

Propaganda Política

Wladimir Hungria¹

A propaganda política enquadra-se do âmbito da liberdade de informação e de comunicação, encontrando na Constituição Federal seu assento. Assim, dispõe o art. 5, inciso IV, da Carta Magna que é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato. Por sua vez, o art. 220 estabelece que a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto na Constituição Federal, explicitando o seu parágrafo segundo que é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Portanto, é inequívoca a localização da propaganda no catálogo de direitos fundamentais, possuindo, dessa forma, a mais ampla proteção para preservação do seu núcleo fundamental. Observe-se que não se trata de um direito absoluto, mas sim relativo, uma vez que deve ser ponderado com outros direitos fundamentais previstos na Constituição.

Nesse passo, a propaganda não pode ser utilizada com potencialidade lesiva de atingir o núcleo fundamental de outro direito fundamental. Quando utilizada no processo eleitoral, a propaganda alcança uma especial dimensão, uma vez que seu objeto não é somente informar o eleitor das propostas dos partidos e candidatos, mas também influenciar na formação da vontade do eleitor para que escolha aquela proposta mostrada como a melhor, a que representa os interesses dos eleitores.

Evidente que a propaganda política enfeixa linhas ideológicas, sendo necessária uma regularização do seu exercício, harmonizando-o com o comando constitucional, bem como permitindo o acesso igualitário,

¹ Juiz de Direito do TJERJ.

isonômico, dos partidos existentes, priorizando-se os debates de ideais. Há, pois, um complexo sistema normativo que regulamenta o exercício da propaganda política, destacando-se a Lei n. 9.504-97, alterada recentemente pela minirreforma eleitoral prevista na Lei n. 12.034, artigos ainda vigentes do Código Eleitoral e resoluções emanadas do colendo Superior Tribunal Eleitoral.

A propaganda política pode ser dividida em quatro modalidades, quais sejam, a propaganda partidária, a propaganda intrapartidária, a propaganda eleitoral e a propaganda institucional.

Diante da abrangência e da complexidade da questão, serão analisados no presente trabalho aspectos tão somente concernentes à propaganda eleitoral.

Rodrigo López Zilio, in *Direito Eleitoral*, terceira edição- 2012, pg. 282, conceitua a propaganda eleitoral como “a que visa a captar o voto do eleitor, com o fim de conquistar mandato eletivo”, destacando, mais a frente, que é “o método mais democrático e contundente de apelo ao eleitor, com o desiderato de obter a simpatia e o crédito da confiança do titular da capacidade eleitoral ativa. A propaganda eleitoral consiste na força motriz de todo o processo eleitoral, na medida em que é o método de maior aproximação entre o candidato e seu público-alvo (eleitor)”.

Segundo a precisa conceituação de José Jairo Gomes, in **Direito Eleitoral**, sétima edição – 2011, p. 326, a propaganda eleitoral pode ser classificada quanto a forma de realização, sentido, momento em que é levada a efeito.

Na primeira hipótese, pode ser expressa ou subliminar. “Enquanto a expressa se patenteia de maneira clara e inequívoca, a subliminar procura influenciar o receptor sem deixar entrever que há uma mensagem sendo transmitida, ou seja, atua abaixo do liminar” (p. 326). Quanto ao sentido, “pode a propaganda ser positiva ou negativa. Naquela, exalta-se o beneficiário, sendo louvadas as suas qualidades, ressaltados seus feitos, sua história, enfim, sua imagem. Já a negativa tem por fulcro o menoscabo ou a desqualificação da pessoa, sugerindo que não detém os adornos morais ou aptidão necessária à investidura em cargo eletivo” (p. 326). No que tange

ao momento de sua realização, “pode ser tempestiva ou extemporânea. Será tempestiva ou azada se ocorrer dentro do período legal demarcado; tal lapso inicia-se no dia 6 de julho do ano da eleição, encerrando-se no dia do pleito (Lei n. 12.034/2009, art. 7º) Qualificar-se-á, porém, de extemporânea, irregular, se levada a cabo fora desse período, sujeitando os agentes responsáveis pela sua criação e divulgação, bem como o beneficiário, quando demonstrado seu prévio conhecimento à sanção pecuniária prevista no artigo 36, § 3º, da LE” (p. 326).

A propaganda deve ainda atender aos princípios da legalidade, da liberdade, da isonomia, da veracidade, da transparência e da responsabilidade.

No que se refere às condutas permitidas pela legislação antes do período eleitoral (6 de julho do ano eleitoral), o art. 36, “A”, da Lei n. 9.504 estabelece que pré-candidatos ou filiados a partidos políticos podem participar de entrevistas, debates, inclusive com a exposição das plataformas e projetos políticos, desde que não haja pedido de voto e que seja observado pelos meios de comunicação tratamento isonômico.

Nota-se, assim, a preocupação do legislador com a liberdade de informação, com o debate de ideias, ideologias, programas políticos, mesmo antes do período eleitoral, reforçando a participação popular na formação da vontade do Estado, em expressão maior da cidadania. A garantia da isonomia é importantíssima, pois resguarda o equilíbrio, a legitimidade de um pleito eleitoral que se realizará. Nesse passo, é regulamentada a propaganda eleitoral, sendo vedada a propaganda paga no rádio e na televisão (art. 44 da Lei n. 9.504 e art. 32, *caput*, Resolução TSE n. 23.370/11,).

Não obstante, é permitida a propaganda paga na imprensa escrita (jornais, revistas e tabloides), mas nos limites legais (art. 44, *caput*, da Lei n. 9.504 e art. 26, *caput*, da Resolução TSE n. 23.370/11). Mas a propaganda paga não é admitida na televisão e no rádio. A distinção se deve pelo fato de a imprensa escrita ter um alcance menor e não depender de concessão ou permissão do poder público.

Destaque-se que se houver violação aos dispositivos legais que vedam a propaganda eleitoral extemporânea, os seus envolvidos responderão solida-

riamente, podendo ser imposta multa, sem prejuízo de eventual responsabilização por abuso de poder político ou econômico, além de outras sanções.

Importante questão diz respeito quanto ao prévio conhecimento do beneficiário da propaganda eleitoral prematura. Observa-se que a legislação eleitoral adotou a responsabilidade subjetiva. Nesse passo, o art. 40, b, *caput*, da Lei . 9.504 e o art. 74, *caput*, da Resolução TSE n. 23.370/11, dispõem que a representação sobre propaganda irregular seja instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso não seja ele o responsável.

Não obstante, é importante a lição exarada por Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro, *in Propaganda Política*, 2012, p. 95, que estabelece: “a alegação de carecer o beneficiário de prévio conhecimento haverá de ser analisada com temperamentos e segundo as circunstâncias do caso concreto, não podendo servir de escudo para práticas ilícitas”. E, às folhas 97 dispõe que é “possível, por conseguinte, que a situação concreta, com suas peculiaridades, revele a inviabilidade de o candidato não ter tido prévio conhecimento da propaganda, sem embargo da hipótese – ainda mais incontestável – de ser ele próprio o responsável direto por sua realização ou dela participar”.

Saliente-se que o beneficiário ainda pode ser intimado pela Justiça Eleitoral para que retire a propaganda eleitoral ou a regularize. Se o vício não for sanado ou removido, a intimação configurará inequívoco prévio conhecimento. Nesse sentido o parágrafo único do art. 40, b, da Lei n. 9.504, *verbis*:

“A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do acaso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento do propaganda.”

Enalteça que a Resolução TSE n. 23.370/11, art. 74, parágrafo segundo, permite ainda que a intimação pode ser feita por candidato, parti-

do político, coligação ou pelo Ministério Público.

A legislação eleitoral não permite alguns tipos de propaganda, mesmo no período eleitoral, diante do seu poder nocivo, ou mesmo da possibilidade de desequilibrar o pleito, podendo configurar abuso do poder econômico ou político. Dessa forma, o art. 43, caput, do Código Eleitoral, prevê diversas situações em que a propaganda não é tolerada, destacando as que se referem a processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social ou de preconceito de raça ou de classes e instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública (incisos I e IV).

Por sua vez, a Lei n. 9.504 também dispõe sobre diversas modalidades de propaganda que são vedadas, tais como: a distribuição de bens, brinde ou vantagens; vedação a realização de showmício e a proibição da propaganda eleitoral em *outdoors*.

No que concerne ao *showmício*, destaque-se que também é vedada a utilização de trio elétrico, consoante o §10 do art. 39 da Lei n. 9.504. Todavia, a aparelhagem pode ser usada para sonorização de comícios no horário compreendido entre as 08 e as 24 horas.

Quanto à propaganda em *outdoors*, a legislação permite a propaganda em placas que não excedam 4m² – não compreendo que placas de tamanhos iguais ou inferiores sejam *outdoors* para os fins da lei. Ocorre que a justaposição de placas, ultrapassando as medidas acima, pode equiparar-se a *outdoors*. Portanto, a conduta é vedada.

A legislação ainda veda a propaganda em bens públicos de uso comum ou especial. Assim, não pode ser feita propaganda em bens que pertençam ao poder público, ou que dependam de sua permissão ou concessão, notadamente em postes de iluminação pública, passarelas, viadutos, pontes, parada de ônibus, escolas, postos de saúde, dentre outros.

Vale mencionar que a conceituação de bens de uso comum na legislação eleitoral é mais ampla do que aquela utilizada pelo Código Civil. Dessa forma, bens de uso comum para fins eleitorais são aqueles definidos pelo Código Civil e também os que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada (art. 37 da Lei n. 9.504).

A questão que envolve a liberdade de religião e a proibição de propagando em igrejas e templos em geral, foi muito bem enfrentada por Luiz Márcio Pereira e Rodrigo Molinaro, que assim se manifestaram:

“A liberdade de religião é um direito fundamental inviolável (CRFB, art. 5º, VI) e abrange todas as crenças, que são respeitáveis. No entanto, esse direito não pode, em hipótese alguma, ser manipulado, de forma escusa, para a obtenção de vantagens pessoais, políticas, financeiras ou eleitorais, sobretudo mediante ardis empregados em aproveitamento à boa-fé e a fragilidade alheias. Aqueles que se utilizam da religião com esse intuito revelam, mais que a violação a direitos jurídicos e éticos, o desrespeito à própria religião que dizem professar e aos que, sinceramente, se filiam àquela doutrina. Misturar religião com política, fé com eleição, é acintoso.” (p. 167, *op. cit.*).

A propaganda eleitoral é permitida em bens particulares, mas desde que realizada de forma espontânea e gratuita, com a expressa anuência do proprietário ou possuidor do bem. Pode, portanto, a propaganda ser veiculada em automóveis particulares, com adesivos, bandeiras e inclusive com placas, mas desde que não ultrapasse 4m².

No dia da eleição, o art. 39, parágrafo quinto, da Lei n. 9.504, prevê como crime a arregimentação do eleitor; a propaganda em boca de urna. Ou seja, é vedada qualquer propaganda. Todavia, a manifestação individual e silenciosa do eleitor por partido político, candidato ou coligação, com o uso de camisa, boné, broche ou adesivo, não configura propaganda para fins eleitoral, sendo a conduta permitida. Mas a aglomeração de eleitores utilizando adereços políticos pode configurar a propaganda indevida.

As caminhadas, passeatas e carreatas são permitidas e independem de prévia autorização, devendo apenas ocorrer a comunicação a autoridade policial com antecedência mínima de 24 horas a fim de se assegurar a prioridade, bem como para que possa a autoridade policial adotar as medidas

para garantir a realização do evento, como a organização do tráfego. As passeatas podem ser realizadas até 22 horas da véspera do pleito. É importante não confundir a passeata, caminhada ou carreatas, com comício, porquanto os comícios não podem ser realizados desde 48 horas antes até 24 depois da eleição. ◆