

Propaganda Eleitoral: A Propaganda Subliminar e outras Formas de Publicidade de Aparente Cunho Institucional¹

Leonardo Cardoso e Silva²

A denominada propaganda institucional ou de governo não deveria ser uma espécie do gênero propaganda política, uma vez que, diante do disposto no artigo 37, parágrafo 1º, da CRFB/88, é obrigatório o seu caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

É de se destacar, ainda, que a propaganda institucional, cujos gastos são suportados pelo erário público, não pode ser utilizada para promoção política ou eleitoral dos administradores públicos. A mesma deve restringir-se à efetiva comunicação de temas diretamente relacionados para o bem estar da coletividade, como, por exemplo, campanhas públicas de saúde ou prevenção de acidentes, ou, ainda, de comprovada gravidade e urgência.

De tal maneira, a publicidade de governo está diretamente vinculada aos princípios inerentes à Administração Pública, insertos no artigo 37 da CRFB/88, em especial os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ademais, o seu fundamento de validade se liga à transparência que deve nortear os atos da administração.

¹Fonte: DJ 20/10/2006, julgamento em 05/10/2006 e DJ 07/12/2001, julgamento em 13/09/2001.

²Juiz de Direito do TJERJ – Titular 2ª Vara Cível e Juizado Especial Cível Adjunto de Queimados.

Destarte, as imposições mencionadas acima vêm sendo violadas de maneira subliminar, a partir de uma estratégia de marketing construída para legitimar propagandas de governo identificadas com os gestores públicos, não diretamente com a exposição do nome político, mas indiretamente, pela frase, bordão ou pelo slogan que marca determinada administração.

Assim, já se tornou bastante comum a cada governo, a substituição da frase, do bordão ou do slogan publicitário que irá acompanhar a nova gestão que assume. Tal marca é amplamente massificada junto à população como uma espécie de assinatura do governante, ao qual está umbilicalmente associada.

Importante destacar que a Emenda Constitucional n. 16, de 04.06.1997, contribuiu para tal prática, na medida em que possibilitou a reeleição para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeito, sendo certo que, quando se trata de disputa para o mesmo cargo não há a desincompatibilização, que ocorre quando se refere a cargo diverso.

Nesse contexto, a estratégia adotada pelos governantes que estão buscando a reeleição tornou a propaganda institucional um instrumento de propaganda eleitoral dos Chefes do Poder Executivo e seus possíveis sucessores políticos.

Denote-se, ainda, que, na maioria das vezes, o conteúdo do material de propaganda não preenche a exigência constitucional da observância da finalidade informativa, consistindo, a rigor, numa repetitiva divulgação de um cenário de crescimento e melhoria das condições de vida da população, para criar e difundir a ideia de que tudo vai bem e de que aquele determinado governo é muito positivo, atuante e realizador.

O Tribunal Superior Eleitoral entende que a propaganda tida como institucional não deve ser aceita, por violar o determinado pelo artigo 37, parágrafo 1º, da CRFB/88. Cumpre destacar os seguintes julgados acerca do tema: REesp n. 26081/RN – Relator: Ministro José Delgado (1); REesp n. – 19331/GO – Relator Ministro Sepúlveda Pertence (2).

A utilização da publicidade oficial, em especial durante o período eleitoral, deve observar o mencionado acima, devendo ser aferida a utilidade e necessidade pública, bem como os princípios constitucionais insertos

no artigo 37 da CRFB/88.

Ademais, existem restrições legais no tocante às propagandas institucionais, sendo certo que, sob o aspecto temporal, são duas restrições: a primeira, que estabelece um limitador de gasto com tais tipos de propaganda no ano eleitoral, que vigora já a partir de 1º de janeiro do ano do pleito; a segunda, que impõe a vedação de publicidade de governo nos três meses anteriores à eleição.

De tal maneira que, a partir do dia 1º de janeiro do ano eleitoral, os agentes públicos não podem realizar despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, bem como das respectivas entidades da administração indireta, que excedam à média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição, nos termos da Lei Eleitoral, artigo 73, VII, prevalecendo o que for menor, conforme jurisprudência do TSE.

A legislação eleitoral também proíbe a realização de publicidade institucional nos três meses que antecedem o pleito, com a exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência do mercado e ressalvados, ainda, os casos de grave e urgente necessidade pública, reconhecidos pela Justiça Eleitoral.

A segunda restrição temporal à publicidade de governo, que impõe a vedação no período próximo ao certame eleitoral, incide sob o aspecto espacial, apenas na esfera de realização do pleito.

Em última análise, diante das imposições legais impostas, a atuação do Poder Judiciário (Justiça Eleitoral) é fundamental para preservar os princípios da isonomia, impessoalidade e da moralidade.

No tocante ao patamar legal de gastos, a partir de 1º de janeiro de anos eleitorais, os agentes públicos estão impedidos de realizar despesas com publicidade dos órgãos públicos, bem como das respectivas entidades da administração indireta que excedam à média dos gastos nos últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

Embora o artigo 73, VII, da LE não seja explícito, a interpretação correta é a de que, entre a média dos últimos anos e o gasto do ano anterior ao do pleito, deverá prevalecer o menor *quantum*.

Destarte, além de preponderar entre a média dos últimos anos e o gasto do ano anterior ao do pleito, o que for menor, faz-se necessário, por decorrência lógica do princípio da razoabilidade, estabelecer um critério de proporcionalidade no ano eleitoral, no período que antecede a vedação de realização de propaganda de governo.

Conforme já mencionado em epígrafe, o confronto das duas limitações temporais à publicidade institucional conduz à conclusão de que, em ano de eleição, a propaganda de governo fica praticamente toda concentrada, tão somente, no primeiro semestre, devendo ser observado o calendário eleitoral, que estabelece que o pleito ocorra no primeiro domingo do mês de outubro, o que faz com que a restrição legal vigore a partir do início de julho de ano do pleito.

Conclui-se, portanto, que não atende ao espírito da norma proibitiva admitir que, em apenas um semestre, seja realizado dispêndio equivalente à média dos últimos três anos, ou na mesma proporção do efetuado em todo o ano anterior, o que for menor.

Tal interpretação traduz, na realidade, permitir gastos proporcionalmente acima da média em publicidade institucional, exatamente no semestre que antecede a eleição, o que não pode ser aceito, devendo ser observada uma proporção, qual seja, limitada a média dos três últimos anos ou aos gastos do ano anterior ao pleito, o que for menor, devendo o dispêndio ficar restrito à metade desse limite, uma vez que se trata apenas do primeiro semestre, razão pela qual não se justifica, de forma alguma, a utilização integral do limite equivalente ao de um ano.

É certo que a aludida interpretação visa a proporcionar a observância do princípio da isonomia entre os candidatos, com os postulados gerais de probidade administrativa, sobretudo para inibir a utilização de recursos públicos para atender às pretensões político-eleitorais do governante.

Em relação às propagandas subliminares, os administradores públicos trazem à baila diversas táticas e artifícios visando a mascarar a propaganda político-eleitoral nas veiculações de propaganda institucional.

Entre as práticas mais usuais, vale destacar a utilização de cores, slogans, que passam a carrear associação imediata com o administra-

dor público.

Os benefícios eleitorais de propaganda eleitoral escamoteada em institucional são incalculáveis, posto que disseminam determinadas práticas que difundem e massificam as mensagens e imagens escolhidas pelo governante, que visam captar votos e simpatia dos eleitores, utilizando de maneira indevida da máquina estatal para benefício próprio e de seu partido.

Em havendo propaganda subliminar, a obrigatoriedade de remoção da mesma, caso seja na modalidade fixa, é do próprio agende público responsável pela veiculação, devendo, contudo, a fiscalização ser exercida pelo órgão do Ministério Público com atribuição eleitoral, podendo, ainda, ser realizada pelos outros partidos e coligações.

Cumpre denotar, ainda, que as penalidades de multa e de cassação do registro ou diploma aplicam-se sem embargo das demais sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixado pelas demais leis vigentes (Lei Eleitoral artigo 78; Resolução TSE n. 23.370/11, artigo 50, parágrafo 4º e 5º).

É a própria Lei n. 9.504/97 que estabelece no parágrafo 7º do artigo 73 que todas as condutas elencadas no *caput*, inclusive as relativas às restrições para a propaganda institucional, também caracterizam atos de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, I, da Lei n. 8.249, de 02.06.1992, sujeitando-se, assim, aos ditames desse diploma legal, já que atentam contra os princípios da Administração Pública, por ofenderem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

De tal maneira, podemos concluir que a veiculação de publicidade de governo em desconformidade com a Lei das Eleições eclodirá as cominações de índole eleitoral, e, também, aquelas da Lei de Improbidade Administrativas, quais sejam, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica.

Nos casos das cominações de índole eleitoral, havendo representação e sendo a mesma acolhida, será decretada a cassação do registro ou do

diploma do candidato beneficiado, além do mesmo ser declarado inelegível pelo período de até oito anos, nos termos da Lei da Ficha Limpa.

Pelo exposto, podemos concluir que existem instrumentos eficazes para coibir as propagandas em desconformidade com a Legislação em vigência, aquelas ditas como institucionais, mas que, em sua essência, abrigam a promoção dos políticos ou seus candidatos, uma vez que visam à promoção pessoal, em total desconformidade com os princípios Constitucionais inerentes a uma Administração Pública transparente e de acordo com o escopo primordial do mandato outorgado pelo eleitor. ♦