5 de julho, tem-se como consumada a ilicitude da propaganda. (GOMES, 2010, p. 317).

Nessa mesma senda, colacionamos que “seja o termo inicial da Propaganda Eleitoral antecipada considerado a partir do início do ano eleitoral. Isso porque fatos anteriores, a nosso ver, cairão no esquecimento e não terão o potencial de desequilibrar o pleito eleitoral”. (ROLLO, 2010, p. 31).

De outra banda, há autores que pregam que não é prudente delimitar temporalmente o início da Propaganda Eleitoral antecipada, sob pena de incentivar eventuais abusos. Coadunamos deste pensamento, considerando a criatividade e o intenso proselitismo político existentes em nossa política, que, por vezes, transborda na caracterização de Propaganda Eleitoral extemporânea. Não há de se olvidar que os candidatos e partidos iniciam o processo eleitoral ainda no ano anterior ao pleito, quando muito comumente realizam grandes eventos para filiação de personalidades, atraindo as grandes mídias, e, implicitamente, acabam por promover eventual candidatura nesses episódios.

Nesse sentido é a preocupação de Zilio:

Compreende-se as razões que motivaram a sugestão de um critério delimitador para a caracterização da Propaganda Eleitoral extemporânea. Contudo, vai longe o tempo em que o caráter eminentemente preventivo se revelou suficiente para conter os abusos na esfera especializada. Ao revés, a realidade demonstra que, para conter os ilícitos eleitorais, deve-se ter atitude pró-ativa, já que os personagens envolvidos, no processo eleitoral, em regra, não medem esforços para obter qualquer espécie de vantagem em relação aos adversários. Em verdade, o que se teme é que a delimitação de um rígido critério temporal importe, na via transversa, em um estímulo à inesgotável prática de Propaganda Eleitoral extemporânea, tornando, assim, a véspera do pleito eleitoral em um período excessivamente conturbado e litigioso. Deve-se, ainda, acrescentar que, por consecutório e em progressão geométrica, a fixação de um critério limitador de propaganda extemporânea desemoque

em atos de abuso de poder – seja econômico, político ou dos meios de comunicação social. Por tais razões, não é aconselhável a fixação de prazo delimitador e, por consequência, os atos de Propaganda Eleitoral antecipada devem ser analisados, caso a caso, perante a Justiça especializada. (ZÍLIO, 2012, p. 288).

Uma vez conceituada e introduzida a Propaganda Eleitoral extemporânea, passaremos, no próximo subcapítulo, a distinguir essa propaganda irregular do proselitismo político.

4.1 Distinção entre promoção pessoal e propaganda eleitoral extemporânea

Com o aproximar das eleições, verificamos cristalinamente o aumento da busca, dos potenciais candidatos, por projeção nos meios de comunicação social, de forma a manterem-se em destaque e permanecer na memória do eleitorado, questão esta fundamental para o êxito em uma disputa eleitoral. Essa promoção pessoal, também conhecida como proselitismo político, é considerada por Rollo como necessária, uma vez que

[...] não há como evitar que os políticos se relacionem com o eleitorado. Esse contato direto é essencial à democracia, porquanto permite que os eleitores sejam informados das atividades de seus representantes e a fiscalizem. (ROLLO, 2010, p. 32).

Ainda, a promoção pessoal é pacificamente aceita pela doutrina e jurisprudência, desde que nessas manifestações não estejam presentes pedidos de votos ou outras características que enalteçam as qualidades do pretense candidato como pessoa mais qualificada a ocupar determinado cargo público eletivo.

A corroborar esse entendimento, Zilio observa que há de se fazer distinção entre o proselitismo político e a Propaganda Eleitoral extemporânea, sendo o primeiro regular e a segunda, proibida (ZÍLIO, 2012, p. 288). Ainda nessa linha, destaca-se que “não é qualquer forma de divulgação do nome que configura Propaganda Eleitoral. Isso porque faz parte da atividade política o proselitismo”. (ROLLO, 2010, p. 32).

Nessa esteira, segue a jurisprudência:

RECURSO ESPECIAL - PROPAGANDA ELEITORAL CONTENDO MENSAGEM DE BOAS FESTAS - CONDUTA QUE NÃO SE TIPIFICA COMO ILÍCITA.

O mero ato de promoção pessoal não se confunde com Propaganda Eleitoral.

Entende-se como ato de Propaganda Eleitoral aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário e o mais apto ao exercício de função pública. Sem tais características, poderá haver mera promoção pessoal - apta, em determinadas circunstâncias a configurar abuso de poder econômico - mas não Propaganda Eleitoral.

Recurso não conhecido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 16183, Acórdão nº 16183 de 17/02/2000. Recorrente: Procuradoria Regional Eleitoral/MG. Recorrido: Rui Eustáquio Alves Resende. Relator Min. JOSÉ EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 31/03/2000, Página 126).

Exposta a distinção entre os institutos da promoção pessoal e da Propaganda Eleitoral intempestiva, constata-se que a grande dificuldade em reconhecer a Propaganda Eleitoral extemporânea consiste no fato de que, majoritariamente, ela está presente de maneira implícita nos atos impugnados. Assim, resta ao magistrado, quando do julgamento de uma representação ajuizada em virtude de suposta veiculação de Propaganda Eleitoral intempestiva, analisar detidamente todas as características presentes nas peças.

A doutrina igualmente defende que, mesmo que a promoção pessoal não faça referência explícita ao pleito, esta ainda pode ser considerada Propaganda Eleitoral, conquanto “na maioria das vezes, os prováveis candidatos a apresentam de forma *sub-reptícia* ou *subliminar*, veiculando-as sob as mais variadas formas”. (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2011, p. 521).

Essa dificuldade na distinção também é apontada por Zílio:

A Corte Superior, ainda, buscou traçar limites objetivos de distinção entre a Propaganda Eleitoral e promoção pessoal, embora tal discernimento não seja de fácil apreensão, ainda mais quando se trata de candidato a reeleição. Com efeito, os casos concretos têm apresentado peculiaridades que importam em grande dificuldade na resolução das lides, em face à confusão entre os institutos mencionados. A diferença entre promoção pessoal e Propaganda Eleitoral se torna ainda mais nebulosa nos casos de prestação de contas de candidatos em exercício de mandato, na divulgação de mensagens alusivas à datas comemorativas e nas hipóteses de adesivos em veículos automotores. (ZÍLIO, 2012, p. 288).

Uma vez conceituada e conhecida a tênue linha que separa o proselitismo político da Propaganda Eleitoral antecipada, passaremos no próximo subcapítulo a analisar as características presentes nas principais formas de promoção pessoal utilizada pela classe política.

Ainda, apontaremos os cuidados necessários para que estas promoções pessoais não sejam julgadas como irregulares pela Justiça Eleitoral, considerando que a grande “dificuldade reside em se definir com precisão o que seja Propaganda Eleitoral, bem como analisar cada peça de propaganda antecipada e rotular de Propaganda Eleitoral ou propaganda não eleitoral. Superada essa dificuldade, tudo seria fácil”. (CONEGLIAN, 2004, p. 164).

4.2 Principais formas de promoção pessoal

A Lei n. 12.034/2009, que acrescentou o art. 36-A⁵ à Lei 9.504/97, prevê que

⁵ Art. 36-A. Não será considerada Propaganda Eleitoral antecipada:

não será considerada Propaganda Eleitoral antecipada a realização de diversos atos, desde que nestes não haja pedido de votos ou quando forem realizados internamente (no âmbito intrapartidário).

Assim, a propaganda partidária gratuita no Rádio e na TV deve observar sua finalidade precípua, que é de divulgação dos ideais partidários, conforme assinalado alhures. Havendo qualquer pedido de votos ou valorização de potencial candidato como pessoa mais indicada a ocupar determinado cargo, caracteriza-se a propaganda irregular.

Quanto à propaganda intrapartidária, esta deve ser direcionada somente aos partidários, de forma que sua ampla divulgação em locais distantes do local de convenção ou para eleitores sem filiação a determinado partido, que, conseqüentemente, não possuem direito a voto para escolha dos candidatos, igualmente, caracteriza-se como eleitoral extemporânea.

Outro meio de promoção pessoal em que é muito tênue a linha entre o permitido e o proibido é a distribuição de panfletos ou jornais informativos de parlamentares, em que estes expõem e prestam contas ao eleitor de sua atuação política. Nesse aspecto, o material, para não ser considerado como Propaganda Eleitoral intempestiva, deve sempre ter uma conotação retroativa, apresentando somente os atos já realizados pelo parlamentar. Nesse sentido, Zílio assevera que:

[...] na hipótese de divulgação de material informativo de parlamentar, ainda que não haja menção direta a eleições ou pedido de votos, se o mandatário exaltar suas qualidades, insinuando que a comunidade merece o prosseguimento do trabalho desse padrão e colacionar diversas fotografias das ações desenvolvidas, torna-se difícil entender como não-caracterizada a propaganda extemporânea. (ZÍLIO, 2012, p. 289).

Nessa mesma linha, a divulgação de mensagens de felicitações em datas festivas não caracteriza a Propaganda Eleitoral extemporânea, desde que nessas não esteja presente pedido de voto, menção a pleito futuro ou exaltação das qualidades do potencial candidato.

Quanto ao candidato ou filiado participar de debates ou entrevistas nos meios de comunicação social, isso é permitido nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/97, desde que não haja pedido de votos.

Comumente utilizados como forma de promoção pessoal, os adesivos em

I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de votos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;

II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições;

III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.

veículos são igualmente permitidos, desde que nestes constem somente “uma mensagem de exaltação pessoal, sem qualquer referência às eleições [...]. Mas se houver mensagem direta, como referência ao cargo disputado ou à data da eleição, então se trata de propaganda antecipada”. (CONEGLIAN, 2004, p. 168).

Em suma, o proselitismo político é tolerado nas suas diversas formas, desde que este não se exceda e tome contornos de Propaganda Eleitoral extemporânea. Entre as principais características presentes nos excessos cometidos durante a promoção pessoal, que podem caracterizá-la como propaganda irregular, destacam-se o pedido de voto, a exaltação das qualidades do pretenso candidato como pessoa mais apta a exercer determinado cargo público, e a menção, de maneira prospectiva, a eventuais ações e projetos. Todos esses cuidados, caso não sejam tomados, podem ensejar o ajuizamento de uma representação, que será objeto do próximo subcapítulo.

4.3 Processo de apuração de propaganda eleitoral extemporânea

O rito para processamento da representação por descumprimento do disposto no art. 36 da Lei 9.504/97 está previsto no art. 96 do mesmo diploma legal, possuindo legitimidade para propor tal representação somente o Ministério Público Eleitoral e os partidos políticos, considerando que, fora do período eleitoral, ainda não existem as figuras das coligações e dos candidatos. A representação deve ser apresentada no Juízo competente para o julgamento, ou seja, aos juízes eleitorais, no caso de eleições municipais; ao Tribunal Regional Eleitoral, nas eleições federais, estaduais ou distritais, e ao Tribunal Superior Eleitoral, para a eleição presidencial.

Nestas representações deverão ser relatados fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias, sendo ônus do representante a prova de que o beneficiado tinha prévio conhecimento da propaganda impugnada. Quanto ao prévio conhecimento, este é considerado, nos termos do § único do art. 40-B da Lei 9.504/97, como caracterizado mediante as peculiaridades e circunstância de veiculação da propaganda, como, por exemplo, caso essa seja veiculada em um *outdoor*, em que haja grande fluxo de pessoas. Ainda, o prévio conhecimento estará caracterizado, nos termos do artigo supracitado, caso o candidato seja notificado da propaganda irregular e não a corrija no prazo de 48 horas.

Protocolizada a representação, terão os representados 48 horas para defesa, seguidos de 24 horas para parecer ministerial, caso este não seja o representante. Após, nas 24 horas seguintes, a representação deverá ser julgada e publicada. Por fim, terá a parte interessada o prazo de 24 horas para interposição de recurso.

Quanto ao valor da multa, esta oscila entre R\$ 5.000,00 e R\$ 25.000,00, ou equivalente ao custo da propaganda, quando este for maior (Art. 36, § 3º, da Lei 9.504/97).

5 Proibição de propaganda eleitoral extemporânea x direito constitucional da informação

A caracterização de eventuais promoções pessoais como Propaganda Eleitoral extemporânea sofre diversas críticas pelos que consideram tal conduta uma afronta aos princípios constitucionais do acesso à informação (Art. 5º, XIV, da Constituição

Federal) e da livre manifestação do pensamento (Art. 5º, IV, da Constituição Federal). Neves Filho observa que:

A liberdade de expressão política no Brasil tem sofrido restrições por meios de normas infraconstitucionais eleitorais exageradamente limitadoras, acrescidas por normas infralegais (resoluções do TSE), impeditivas do exercício da liberdade, que se irradiam nas condutas no Ministério Público e na magistratura eleitoral, sendo, mais das vezes, tolhida a liberdade fundamental por atos administrativos e decisões judiciais [...].

Deve-se, assim, questionar todas as normas restritivas da propaganda política, como afronta à liberdade de expressão e todas as decisões e atos de restrição à propaganda? (NEVES FILHO 2012, p. 23).

Assim, é necessário analisar as restrições aos direitos constitucionais de acesso à informação e à livre manifestação do pensamento de maneira restritiva, considerando que estas são normas restritivas de direitos fundamentais. Nessa linha, o autor defende que a Propaganda Eleitoral só pode ser proibida “pelo seu *conteúdo*, é ele que define se uma Propaganda Eleitoral e não a forma, veículo e data de manifestação política – é o pedido de voto ao eleitor que pode identificar a Propaganda Eleitoral”. (NEVES FILHO, 2012, p. 54).

Enfim, o autor observa que, quanto à restrição à liberdade de expressão:

[...] só se pode afastá-la se a Propaganda Eleitoral possuir nítido *conteúdo eleitoral específico* (intrínseco ou extrínseco) para que se caracterize como antecipação de campanha e venha a ferir o princípio da igualdade, que deverá ser restabelecido com a suspensão da propaganda e aplicação de multa ao beneficiário. (NEVES FILHO, 2012, p. 58-59).

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral está a corroborar o entendimento do autor, para quem os direitos fundamentais prevalecem sobre os demais:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2010. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA NÃO CONFIGURADA. DIVULGAÇÃO DE ENTREVISTA NO RÁDIO. PEDIDO DE VOTO. INEXISTÊNCIA. NÃO PROVIMENTO. [...]

3. A jurisprudência do TSE é no sentido de que eventual antinomia de normas foi resolvida pelo legislador ordinário com a prevalência dos direitos fundamentais da livre manifestação do pensamento, da informação e da comunicação sobre a atuação interveniente da Justiça Eleitoral (R-Rp 1346-31/DF, Rel. Min. Henrique Neves, PSESS de 5.8.2010).

4. Agravo regimental não provido.

(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 532581, Acórdão de 04 Ago. 2011. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravados: Ricardo Vieira Coutinho e Efraim de Araujo Moraes. Relatora Min. FÁTIMA NANCY ANDRIGHI, Publicação: DJE - Diário da Justiça

Eletrônico, Data 18/08/2011, Página 30)

Agravo regimental. Agravo de instrumento. Recurso especial. Propaganda Eleitoral extemporânea. Entrevista. Rádio. Proibição. Abusos. Excessos. Ausência. Ofensa. Liberdade. Expressão. Reiteração. Argumentos. Recurso. Fundamentos da decisão não infirmados. Desprovido.

[...]

- A jurisprudência desta Corte não veda a participação de pré-candidatos a entrevistas, debates e encontros antes de 6 de julho do ano da eleição; o que a lei veda são eventuais abusos e excessos.

- É assente nesta Corte o entendimento de que “[...]”

I - As limitações impostas à veiculação de Propaganda Eleitoral não afetam o direito à informação e à livre manifestação do pensamento, constitucionalmente garantidos, até porque não estabelecem qualquer controle prévio sobre a matéria a ser veiculada [...]. Precedentes.

[...]

- Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 7696, Acórdão de 04 Mar. 2008. Agravante: Carlos Marques Dunga. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 19/3/2008, Página 10)

Ante todo o exposto, verificamos que não há cerceamento ao direito do acesso à informação, tampouco ao da livre manifestação do pensamento, sendo que somente sofrem eventuais restrições as propagandas veiculadas que possuam, intrínseca ou extrinsecamente, pedido de voto ou conotação de que dita pessoa seja mais apta ao exercício de um cargo público. Assim, ao sopesar os direitos fundamentais do cidadão (direito à informação e de livre manifestação) com a do exercício da Propaganda Eleitoral, faz-se necessário distinguir que a propaganda somente sofrerá restrição quando transpassar o limiar do que é permitido. Dessa forma, sob o espectro de acesso à informação e da livre manifestação do pensamento, há de prevalecer outro direito fundamental previsto em nossa carta magna, o da legitimidade das eleições,⁶ que seria prejudicado com eventual Propaganda Eleitoral extemporânea realizada de maneira desmedida, com o abuso do poder econômico.

6 Considerações finais

Ante todo o exposto ao longo do desenvolvimento deste artigo, resta cristalino que a Propaganda Eleitoral é fundamental para uma campanha exitosa. Ainda, essencial é que os potenciais candidatos estejam presentes na mídia ainda no período pré-eleitoral, na forma de promoção pessoal, uma vez que o adágio popular “quem não é visto não é lembrado” é plenamente aplicável aos postulantes a um cargo eletivo.

⁶ Art. 14:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Todavia, ao exercitar o proselitismo político, o potencial candidato deve sempre atentar para que, nessas manifestações, não estejam presentes o pedido de voto e a exaltação das suas qualidades, de forma a criar uma imagem de que ele seria a pessoa mais qualificada a exercer determinado cargo público eletivo. Assim, minimiza a probabilidade de que sua promoção pessoal seja considerada Propaganda Eleitoral extemporânea, que é punida com multa que oscila entre R\$ 5.000,00 e R\$ 25.000,00, sem prejuízo de uma possível Ação de Investigação Judicial por abuso de poder econômico ou por uso indevido dos meios de comunicação social.

Ainda, ressalta-se que o proselitismo político é essencial para que os candidatos mantenham vínculos e prestem contas do seu mandato perante o seu eleitorado, sendo isso uma das mais importantes ferramentas de controle democrático.

Resta consignar que a proibição de veiculação de Propaganda Eleitoral fora do período estabelecido em lei não possui o condão de atingir os princípios constitucionais do acesso à informação e da livre manifestação do pensamento, uma vez que se visa coibir tão somente a Propaganda Eleitoral realizada de forma intrínseca ou extrínseca (com pedido de votos ou exaltação de qualidades de pretensão candidato), e não o acesso a informações gerais acerca do trabalho realizado por pré-candidatos ou partidos políticos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, R. M. **Curso de direito eleitoral**. 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.
- CERQUEIRA, T. T. C.; CERQUEIRA, C. A. **Direito eleitoral esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CONGLIAN, O. **Propaganda eleitoral**: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97, modificada pelas Leis 9.840/99, 10.408/02 e 10.740/03. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004.
- GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- GOMES, N. D. **Formas persuasivas de comunicação política**: propaganda política e publicidade eleitoral. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2000.
- LINS, N. **Propaganda eleitoral**: comentários jurídicos. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
- NEVES FILHO, C. **Propaganda eleitoral**: e o princípio da liberdade da propaganda política. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- RAMAYANA, M. **Direito eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.
- RODRIGUES, C. C.; PÉREZ-NEBRA, A. R. A mudança na imagem do presidente Lula nas campanhas eleitorais à Presidência da República. **Conexão : Comunicação e Cultura**, Caxias do Sul, v. 6, n. 12, p. 51-70, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/conexao/article/viewFile/163/154>>. Acesso em: 23 maio 2013.

ROLLO, A.; ROLLO, A. L. M. Aspectos genéricos da propaganda eleitoral. In.: ROLLO, Alberto (Org.). **Propaganda eleitoral: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROLLO, A. **A Propaganda eleitoral antecipada de acordo com a Lei n. 12.034/09**. Rev. TRE-AL, Maceió, v. 4, n. 1. p. 29-63. jan./jul. 2010.

VILELA, M. E. M. **Métodos e técnicas de estudo**. Disponível em: <[HTTP://famanet.br/pdf/cursos/metodos_tecnicas_estudo_md3.pdf](http://famanet.br/pdf/cursos/metodos_tecnicas_estudo_md3.pdf)>. Acesso em: 22 mai. 2013.

ZENONE, L. C.; BUAIRIDE, A. M. R. **Marketing da comunicação**. São Paulo: Futura, 2003.

ZILIO, R. L. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.