
Propaganda eleitoral

Alvaro Lazzarini

Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo; professor aposentado de Direito Administrativo da Academia de Polícia Militar do Barro Branco; sócio colaborador do Instituto dos Advogados de São Paulo; membro do Conselho Deliberativo do Instituto “Pimenta Bueno” – Associação Brasileira dos Constitucionalistas; membro associado da IACP – *International Association of Chiefs of Police (USA)*

Cecília Romano

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; pós-graduada em Direito Público pela Escola Paulista da Magistratura; analista judiciário junto ao gabinete da presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo

Sumário

1. Poder de Polícia Eleitoral;
2. Conceito de propaganda e princípios aplicáveis;
3. Espécies de propaganda;
 - 3.1. Propaganda eleitoral;
 - 3.2. Propaganda partidária;
 - 3.3. Propaganda intrapartidária;
 - 3.4. Propaganda institucional;
 - 3.5. Propaganda permitida;
 - 3.6. Propaganda irregular e criminosa;
 - 3.7. Propaganda antecipada;
4. Tópicos particulares;
 - 4.1. Aliciamento de eleitores (ou “boca-de-urna”);
 - 4.2. Direito de resposta;
 - 4.3. Propaganda via internet;
 - 4.4. Pintura de muros;
 - 4.5. Adesivos;
 - 4.6. Inauguração de obra pública no período de campanha;
 - 4.7. Brindes;
 - 4.8. Carreata.

1. Poder de Polícia Eleitoral

Poder de Polícia é um conjunto de atribuições da Administração Pública, como poder público, indelegáveis aos entes particulares, embora possam estar ligados àquela, tendentes ao controle dos di-

reitos e liberdades das pessoas, naturais ou jurídicas, a ser inspirado nos ideais do bem comum, e incidentes não só sobre elas, as pessoas, como também em seus bens e atividades.

A teoria geral do Poder de Polícia apresenta este poder administrativo como dotado de três atributos, ou seja: **a)** o *discricionarismo do ato de polícia*; **b)** a *auto-executoriedade do ato de polícia*; e **c)** a *coercibilidade do ato de polícia*. *Discricionarismo* é a porção de liberdade outorgada pela lei ao administrador público para que este, mediante critérios de oportunidade e conveniência, possa escolher a alternativa mais adequada à solução do caso concreto. *Auto-executoriedade* é a possibilidade que tem a Administração Pública de, pelos próprios meios, fazer cumprir as suas decisões sem a necessidade de recorrer previamente ao Poder Judiciário. Por fim, *coercibilidade* é a imposição coativa de medidas pela Administração Pública diante da resistência do particular em obedecê-la, sendo cabível, até mesmo, o emprego de força física. Consiste num desdobramento e corolário da auto-executoriedade.

Os modos de atuação da polícia administrativa eleitoral se revelam em quatro fases, no dizer de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (*Curso de direito administrativo*, 12^a ed., Rio de Janeiro, Fo-



rense, 2001, p. 388): a *ordem de polícia*, o *consentimento de polícia*, a *fiscalização de polícia*, e a *sanção de polícia*, nesta incluído o *constrangimento de polícia*.

Segundo o mesmo autor, e em continuação ao seu ensino, “a *ordem de polícia*, que inicia o *ciclo de atuação de polícia* e o valida, é o *preceito legal*, a satisfação da reserva constitucional (art. 5º, II) para que *se não faça* aquilo que pode prejudicar o interesse geral ou para que *se não deixe de fazer* alguma coisa que poderá evitar ulterior prejuízo público, portanto, se apresentando sob duas modalidades”, sendo que “a *limitação* é o instrumento básico da atuação administrativa do poder de polícia”.

O *consentimento de polícia*, em decorrência, é o ato administrativo de *anuência*, que possibilita a utilização da propriedade particular ou o exercício da atividade privada, nas hipóteses em que o legislador tenha exigido *controle prévio*, por parte da Administração, da *compatibilização do uso do bem ou de exercício da atividade com o interesse público*”.

Quanto à *fiscalização de polícia* – continua Diogo de Figueiredo Moreira Neto – “ela se fará tanto para a verificação do cumprimento das *ordens de polícia*, não apenas quanto àquelas que não admitem exceções, como para observar se não estão ocorrendo abusos nas utilizações de bens e nas atividades privadas que foram consentidas pela Administração, pela outorga de licença ou autorizações. A utilidade da fiscalização é dupla: primeiramente, realiza a *prevenção* das infrações pela observação do cumprimento, pelos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a *repressão* das infrações pela constatação formal dos atos infringentes. A fiscalização pode ser deflagrada *ex-officio* ou provocada por quem quer que tenha interesse no cumprimento da ordem ou em manter, prorrogar ou remover certo consentimento de polícia”.

Finalmente, no que se refere à *sanção de polícia*, observa o citado administrativista, “falhando a fiscalização preventiva, e verificada a ocorrência de infração às *ordens de polícia*, desdobra-se a fase final do *ciclo aplicativo*, com a *sanção de polícia*, que vem a ser a *submissão coercitiva do infrator a medidas inibidoras (compulsivas) ou dissuasoras (suasivas) impostas pela Administração*”.

Distingue-se, nesta fase, com Otto Mayer, a *pena de polícia*, que é sanção coercitiva que se aplica uma

vez consumada a infração, do *constrangimento de polícia*, que é sanção aplicada contemporaneamente à infração ou na iminência de ser consumada, certo que “a *sanção de polícia*, em suma, é ato unilateral, extroverso e interventivo, que visa a assegurar, por sua aplicação, a *repressão da infração* e a restabelecer o atendimento do interesse público, compelindo o infrator à prática de ato corretivo, ou dissuadindo-o de iniciar ou de continuar a cometer uma transgressão administrativa”.

Mas, quando se afirma que à Justiça Eleitoral, também, se cometeu Poder de Polícia Eleitoral, a assertiva causa espanto aos não ligados ao tema do Poder de Polícia, que é um dos mais importantes poderes instrumentais da Administração Pública.

Afinal, órgão do Poder Judiciário exercendo atividade de polícia que, por excelência, é atividade tipicamente administrativa, na sua dúplici classificação de polícia administrativa e de polícia judiciária, motiva este espanto, em especial em setores de veículos de comunicação social, encarregados de bem informar, que não conseguem entender como um juiz possa ser transformado em polícia eleitoral.

O espanto não tem razão de ser, porque o Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, dedica o Capítulo II, do Título IV, da sua Parte Quarta, à “Polícia dos Trabalhos Eleitorais” (“*Da Polícia dos Trabalhos Eleitorais*”), dispondo no seu artigo 139 que “ao Presidente da Mesa Receptora e ao Juiz Eleitoral cabe a *polícia dos trabalhos eleitorais*”.

À Justiça Eleitoral, de outra parte, cabe empenhar todos os esforços a fim de coibir a propaganda eleitoral irregular, bem como o abuso do poder político, econômico e dos veículos e meios de comunicação social, visando a igualdade entre os candidatos e assim o equilíbrio do pleito.

Bem por isso, com uma Justiça Eleitoral atuante, tal poderá ser, pelo menos, minimizado, dando-se cumprimento ao *Poder de Polícia Eleitoral* de que ela está legitimamente investida, com todos os seus atributos da *discricionariedade do ato de polícia eleitoral*, que não deve ser confundido com arbítrio, pois deverá conformar-se com o *princípio da legalidade*, como também com os *princípios jurídicos da realidade e da razoabilidade*, e, ainda, com os atributos da *auto-executoriedade do ato de polícia eleitoral*, dentro do devido processo legal, e o *da coercibilidade do ato de polícia eleitoral*, no qual



será observado o *princípio da proporcionalidade* em relação à eventual resistência oposta ao ato de polícia eleitoral.

Lembremos que a Justiça Eleitoral atua, ecleticamente, no campo do Poder de Polícia porque uma das atribuições dessa Justiça Especializada é a de coibir práticas nocivas à igualdade entre os candidatos, tais como a realização de propaganda eleitoral irregular e o abuso do poder político, econômico ou de autoridade, e o uso indevido dos meios de comunicação social, atividades de efeitos maléficos quase irreversíveis, garantindo, assim, o equilíbrio da disputa eleitoral.

Neste seu atuar no campo do Poder de Polícia Eleitoral, a Justiça Eleitoral será *auxiliada* pelos órgãos das polícias judiciárias, os da Receita federal, estadual e municipal, os Tribunais e órgãos de contas, todos sempre a atendendo com prioridade sobre suas próprias atribuições, tudo por força do artigo 94, § 3º, da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Note-se que estes outros órgãos, estranhos que são à Justiça Eleitoral, só exercem atividade auxiliar de polícia e, mesmo assim, no limite de suas competências institucionais.

O Poder de Polícia Eleitoral, do qual só está legitimamente investida a Justiça Eleitoral, mostra-se mais evidente na fiscalização da propaganda eleitoral, ao prevenir e reprimir sua manifestação irregular e ilegal, quer na esfera administrativa propriamente dita, quer na área criminal, haja vista que se trata de uma forma extremamente eficiente de captação de votos.

Bem assim é que se comete à Justiça Eleitoral, como Justiça – Administração Pública, poderes de regular, controlar e conter os excessos no exercício da propaganda, em nome do interesse público, restando garantido o efetivo cumprimento de suas determinações pela cominação de sanções administrativas e penais.

No que se refere, especificamente, à Polícia Eleitoral, devemos ter presente que a Resolução nº 21.610, no artigo 69, normatiza as regras do poder de polícia para as eleições municipais.

Para que, assim, possa fazer prevalecer a *verdade eleitoral*, a Justiça Eleitoral deve ser considerada como *guardiã do processo eleitoral*, cabendo-lhe coibir abusos eleitorais em geral, inclusive os ligados a propaganda eleitoral.

À Justiça Eleitoral, bem por isso, embora órgão do Poder Judiciário Federal e que tem o típico monopólio da jurisdição eleitoral, compete, atipicamente, vasta competência administrativa, em especial a relacionada ao regular exercício do Poder de Polícia, ou seja, da atividade policial eleitoral, nos campos da denominada polícia *administrativa*, como também no da polícia *judiciária*, no que conta com o auxílio não só dos órgãos policiais que exercem atividades de polícia judiciária comum, como também de outros órgãos administrativos, como são os da Receita, federal, estadual e municipal, e dos Tribunais e órgãos de contas, na apuração dos delitos eleitorais, que deverão dar prioridade sobre suas atribuições regulares.

De qualquer modo os atos de polícia eleitoral são atos administrativos, que não se confundem com atos jurisdicionais, mesmo que praticados por autoridade judiciária competente.

Enfim, nos termos da legislação eleitoral de regência, a atividade policiada pela Justiça Eleitoral é eleitoral e, assim, devemos qualificar o Poder de Polícia como eleitoral, ou seja, há mesmo um Poder de Polícia Eleitoral, sendo que os atos dele decorrentes são atos de polícia eleitoral.

2. Conceito de propaganda e princípios aplicáveis

O artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal, dispõe que são fundamentos da República Federativa do Brasil:

- I – soberania;
- II – cidadania;
- III – dignidade da pessoa humana;
- IV – valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – pluralismo político.”

O parágrafo único do mesmo dispositivo prevê que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Constituição assegura, também, a liberdade de pensamento como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Para que se possa, então, viabilizar o pluralismo político, faz-se necessária a existência de partidos políticos, que devem observar os preceitos do artigo 17 da Lei Maior, e da propaganda, que é o instrumento eficaz para que a sociedade conheça as



propostas dos partidos e os candidatos, e possa, assim, eleger seus representantes.

Adentrando no tema, propaganda é, no dizer de Fávila Ribeiro (*Direito eleitoral*, 4ª ed., revista e ampliada, Rio de Janeiro, Forense, 1996, p. 379), “um conjunto de técnicas empregadas para sugerir pessoas na tomada de decisão”, tendo como finalidade a provocação de comportamentos, de aprovação ou rejeição, em terceiros. Diz-se, então, que propaganda é o ato ou efeito de difundir e divulgar princípios, idéias, pensamentos, teorias, procurando desencadear estados psicológicos que possam exercer influência sobre as pessoas. Assim, propaganda eleitoral é toda ação que visa o convencimento do eleitor para obtenção de votos, mas que não deverá empregar “meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais”, conforme disposto no artigo 242 do Código Eleitoral e artigo 7º da Resolução TSE nº 21.610, de 5 de fevereiro de 2004.

A propaganda tem como fundamento constitucional a liberdade de expressão, nos termos do artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal (“É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.”), propiciando confronto de idéias, debates, informação dos eleitores, entre outras vantagens. Demais disso, a propaganda, em quaisquer de suas modalidades, trará, obrigatoriamente, a legenda partidária (mas não existe sanção para o descumprimento), e o nome do candidato a prefeito e seu vice, de modo claro e legível, conforme determina o artigo 6º, *caput* e § 2º, da Resolução TSE nº 21.610. Não é permitida a propaganda apócrifa (art. 38 da Lei nº 9.504/97).

Destaque-se, também, que, se de um lado vivemos período de liberdade de expressão, de outro temos a veiculação das opiniões dos poucos grupos de comunicação, atingindo grande parte da população, o que configura um risco à própria liberdade de pensamento dos cidadãos. Daí dizer-se que a Justiça Eleitoral deve proteger não só a liberdade de expressão da propaganda, mas também a liberdade individual do eleitor, exercendo, para tanto, seu poder de polícia.

Segundo o mestre Joel José Cândido (*Direito eleitoral brasileiro*, 3ª ed. revista e atualizada, Bauru, Edipro, 1992, p. 133), a propaganda eleitoral rege-se pelos seguintes princípios:

1) legalidade: lei (em sentido amplo) deve regulamentar a propaganda;

2) liberdade: todos têm direito de fazer propaganda, conforme disposição legal;

3) responsabilidade: os partidos políticos, coligações, candidatos, adeptos e órgãos de imprensa devem ser responsabilizados pelos excessos que cometerem quando da divulgação de propaganda;

4) igualdade: há igualdade de oportunidades para todos;

5) disponibilidade: possibilidade de disposição da propaganda lícita. A lei eleitoral prevê a punição, com sanções penais, da propaganda criminosa e pune a propaganda irregular com sanções administrativo-eleitorais;

6) controle judicial da propaganda: a Justiça Eleitoral tem competência exclusiva para aplicar as normas sobre propaganda, exercendo, também, o poder de polícia na fiscalização.

3. Espécies de propaganda

A propaganda política é gênero, do qual são espécies propaganda eleitoral, propaganda partidária, propaganda intrapartidária e propaganda institucional. Observe-se, contudo, que, freqüentemente, o próprio Código Eleitoral confunde tais conceitos.

A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, Lei dos Partidos Políticos, nos artigos 45 e seguintes, disciplina a propaganda partidária gratuita, enquanto a Lei nº 9.504, de 30 de novembro de 1997, Lei das Eleições, nos artigos 36 e seguintes, disciplina a propaganda eleitoral em geral.

As normas de propaganda eleitoral, presentes na Lei nº 9.504/97, disciplinam um momento do processo eleitoral, sendo produzidas especificamente para candidatos a cargo eletivo.

Enquanto a propaganda política abrange todo o processo eleitoral, a propaganda eleitoral e a partidária têm momentos próprios de veiculação.

Para as eleições municipais deste ano, foi editada a Resolução TSE nº 21.610, de 5 de fevereiro de 2004, que regulamenta a propaganda eleitoral e as condutas vedadas aos agentes públicos em campanha eleitoral.

3.1. Propaganda eleitoral

Ainda citando Joel José Cândido (*Direito eleitoral brasileiro*, 3ª ed. revista e atualizada, Bauru, Edipro, 1992, p. 130), propaganda eleitoral é forma



de obtenção de votos, utilizada pelos candidatos, partidos políticos ou coligações e veiculada em período próprio, sendo realizada em anos pares. Deve ser utilizada para divulgação das propostas e tendo em vista os cargos eletivos. Apresenta dois aspectos a serem observados: **a)** apelo ao voto (positivo ou negativo) e **b)** potencialidade de quebrar o princípio igualitário do pleito.

A propaganda eleitoral deste ano será permitida a partir do dia 6 de julho. A violação das regras temporais sujeita o infrator à multa.

É vedada a veiculação de propaganda **paga** no rádio e na televisão. Os horários gratuitos são garantidos aos partidos e coligações com candidato e representação na Câmara dos Deputados. Um terço do tempo será dividido igualmente; os outros dois terços serão divididos proporcionalmente ao número de representantes do partido ou coligação na Câmara dos Deputados na data do início da legislatura em curso.

Na hipótese de segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão dois períodos diários de vinte minutos para cada edição. O tempo de cada período será igualmente dividido entre os candidatos (art. 32 da Resolução TSE nº 21.610).

É facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão, independentemente da propaganda eleitoral gratuita, de debates sobre as eleições, majoritárias ou proporcionais. Naquelas, o debate só poderá ocorrer com a participação de todos os candidatos ou com grupos de pelo menos três deles. Admite-se a realização de debates sem a presença de um ou mais candidatos, desde que a emissora comprove o convite com antecedência mínima de 72 horas. Para as eleições de 2004, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a realização de debates, especificando as regras nos artigos 25 e 26 da Resolução TSE nº 21.610. O artigo 27 da mesma Resolução, de outro lado, permite a participação em entrevistas, debates e encontros de pré-candidatos **antes** do dia 6 de julho, desde que mantido princípio da igualdade entre eles.

Não se admitirá censura prévia à propaganda ou qualquer forma de manifestação do pensamento (art. 220, § 2º, da CF e art. 53 da Lei nº 9.504/97: “Não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos.”). Contudo, se houver abuso, os dirigentes partidários e seus representantes suportarão, solidaria-

mente, as sanções civis e penais, nos termos do artigo 242 do Código Eleitoral. Importa salientar que a Justiça Eleitoral, no exercício do seu poder de polícia, não tem a pretensão de impedir ou dificultar o direito de informação, mas sim salvaguardar os princípios constitucionais e os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

As emissoras de rádio e televisão não poderão dispensar tratamento privilegiado ou discriminatório a qualquer candidato, partido ou coligação, bem como divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção. A partir de 1º de agosto do ano da eleição, é vedado às emissoras veicular programa de candidato escolhido em convenção.

É vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração. Entretanto, cidadão não filiado a outro partido político pode participar da propaganda eleitoral em apoio a candidatos de qualquer partido.

Em caso de descumprimento das normas, a emissora infratora estará sujeita a sanções, requeridas a pedido de partido, coligação ou candidato, e que podem levar à suspensão da programação por 24 horas, com duplicação da pena em caso de reincidência.

Está vedada, também, a censura prévia ou cortes instantâneos nos programas eleitorais gratuitos; o infrator, porém, ficará sujeito à perda do dobro do tempo usado na prática do ilícito, duplicada a pena na reincidência, além de eventual enquadramento no delito de divulgação de fatos inverídicos, calúnia, injúria ou difamação, conforme artigos 323 a 326 do Código Eleitoral, e artigo 38 da Resolução TSE nº 21.610.

A propaganda eleitoral na imprensa escrita é paga e permitida até o dia das eleições, nos limites de 1/8 de página de jornal ou 1/4 de página de revista ou tablóide. A propaganda realizada por meio de *outdoors* só é permitida após sorteio dos espaços pela Justiça Eleitoral, neste ano, realizado pelos juízos eleitorais dos respectivos municípios (arts. 22 e 2º da Resolução TSE nº 21.610).

Destaque-se que as emissoras de rádio e televisão têm direito à compensação fiscal pela cedência do horário gratuito para propaganda eleitoral, nos termos do artigo 99 da Lei nº 9.504/97 e artigo 76 da Resolução TSE nº 21.610. Importante ressaltar também que as instruções contidas nesta Resolução aplicam-se às emissoras de rádio e televisão comunitárias, às emissoras de televisão que operam em



VHF e UHF e aos canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembleias legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das câmaras municipais (Lei nº 9.504/97, art. 57). Para os demais canais de assinatura, aplicam-se os artigos 23 e 24 da Resolução, vedada a veiculação de qualquer propaganda eleitoral, salvo a retransmissão integral do horário eleitoral gratuito e a realização de debates, aplicando-se, no entanto, as regras da Resolução (art. 75, *caput* e parágrafo único, da Resolução TSE nº 21.610).

Nos bens particulares, independe da concessão de licença ou autorização a veiculação de propaganda através de faixas, cartazes, inscrições, placas ou pinturas, bem como a distribuição de folhetos, volantes ou impressos, desde que identificado o partido, coligação ou candidato. Nos termos do § 2º do artigo 15 da Resolução TSE nº 21.610, “Compete à Justiça Comum processar e julgar as demandas que versem sobre pedido de indenização pela veiculação de propaganda eleitoral em bem particular, sem autorização do proprietário”.

É crime o uso de símbolos, frases ou imagens associadas ou semelhantes àquelas utilizadas pela Administração Pública, direta ou indireta.

Não se admite, igualmente, a realização de propaganda eleitoral em língua estrangeira, conforme disposto no artigo 335 do Código Eleitoral e artigo 7º da Resolução TSE nº 21.610.

A realização de qualquer ato de propaganda eleitoral ou partidária (ex.: comícios) independe de licença da autoridade policial. Deve haver apenas comunicação, com pelo menos 24 horas de antecedência, para que seja garantido o direito de uso do local (art. 39, § 1º, da Lei nº 9.504/97, e art. 12 da Resolução TSE nº 21.610).

Em síntese, a veiculação de propaganda eleitoral é direito legalmente assegurado aos partidos políticos e às coligações, não podendo deixar de ser transmitida pelas emissoras de rádio e televisão. Quanto ao candidato cujo registro esteja *sub judice*, o artigo 17 da Resolução TSE nº 21.610 autoriza a prática de todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive a utilização do horário eleitoral gratuito.

3.2. Propaganda partidária

É a propaganda do partido político, tendo como finalidade a veiculação do programa e dos estatutos

do partido para captar filiados, seguidores e militantes. Ocorre em todos os semestres. O descumprimento na sua veiculação é punido com a cassação da exibição nos semestres seguintes ao da eleição.

O tempo de propaganda variará conforme o número de votos obtidos e o número de parlamentares que o partido eleger.

Para elaborar a propaganda, o partido pode utilizar recursos do fundo partidário, que é constituído pelas multas eleitorais, dotações orçamentárias da União, doações e outros recursos que lhe forem destinados por lei, de acordo com o disposto nos artigos 38 e 41, inciso II, da Lei nº 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos.

O artigo 17, § 3º, da Constituição Federal, garante aos partidos políticos acesso gratuito ao rádio e à televisão. As emissoras de rádio e televisão, de outro lado, têm direito à compensação fiscal pela cedência do horário gratuito para propaganda partidária, conforme disposto no artigo 52, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos.

3.3. Propaganda intrapartidária

Hipótese prevista no artigo 36, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997, Lei das Eleições, é a realizada no âmbito do partido político, na quinzena anterior à convenção de escolha dos candidatos, sendo a única espécie de propaganda permitida antes do dia 6 de julho, vedado, apenas, o uso de *outdoor*, rádio e televisão. Tem por objetivo a escolha, em convenção, dos candidatos aos cargos eletivos.

A escolha dos candidatos é feita pelos partidos, dentre os filiados há pelo menos 1 (um) ano antes do pleito (já que cada estatuto pode prever prazo maior), e deve ocorrer entre os dias 10 e 30 de junho do ano das eleições.

3.4. Propaganda institucional

É a utilizada para divulgação dos atos do Governo, isto é, seus programas, obras, serviços e campanhas e pagas pelos cofres públicos.

Assim, entende-se que a propaganda institucional tem a finalidade de informar a coletividade sobre as atividades da Administração, tendo em vista, sempre, caráter educativo e de orientação social.

Demais disso, salvo quando autorizada pela Justiça Eleitoral, é vedada a realização de publicidade



institucional nos três meses que antecedem as eleições (art. 73, VI, “b”, da Lei nº 9.504/97). Permite-se, no entanto, a publicidade referente às obras públicas em construção, no período de vedação da propaganda institucional, desde que não haja identificação do administrador que seja candidato a cargo eletivo.

Por fim, para que se admita a apuração, pela Justiça Eleitoral, por meio de investigação judicial, da propaganda eleitoral em desacordo com o artigo 37, § 1º, da Constituição Federal, é preciso comprovar a existência de indícios ou circunstâncias capazes de influir no resultado das eleições e que visem favorecer determinado partido político ou candidato, nos termos do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/90.

3.5. Propaganda permitida

Toda propaganda, realizada por qualquer meio e que não seja proibida por lei, é lícita, autorizada. Essa permissão visa proporcionar igualdade de oportunidades entre os concorrentes, evitando o abuso do poder econômico.

A propaganda eleitoral somente é permitida após a escolha do candidato pelo partido ou coligação em convenção. Assim, toda propaganda realizada antes de 6 de julho é irregular, exceto a intrapartidária, na quinzena anterior à das convenções.

3.6. Propaganda irregular e criminosa

A propaganda irregular provoca restrição ao princípio da liberdade. Tanto na irregular quanto na criminosa há previsão de sanções, mas nesta também há incidência de sanções criminais.

São exemplos de propaganda irregular aquela veiculada antes da escolha do candidato pela convenção dos partidos; a realizada a menos de 500 metros dos prédios dos poderes Executivo e Legislativo, dos tribunais judiciais, dos hospitais e casas de saúde, das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros quando em funcionamento e dos quartéis e outros estabelecimentos militares, entre outras.

O artigo 9º da Resolução TSE nº 21.610, fundamentado no artigo 243, I a IX, do Código Eleitoral, traz rol de propagandas que não serão toleradas pela Justiça Eleitoral.

Em se tratando de **propaganda irregular**, as **sanções** cabíveis são:

a) cassação do registro do candidato (art. 93, § 2º, da Lei nº 9.096/95);

b) ineficácia contratual de candidatos ou partidos com empresas que possam burlar ou tornar inexecutáveis quaisquer dispositivos do Código Eleitoral ou instruções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 251 do Código Eleitoral);

c) responsabilidade civil dos dirigentes de partidos e comitês por quaisquer irregularidades (art. 93, II e § 2º, da Lei nº 9.096/95);

d) anulabilidade da votação (art. 222 do Código Eleitoral);

e) responsabilidade solidária entre partidos e candidatos pelos excessos (arts. 241 e 243, § 1º, do Código Eleitoral);

f) inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subsequentes à eleição em que se verificou o ato, além da cassação do registro do candidato (Lei Complementar nº 64/90, art. 22, XIV).

Quanto a propaganda criminosa, aqui o legislador confundiu os conceitos de propaganda, o que pode fazer as sanções incidirem apenas em período determinado ou em qualquer época do período eleitoral, conforme a espécie. Os artigos 48 a 66 da Resolução TSE nº 21.610 tratam das disposições penais relativas à propaganda.

O procedimento empregado para coibir a propaganda criminosa se inicia com a investigação criminal, que pode ensejar a instauração de ação penal.

Em se tratando de propaganda irregular, a lei não previu procedimento específico, empregando-se, neste caso, o disposto para as reclamações e representações eleitorais.

Destaque-se, também, que é vedada a propaganda em bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público ou que a ele pertençam, sob qualquer forma, inclusive árvores e jardins localizados em áreas públicas e a propaganda por meio de pichação, inscrição a tinta ou colagem. “Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pelo Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, igrejas, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.” (art. 12, § 1º, da Resolução TSE nº 21.610).

É **permitida** a propaganda em viadutos, passarelas, pontes, postes públicos, desde que não sejam suporte de sinais de tráfego e não causem dano, di-



ficulterem ou impeçam o bom andamento do tráfego. Admite-se, inclusive, a colocação de bonecos e cartazes não fixos ao longo das vias públicas. Nestes casos, a preferência é do primeiro ocupante, devendo o juiz eleitoral zelar pela observância do princípio da igualdade.

Eventuais abusos na propaganda poderão caracterizar, também, crime ambiental, nos termos da Lei nº 9.605/98 (em especial os arts. 54, 62, 63 e 65) e de legislação municipal específica.

No âmbito da Polícia Eleitoral, bem por isso, na busca de *prevenir-se eficazmente* a prática de ilícitos eleitorais, como medida igualmente inibidora de conduta vedada em lei, será sempre oportuno e conveniente que, além das providências previstas na legislação eleitoral, sejam tomadas outras que refogem à matéria eleitoral, mas que, também, interessam, agora, à esfera da polícia ambiental, dado ser *infração penal ambiental*, o pichar, grafitar ou por outro meio conspurcar edificação ou monumento urbano, como previsto no artigo 65 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sendo também tal conduta sancionada como *infração administrativa ambiental* prevista no artigo 52 do Decreto Federal nº 3.179, de 1999.

Note-se que os *bens jurídicos tutelados* são diversos a indicar que não haverá *bis in idem* nas sanções que possam ser aplicadas a quem infringir a legislação eleitoral e a ambiental, tudo igualmente, em respeito ao Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que para todos os efeitos estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, conforme o seu artigo 1º, parágrafo único.

Podendo, em tese, não ocorrer eventual ilícito eleitoral, mesmo assim a Justiça Eleitoral não deverá privar a Justiça Criminal comum e os órgãos da Administração da cidade de ter conhecimento oficial do ilícito ambiental para os fins devidos, sob pena de *improbidade administrativa* pela omissão, por atentar contra os princípios da administração pública por violar, pelo menos, os *princípios da legalidade e lealdade às instituições*, como previsto

no artigo 11, *caput*, da Lei da Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Lembre-se, a propósito do *princípio da legalidade*, que o artigo 40 do Código de Processo Penal, em norma de ordem pública, é enfático ao dispor que: “Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia”.

Se tudo isto não bastasse para obrigar a Polícia Eleitoral a, também, como modo de atuação dissuasória, remeter peças à Justiça Criminal comum e à Municipalidade em relação ao ilícito ambiental, criminal e administrativo respectivamente, de lembrar que o artigo 225, *caput* e § 3º, da Constituição da República, contempla norma constitucional impositiva no sentido de que: “Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, sendo que: “§ 3º – As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”. “Art. 85 – No prazo de até trinta dias após o pleito, 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.

Parágrafo único. O descumprimento do que determinado no *caput*, sujeitará os responsáveis às consequências previstas na legislação comum aplicável.” (art. 85 da Resolução TSE nº 21.610).

As sanções penais aplicáveis estão disciplinadas nos artigos 323 a 328 do Código Eleitoral.

A atribuição para apurar as infrações eleitorais cabe à Polícia Federal e, em sua falta, à Polícia Civil, concorrentemente. A ação penal é pública, conforme artigo 355 do Código Eleitoral.

3.7. Propaganda antecipada

“A propaganda eleitoral somente será permitida a partir de 6 de julho de 2004” (art. 36, *caput*, da Lei nº 9.504/97 e art. 3º, *caput*, da Resolução TSE nº 21.610). Qualquer propaganda com fim eleitoral, produzida e divulgada antes de 6 de julho, deve



ser considerada propaganda antecipada e, portanto, ilegal.

A propaganda eleitoral, inclusive na internet, também só será permitida a partir de 6 de julho (art. 36, *caput*, da Lei nº 9.504/97).

A Corregedoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, nas eleições de 2002, apreciou diversas representações referentes à violação dos artigos 36 da Lei nº 9.504/97 e 45 da Lei nº 9.096/95, em virtude da utilização do espaço da propaganda partidária para propaganda pessoal e acusações entre “pré-candidatos”. Demais disso, também foram concedidas liminares para que o representado se abstinhasse de veicular as inserções impugnadas, rotuladas como propaganda eleitoral antecipada.

É preciso destacar, todavia, que há possibilidade de cumulação das sanções previstas nos dois dispositivos supramencionados quando restar caracterizada a ocorrência de propaganda eleitoral antecipada. Isto não significa, porém, que haja para o partido político incidência de duas penalidades ao mesmo fato, o que é legalmente vedado.

Em tese, é cabível a incidência do artigo 36 da Lei nº 9.504/97 ao representado, enquanto pessoa física, pela promoção da propaganda e por ter se beneficiado dela.

Ressalte-se, contudo, que expressões genéricas, com conteúdo vago, podem caracterizar apenas promoção pessoal, mas não propaganda antecipada propriamente dita.

Em síntese, podemos classificar, conforme o momento do processo, as diversas espécies de propaganda eleitoral:

Momento do processo eleitoral	Classificação	Espécie de propaganda
Até a convenção do partido	Pré-candidatos	Propaganda política
15 dias anteriores à convenção partidária	Pré-candidatos	Propaganda partidária
A partir da convenção, com a homologação do nome pelo partido e conseqüente registro na Justiça Eleitoral	Candidatos	Propaganda eleitoral

Antes desses períodos, propaganda eleitoral não há. Mero ato de promoção pessoal não caracteriza propaganda eleitoral, como bem esclareceu a Ministra Ellen Gracie na ementa da Resolução nº 21.104, de 23/5/2002:

“Consulta. Diferença entre propaganda eleitoral e promoção pessoal.

1. A colocação de cartazes em táxis ou ônibus (*busdoors*) divulgando lançamento de livro, programa de rádio ou televisão, apenas com a foto do candidato, sem conotação eleitoral, configura mera promoção pessoal, destacando-se que o excesso pode configurar abuso de poder. A menção ao cargo que ocupa, o qual em nada está relacionado aos produtos objeto da publicidade, configura propaganda eleitoral.

2. Mensagens festivas contendo apenas o nome do candidato, sem conotação eleitoral, não configuram propaganda eleitoral.”

4. Tópicos particulares

4.1. Aliciamento de eleitores (ou “boca-de-urna”)

O aliciamento de eleitores, popularmente conhecido como “boca-de-urna”, é a propaganda realizada no dia das eleições, com distribuição de material, visando ao convencimento dos eleitores e obtenção de votos.

Houve época em que a “boca de urna” era permitida desde que realizada a uma distância de, pelo menos, cem metros das seções. Entretanto, não prevalece mais tal disposição. No dia da eleição, a distribuição de material de propaganda política, inclusive volantes e outros impressos, ou a prática de aliciamento, coação ou manifestação que possa influir na vontade do eleitor, caracteriza crime eleitoral, independentemente da distância em que é feito o aliciamento.

Admite-se, entretanto, a manifestação individual e silenciosa (salvo mesários e escrutinadores) – por exemplo, o uso de camiseta ou flâmula e adesivos.

4.2. Direito de resposta

Após a escolha de candidatos em convenção, torna-se garantido o direito de resposta ao candidato, partido ou coligação ofendidos, ainda que indiretamente, por qualquer imagem, afirmação criminosa (calúnia, injúria ou difamação) ou conhecidamente inverídica. Este direito de resposta está previsto no artigo 58 da Lei nº 9.504, de 1997, e decorre da norma do artigo 5º, V, da Constituição Federal.

Tal direito poderá ser requerido à Justiça Eleitoral em **24 horas** (no caso de horário eleitoral gratuito), **48 horas** (em se tratando de programação

normal de rádio ou televisão) ou **72 horas** (propaganda veiculada na imprensa escrita), contando-se da transmissão da ofensa. Nesta última hipótese (ofensa por meio da imprensa escrita), o requerimento deverá ser instruído com exemplar da publicação e a resposta. O veículo ofensor será, então, notificado para que apresente defesa em 24 horas, sendo que a prolação da decisão ocorrerá em 72 horas.

Julgado procedente o pedido e para garantir defesa proporcional ao agravo, a resposta deverá ser publicada no mesmo local, página, tamanho e caracteres utilizados na ofensa, em 48 horas, ou no dia da semana em que a agressão foi veiculada, ou ainda, na primeira edição em que circular, quando se tratar de órgão de imprensa com veiculação superior a 48 horas. A Justiça Eleitoral, no exercício do poder de polícia e buscando preservar o interesse público, poderá determinar a imediata publicação da resposta.

A resposta deverá ser dada em até 48 horas da decisão, em tempo igual ao da ofensa (mas nunca inferior a 1 minuto), caso a ofensa seja veiculada em programação normal de televisão ou rádio.

Havendo ofensa durante o horário gratuito, a resposta será dada no tempo reservado ao partido ou coligação ofensor, em período igual ao da ofensa, que nunca será inferior a 1 minuto. Pode haver, inclusive, direito de resposta nas 48 horas anteriores à eleição.

Caberá recurso das decisões sobre direito de resposta, em 24 horas, a contar da data da publicação em cartório ou da sessão de julgamento, garantindo-se a interposição de contra-razões no mesmo prazo, devendo a decisão ser proferida nas 24 horas seguintes.

Há entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que apenas na ofensa relacionada aos aspectos morais do candidato cabe direito de resposta. O mero ataque à forma de administração ou acusações genéricas não dão ensejo ao direito de resposta.

4.3. Propaganda via internet

Antes do início do prazo permitido para propaganda, os candidatos poderão manter páginas na internet, desde que não haja referência ao número pelo qual concorrerá ou o do partido, pedido de votos ou qualquer referência às eleições.

Os candidatos, durante a campanha eleitoral, não

poderão utilizar os provedores de acesso à internet para fazer qualquer tipo de propaganda (art. 8º da Resolução TSE nº 21.610). De acordo com o artigo 78 da citada Resolução, “Os candidatos poderão manter página na ‘internet’ com a terminação **can.br**, como mecanismo de propaganda eleitoral”.

4.4. Pintura de muros

Só é permitida em muros particulares. Caso o muro seja de órgão público, ou de prédio particular de uso comum ou de escolas particulares (ainda que sejam de propriedade de candidatos), não poderá haver propaganda.

4.5. Adesivos

O uso de adesivos em táxis, ônibus e carros públicos é proibido (art. 37 da Lei nº 9.504), permitido apenas em carros particulares.

4.6. Inauguração de obra pública no período de campanha

Os candidatos a cargo do Poder Executivo, nos 3 (três) meses que antecedem as eleições, não poderão participar de inauguração de obras públicas, sob pena de cassação do registro (art. 77 da Lei nº 9.504/97 e art. 47 da Resolução TSE nº 21.610).

4.7. Brindes

São permitidos, observando-se, contudo, o limite de gastos na campanha para não configurar abuso de poder econômico (art. 1º, I, “d”, da Lei Complementar nº 64/90).

4.8. Carreata

Não é permitida no dia da eleição (art. 39, § 5º, I, da Lei nº 9.504/97). “São permitidos, na véspera do dia da eleição, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos, desde que os microfones não sejam usados para transformar o ato em comício (Acórdão nº 3.107, de 25/10/2002).” (art. 73 da Resolução TSE nº 21.610).

Além disso, “É vedada, durante todo o dia da votação e em qualquer local público ou aberto ao público, a aglomeração de pessoas portando os instrumentos de propaganda referidos no *caput*, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem utilização de veículos.” (art. 74, § 1º, da Resolução TSE nº 21.610).