

ESTUDOS ELEITORAIS

VOLUME 11 – NÚMERO 3
SETEMBRO/DEZEMBRO 2016
BRASÍLIA – 2017



EJE

Escola Judiciária Eleitoral
Tribunal Superior Eleitoral

ESTUDOS ELEITORAIS

A PROPAGANDA ELEITORAL APÓS AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELAS LEIS Nº 12.891/2013 E Nº 13.165/2015

GABRIEL DE SOUZA LEAL



A PROPAGANDA ELEITORAL APÓS AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELAS LEIS Nº 12.891/2013 E Nº 13.165/2015¹

THE ELECTORAL PROPAGANDA AFTER THE CHANGES INTRODUCED BY THE LAWS Nº 12.891/2013 AND Nº 13.165/2015

GABRIEL DE SOUZA LEAL²

RESUMO

Este texto apresenta as principais alterações na propaganda eleitoral introduzidas pelas leis nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013, e nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que ficaram conhecidas como minirreformas eleitorais. O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e análise da jurisprudência sobre o tema. Inicialmente, busca-se compreender o conceito e os princípios que regem a propaganda eleitoral. Em sequência, apresentam-se as principais alterações havidas nas regras que a regem, principalmente contidas na Lei nº 9.504, de 30 de dezembro de 1997, com o objetivo de informar os operadores do Direito Eleitoral e seus interessados.

Palavras-chave: Propaganda eleitoral. Alteração. Eleições. Campanha eleitoral.

ABSTRACT

This paper presents the changes in electoral propaganda introduced by the laws nº 12.891/2013 and nº 13.165/2015, known as electoral minirreforma. The study was conducted through the literature review and analysis of jurisprudence on the subject. Initially, trying to understand the concept and the principles that

¹ Artigo recebido em 9 de maio de 2016 e aprovado para publicação em 21 de junho de 2016.

² Graduado em Direito pela Faculdade de Educação, Administração e Tecnologia de Ibaiti (Feati). Especialista em Direito Eleitoral e Processual Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Técnico judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná.

govern the electoral propaganda. In sequence, were present amendments to the rules of electoral propaganda, mainly contained in Law nº 9.504/1997, in order to check and inform operators and those who are interested in Electoral Law.

Keywords: Electoral propaganda. Changes. Elections. Election campaign.

1 Introdução

Trataremos, neste trabalho, das principais alterações realizadas nas regras da propaganda eleitoral, introduzidas pelas leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015. Cada uma em sua época, ambas receberam a alcunha de *minirreforma eleitoral* por alterarem diversas regras do processo eleitoral.

A Lei nº 12.981/2013, que teve início no Projeto de Lei do Senado nº 441/2012, foi sancionada em 11 de dezembro de 2013 e, apesar de já se terem passado mais de dois anos desde sua sanção, será aplicada pela primeira vez em uma eleição no pleito municipal de 2016, uma vez que o princípio da anualidade eleitoral impediu sua aplicação nas eleições gerais que ocorreram no ano de 2014. Sobre tal princípio trataremos de forma mais aprofundada em tópico específico.

Por sua vez, a Lei nº 13.165/2015, que teve início na Câmara dos Deputados, com o Projeto de Lei nº 5.735/2013, sendo sancionada em 29 de setembro de 2015, também será aplicada pela primeira vez nas eleições de outubro de 2016, pois sua sanção ocorreu antes de um 1 ano da realização do primeiro turno das eleições de 2016, que ocorrerá em 2 de outubro. Essa regra, como já dito, será mais bem explicada em tópico que se seguirá.

As duas leis objeto deste estudo têm em comum o fato de terem sido elaboradas com o objetivo de reduzir o custo das campanhas eleitorais, conforme consta em suas ementas. Tal propósito afeta diretamente a propaganda eleitoral, cerne deste artigo, pois, na utilização dos diversos meios e formas de propaganda permitidos por lei, partidos e candidatos despendem a maioria de seus recursos, na busca pelo voto do eleitor.

Além disso, o elevado custo das campanhas eleitorais no Brasil faz com que candidatos com maior poder aquisitivo, que gastam mais recursos financeiros na campanha eleitoral, tenham mais chances de se eleger do que aqueles que dispõem de menos recursos, trazendo desequilíbrio ao pleito. Esse fato ressalta a importância de se manter

controle rigoroso dos custos das campanhas eleitorais para que o cidadão possa fazer sua escolha sem vício de consciência.

Este estudo apresentará apenas as alterações mais relevantes na propaganda eleitoral, visto que, ao todo, as 2 leis objetos desta diligência fizeram mais de 80 alterações nas regras da propaganda eleitoral, o que inviabiliza sua análise por meio de artigo científico, que tem como característica ser mais conciso. Ainda assim, serão analisadas as alterações de maior impacto nas campanhas eleitorais a partir de 2016.

2 Do princípio da anualidade eleitoral

Neste ponto, faz-se mister trazer à tona conceito e breves apontamentos acerca do princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16 da Constituição Federal, segundo o qual “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Nas palavras de Coêlho (2012, p. 88), “tal princípio estabelece que a norma eleitoral que vise modificações no processo eleitoral entrará em vigor a partir de publicação, contudo, não regerà a eleição que ocorrer em menos de um ano de sua entrada no ordenamento”.

A importância de, ainda que brevemente, analisar tal princípio se deve ao fato de que, da aplicação do princípio da anualidade eleitoral, chega-se à conclusão de qual lei se aplicará a determinado processo eleitoral, já que seu principal objetivo é evitar que sejam elaboradas leis eleitorais ou alteradas as existentes em período próximo ao pleito, em favor ou prejuízo de candidatos, partidos ou coligações. Trata-se de norma que traz segurança jurídica aos pleitos, como assevera Moraes (2008, p. 265), para quem o citado art. 16 “[...] pretende consagrar a segurança jurídica nos pleitos eleitorais, permitindo que as regras do jogo democrático sejam conhecidas antecipadamente por todos aqueles que dele participam”.

Na mesma linha, acrescentam Cerqueira e Cerqueira (2013, p. 31):

O princípio da anualidade eleitoral — também conhecido como “antinomia eleitoral” ou conflito de leis no tempo — é a expressão máxima da democracia, lastreado no princípio do *rules of game*, ou seja, “não se pode mudar as regras do jogo no meio do campeonato”. Traduzindo para a seara jurídica eleitoral: não se pode fazer leis casuísticas para preservar o poder político, econômico ou de autoridade. [...]

Assim, toda lei que alterar o processo eleitoral tem vigência (ou aplicação) imediata à data de sua publicação, leia-se, ingressa imediatamente no ordenamento jurídico pátrio e, portanto, não se aplica a *vacatio legis*.

Contudo, terá apenas eficácia imediata (efeitos já aplicados) se publicada um ano antes da eleição em trâmite, pois, do contrário, terá vigência imediata, mas eficácia contida (para as próximas eleições).

Segundo o princípio em análise, para que a lei que altera o processo eleitoral seja aplicada a uma eleição, ela deve estar vigente um ano antes da realização do pleito. Se se considerar o pleito de 2016, cujo primeiro turno se realizará em 2 de outubro de 2016, somente se aplicará a ele a lei que altere o processo eleitoral e tenha entrado em vigência até tal data.

Destaca-se que foi em decorrência da aplicação do princípio da anualidade eleitoral que a Lei nº 12.891/2013 não pôde ser aplicada às eleições de 2014, pois, como vimos, entrou em vigor a menos de um ano 1 da realização daquele pleito, que teve seu primeiro turno em 5 de outubro de 2014, conforme decidiu o Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 1000-75/DF.

Aqui, as maiores discussões ocorrem na busca por uma definição do que seria processo eleitoral e de quando ele se inicia. Nesse ponto, destaco o posicionamento do Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes, que, em voto proferido na Consulta nº 1000-75/DF, afirmou:

Dessa forma, a fase pré-eleitoral não coincide com as datas de realização das convenções partidárias. Ela começa muito antes, com a própria filiação partidária e a fixação de domicílio eleitoral dos candidatos, assim como com o registro dos partidos no Tribunal

Superior Eleitoral. A competição eleitoral inicia-se exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Carta da República estabelece que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata no pleito em curso.

Foi nesse mesmo sentido que o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 633.703/MG, ao julgar se a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) se aplicaria às eleições de 2010, assentou que o processo eleitoral se inicia um 1 ano antes do pleito, conforme excerto retirado da ementa do citado processo.

Além disso, é importante ressaltar que, mesmo que a Lei nº 13.165/2015 tenha alterado o art. 9º da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) de modo a diminuir o tempo mínimo de filiação partidária para concorrer a cargo eletivo para seis 6 meses, só esse fato não altera o início do processo eleitoral, pois permanece a necessidade de o candidato possuir um 1 ano de domicílio eleitoral na circunscrição do pleito, bem como a necessidade de o partido que pretende lançar candidato ter seu registro deferido pelo TSE também um ano antes.

Com base no que foi dissertado até aqui, pode-se afirmar que tanto a Lei nº 12.891/2013 quanto a Lei nº 13.165/2015 estão aptas a serem aplicadas nas eleições municipais de 2016, uma vez que a primeira lei foi publicada em 12 de dezembro de 2013 e a segunda em 28 de setembro de 2015, ou seja, ambas entraram em vigor a mais de um ano da realização do certame, que ocorrerá em 2 de outubro de 2016.

3 Da propaganda eleitoral

De início, as palavras de Ramayana (2010, p. 367): “A propaganda pode ser conceituada como forma de difundir, multiplicar e alargar a atividade política desenvolvida nas campanhas”.

Na seara eleitoral, a doutrina costuma classificar a propaganda eleitoral como espécie pertencente ao gênero propaganda política, conforme explica Cândido (2012, p. 177): “Propaganda política é gênero; propaganda eleitoral, propaganda intrapartidária e

propaganda partidária são espécies desse gênero”. Veja-se, então, breve conceituação sobre cada uma dessas espécies.

Segundo a mais refinada doutrina, propaganda partidária, regulada pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, é aquela utilizada pelos partidos políticos para difundir suas ideologias, ações e programas, assim como os ideários da agremiação. Nesse sentido, o eleitoralista Gomes (2015, p. 386) afirma:

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 sua doutrina e, pois, de suas propostas para a melhoria ou transformação da sociedade.

Por sua vez, propaganda intrapartidária é aquela utilizada por pré-candidatos, no âmbito interno dos partidos, com o objetivo de buscar sua indicação para disputa do pleito eleitoral nas convenções partidárias. De forma esclarecedora, Cândido (2012, p. 177) explica:

Trata-se de propaganda que, por sua natureza e finalidade, é exercida de modo silencioso e exclusivamente na órbita do partido político a que pertence o pretendente ao mandato eletivo. Daí seu nome: propaganda intrapartidária. O interessado não pode usar a mídia para fazê-la, optando, então, geralmente, pelo uso da mala direta, das visitas aos eleitores, pela remessa de mensagens e pelas conversas com os correligionários “vendendo” seu nome e sua plataforma para ser escolhido na convenção do partido.

Nos termos do art. 36, § 1º, da Lei das Eleições, a propaganda intrapartidária pode ser realizada nos 15 dias que antecedem a realização das convenções partidárias. Salienta-se que a Lei nº 13.165/2015 alterou o art. 8º da Lei das Eleições, estabelecendo que as convenções para escolha dos candidatos devem se realizar entre os dias 20 de julho e 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

Passa-se, agora, a tratar da propaganda eleitoral, tema central deste estudo. Essa modalidade de propaganda é aquela

que leva ao conhecimento dos eleitores os nomes, números e propostas daqueles que postulam cargo eletivo em eleições gerais (presidente, senadores, governadores e deputados) ou em eleições municipais (prefeitos e vereadores). Essencial ao desenvolvimento da democracia, a propaganda eleitoral dá subsídios para que os eleitores escolham seus candidatos, com base em suas propostas, além de fomentar discussões e, conseqüentemente, de motivar a participação popular em todo processo eleitoral. Tal importância fica mais claramente revelada nas palavras de Gomes (2015, p. 39), ao afirmar que a democracia “[...] não resiste à indiferença do povo, pois é a participação popular que a mantém viva”.

Ao tratar do tema, com muita propriedade, Cândido (2012, p. 177) afirma que propaganda eleitoral “é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações ou candidatos, em época determinada por lei, por meio da divulgação de suas propostas, visando a eleição a cargos eletivos”.

Uma das principais alterações trazidas pela Lei nº 13.165/2015 foi a redução do período das campanhas eleitorais, as quais se iniciam com o término do registro de candidaturas, que agora ocorre até as 19 horas do dia 15 de agosto do ano em que se realiza o pleito, conforme nova redação do art. 93, *caput*, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral) e do art. 11, *caput*, da Lei das Eleições. Por sua vez, a propaganda eleitoral somente se inicia após o prazo para registro dos candidatos, ou seja, após o dia 15 de agosto do ano eleitoral, nos termos do art. 240, *caput*, do Código Eleitoral e do art. 36, *caput*, da Lei das Eleições.

Essa alteração reduziu em 41 dias o período de propaganda eleitoral e pode ser apontada como a maior responsável pela tão almejada redução dos custos das campanhas eleitorais, pois é na propaganda eleitoral que candidatos e partidos gastam a maioria de seus recursos.

Dada sua importância, a propaganda eleitoral é protegida por garantias e regida por princípios e regras que visam evitar abusos tanto por parte dos postulantes aos cargos eletivos quanto pela Justiça Eleitoral, responsável pela sua fiscalização.

Dentre as garantias destaca-se a prevista no art. 41 da Lei das Eleições, segundo o qual “a propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40”.

Veja-se, então, que o controle sobre a propaganda eleitoral se dá mediante uso do poder de polícia, exercido pelos juízes eleitorais e por juízes designados pelos tribunais regionais eleitorais (art. 40, § 1º, Lei das Eleições). Porém, tal poder está restrito às providências para coibir práticas ilegais na propaganda (art. 40, § 2º, Lei das Eleições). O controle também se dá por meio de representação (art. 40-B, Lei das Eleições), obedecido o devido processo legal previsto no art. 96 da mesma lei e nas resoluções expedidas pelo TSE.

Ainda sobre o devido processo legal para aplicação de sanção devido à propaganda eleitoral irregular, tem destaque a Súmula-TSE nº 18, com o seguinte verbete: “Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97”.

Outra garantia a ser destacada é a que veda a censura prévia sobre o teor dos programas da propaganda eleitoral exibidos na televisão, rádio ou Internet (art. 40, § 2º, *in fine*, Lei das Eleições). Assim, as propagandas veiculadas nesses meios não poderão ser restringidas antes que seu conteúdo seja divulgado. Acrescenta-se que o TSE fixou entendimento de que a propaganda eleitoral na imprensa escrita também está protegida pela vedação à censura prévia, conforme recentemente decidido pelo Tribunal no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 437-86/MG.

Acerca das citadas garantias, esclarece Gomes (2015, p. 395):

Desde que exercida em harmonia com a legislação eleitoral, não pode a propaganda sofrer censura (LE, art. 41, §2º), nem ser coibida por autoridade pública, tampouco por particular. Tanto é assim que o Código Eleitoral prevê como crime a conduta de

“inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado” (art. 331). Também tipificou o “impedir o exercício de propaganda” (art. 332).

Analizadas as principais garantias relacionadas à propaganda eleitoral, passa-se à análise dos princípios que regem este tema, em tópico específico, devido a sua importância.

3.1 Princípios que regem a propaganda eleitoral

Primeiramente, para entendimento do que são princípios, colaciona-se a brilhante definição apresentada pelo mestre Canotilho (1993, p. 166):

Os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito).

O Direito Eleitoral, assim como os outros ramos do Direito, é regido por princípios gerais (a exemplo da dignidade da pessoa humana, ampla defesa, contraditório, entre outros) e específicos, relacionados diretamente com a matéria eleitoral (como anualidade, legitimidade, moralidade eleitoral, entre outros).

A doutrina, dada a importância da propaganda para o processo eleitoral, elenca alguns princípios que são especificamente aplicados a essa matéria e que serão apresentados, ainda que de maneira sucinta, utilizando como base a classificação feita por Joel J. Cândido³.

a) Princípio da legalidade: segundo esse princípio, a propaganda eleitoral é regulada por lei federal e regulamentada por resolução do TSE, obrigando todos ao cumprimento das regras estabelecidas.

³ CÂNDIDO, Joel José. Direito eleitoral brasileiro. 15. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Edipro, 2012, p.180.

Registra-se que é competência privativa da União legislar sobre Direito Eleitoral, nos termos do art. 22, inciso I, da Constituição Federal.

b) Princípio da liberdade: segundo esse princípio, obedecida a forma legal, é livre o direito à propaganda. Nas palavras de Gomes (2015, p. 385), “é livre a realização de qualquer ato de propaganda, em recinto aberto ou fechado, não sendo necessária a obtenção de licença municipal nem autorização de autoridade policial (LE, art. 39; CE, art. 245)”.

c) Princípio da responsabilidade: expressamente previsto no art. 241 do Código Eleitoral, o princípio da responsabilidade prevê que partidos e candidatos são solidariamente responsáveis pelos abusos cometidos na propaganda eleitoral. Interessante notar que, na redação dada ao citado artigo pela Lei nº 12.891/2013, retirou-se a responsabilidade solidária das coligações, conforme seu parágrafo único.

d) Princípio igualitário: segundo esse princípio, todos os candidatos, partidos ou coligações devem ter igual acesso à propaganda eleitoral. Aqui cabe ressaltar que o tempo de propaganda no rádio e na TV é distribuído conforme a bancada de cada partido, nos termos do § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, o que faz com que os maiores partidos consigam maior tempo deste tipo de propaganda.

e) Princípio da disponibilidade: partidos, coligações e candidatos podem dispor da propaganda lícita conforme lhes aprouver; a isto acrescentam Cerqueira e Cerqueira (2013, p. 404): “esse princípio deriva do princípio da liberdade, pelo qual não há necessidade de prévio aviso para o exercício da propaganda”.

f) Princípio do controle judicial da propaganda: estabelece que cabe exclusivamente à Justiça Eleitoral aplicar as regras, fiscalizar e exercer o poder de polícia sobre a propaganda eleitoral.

4 Das reformas na propaganda eleitoral (leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015)

Passa-se a analisar as principais alterações introduzidas na propaganda eleitoral pelas leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015. Tais alterações recaíram, principalmente, sobre a Lei das Eleições. Contudo, o Código Eleitoral também sofreu pequenas alterações com relação à propaganda eleitoral, abaixo descritas.

4.1 No Código Eleitoral

Em relação à propaganda eleitoral, o Código Eleitoral sofreu duas alterações: uma pela Lei nº 12.891/2013 e uma pela Lei nº 13.165/2015.

A Lei nº 12.891/2013 incluiu parágrafo único ao art. 241 do Código Eleitoral, com a seguinte redação:

Art. 241. Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos.

Parágrafo único. A solidariedade prevista neste artigo é restrita aos candidatos e aos respectivos partidos, não alcançando outros partidos, mesmo quando integrantes de uma mesma coligação (Grifo nosso).

Tal alteração veio esclarecer que somente o partido a que está filiado o candidato é solidariamente responsável com este pelos abusos por ele praticados na propaganda eleitoral. Assim, não serão responsabilizados os demais partidos que eventualmente compõem a coligação à qual está vinculado o candidato que cometeu o abuso.

Essa mudança trará grande impacto na jurisprudência, uma vez que os tribunais eleitorais vêm, sistematicamente, responsabilizando solidariamente as coligações pelos abusos causados por candidatos, a exemplo do Recurso Eleitoral nº 185-28, TRE/SP, e do Recurso Eleitoral nº 2552-56, TRE/RS.

Ressalva-se aqui que, conforme prescreve o art. 11, § 8º, inciso II, da Lei das Eleições, para fins de expedição da certidão de quitação eleitoral, ficam excluídos de qualquer modalidade de responsabilidade solidária aqueles que pagarem a multa que lhes couber individualmente.

Já a Lei nº 13.165/2015 alterou o *caput* do art. 240 do Código Eleitoral, para estabelecer que “a propaganda de candidatos a cargo eletivos *somente é permitida após o dia 15 de agosto* do ano da eleição” (grifo nosso). Tal alteração, como já visto, busca diminuir o custo das campanhas eleitorais. Considerando essa nova data e que o primeiro turno das eleições de 2016 se realizará em 2 de outubro, neste ano será possível fazer propaganda eleitoral durante 47 dias, respeitados os prazos específicos de cada modalidade. A mesma alteração foi realizada no art. 36, *caput*, da Lei das Eleições.

4.2 Na Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)

Como já dito, as maiores alterações nas regras da propaganda eleitoral ocorreram na Lei das Eleições, que rege todas as fases do pleito. Especificamente, a propaganda eleitoral é tratada nos arts. 36 a 57-I. Nos tópicos que seguem, apresentam-se as alterações de maior impacto nas campanhas eleitorais.

4.2.1 Propaganda antecipada

Ante a relevância do tema, é importante destacar que, nas palavras de Ramayana (2010, p. 387), propaganda antecipada “é uma forma ilegal de veiculação de propaganda antes do prazo previsto no art. 36 da Lei n.º 9.504/97 [...]”, ou seja, pelas regras atuais, são os atos de propaganda eleitoral realizados antes do dia 16 de agosto do ano de eleição.

Neste tema, o legislador optou por aumentar o número de atitudes ou ações que não configuram a propaganda antecipada, tornando lícitas condutas que, em um primeiro momento, poderiam ser consideradas ilícitas. O *caput* do art. 36-A da Lei das Eleições expressamente prevê que os pré-candidatos podem fazer menção

a sua futura candidatura, exaltar suas qualidades pessoais, em eventos que podem ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via Internet, vedando, apenas, que seja feito pedido explícito de votos. Passou a autorizar, ainda, em seus seis incisos, a participação em entrevistas e debates, com exposição de plataformas e projetos, devendo ser observado pelas emissoras de rádio e televisão o tratamento isonômico a todos os pré-candidatos, além de diversas outras condutas que dificultariam a configuração da propaganda eleitoral antecipada.

Já o art. 36-B da Lei das Eleições, introduzido pela Lei nº 12.891/2013, passou a caracterizar como propaganda antecipada a convocação, pelo presidente da República e pelos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado e do STF, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições, estabelecendo, ainda, que, nos casos em que é permitida a convocação, somente podem ser utilizados os símbolos da República Federativa do Brasil, previstos no art. 13, § 1º, da Carta Magna.

4.2.2 Propaganda eleitoral nos bens de uso comum

Nos bens de uso comum e naqueles cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, a alteração de maior destaque se refere à proibição expressa do uso de cavaletes e bonecos e à exposição de placas, contida no art. 37, *caput*, da Lei das Eleições, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015.

Os bonecos e, mais ainda, os cavaletes foram muito utilizados pelos candidatos nas eleições passadas, em que disputavam os melhores espaços nos cruzamentos e nos canteiros de ruas e avenidas de grande movimento, chamando a atenção de motoristas e pedestres que por ali passavam. Ainda que estivesse previsto que tais propagandas não poderiam dificultar o bom andamento do trânsito de pessoas e pedestres, na prática eles tomaram conta das calçadas e canteiros, prejudicando pedestres e trazendo risco ao trânsito.

As placas também estão proibidas em tais locais; não apenas sua fixação, mas também sua exposição, ainda que carregadas por cabos eleitorais, prática até então comum na propaganda eleitoral. É possível fazer essa afirmação, pois o legislador, ao tratar do tema, alterou o termo *fixação de placas*, passando a proibir, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, a *exposição de placas*, tornando claro que, fixas ou móveis, estão proibidas as placas em bens de uso comum ou cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público.

Diante de tais alterações, a partir do pleito de 2016, partidos e candidatos somente se poderão utilizar de bandeiras e mesas para distribuição de material ao longo das vias públicas, conforme dispõe o § 6º do art. 37 da Lei das Eleições.

4.2.3 Propaganda eleitoral nos bens particulares

A propaganda eleitoral em bens particulares, de igual forma, sofreu grandes restrições com a reforma promovida pela Lei nº 13.165/2015. Pela regra atual, somente será permitida a propaganda em bens particulares por meio de adesivo ou papel que não exceda 0,5m². Vale ressaltar que a Resolução-TSE nº 23.457, de 15 de dezembro de 2015, que regulamenta a propaganda eleitoral para as eleições de 2016, em seu art. 15, § 1º, caracteriza como irregular a justaposição de adesivos ou de papéis cuja dimensão total exceda 0,5m², em razão do efeito visual único, ainda que a publicidade, individualmente, tenha respeitado o citado limite.

O legislador, ao alterar o art. 37, § 2º, da Lei das Eleições, deixou de autorizar a utilização de placas, faixas, cartazes, pinturas ou inscrições, que puderam ser utilizadas até o pleito de 2014. Dessa ação, depreende-se que, nos pleitos que seguem, não poderão ser utilizadas tais formas de propaganda em bens particulares, tão comuns em eleições passadas.

Pensar de maneira contrária, e, por exemplo, permitir placas ou faixas de 0,5m², seria ignorar o trabalho do legislador, que retirou a autorização para tais modalidades de propaganda. Está claro que,

se a intenção da norma fosse manter a autorização para o uso de placas e faixas, apenas reduzindo o tamanho de 4m² para 0,5m², não seria necessário extirpar tais modalidades do texto do art. 37, § 2º, da Lei das Eleições.

Em relação à propaganda em bens particulares, é interessante observar a resposta do TSE à Consulta nº 519-44/DF, em que se reafirma a impossibilidade de pintar muros e objetos assemelhados.

4.2.4 Propaganda eleitoral em veículos

A fixação de propaganda em veículos é uma das mais comumente usadas por todos os candidatos e partidos. Em razão disso, são relevantes as alterações das reformas eleitorais.

Ela está regulamentada no art. 38, § 4º, da Lei das Eleições, incluído pela Lei nº 12.891/2013, que, ao tratar do tema, somente autoriza a fixação de propaganda eleitoral em veículos por meio de adesivo microperfurado até a extensão total do para-brisa traseiro e, em outras posições do veículo, a utilização de adesivo que meça no máximo 50cm por 40cm.

Ressaltando-se que, da mesma forma que ocorre com a propaganda em bens particulares, a Resolução-TSE nº 23.457/2015, em seu art. 15, § 3º, caracteriza como irregular a justaposição de adesivos cuja dimensão total exceda 0,5m², somente pode ultrapassar tal medida o adesivo microperfurado fixado no para-brisa (art. 15, § 4º, da citada resolução).

Com base nesses dispositivos, fica proibido o envelopamento de veículos com propaganda eleitoral, largamente utilizado em eleições anteriores. Candidatos e partidos deverão optar por utilizar o adesivo microperfurado na extensão total do para-brisa traseiro, ou um adesivo em outra posição, obedecendo ao limite de tamanho de 50cm por 40cm.

4.2.5 Comícios

Em relação aos comícios, foi alterado o art. 39, § 4º, da Lei das Eleições, passando este a estabelecer que somente podem ser realizados entre as 8 horas e 24 horas, sendo a única exceção o comício de encerramento de campanha, que pode seguir até as 2 horas da madrugada.

O último dia para a realização de comícios nas eleições de 2016 é 29 de setembro (três dias antes do pleito), nos termos da Resolução-TSE nº 23.450, de 10 de novembro de 2015, que instituiu o calendário eleitoral, e em obediência ao art. 240, parágrafo único, do Código Eleitoral.

4.2.6 Carros de som

As leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015 melhor regulamentaram a propaganda realizada por carros de som.

Primeiro, o art. 39, § 12, da Lei das Eleições definiu que carro de som é o veículo automotor com equipamento de som com potência nominal de amplificação máxima de até 10 mil watts; já o minitrio, é aquele que possui potência nominal de amplificação máxima entre 10 mil e 20 mil watts; e, por fim, trio elétrico é o veículo automotor com equipamento de som que possui potência nominal de amplificação maior que 20 mil watts.

A importância de tal definição reside no fato de que desde 2009 o art. 39, § 10, Lei das Eleições proíbe a utilização de trios elétricos nas campanhas eleitorais, autorizando somente o uso para a sonorização de comícios. Contudo, até a publicação da Lei nº 12.891/2013, não havia definição na lei eleitoral sobre o que seria considerado trio elétrico.

O uso dos trios elétricos permanece vedado (com exceção para a sonorização de comícios), porém carros de som e minitrios podem ser utilizados, desde que respeitado o limite máximo de pressão sonora de 80 decibéis, medidos à distância de 7 metros do veículo (Lei nº 9.504/1997, art. 39, §§ 10 e 11).

Em sequência, a Lei nº 13.165/2015 ampliou a definição geral de carro de som para qualquer veículo, motorizado ou não, inclusive os tracionados por animais, que transitem divulgando *jingles* ou mensagem de campanha.

4.2.7 Rádio e televisão

A propaganda de rádio e de televisão sofreu diversas alterações, em grande parte para adequar suas regras ao novo calendário eleitoral (convenções, registro de candidatura e início da propaganda eleitoral). Dessa forma, tratar-se-á apenas das alterações que causarão maior impacto nas campanhas eleitorais.

Uma delas se refere à regra dos debates eleitorais realizados pelas emissoras de rádio e de televisão. Antes da reforma feita pela Lei nº 13.165/2015, estava assegurada a participação dos candidatos filiados a partidos com representação no Congresso Nacional. Agora, somente está assegurada a participação dos candidatos filiados a partidos que tenham no mínimo dez deputados federais, conforme o art. 46, *caput*, da Lei das Eleições. No caso de coligação, somam-se os representantes dos partidos que a compõem, na forma do art. 47, § 2º, inciso I, conforme decidiu o TSE na Consulta nº 62-75/DF, cuja ementa segue:

CONSULTA. PROPAGANDA ELEITORAL. ART. 46 DA LEI Nº 9.504/1997. NOVA REDAÇÃO. LEI Nº 13.165/2015. INTERPRETAÇÃO. DEBATE. CANDIDATOS. PARTICIPAÇÃO. CONVITE. OBRIGATORIEDADE. REPRESENTATIVIDADE. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COLIGAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTIDO POLÍTICO. EQUIPARAÇÃO.

1. É facultada ao candidato a prefeito ou a vereador a participação em debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos que, somados, atendam, no mínimo, à exigência legal de representatividade partidária superior a nove cadeiras na Câmara dos Deputados.

2. As emissoras de rádio e televisão podem convidar candidato a prefeito ou a vereador para participar de debates, mesmo que o partido pelo qual concorra não preencha a representatividade mínima exigida por lei de dez deputados federais.

3. A norma contida no caput do art. 46 da Lei nº 9.504/1997 deve ser interpretada levando-se em consideração, no caso de

eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, semelhante ao que ocorre no caso de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, prevista no art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/1997.

4. Consulta respondida afirmativamente quanto ao primeiro e ao segundo itens e julgada prejudicada no tocante ao terceiro.

(Consulta nº 62-75/DF. Acórdão de 17.3.2016. Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. *Diário da Justiça Eletrônico (DJE)*, Tomo 81, Data 28.4.2016, p. 58) (Grifo nosso).

Outra alteração de impacto, principalmente no custo das campanhas, refere-se ao período em que a propaganda de rádio e televisão será transmitida. Nos termos da nova redação do art. 47, *caput*, da Lei das Eleições, serão 35 dias anteriores à antevéspera das eleições, o que se reduzirá em 10 dias, considerando que, antes da reforma da Lei nº 13.165/2015, eram 45 dias de propaganda no rádio e na televisão.

Também foi encurtado o tempo diário reservado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Antes, nas eleições gerais, a propaganda era veiculada em 2 períodos diários, de segunda-feira a sábado, de 50 minutos cada, e foi diminuído para 2 períodos diários, também de segunda-feira a sábado, de 25 minutos cada, divididos pelos cargos em disputa conforme preceitua a nova redação do art. 47, incisos I a V, da Lei das Eleições.

Em relação às eleições municipais, foram mais significativas as alterações no tempo de propaganda no rádio e na televisão. Antes, eram 2 períodos de 30 minutos cada, às segundas, quartas e sextas-feiras. Agora, têm-se 2 períodos de 10 minutos cada, de segunda-feira a sábado, de modo que é proibida a propaganda eleitoral no rádio e na televisão para o cargo de vereador durante o horário eleitoral gratuito. Assim, resta aos candidatos às câmaras municipais apenas o uso das inserções de 30 e 60 segundos, totalizando 70 minutos diários, e desse total 60% deve ser utilizado para prefeito e 40% para vereador, conforme passou a prever o art. 47, incisos VI e VII, da Lei das Eleições.

4.2.8 Internet

Em relação à propaganda eleitoral na Internet (arts. 57-A a 57-I, da Lei das Eleições), regulamentada pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, houve poucas alterações.

A primeira incluiu o § 3º ao art. 57-D da Lei das Eleições, autorizando a Justiça Eleitoral a determinar a retirada de publicações que contenham qualquer tipo de ataque ou agressões a candidatos em sítios da Internet, ou ainda nas redes sociais, norma essa bem abrangente, que alcança não só candidatos e partidos, como também os cidadãos que fizerem uso do mundo virtual para veicular esses tipos de ofensas.

Por fim, foram tipificados dois crimes consumados via Internet, com a inclusão dos §§ 1º e 2º ao art. 57-H da Lei das Eleições. O primeiro define como crime a contratação de pessoal com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários ofensivos à honra ou à imagem de candidato, partido ou coligação. O segundo assevera que igualmente comete crime o trabalhador contratado para emitir comentários danosos à honra ou à imagem de candidatos, partidos ou coligações.

5 Conclusão

Analizadas as leis nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015, é possível afirmar que, a partir das eleições de 2016, os pleitos eleitorais certamente terão seus custos reduzidos, atingindo o principal objetivo de ambas as normas.

A redução do tempo das campanhas eleitorais seguramente será a maior responsável pela redução no custo das campanhas. No total, são 41 dias a menos dedicados à campanha eleitoral; quase 50%, se se considerar que antes as campanhas tinham, em média, 90 dias.

Além desse fato, a proibição de diversas modalidades de propaganda, como cavaletes e placas, e a diminuição no tamanho

das propagandas em bens particulares inevitavelmente diminuirão o gasto de partidos e candidatos na corrida por um cargo eletivo.

De tudo isso desfrutará também a população, já cansada de acompanhar campanhas eleitorais milionárias, que mais perturbavam do que informavam o eleitor.

Caberá a partidos e candidatos se adaptarem à nova realidade da propaganda eleitoral, que, com menos instrumentos, certamente obrigará os postulantes a cargos eletivos a que tenham contato mais franco e direto com o eleitorado, e, assim, quem sabe, se possa, por meio do voto, mudar a realidade da política brasileira.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei da Câmara nº 5735 de 2013*, que altera as leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Autores: Deputados Federais Ilário Marques, Marcelo Castro, Anthony Garotinho e Daniel Almeida. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 441 de 2012*, que altera as leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Autor: Senador Romero Jucá. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 633.703/MG*, Rel. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, j. 23 mar. de 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. *Recurso nº 18528*, Rel. Carlos Mathias Coltro, julg. 7 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.tre-sp.jus.br>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. *Representação nº 255256*, Rel. Des. Otavio Roberto Pamplona, j. 24 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em agravo de instrumento nº 7967*, Rel. Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, 5 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 28 abr. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 100075*. Rel. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, 1.9.2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Sistema de divulgação de candidaturas*. Disponível em: <[http:// http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas](http://http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas)>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 43786*. Rel. Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, 20 out. de 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 51944*. Rel. Ministro Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, 18 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Consulta nº 6275*. Rel. Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio, 17 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral brasileiro*. 15. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Edipro, 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1993.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral esquematizado*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. *Direito Eleitoral e processo eleitoral*. 3. ed. rev. atual. amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 11. ed. rev. atual. amp. São Paulo: Atlas, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 10. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.