

# Propaganda Eleitoral

**Luiz Fernando de Andrade Pinto<sup>1</sup>**

## INTRODUÇÃO

A primeira imagem que nos vem à mente quando se fala em propaganda eleitoral é a do desrespeito à população por aqueles que promovem a imagem, o nome e as realizações de candidatos aos cargos eletivos. Poluição visual, com a afixação de cartazes e faixas ao longo das vias públicas, às vezes até tirando a visão da sinalização urbana. Poluição auditiva, com carros de som invadindo casas e perturbando doentes em hospitais e estudantes em escolas. Sem falar na mais tradicional e acintosa forma de propaganda, exemplo máxime de desrespeito à democracia por parte de quem mais deve observá-la, que é a propaganda de boca de urna.

O presente trabalho propõe-se a definir propaganda eleitoral, diferenciando-a da promoção pessoal, e a estabelecer as distinções das modalidades de propaganda existentes, suas limitações, as vedações a pessoas e condutas, localizando o atual quadro eleitoral, dada a iminência das eleições 2012 para os cargos de Prefeito e Vereador, na política de fiscalização adotada pela Justiça Eleitoral, com enfoque nas normas regulamentares do Tribunal Regional deste Estado.

## DESENVOLVIMENTO

A Resolução n.º 778/2011 – TRE/RJ, que estabelece a designação dos Juízes Eleitorais para o exercício permanente do poder de fiscalização e orientação sobre propaganda eleitoral, é daqueles atos normativos que

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito Titular da 15ª Vara de Fazenda Pública.

atendem aos anseios mais relevantes da sociedade, cansada de maus exemplos na política e desejosa de um processo eleitoral mais evoluído, tendo como escopo social a educação dos agentes daquele processo. A função precípua do Juízo de Fiscalização e Orientação sobre Propaganda Eleitoral é a de “exercer função de orientação aos partidos e candidatos, evitando-se, assim, que os mesmos incorram na ulterior prática de ilícitos eleitorais, além de conferir segurança jurídica aos destinatários das normas eleitorais”, em conformidade com a introdução da aludida Resolução n.º 778/2011.

Nesse sentido, é preciso, de início, se fazer uma distinção fundamental entre atos de promoção pessoal e atos de propaganda eleitoral. Essa distinção se faz necessária para fins de se evitar a propaganda eleitoral antecipada, que é vedada pela Lei n.º 9.504/97, no caput do artigo 36, e é um dos principais problemas enfrentados pelos aspirantes aos cargos eletivos e, entre eles, por aqueles que, já exercentes de cargos públicos e almejam uma primeira candidatura ou sua reeleição.

Vale ainda trazer à baila outra diferenciação necessária ao exame do tema, no tocante ao aspecto temporal: a fiscalização da propaganda antes e depois do período autorizado pela lei eleitoral.

### **DA PROPAGANDA ANTECIPADA**

A Lei das Eleições estabelece como início legal do período de propaganda eleitoral o dia 06 de julho do ano das eleições. O fim do período de propaganda eleitoral, por sua vez, deve ser inferido a partir das disposições contidas nos artigos 240 e 302 do Código Eleitoral e no artigo 39 da Lei n.º 9.504/97. Assim, é vedada a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos ou de candidatos no dia da eleição, sendo permitida a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato (CRFB, artigo 5º, IV e IX, c/c Lei n.º 9.504/97, artigo 39-A). E, também, permitem-se atos de propaganda eleitoral nas 48 horas anteriores e nas 24 horas posteriores à eleição, com exceção de qualquer propaganda política por meio de radiodifusão, televisão, comícios ou reuniões públicas.

Logo, qualquer ato de propaganda eleitoral que se realize fora desses parâmetros legais é irregular em razão do tempo de sua prática. É ato sancionado com multa de R\$ 5 mil a R\$ 25 mil reais, ou o equivalente ao custo da propaganda, se este for maior. Em se tratando de propaganda divulgada no dia da eleição, é crime, passível de detenção de 6 meses a um ano, com alternativa de prestação de serviços à comunidade, e multa de 5 mil a 15 mil Ufir's. Dependendo do caso, como a configuração de alguma conduta vedada aos agentes públicos (Lei n.º 9.504/97, artigo 73 e seguintes), o ilícito pode levar à cassação do registro ou do diploma, sanções previstas para atos de improbidade administrativa e outras sanções de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas em lei.

Por outro lado, a existência do político, sua sobrevivência na memória dos eleitores, dependem da promoção de seu nome, da publicidade de sua imagem e da divulgação de suas realizações em benefício da comunidade. Apesar dos exageros do marketing político, é uma demanda da democracia que os eleitores conheçam previamente aqueles que se acham em condições de representá-los no exercício do poder. Diante disso, o agente político aspirante a um cargo eletivo precisa apresentar suas ideias e realizações.

A legislação eleitoral, por meio da reforma eleitoral promovida pela Lei n.º 12.034/2009, introduziu o artigo 36-A à Lei das Eleições, indicando quais são as condutas de promoção pessoal que não são consideradas **propaganda eleitoral antecipada**. A compreensão dos princípios que orientam esse dispositivo é a chave para a distinção entre promoção pessoal e propaganda eleitoral.

*Art. 36-A. Não será considerada propaganda eleitoral antecipada: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)*

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

*dever de conferir tratamento isonômico; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)*

*II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)*

*III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)*

*IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)*

A leitura do primeiro inciso nos indica que qualquer filiado a partido ou até alguém que se apresente como pré-candidato não está proibido de divulgar sua condição de aspirante a um cargo eletivo, podendo mesmo explicitar seu projeto político (“exposição de plataformas e projetos políticos”). Ele pode participar de eventos no rádio, na televisão e na internet com esse fim, com a obrigação de as emissoras e portais observarem a isonomia. O que não pode é o pedido de votos.

O evento deve ter caráter eminentemente informativo. Essa é a primeira chave de distinção entre a promoção pessoal e a propaganda. Quando se informa, se utiliza uma linguagem sóbria, objetiva, voltada para a transmissão da mensagem. O objetivo do emissor é comunicar suas ideias, expor suas realizações, apresentar-se ao público. A lei eleitoral não despreza a realidade da necessidade de se fazer conhecido dos cidadãos-eleitores, mesmo que antes do dia 06 de julho do ano das eleições. Há, contudo, a preocupação de concessão da mesma prerrogativa a todos os que desejam esse tipo de promoção, que deverá ser assegurado pelos responsáveis pelas mídias aludidas.

O que deve ser evitado é a linguagem apelativa, típica de todo processo comunicativo que pretende suggestionar o outro, convencê-lo por meio de recursos retóricos e imagens passionais. Daí que o pedido de voto não precisa estar explícito. A conduta do mediador do evento, as manifestações orientadas do público, a edição do programa, a condução da entrevista, a ostensividade das chamadas para o evento, o uso ulterior das imagens ou a divulgação ulterior dos debates, tudo isso pode, no caso concreto, indicar a intenção de propaganda eleitoral. A repetição, a ostensividade e a utilização da conduta tolerada por meio de certas mídias indica o abuso do direito que o pré-candidato tem de expor-se para fins eleitorais antes do dia 6 de julho do ano das eleições.

O segundo inciso é um reforço a uma garantia do Estado Democrático de Direito: os direitos fundamentais de reunião e de associação previstos no artigo 5º, incisos XVI e XVII. Reuniões partidárias e, o que nos interessa, sua divulgação nos meios de comunicação, não são considerados atos de propaganda eleitoral, quando restritos aos seus objetivos de discutir a “*organização dos processos eleitorais, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições*”.

O terceiro inciso está a se referir à propaganda intrapartidária, aquela que visa à divulgação de ideias e à promoção de biografias no âmbito interno das agremiações. Essa propaganda é direcionada aos filiados de um partido, ocorrendo nos 15 dias anteriores às convenções. A intenção da propaganda intrapartidária é convencer os delegados a escolher os pré-candidatos, filiados que visam à candidatura aos cargos eletivos.

O inciso em comento permite a realização de prévias partidárias, ou seja, reuniões de âmbito partidário que preparem a convenção para a escolha dos pré-candidatos. É uma propaganda voltada para filiados, não para o cidadão-eleitor. Nada impede que a imprensa e que chamadas na internet, por exemplo, divulguem o evento. É notícia de interesse dos eleitores. Contudo, assim como a propaganda intrapartidária não deve ser usada como propaganda eleitoral antecipada, a propaganda dessas prévias não deve servir como meio de propaganda irregular.

O que vai definir a ilicitude da conduta no caso da divulgação das prévias partidárias para o público em geral? No caso concreto, avaliar-se-á: o tipo de linguagem utilizada, se a intenção é informativa ou apelativa; o tipo de mídia utilizada, se há um uso normal ou exagerado, ostensivo, entre outros elementos.

Por fim, o último inciso do artigo 36-A, assegura que os exercentes de cargos eletivos divulguem *“atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral”*.

O parlamentar, e numa interpretação extensiva, o exercente de um cargo no executivo, deve prestar contas de seu mandato e de sua gestão. É, em princípio, uma obrigação. E é também uma forma de promoção de sua pessoa, de seu nome, de sua imagem e de suas realizações perante os cidadãos-eleitores. Nesses atos de prestação de contas, de exercício de um *munus* público, o agente público deve observar o princípio da legalidade, logo sua conduta não pode informar sua eventual candidatura, nem se utilizar da prestação de contas à sociedade como meio de suggestionar eleitores para fins de obtenção de votos.

O espírito dessa permissão deve ser entendido em associação ao previsto no artigo 73, incisos I e II, e também no artigo 74, ambos da Lei n.º 9.504/97:

*Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:*

*I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;*

*II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;(...)*

*Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)*

A legitimidade da conduta do agente público que divulga à população os resultados de sua atuação está na sua restrição aos limites informativos estabelecidos na lei e, também, em circunstâncias que devem ser analisadas em cada caso concreto.

As circunstâncias que caracterizam um ato de promoção pessoal como de propaganda eleitoral são resumidas pelo Tribunal Superior Eleitoral em vários julgados por meio de um tripé conceitual: menção à eleição, menção à candidatura e pedido de votos. Essa vinculação do ato de promoção pessoal a um processo eleitoral específico o define como propaganda eleitoral, mesmo que, e o que é mais comum em casos de propaganda eleitoral antecipada, a conduta se revele implícita, subliminar, sub-reptícia.

A Lei das Eleições e a jurisprudência do TSE nos trazem algumas chaves para identificação da propaganda eleitoral antecipada e a descaracterização como tal de legítimas manifestações políticas de promoção pessoal, como acabamos de observar.

Observamos também que a intenção comunicativa do ato de publicidade (se informativa, ou se apelativa), que o meio de divulgação dos fatos (se comum, ou se abusivo) e que a exploração de situações (se observa os usos e costumes, ou se é ostensiva, exagerada), entre outras circunstâncias que serão analisadas no caso concreto, vão possibilitar o enquadramento da conduta como legítima promoção pessoal ou como propaganda eleitoral antecipada. Essas circunstâncias são pistas para que os futuros candidatos orientem as suas assessorias no sentido de não incorrerem em práticas irregulares ou criminosas.

A título de exemplo, destaca-se recente acontecimento apurado pelo Juízo de Fiscalização e Orientação da Propaganda no Município do Rio de Janeiro no ano de 2011. Trata-se do expediente de afixação de faixas de supostos agradecimentos de moradores a políticos, sobretudo ao Prefeito e a vereadores, pelas melhorias de certo bairro.

O fato chegou a ser noticiado na imprensa (**O Globo**, 06/11/2011). Vereadores têm um instrumento de trabalho que é a indicação legislativa, um pedido de serviço que é realizado aos órgãos do Executivo municipal. Serviços de poda de árvores, de asfaltamento de ruas, melhorias na iluminação, enfim, uma variedade de serviços a cargo do Executivo são solicitados pelos vereadores. Por vezes, antes mesmo de serem atendidos, surgem faixas laudatórias, destacando o nome e o cargo do vereador, associando sua imagem positivamente ao serviço.

Ora, é ilegítima a promoção de uma realização do vereador que obteve a atenção do Executivo municipal para a demanda de um determinado bairro? O Juízo da Fiscalização e Orientação da Propaganda tem entendido que não viola o artigo 36, *caput*, a mera informação aos eleitores das realizações de um agente político junto ao Executivo municipal na sua obtenção bem-sucedida de serviços que beneficiam a população. O Juízo vem se opondo ao meio utilizado para essa divulgação, que resta caracterizado como ato de propaganda eleitoral antecipada.

A ostensividade das faixas nas vias públicas, inclusive em flagrante desrespeito às posturas municipais; seu conteúdo apelativo; sua padronização gráfica em diversos e distantes bairros da cidade; os custos estimados da utilização dessa mídia; a utilização do expediente destacando nomes de políticos que, em tese, têm interesse na reeleição nas próximas eleições municipais, sobretudo os atuais exercentes de mandatos eletivos e seus parentes; e, enfim, a insatisfação crescente da população expressa nas denúncias dirigidas à Fiscalização do TRE-RJ, são circunstâncias que levam à caracterização do expediente como propaganda eleitoral antecipada.

Tal iniciativa popular tem se perpetuado pelos mesmos canais, com variadas denúncias acerca da conduta do candidato, que deve sempre obedecer aos parâmetros legais, estes bem definidos no tocante a tamanho, locais e veículos, nos exatos termos da legislação em comento.



## DA PROPAGANDA PERMITIDA

As regras afetas a esta propaganda em geral encontram-se muito bem definidas na Lei 9.504/97, com as modificações introduzidas pela Lei nº 12.034, de 2009, esta última também conhecida como a Lei da Minirreforma Eleitoral.

Observa-se que as inovações introduzidas no tocante ao tema apenas vieram atender à evolução da vida moderna, circunstância à qual o Poder Legiferante não poderia se manter indiferente.

E, a fim de regulamentar as Eleições 2012, o TSE editou, em dezembro de 2011, a Resolução nº 23.370, que dispõe sobre a propaganda eleitoral e as condutas ilícitas em campanha eleitoral. Em linhas gerais, reproduz os artigos da Lei 9.504/97, trazendo a distinção das condutas permitidas nesse especial período de permissão da propaganda.

O período da propaganda, conforme já mencionado linhas acima, é aquele a partir do dia 06/07/2012, inclusive.

A propaganda nas vias públicas (por meio de cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras) poderá ser feita entre 6 e 22 horas; no tocante a alto-falantes ou amplificadores de som, entre 8 e 22 horas. Nos comícios, a aparelhagem de som fixa pode ser usada entre as 8 e 24 horas.

O candidato não pode doar, oferecer, prometer ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública.

Não será permitida a propaganda: subversiva ou preconceituosa, contra as Forças Armadas; que incite atentados contra pessoas ou bens; que instigue a desobediência civil; que perturbe o sossego etc. (artigo 13 e seus incisos da Resolução 23.370/2009).

Entre outras vedações, encontra-se prática que mereceu muito destaque no passado, hoje proibida obviamente pela notória vantagem evidenciada pela associação de imagens: o “showmício”. Nesse diapasão, o uso do trio elétrico fica restrito à sonorização de comício, este permitido desde que previamente avisado à autoridade policial, a fim de viabilizar a reserva

do lugar contra outro que também pretenda a utilização do espaço.

Faixas, cartazes, pinturas e assemelhados são permitidos, observados os exatos limites de tamanho, bem assim os locais de afixação. Saliente-se que a propaganda não é permitida em estabelecimentos privados de uso comum (cinemas, clubes, estádios, quadras, lojas, centros comerciais etc.), sendo este um dos principais motivos de notificação e/ou multa.

Os impressos podem ser veiculados livremente, devendo tão somente conter informações quanto à tiragem e quanto às pessoas envolvidas na confecção e na ordem de confeccionar.

A imprensa é única forma de propaganda paga e deve obedecer aos limites impostos no que diz respeito ao número de anúncios e diversidade das datas, bem assim o tamanho, no caso de imprensa escrita.

A Internet mereceu a atenção do legislador, conforme já destacado, sendo permitida a propaganda em sítio eleitoral do candidato ou do partido ou da coligação, e ainda por meio das tão conhecidas **redes sociais**, estas muitas vezes alvo de denúncias por ocasião da propaganda antecipada. Vedado o anonimato.

Os casos omissos serão tratados pelo Juiz da Fiscalização em observância aos princípios gerais do Direito e resolvidos a partir de cada caso concreto.

## CONCLUSÃO

Conclui-se, portanto, que, em quaisquer das modalidades de propaganda, seja antecipada ou em período autorizado, o candidato deve observar os parâmetros da legislação própria e, em última análise, os princípios da intimidade e sossego, em contraponto ao da informação e livre expressão, todos merecedores de amparo constitucional.

Todos saem ganhando com este atual posicionamento. A Justiça Eleitoral, que assume o seu escopo social de explicitar como a legislação eleitoral deve ser observada; os partidos e candidatos, que passam a ter uma relação de cooperação com essa Justiça Especializada; e a sociedade, que passa a ter mais um canal de participação política na moralização e aperfeiçoamento do processo eleitoral. ♦