



Tribunal Regional Eleitoral
de Pernambuco



REVISTA DE ESTUDOS ELEITORAIS

Número 1 - 2017



Recife - 2017

A NOVA TAXIONOMIA DA PROPAGANDA ELEITORAL NA TELEVISÃO

RODRIGO ALBUQUERQUE⁴⁵

RESUMO

Tem-se propagado por todo o Brasil, que as últimas reformas eleitorais modificaram substancialmente a forma de se fazer campanha. Encerrada as eleições, podemos afirmar com convicção de que essa premissa que embasa essa afirmação é correta. De fato, mudou-se a forma de se fazer campanha no Brasil. A propaganda eleitoral de rua na maior parte das cidades praticamente fora extinta, restringindo-se apenas a eventos específicos. O número de militantes diminuiu, assim como o número de carros de som, bandeiras e adesivos. Os cavaletes, as pinturas em muros, as placas e os bonecos foram abolidos. Dentre tantas modificações destacamos ainda a proibição do financiamento empresarial das campanhas eleitorais, a obrigatoriedade de definição de limites de gastos pelo Tribunal Superior Eleitoral, o atraso do calendário eleitoral e a flexibilização das pré-campanhas. Um dos principais desafios do Direito Eleitoral significa otimizar o exercício da cidadania, garantindo uma maior interlocução entre os candidatos e a sociedade civil, outorgando uma maior legitimidade ao pleito eleitoral. Tais mudanças otimizaram esse diapasão? Há de se indagar! Para se chegar a tal resposta, precisamos ultrapassar todas as formas apresentadas, adentrando na propaganda eleitoral no rádio e na televisão, que também sofreu o impacto das reformas eleitorais. Nesse sentido, o presente artigo, objetiva, por linhas simples, analisar o impacto da minirreforma eleitoral na propaganda eleitoral na televisão e no rádio em contrassenso ao desinteresse na sociedade em participar do processo eleitoral.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Limites de gastos. Propaganda Eleitoral.

Como toda normatização, a regulamentação do exercício dos direitos políticos não pode fomentar um estado de indiferença e desinteresse político da sociedade. Ao contrário, a regulamentação dos direitos políticos e as normas eleitorais devem estimular uma maior interlocução entre o candidato e a sociedade, estimulando e otimizando a participação política e a cidadania. Pensar em sentido diverso, significa estorvar toda a finalidade precípua do Direito Eleitoral.

Como se disse na parte introdutória do presente artigo, a finalidade do Direito Eleitoral é regulamentar o exercício dos direitos políticos. E se regula os direitos políticos para se garantir uma maior isonomia entre os candidatos, visando coibir os abusos e os excessos, garantindo a paridade de armas e que o processo eleitoral seja reflexo da vontade eleitoral dos cidadãos.

A forma como o candidato e pré-candidato se comunicam com a sociedade é por meio da propaganda eleitoral. A propaganda eleitoral é o instrumento precípua de interlocução, haja vista sua imprescindibilidade para otimização do debate político. Estabelecer uma propaganda eleitoral que desperte o interesse com a sociedade é

⁴⁵ Mestrando em Direito pela Faculdade Damas.

uma das missões mais rígidas a serem cumpridas pela legislação eleitoral, porque culturalmente a propaganda eleitoral vem impregnada com um ranço de intolerância e desinteresse que atinge a legitimidade e a lisura do pleito.

De acordo com Fávila Ribeiro propaganda é um conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisão.⁴⁶ Pinto Ferreira assevera que “a propaganda é uma técnica de apresentação de argumentos e opiniões ao público, de tal modo organizada e estruturada para induzir conclusões ou pontos de vista favoráveis ao seu anunciantes”.⁴⁷

De forma muito concisa, podemos dizer que a propaganda eleitoral é um poderoso instrumento de conquistar a adesão de outras pessoas, sugerindo-lhes ideais que são semelhantes àquela expostas pelos propagandistas”.⁴⁸ Segundo Armando Antônio Sobreira Neto, “a expressão propaganda política é empregada para significar, em síntese, todas as formas, em lei permitidas, de realização de meios publicitários tendentes à obtenção de simpatizantes ao ideário partidário ou à obtenção de votos”.⁴⁹

Justamente por seu amplo poder persuasivo que a legislação eleitoral estabelece uma delimitação temporal e material para o seu exercício. A delimitação temporal, contida no caput do art. 36 da Lei nº 9.504/97, implica em condicionar o seu exercício apenas a partir do dia 15 de agosto de eleição. Por outro turno, a delimitação material, encontrada no art. 243 afirma que não será tolerada a propaganda eleitoral de: I - de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social ou de preconceitos de raça ou de classes; II - que provoque animosidade entre as forças armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e instituições civis; III - de incitamento de atentado contra pessoa ou bens; IV - de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública; V - que implique em oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza; VI - que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos; VII - por meio de impressos ou de objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda; VIII - que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito; IX - que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública, dentre outras limitações esparsas a propaganda eleitoral.

É assente no esteio da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que as limitações impostas relativas à veiculação de propaganda eleitoral não afetam o direito à informação e à livre manifestação do pensamento, constitucionalmente garantidos, até porque não estabelecem nenhum tipo de controle prévio sobre a matéria a ser veiculada.

⁴⁶ RIBEIRO, Fávila. Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1990, p. 135, p. 379.

⁴⁷ FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral Comentado, 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1997. P. 1.590.

⁴⁸ FERREIRA, Pinto. Código eleitoral comentado, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 1997. P 35

⁴⁹ SOBREIRA NETO. Armando Antônio. Direito Eleitoral, Teoria e Prática. 4ª ed., Curitiba: Juruá Editora, 2008, p. 198

Essa premissa é um tanto quanto lógica, haja vista que não haveria sentido estabelecer limitações inconstitucionais a liberdade dos candidatos, durante um certame eleitoral, cujo corolário é justamente a liberdade de expressão e a participação política.

Nesse sentido, colhe-se o seguinte acervo jurisprudencial lavrado pelo Tribunal Superior Eleitoral:

Propaganda eleitoral extemporânea. Entrevista. Rádio. Proibição. Abusos. Excessos. Ausência. Ofensa. Liberdade. Expressão [...] - 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 vedasão 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. (Ac. de 4.3.2008 no AAG nº 7.696, rel. Min. Marcelo Ribeiro.)

Por conseguinte, importante tecer ainda que apesar de tais requisitos formais e materiais da propaganda eleitoral não se consubstanciarem em acinte a liberdade de informação e de expressão, também não significam meros dispositivos retóricos, desprovidos de qualquer valor substancial.

Na verdade, essas limitações empíricas, são exigências insígnies da legislação, porque visam tutelar a isonomia entre os candidatos e o controle da Justiça Eleitoral sobre os atos de campanha, tornando possível a fiscalização e instrumentalizando a higidez do pleito eleitoral.

A capacidade e a velocidade na transmissão de notícias, informações, valores e comportamentos é um dos principais temas de reflexão sobre a TV e o Rádio. Isso não é algo novo. McLuhan, já alertava sobre a retribalização dos grupos, na era da tecnologia eletrônica, e na recriação do mundo como uma "Aldeia Global".⁵⁰

Não é preciso muito esforço para se compreender que justamente por esse amplo poder de persuasão a propaganda na televisão e no rádio precisam observar com mais afinco os seus requisitos legais. Isso exige um maior controle, seja por parte dos candidatos, seja por parte do Ministério Público Eleitoral, seja por parte da Justiça Eleitoral, sob pena de desvirtuar sua finalidade, acarretando uma inexorável disparidade entre os candidatos.

É sempre bom lembrar que Djalma Pinto explana que a garantia da igualdade exige que a ordem jurídica disponha de meios para enfrentar com celeridade e eficiência as situações geradoras ou configuradoras de desigualdade, de sorte a fulminá-las para que todos possam, efetivamente, desfrutar da efetiva sensação de serem iguais perante a lei.⁵¹

⁵⁰ MCLUHAN, Marshall. Os meios de comunicação de massa como extensões do homem. São Paulo: Cultrix, 1969. P. 44.

⁵¹ DJALMA, Pinto. Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Editora Atlas. 5ª Edição. 2011. P. 134.

O encurtamento do período eleitoral e do consequente tempo da propaganda eleitoral no rádio e na televisão também exige uma maior atenção por parte dos operadores, seja no ajuizamento das representações e medidas judiciais, seja na resposta jurisdicional, haja vista que um ilícito divulgado e reiterado sequencialmente em blocos de televisão pode consubstanciar danos imensuráveis e irreversíveis aos candidatos.

A propaganda no rádio e na televisão ocupa um tópico exclusivo da Lei nº 9.504/97 que começa pelo art. 44 e vai até o 57-C. No entanto, nada impede que dispositivos esparsos e de outras leis sejam aplicados por analogia, tendo em vista o caráter sistêmico da legislação eleitoral. Exemplo claro do exposto, é o art. 242 do Código Eleitoral que aduz de forma clara e indelével que “A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.”

No entanto, por meio do singelo estudo, apenas nos reservaremos a analisar o art. 54 da Lei nº 9.504/97, que preconiza o seguinte:

Art. 54. Nos programas e inserções de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, cliques com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o § 1º do art. 53-A, que poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 1º No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha: (Incluído Pela Lei Nº 13.165, De 2015)

I - realizações de governo ou da administração pública; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

III - atos parlamentares e debates legislativos. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

O presente artigo também é acolhido por meio da Resolução TSE n.s 23.457/2015, que cuida de propaganda relativa ao pleito de 2016, preconizando em seu art. 53 o seguinte:

Art. 53. Nos programas e inserções de rádio e de televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, cliques com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como de seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o § 1º do art. 52, que poderão dispor de até vinte e cinco por cento do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais (Lei nº 9.504/1997, art. 54).

§ 1º No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos (Lei nº 9.504/1997, art. 54, § 1º).

§ 2º Será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha (Lei nº 9.504/1997, art. 54, § 2º):

- I - realizações de governo ou da administração pública;
- II - falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral;
- III - atos parlamentares e debates legislativos.

Em passant, o respectivo caput diferencia a utilização de imagens externas e imagens internas. Essa diferenciação não é apenas doutrinária, mas ostenta um aspecto prático muito forte. Inicialmente, rememore-se que a reforma eleitoral facultou a possibilidade de utilização de imagens externas, o que anteriormente era vedada pela legislação de regência.

Então, em razão do exposto, entendemos que a utilização de imagens externas continua sendo a exceção, sendo a regra a utilização de imagens internas. Tanto é assim, que o legislador, excepcionou sua utilização ao exposto no parágrafo segundo do respectivo artigo. Portanto, tudo aquilo que não seja contido no respectivo parágrafo, não pode justificar a utilização de imagens externas pelos candidatos.

Por conseguinte, detalhe maior assiste o §2º, onde se aduz que será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha: I - realizações de governo ou da administração pública; II - falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral; III - atos parlamentares e debates legislativos.

O parágrafo segundo consubstancia-se um dos pontos mais sensíveis da reforma eleitoral, posto que autoriza de forma excepcional a utilização de imagens externas nas inserções.

Como se disse anteriormente, entendo que a regra continua sendo a utilização de imagens internas, sendo as externas exceções específicas criadas pelo legislador e, como tal, devem ser interpretadas de forma restritiva

Perceba-se que através dos incisos, o legislador teve o zelo de excepcionar cada justificativa para utilização de imagens externas. Pensar em sentido contrário, no sentido de que existe um cheque em branco ao candidato para que o mesmo possa utilizar toda e qualquer tipo de imagens externas significa estiolar a própria razão de ser da reforma eleitoral.

Não é esse o objeto do legislador ordinário.

Na realidade, quis o legislador criar uma maior interlocução entre o candidato e a sociedade que nem sempre deve ocorrer por meio do debate e do dialogo direto, mas que pode contar com a utilização de imagens externas para exemplificar, demonstrar, comprovar, trechos, enunciados, do que fora feito, realizado, ou até mesmo daquilo que se está criticando e se pretende melhor.

Na realidade a utilização de imagens externas deve ser uma extensão a uma fala interna não podendo ser utilizada de forma dissociada, sendo um desdobramento da interação entre o candidato e a sociedade, não podendo ser interpretada de forma isolada.

Nesse sentido, colhe-se acervo jurisprudencial do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco nesse sentido:

“REPRESENTAÇÃO ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA. INSERÇÃO. TELEVISÃO. ELEIÇÃO MAJORITÁRIA. CENAS EXTERNAS. LOCUTOR. AUSÊNCIA DO CANDIDATO. PROPAGANDA IRREGULAR. CONFIGURADA. RECURSO PROVIDO. 1. Conforme preconiza a legislação vigente, art. 53 da Resolução TSE nº 23.457/2015, resta clara a obrigatoriedade da presença do candidato nas imagens com cenas externas. 2. configura-se propaganda irregular nas inserções de televisão quando são gravadas em locais externos, sem a presença do candidato e com a narração apenas de locutor. precedentes desta casa. 3. Recurso provido. DECISÃO: ACORDAM os membros do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, por unanimidade, DAR PROVIMENTO ao Recurso, e, via de consequência, determinar que a COLIGAÇÃO FRENTE POPULAR DO RECIFE - PMDB / PRTB / PcdB / PPL / PSC / PR / PMB / PTC / PP / PPS / PSD / PDT / PRP / SD / REDE / PSDC / PRÓS / PHS / PSB / PEN se abstenha de veicular a propaganda eleitoral que instrui a presente representação, sob pena de pagamento de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por cada veiculação irregular. Acórdão publicado em sessão”. (Ac. De 28.09.2016 no Rp nº 162-32.2016.6.17.0008, rel. Des. José Raimundo dos Santos Costa)

O dispositivo legal contido no § 2 do respectivo art. 54, autorizou a realização de entrevistas e análises políticas associadas à veiculação de cenas externas, atribuindo com exclusividade a prerrogativa do candidato de expor nesse cenário suas obras enquanto gestor público ou parlamentar, ou, ainda, realizar críticas a gestão pública a qual se pretende suceder.

Prosseguindo, percebe-se que a reforma privilegiou a utilização de caracteres com propostas, fotos, jingles, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido. Esse dispositivo em comento, revela uma nítida intenção do legislador em conferir ao candidato um maior protagonismo na propaganda no rádio e na televisão, otimizando uma maior interlocução entre a sociedade civil.

A reforma eleitoral impõe aos candidato um dever de protagonismo nos programas e inserções de rádio e televisão, afastando da propaganda os tradicionais “apresentadores” e “locutores”. Além disso, proíbe-se o uso de efeitos especiais, desenhos animados, montagens, trucagens e computação gráfica, recursos que antes só eram vedados em inserções.⁵²

Seguindo essa linha de entendimento, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco proferiu a seguinte decisão:

ELEIÇÕES 2016.RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL. INSERÇÕES. GRAVAÇÃO DE CENAS EXTERNAS. APRESENTAÇÃO PESSOAL PELO CANDIDATO. INEXISTÊNCIA. 1. A atual dicção do art. 54 da Lei 9.504/97 disciplina que cenas externas contidas na propaganda eleitoral exigem a observância do disposto no § 2º do aludido dispositivo, autorizando a exegese de que a ideia do legislador é de imputar ao titular da propaganda o papel de protagonista

⁵² SEVERO, Gustavo: CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves Comentários à Lei nº13.165/2015. R.bras. dir. Eleit- RBDE – Belo Horizonte, ano 7, nº 13. P. 81-120. Jul/dez. 2015.

da campanha e de aproximá-lo do eleitor, mormente quando se vê que houve uma expressa delimitação da participação da figura do apoiador de campanha na condução da candidatura. 2. Hipótese em que a inserção traz gravação e cenas externas em que a apresentação da propaganda é integralmente feita por pessoa diversa da titular da propaganda, donde se vê a inobservância da norma antes mencionada e a irregularidade do conteúdo difundido. 3. Recurso conhecido e desprovido. (TRE-PE - RECURSO ELEITORAL : RE 5061 CARUARU - PE - Processo: RE 5061 CARUARU - PE Relator(a): JÚLIO ALCINO DE OLIVEIRA NETO Julgamento: 26/09/2016 Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/09/2016)

O art. 54, como se vê, permite a livre participação de “apoiadores” da candidatura, incluindo nessa condição jurídica a pessoa que executa qualquer tipo de locução ou que narra o programa eleitoral.

Não há razoabilidade se reconhecer que a reforma eleitoral optou por conferir um maior protagonismo aos candidatos, se a participação dos mesmos pode ser olvidada pela figura do locutor e do narrador.

Embora haja entendimento no sentido de que a limitação existente, de 25% do tempo, prevista na parte final do artigo em comento, é dirigida exclusivamente àqueles que concorrem ao cargo de eletivo, entendo, com o devido respeito, que a legislação não faz essa diferenciação, de modo que não compete ao interprete distinguir o que a lei não se atribuiu a fazer, em razão do brocardo “Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus”.

Assim sendo, admitir uma inserção na televisão, a título de exemplo, de 30 (trinta) segundos sendo totalmente composta por locução não é apazível a luz do art. 54.

Rememore-se, ainda, que, nos termos do art. 3º da Lei nº 4.717/1965 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, considera-se cidadão apenas aquele que possui título de eleitor.

Outrossim, a própria dicção do art. 54 explica que o apoiador pode ser “inclusive os candidatos de que trata o § 1º do art. 52”, que poderão dispor de até vinte e cinco por cento do tempo de cada programa ou inserção.

Essa delimitação temporal é importante para evitar o desvirtuamento da figura do apoiador. A figura do apoiador deve ser apenas um plus na propaganda e não tomar o espaço por completo, fazendo com que o candidato seja um mero figurante do programa. Não é esse o intuito da legislação, que repito, veio a exigir protagonismo por parte dos candidatos na propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Como se vê, além das modificações na campanha de rua, a reforma eleitoral indubitavelmente modificou a forma da propaganda eleitoral no rádio e na televisão, exigindo um maior protagonismo dos candidatos, bem como uma interlocução mais acurada com a sociedade.

Essas mudanças ao nosso entender, visam otimizar a participação política e a cidadania, visando conferir uma maior legitimidade ao resultado das eleições e aos candidatos eleitos.

Nesse sentido, percebe-se que a jurisprudência delineada pelo Egrégio Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Pernambuco fora alvissareira e insigne ao interpretar a presente reforma eleitoral, configurando uma maior paridade de armas aos candidatos, exigindo um maior protagonismo dos candidatos na propaganda eleitoral na televisão e no rádio, atendendo aos proclames sociais de maior ressonância em nossa representatividade política.

REFERÊNCIAS

DJALMA, Pinto. Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Editora Atlas. 5ª Edição. 2011.

RIBEIRO, Fávila. Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1990.

FERREIRA, Pinto. Código Eleitoral Comentado. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

MCLUHAN, Marshall. Os meios de comunicação de massa como extensões do homem. São Paulo: Cultrix, 1969.

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves Comentários à Lei nº13.165/2015. In: R.bras. dir. Eleit- RBDE – Belo Horizonte, ano 7, nº 13. P. 81-120. Jul/dez. 2015.

SOBREIRA NETO, Armando Antônio. Direito Eleitoral, Teoria e Prática. 4ª ed., Curitiba: Juruá Editora, 2008.