

# Propaganda eleitoral

*Paulo Henrique dos Santos Lucon*<sup>1</sup>  
Advogado

## 1. Introdução

No Brasil, os crescentes gastos com propaganda institucional, tanto pela divulgação de programas governamentais quanto por meio da propaganda divulgada pelas assim denominadas “estatais”, têm revelado uma relação as mais das vezes tóxica no campo político: a propaganda institucional tem sido utilizada como marketing político-eleitoral velado, que em grande medida contribui para a perpetuação do poder político de determinados grupos.

Assim utilizada de modo exagerado, a propaganda institucional foge de seu objetivo: promover ações destinadas a atender ao interesse público e prestar contas à sociedade sobre o uso do dinheiro público. Grande parte dessa forma de divulgação tem sido utilizada como mecanismo de manipulação social, induzindo a opinião pública a pender para esta ou aquela direção, conforme os interesses dos detentores do poder naquele momento. A possibilidade de reeleição para os cargos do Executivo propicia ainda mais o uso da máquina pública com fins eleitoreiros.

Por outro lado, a propaganda eleitoral propriamente dita (não velada), longe de exercer seu papel como instrumento de divulgação de novos programas, ideologias partidárias que venham a renovar e dar novos ares à política nacional a cada pleito, tem sido feita única e exclusivamente para angariar votos. E o seu custo, cada vez mais elevado, quebra a isonomia que deve haver entre os candidatos e, por consequência, compromete a legitimidade do resultado das eleições e põe em descrédito a política nacional.

Faz-se necessária, portanto, a elaboração de novas regras na legislação atual, de modo a reduzir os gastos com as campanhas eleitorais, com a instituição de um teto, numérico ou percentual, bem como a redução da propaganda institucional ao mínimo necessário.

## 2. Desvio de finalidade das propagandas eleitoral e institucional: perpetuação do poder

O Tribunal Superior Eleitoral conceitua propaganda eleitoral:

*A propaganda eleitoral tem por finalidade levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou as*

<sup>1</sup> Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Vice-Presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) e Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Foi juiz no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo de 2004 a 2011, na classe jurista.

*razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública. (TSE, Res. nº 22.233, de 8.6.2006, rel. Min. José Delgado).<sup>2</sup>*

A propaganda eleitoral, mais do que divulgar os nomes e números de partidos e candidatos, quando bem utilizada e atendidos os princípios da isonomia entre os candidatos e do equilíbrio da disputa, é instrumento de renovação da política nacional, expressão da democracia a demonstrar a possibilidade de livre escolha pelo povo que, pelo voto, elege seus governantes.

Não é, entretanto, o que tem ocorrido e o descrédito geral em que caiu nos últimos anos fez com que a propaganda eleitoral seja vista atualmente com desinteresse por parcela expressiva da população e até mesmo encarada como motivo de chacota ou como simples “poluição visual”.

Em entrevista concedida ao site Observatório da Imprensa, o sociólogo Marcos Coimbra destaca que:

*O excesso de produção e a construção muito fantasiosa de candidaturas provocam no eleitor uma reação natural de desconfiança e acabam sendo um investimento cujo retorno efetivo é cada vez mais questionável. Eu acho que as campanhas gastam cada vez mais para atingir cada vez menos pessoas e convencê-las efetivamente.*

Coimbra afirma ainda que a legislação eleitoral brasileira precisa ser repensada:

*Enquanto tivermos centenas de candidatos aos cargos proporcionais, a complicação da escolha do candidato se agrava a cada eleição. Esse investimento maciço em custos de campanha é uma tentativa de algumas pessoas que têm dinheiro de furar essa enorme dificuldade de contatar o eleitor.<sup>3</sup>*

Na verdade, necessária é uma ampla reforma política, estruturada em primeiro lugar por modificações na Constituição Federal, para que, em seguida, sobrevenham alterações legislativas. No campo infraconstitucional, imperiosa é a criação do voto distrital misto, com um sistema que contemple o voto distrital e o voto proporcional, mas sem o malfadado quociente eleitoral, que faz com que surjam candidaturas midiáticas e despojadas, que carregam outros candidatos sem a menor representatividade.

No que diz respeito à propaganda eleitoral, a razão para tanto descrédito deve-se também à sua utilização fora de seu objetivo primordial. E os valores despendidos, cada vez maiores, bem como a inexistência de um teto que limite esses gastos, geram total desequilíbrio entre os concorrentes. Quem dispõe de mais recursos financeiros contra os melhores profissionais de marketing, produz as melhores mídias e valendo-se da

---

<sup>2</sup> Res. nº 22.233, de 8.6.2006, rel. Min. José Delgado.

<sup>3</sup> O preço de uma eleição. Cf. “Observatório da Imprensa”. Por Lília Diniz. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/49320>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

*espetacularização* da campanha, angaria mais votos.<sup>4</sup> Por outro lado, aqueles que têm menor poder aquisitivo são excluídos da disputa ou forçados a celebrar alianças instáveis e a fazer lobby com os demais; quanto aos partidos menores, são transformados em simples peças de barganha.

Outra agravante é que aqueles que já ocupam um mandato eletivo têm maiores chances de se manter nessa posição e auxiliar aliados a conquistarem os cargos almeçados. Muito desse quadro também se deve ao desvio de finalidade da propaganda institucional, como será abordado mais adiante.

Portanto, muitos candidatos e partidos, não raro munidos de boas ideias e intenções, sem o suporte financeiro adequado, têm infinitamente reduzidas as chances de alcançar sucesso na busca por mandatos eletivos.

Isso não quer dizer que, necessariamente, os menos favorecidos sejam os melhor intencionados ou vice-versa. O fato é que a falta de renovação nos cargos públicos eletivos gera a perpetuação no poder, mantendo sempre as mesmas figuras no circuito político, não permitindo que novas ideias e ideologias sejam divulgadas e colocadas em prática.

Os pequenos partidos políticos, por sua vez, têm sido utilizados nas coligações partidárias apenas com o objetivo de aumentar o tempo de propaganda no horário eleitoral gratuito nas emissoras de rádio e TV.<sup>5</sup>

A perpetuação do poder se deve, igualmente, ao desvirtuamento da propaganda político-institucional. Esse tipo de divulgação paga pelos cofres públicos deve ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, ainda que subliminarmente. Não podem, em suma, induzir a população a achar que determinado político é a melhor opção para as próximas eleições. Quando bem utilizada, promove ações positivas para o bem-estar local, regional ou mesmo nacional, nos campos da saúde, educação, preservação ambiental, inclusão social de minorias etc. O mais importante é que a correta propaganda institucional valoriza o dinheiro público nela investido e ao mesmo tempo presta contas à sociedade do mandato exercido.

Por outro lado, quando mal utilizada, o conteúdo desse tipo de propaganda não tem caráter meramente informativo e, na prática, é divulgação persistente e repetitiva das melhorias proporcionadas por determinado governo e determinados governantes que, aos olhos da maioria dos destinatários, são muito mais competentes dos que os demais. Acaba, portanto, por manipular a realidade aos olhos da população, mantendo no poder quem já está nele e prejudicando as chances de renovação e mudanças com o fechamento dos quadros da política nacional.

Essa prática sempre existiu em maior ou menos escala e foi bem marcante nos anos 1960, quando a propaganda institucional teve seu ápice como forma de manipulação de opinião pública e era feita, principalmente, pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais

<sup>4</sup> O filósofo Roberto Romano afirma que, com os filmetes “absolutamente magníficos, que vendem felicidade [...] a propaganda tende perigosamente a tornar um processo que é democrático em um processo autoritário”. Aduz, ainda, que “os partidos têm donos que muitas vezes estão na direção há mais de trinta anos. Eles controlam os cofres, a destinação do Fundo Partidário, as alianças, o tempo de TV, e permitem que candidatos cheguem à televisão ou não”. O preço de uma eleição. Cf. “Observatório da Imprensa”. Por Lília Diniz. 07/09/2012. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/49320>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

<sup>5</sup> Justiça Eleitoral. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 5 out. 2013.

para preparar a opinião pública brasileira para a derrubada do então Presidente da República, João Goulart.<sup>6</sup>

Entretanto, passados tantos anos e agora, em período democrático mais longo da história do Brasil, a propaganda institucional continua muitas vezes sendo utilizada como forma de promover a imagem pessoal de candidatos e partidos, visando angariar votos em eleições futuras, inclusive patrocinada também por interessados em manter seu status no poder.

É importante lembrar que a Constituição Federal não proíbe a divulgação de ações governamentais. O que se proíbe, até em atendimento ao princípio da moralidade, é a promoção de caráter pessoal e eleitoreira, ainda que de forma velada.<sup>7</sup>

O mesmo se diz quanto à propaganda feita por empresas estatais, que deveriam ater-se a divulgar as finalidades da instituição, sua conduta e ações de responsabilidade social, prestando contas dos recursos públicos nelas investidos. Não devem, portanto, noticiar e enfatizar repetidamente atos favoráveis ao governo.

### 3. Necessidade de redução do custo das campanhas eleitorais, da propaganda institucional e proibição de reeleição

É inegável que tanto as regras de propaganda eleitoral e institucional impostas pela legislação quanto os valores éticos e morais de respeito à vontade popular têm sido sistematicamente violados em razão dos problemas acima apontados.

A propaganda eleitoral ilícita tem sido feita de maneira subliminar, a partir de uma “estratégia de *marketing* construída para legitimar propagandas de governo identificadas com os gestores públicos”, como bem colocado por Leonardo Cardoso e Silva:

*[...] 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.<sup>8</sup>*

Vale ressaltar que a instituição de reeleição na Constituição Federal pela EC nº 16/97 em muito contribuiu para essa prática, prestando um completo desserviço ao país.

<sup>6</sup> GOMES, Neusa Demartini. *Formas persuasivas de comunicação política*. EdPUC-RS. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Propaganda\\_institucional](http://pt.wikipedia.org/wiki/Propaganda_institucional)>. Acesso em: 7 jan. 2014.

<sup>7</sup> CF, art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

<sup>8</sup> 1º Seminário de Direito Eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Série Aperfeiçoamento de Magistrados. Disponível em: <[http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral\\_171.pdf](http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeiçoamentodemagistrados/paginas/series/7/seminariodedireitoeleitoral_171.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2014.

A possibilidade de reeleição para a chefia do Poder Executivo, sem sequer exigir desincompatibilização quando se tratar do mesmo cargo, ajuda e muito a manter no poder quem nele está.

Se, por um lado, quatro anos podem parecer pouco para a implementação e desenvolvimento de determinados projetos, a permanência no cargo por mais tempo mantém uma agenda política momentânea, sem projetos políticos duradouros que sejam efetivamente benéficos ao país.

Com a possibilidade de reeleição, o uso da propaganda institucional é a principal estratégia adotada pelos ocupantes desses cargos, seja para manter-se neles, seja para preparar seus sucessores. Portanto, os eventuais benefícios que adviriam de um período maior no cargo caem por terra, se comparados aos malefícios da reeleição, extremamente nociva à Democracia e à necessidade de alternância no poder que lhe é característica.

Em relação à propaganda eleitoral, os custos crescentes têm contaminado os quadros políticos. Em matéria veiculada sob o título “Eleições elitizadas 2012”<sup>9</sup>, Alberto Dines destaca que:

*A regulamentação da propaganda eleitoral – teoricamente uma ferramenta democrática – do jeito que foi concebida e se desenvolveu está se tornando uma barreira para o acesso do cidadão à vida política, quando deveria ser o contrário. À medida que os cartazes, panfletos, santinhos, faixas de rua e jingles de rádio foram sendo substituídos por material televisivo de alta qualidade, os custos de produção tornaram-se astronômicos e proibitivos. A propaganda gratuita é teoricamente gratuita, os Tribunais Regionais Eleitorais garantem a veiculação proporcional do material propagandístico, mas a produção de 30 segundos de TV em alta definição chega facilmente à casa dos 250 mil reais. A candidatura a um posto eletivo já não representa o sonho de um cidadão, é um investimento, investimento pesado, que poucos têm condição de bancar. E o que acontece? Este cidadão é obrigado a buscar parceiros, além do universo partidário, em empresas, confissões religiosas ou lobbies – legais ou ilegais.*

Têm sido relativamente frequentes as tentativas (por enquanto, infrutíferas) de reduzir os custos das campanhas eleitorais e, assim, conter o abuso do poder econômico, vedado pela Constituição Federal. A legislação eleitoral historicamente busca impedir o desequilíbrio financeiro entre os concorrentes ao pleito. No entanto, nenhum sistema eleitoral pode ser caracterizado como imune à fraude, pelas várias deformações naturais do processo eleitoral e, principalmente, da forma de captação que sempre traz embutido interesses daquele que doa e daquele que recebe doações. Assim é que, do ponto de vista da formação lógica não há que se considerar imperfeito qualquer desses sistemas, mas do ponto de vista da forma de captação e aplicação de recursos, nenhum deles apresenta garantias de que haverá lisura no pleito, quanto aos recursos de campanha.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> DINES, Alberto. Editorial do “Observatório da Imprensa” na TV, nº 655, no ar em 4 set. 2012.

<sup>10</sup> MEDINA, Ademir Ismerim. *Comentários à Lei Eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

Atualmente, a fixação do limite de gastos com as campanhas eleitorais fica a critério dos partidos políticos; o teto existe apenas para os doadores em suas contribuições (Lei nº 9.504/97, art. 23, § 1, I e II e art. 81, § 1º). Por isso, é necessária e urgente a imposição de limites de gastos também para os candidatos, como forma de garantir disputas mais isonômicas e, conseqüentemente, mais legitimidade ao resultado das eleições.

A Lei nº 11.300/2006 alterou a Lei nº 9.504/97, dispondo sobre a propaganda e respectivo financiamento e prestação de contas, na tentativa de reduzir os gastos e garantir isonomia entre os candidatos, evitando o abuso do poder econômico. Entretanto, logo na eleição seguinte, segundo divulgado na imprensa, a arrecadação foi 83% maior do que na anterior e as campanhas foram 87% mais caras que as de 2004. Na seguinte, em 2008, 56,77% mais caras que as anteriores que, em 2004, ficaram em R\$1.055.000.000,00.

Por sua vez, o PLS nº 146/2011<sup>11</sup>, que seguirá para votação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, busca definir um teto para as campanhas, fixando limites de gastos para os candidatos com base nas despesas realizadas na eleição imediatamente anterior ao da vigência da nova lei.

Pelo projeto, nas eleições para presidente, governador e senador, o teto será a média dos gastos declarados na prestação de contas dos dois candidatos mais votados na correspondente circunscrição eleitoral. Nas eleições para deputado federal, o limite será a média dos gastos declarados na prestação de contas dos candidatos eleitos para a Câmara dos Deputados naquele estado. Para deputados e vereadores, o limite será a média dos gastos declarados pelos candidatos eleitos para a correspondente Casa Legislativa. E havendo 2º turno, os gastos adicionais ficarão limitados em 1/3 do limite estabelecido para o 1º turno.

O cálculo desses limites e a atualização monetária ficarão a cargo da Justiça Eleitoral de cada circunscrição e a penalidade para gastos ilícitos será a não outorga ou a cassação do diploma do candidato beneficiado.

Já a Lei nº 12.891/2013, a denominada *minirreforma eleitoral*, alterou as Leis nºs 4.737/65 (Código Eleitoral), 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e 9.504/97 (Lei das Eleições) numa tentativa, segunda a justificativa apresentada, de diminuir o custo das campanhas eleitorais e garantir igualdade de condições entre os candidatos. O projeto aprovado, entretanto, contém alterações extremamente tímidas.

Como a data das convenções para escolha de candidatos foi reduzida em apenas dois dias, pouquíssimo foi alterado em relação à norma anterior (art. 8º, Lei nº 9.504/97). A proposta inicialmente apresentada era de alteração do período de realização de propaganda eleitoral e conseqüentemente, das convenções partidárias para escolha de candidatos em cerca de 30 dias. Entretanto, o Congresso Nacional entendeu ser inconveniente tal redução. Portanto, a similitude entre a redação atual da Lei das Eleições gerou uma alteração inócua, de pouco ou nenhum efeito prático em relação ao período de realização da campanha eleitoral e menos ainda sobre o seu custo.

Outra modificação abre a possibilidade de parcelamento das multas eleitorais em até 60 meses (art. 11, § 8º, inc. III, Lei nº 9.504/97). A quantidade excessiva de parcelas, principalmente no que diz respeito aos partidos políticos e aos candidatos com mais recursos financeiros, torna a sanção absolutamente ineficaz. Não se pode esquecer que

<sup>11</sup> Congresso em Foco. Comissões. Acesso em: 30 dez. 2013.

os valores das multas por infrações às normas que regem a propaganda são irrisórios se comparados aos benefícios incalculáveis gerados pela propaganda irregular ou ilícita: uma vez realizada, está na mente da população, eleitores em potencial. Compensa, portanto, correr o risco de ser multado.

Noutro tópico, a Lei limitou gastos com cabos eleitorais (e alimentação de pessoal) e aluguel de veículos, o que dificilmente dará resultados, por deixar de lado condutas e despesas que geram gastos infinitamente maiores. Além disso, prejudica candidatos menos favorecidos que, sem veículos próprios ou em número insuficiente, recorrem ao aluguel de automóveis.

Por fim, ao dispensar de comprovação em prestação de contas a cessão de bens móveis limitadas a R\$ 4.000,00 e as doações estimáveis em dinheiro entre candidatos, partidos ou comitês, não andou bem o legislador (art. 28, § 6º, inc. I e II, Lei nº 9.504/97). No primeiro caso, permite-se que determinada pessoa doe, por exemplo, o valor máximo em dinheiro (10% dos rendimentos brutos) e, “por fora”, faça uma cessão de bens, ultrapassando assim os limites legais de maneira velada. Na segunda hipótese, a Lei dispensa de comprovação as doações estimáveis em dinheiro feitas entre candidatos, partidos ou comitês financeiros que, sabe-se, não raro são milionárias e efetuadas por transferências on-line.

Curiosamente, o projeto não cuidou da propaganda que antecede o período eleitoral, senão para, basicamente, excluir condutas caracterizadoras de propaganda antecipada. É certo que o candidato à reeleição, por ocupar o poder, sai em manifesta vantagem, pois, muito mais exposto à mídia, acaba por indiretamente ter tratamento desigual. Pior situação ocorre com os candidatos que têm alguma vantagem por deterem regularmente espaço na imprensa falada (televisiva ou radiofônica). Abre-se, portanto, mais uma brecha para a continuidade da propaganda velada.

Deixou o legislador, ainda, de regulamentar de forma adequada a propaganda na internet, instrumento acessível a todos que, devidamente utilizado, constitui umas das formas de se garantir alternatividade nos cargos eletivos, pelo menos no que diz respeito à capacidade de divulgação de ideias e propostas no campo político.

Por fim, a Lei nº 12.891/2013 incluiu na Lei das Eleições o art. 36-B<sup>12</sup>, o qual contém a proibição de convocação da imprensa para propaganda ou ataques. A inovação legislativa constante no art. 36-B proíbe expressamente, sob pena de caracterização de propaganda antecipada, as autoridades enumeradas de convocar a imprensa para divulgar atos que constituam “propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições”.

O parágrafo, por sua vez, veda a utilização de imagens ou símbolos, com exceção dos símbolos da República Federativa do Brasil (bandeira, hino, armas e selo nacionais).

A definição do que sejam atos que denotem propaganda política ou ataques acabará por ser feita pelo Judiciário diante das peculiaridades de cada caso concreto levado à sua apreciação. Por ora, pode-se dizer que a caracterização da conduta exige o fim específico de convocar os meios de radiodifusão para esse tipo de divulgação.

<sup>12</sup> Art. 36-B. “Será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições. Parágrafo único. Nos casos permitidos de convocação das redes de radiodifusão é vedada a utilização de símbolos ou imagens, exceto aqueles previstos no § 1º do art. 13 da Constituição Federal”.

Portanto, foram deixadas de lado, mais uma vez, alterações importantes na legislação que realmente fariam alguma diferença. Hoje, entre outros problemas quanto à propaganda, a norma chega ao cúmulo de permitir a realização de propaganda nas dependências do próprio Legislativo (Lei nº 9.504/97, art. 37, § 3º).

Quanto à fiscalização sobre os recursos e gastos, apesar de ser feita pela Justiça Eleitoral de forma rigorosa, a legislação é extremamente branda e, muitas vezes, omissa. Ainda há inúmeras formas de “justificar” a origem ilícita de recursos, entre elas o denominado “caixa 2”, que, às avessas, dá ares de licitude a valores angariados e utilizados ilicitamente. Esquece-se o legislador eleitoral daqueles que têm grandes ideias, não têm recursos para despender em propaganda eleitoral e se aventuram em disputas contra aqueles que já estão no poder.

É inegável que a grande disparidade entre os gastos realizados pelos candidatos ao mesmo cargo é nociva e macula todo o processo eleitoral.

O tema de contenção dos gastos com as campanhas eleitorais e a redução, ao mínimo necessário, das campanhas político-institucionais como forma de evitar o uso dos poderes econômico e constituído nas eleições, ao lado da proibição de reeleição para a chefia do Poder Executivo são temas que precisam ser enfrentados com coragem e ter em vista o interesse público.

Certamente, surtiria resultado positivo a fixação de um teto em limites razoáveis baseados nas médias dos gastos em anos anteriores ou em um valor numérico fixo. Seriam também positivas a limitação da propaganda institucional ao estritamente necessário e o seu controle rigoroso ou mesmo vedação em ano eleitoral. O fim da reeleição permitiria a contenção de gastos em propaganda institucional e auxiliaria a renovação dos quadros políticos.

O país necessita urgentemente de uma reforma política e eleitoral e esta tarefa será impossível enquanto não houver, de fato, vontade política para tanto.

Enquanto se espera por mudanças, a total disparidade entre os candidatos gerada pelo poder do dinheiro em algumas campanhas, o uso da máquina pública como meio de propaganda pelos detentores do poder e a possibilidade de reeleição continuam a transformar as eleições no Brasil em uma disputa absolutamente desigual.

#### **4. Propaganda eleitoral antecipada**

De acordo com o art. 36 da Lei nº 9.504/97, que estabelece as normas para a realização das eleições no país, a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano em que se realizar a eleição. Para o caso de descumprimento dessa regra, prevê-se a imposição de multa no valor de cinco mil a vinte e cinco mil reais ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior. Essa determinação legal é uma decorrência lógica da escolha política do legislador brasileiro em restringir as atividades político-eleitorais a um curto período de tempo imediatamente anterior à data de realização das eleições. As convenções partidárias para a escolha dos candidatos, por exemplo, são feitas apenas no período de 12 a 30 de junho do ano em que se realizar a eleição, conforme estabelece o art. 8º da Lei das Eleições.

Essa opção, que se pode denominar de “restritiva”, da legislação brasileira quanto ao período das campanhas eleitorais é justificada nos dias de hoje pela necessidade



que se faz ecoar de reduzir os elevados gastos despendidos nas eleições – tema este, aliás, que está na pauta do Supremo Tribunal Federal por conta do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650. A título de ilustração, na eleição presidencial de 2010, apenas os dois candidatos que disputaram o segundo turno tiveram juntos, em pouco mais de cem dias de campanha, despesa próxima a ordem de 260 milhões de reais, conforme prestação de contas declarada ao Tribunal Superior Eleitoral.

Fato é que diante da norma posta que veda a realização de propaganda eleitoral antes do dia 5 de julho do ano em que se realizar a eleição, incumbe à Justiça Eleitoral oferecer respostas às dúvidas decorrentes da sua interpretação. Conquanto tenha fixado um período determinado para a realização da propaganda eleitoral, a Lei nº 9.504/97 não estabeleceu de maneira expressa critérios específicos que permitam distinguir os atos que configuram propaganda eleitoral antecipada daqueles que decorrem do exercício de direitos fundamentais, como o direito à liberdade de expressão (CF, art. 5º, inc. IV).

Apenas dois artigos da Lei das Eleições, ambos com redação dada pela Lei nº 12.891 de 11 de dezembro de 2013, fornecem parâmetros de orientação ao intérprete. O art. 36-B, *caput*, estabelece que:

*Será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições.*

Já o art. 36-A dessa mesma lei enumera em seus incisos as seguintes hipóteses, que se verificadas não serão consideradas propaganda eleitoral antecipada: (inc. 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, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;*

(inc. II)

*A realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intra-partidária;*

(inc. III) “a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária e pelas redes sociais”; (inc. IV) “a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos”; (inc. V) “a manifestação e o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais”.

Ciente de que uma série de atos relacionados com as campanhas eleitorais é praticada muito antes da data estipulada pela lei, o legislador, como se pode depreender, procurou assegurar que o natural debate de ideias que precede uma eleição não viole a igualdade de oportunidades entre os pretensos candidatos. A participação de um único candidato em um programa de televisão, por exemplo, para a exposição da sua plataforma de governo, configuraria um injustificado tratamento desigual em seu benefício.

Com relação à propaganda eleitoral extemporânea nas redes sociais, o Tribunal Superior Eleitoral, em setembro de 2013, quando do julgamento do Recurso Especial nº7464.2012.620.0003, sob a relatoria do Ministro Dias Toffoli, já havia fixado entendimento de que a veiculação de mensagem em rede social, independentemente de seu conteúdo, não configura propaganda eleitoral antecipada. Nessa ocasião, o TSE decidiu, por maioria de votos, que as redes sociais, em função da sua natureza (restrita aos usuários que a ela acedem), não são veículos de comunicação aptos a veicularem mensagens que mereçam ter seu conteúdo analisado pela Justiça Eleitoral. Dado que as mensagens veiculadas nessas redes sociais, segundo o Min. Dias Toffoli, “possuem caráter de conversa restrita aos seus usuários previamente aceitos entre si”, eventual intromissão do Poder Judiciário nesses espaços configuraria injustificada violação à liberdade de expressão. A Ministra Cármen Lúcia, aliás, nesse mesmo julgamento, fez uso de uma metáfora que bem ilustra o real significado da intervenção do Poder Judiciário nas redes sociais: “Para mim, (o Twitter) é apenas uma mesa de bar virtual”. Nota-se, portanto a tendência salutar de liberar o uso e punir apenas os excessos efetivamente capazes colocar em risco o equilíbrio entre os candidatos.

O Tribunal Superior Eleitoral, a propósito, considera propaganda eleitoral antecipada as manifestações que, previamente aos três meses anteriores à data de realização das eleições, visam influenciar o convencimento do eleitor a respeito do pleito futuro. Segundo um conjunto de decisões, isso pode acontecer tanto com a divulgação de uma candidatura fora do prazo legal quanto com a veiculação de propostas e de outras razões que levem a inferir que o beneficiário da propaganda seja o mais apto para a função pública (nesse sentido, v.g. RP. nº 203142/SE, rel. Min. Marcelo Ribeiro).

Questão interessante, porque sutil, surge nos casos de manifestações que dizem respeito aos ocupantes de cargo público, sejam elas favoráveis a eles ou não. Comumente, em reação ao pronunciamento de um chefe do Poder Executivo, seus ministros ou secretários, os partidos de oposição não tardam a denunciar tal ato como propaganda irregular. Do mesmo modo, ante as críticas da oposição, os partidos governistas não hesitam em acusá-la de incorrer na mesma prática. Dado que apenas podem ser considerados ilegais os atos de propaganda que de alguma forma façam menção à eleição futura com a intenção de influenciar o convencimento do eleitor, não se pode considerar ilegal as manifestações de crítica ou de defesa dos ocupantes de cargo público e da sua gestão. Pelo contrário. Tanto a divulgação dos atos da administração, quanto as críticas que a eles podem ser dirigidas fazem parte do jogo democrático assegurado pela Constituição Federal.

## 5. Conclusão

O uso de novas tecnologias e estratégias de marketing cada vez mais sofisticadas fez das campanhas político-eleitorais no Brasil uma propaganda de massa extremamente

onerosa. Gastos cada vez maiores deixam em condições desiguais os candidatos, já que muitos deles não dispõem de recursos financeiros suficientes para participar do jogo político nacional em situação isonômica ou mesmo próxima da equivalência.

Por sua vez, a possibilidade de reeleição para os cargos de Prefeito, Governador e Presidente da República estimula ainda mais o uso da máquina pública nas campanhas eleitorais, principalmente pelo uso desvirtuado da propaganda institucional, que permite levar a efeito uma propaganda eleitoral velada, destinada a manter no poder quem nele já se encontra.

Essas práticas não só contribuem como são as principais responsáveis pela perpetuação do poder de determinados grupos políticos, inviabilizando a renovação tão necessária à política nacional.

Diante desse quadro, faz-se necessária a instituição de normas no sentido de proibir a reeleição para os cargos de chefia do Poder Executivo, estabelecer fiscalização rígida e limitação da propaganda institucional, bem como induzir a uma redução drástica do custo das campanhas eleitorais, com a fixação de um teto limitador de gastos.

Tais medidas, entre outras possíveis, além de garantir a igualdade mínima devida aos candidatos e o equilíbrio dos pleitos, levarão ao melhor atendimento dos postulados gerais de probidade e ética nas disputas, garantindo maior legitimidade ao poder instituído através do voto.

Em verdade, as estruturas de poder no Brasil dificilmente se alteram, principalmente por conta da força que detêm junto às camadas mais pobres da população, que dependem ou, o que é pior, que pensam que dependem do poder constituído, impedindo a necessária alternância nas eleições. A única forma de se evitar a perpetuação do poder tão combatida por Vitor Nunes Leal em seu clássico e sempre atual livro “Coronelismo, enxada e voto”<sup>13</sup> em toda e qualquer nação é um investimento maciço na educação, já que com ela a população terá maior consciência de seus direitos e deveres com o país.

---

<sup>13</sup> Para o autor, “coronelismo” não é consequência típica do colonialismo, sim, “uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.” E, por isso, “uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras [...]. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável. Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema ‘coronelista’, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 1948).

## Bibliografia

BUCCI, Eugênio. *Propaganda de governo, gastos sem limite?* Reproduzido do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.revistadigital.com.br/2013/04/propaganda-de-governo-gastos-sem-limite/>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

CAGGIANO, Mônica Herman S. (Coord.). *Direito eleitoral em debate*. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Carlos. *Juristas precisam conhecer os conceitos da propaganda*. 05/04/2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-abr-05/direito-midia-juristas-conhecer-conceitos-propaganda>>. Acesso em: 23 dez. 2013.

DINIZ, Lília. *O preço de uma eleição*. Disponível em: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/imprimir/49320>>. Acesso em: 6 jan. 2014.

FRANÇA, William. *Estatais gastam mais com propaganda na reeleição*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/24/brasil/3.html>>. Acesso em: 7 jan. 2014.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 1948.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Código Eleitoral interpretado*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MEDINA, Ademir Ismerim. *Comentários à Lei Eleitoral*. 3. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas-e-programas/midia>>. Acesso em: 8 jan. 2014.