



## Opinião: A propaganda eleitoral antecipada e o reforço à cidadania

Nem mesmo por um instante se pode ignorar que, após as últimas alterações na infraestrutura normativo-eleitoral, que compuseram a chamada “reforma eleitoral”, um enorme desafio quanto à temática da propaganda eleitoral antecipada será enfrentado pelos atores do processo eleitoral, especialmente pela Justiça Eleitoral brasileira.

A viragem cultural, plasmada pelas variadas contribuições tanto do Poder Legislativo como do Poder Judiciário (quanto a este momento no que diz respeito à proibição de doação empresarial), não impacta apenas a classe política, não colhe de surpresa tão somente aqueles que se beneficiavam de um sistema marcado pelo determinismo do poder econômico sobre os rumos do processo eleitoral, mas também, e especialmente, alcança o próprio Poder Judiciário, que, como todo e qualquer ator social imerso em cenário de transformações, angustia-se diante do novo.

Objetivamente, a reforma política não se restringiu à tentativa de neutralização da captura do poder político pelo poder econômico, esta, particularmente, obra primeira do Supremo Tribunal Federal. Esse é apenas um aspecto do movimento, mas certamente não o mais importante.

Outro, mais significativo, consiste no prestigiamento à cidadania, ao engajamento político espontâneo, que o legislador não quis ver represado pelas comportas do ser individualmente considerado, estimulando o seu transbordamento para uma dimensão coletiva. E, como se sabe, a política não se enclaustra ao momento das eleições, podendo (e devendo) anteceder-lo e sucedê-lo.

Nesse rumo, as inúmeras formas de envolvimento, apoio e participação dos cidadãos nos projetos políticos de pré-candidatos, por serem exercício da política em sua plenitude, não configuram propaganda irregular, daí porque o legislador expressamente ampliou o rol das condutas não configuradoras de propaganda extemporânea, tudo para atender ao móvel fundamental do legislador que colimou prestigiar a máxima participação dos brasileiros na vida político-comunitária.

Assim, qualquer interpretação sobre o tema, seja por sua relevantíssima natureza (essencialidade da política), seja pelo inequívoco conteúdo da opção legislativa, não pode se dar tencionando ampliar as hipóteses restritivas, mas, sim, buscando — por fidelidade à nova racionalidade do sistema eleitoral — potencializar a liberdade de participação política.

A reforma política não autoriza, portanto, pensar o processo eleitoral presidencial de 2018 com o instrumental teórico de que se valeu a Justiça Eleitoral em eleições passadas quanto ao tema da propaganda extemporânea, pois tal postura desprestigiaria os novos vetores interpretativos, descolando-se de todos os esforços do Supremo Tribunal Federal, bem assim do Congresso Nacional, que, como agentes transformadores da infraestrutura normativo-eleitoral, apontaram, clara e acertadamente, no sentido de um processo eleitoral marcado por menos dinheiro e mais liberdade, com o alargamento das portas da democracia para o povo, por meio de engajamentos cívicos autênticos e manantes.

Certamente a Justiça Eleitoral brasileira nunca se deparou com um movimento tão espontâneo e ao mesmo tempo de dimensões gigantescas como o que se desenvolve em apoio a algumas candidaturas. Mas é legítimo, regular e em perfeita sintonia com o novo processo eleitoral, veículo maior de



---

concretização do princípio democrático.

O cidadão manifesta-se, mais do que nunca, sobre política; a mídia aborda, mais do que nunca, a política; o Judiciário julga, mais do que nunca, questões de repercussão política, enfim, o Brasil respira, mais do que nunca, política. E isso é saudável, inevitável e recomendável.

É público e notório que alguns pré-candidatos têm sido surpreendidos com gestos de apoio às suas ideias e projetos políticos, seja através de reuniões realizadas por cidadãos e cidadãs em todo o Brasil, seja por meio da veiculação de imagens e frases de apoio à sua plataforma política, seja através de artefatos denominados *outdoors*.

Tais iniciativas — e esse parece ser um novo fenômeno — não contam com qualquer interferência causal por parte dos pré-candidatos. A cultura político-eleitoral brasileira é tão fortemente marcada por abusos que tal nova realidade possa parecer pouco crível. Mas não o é.

A verdade é que as mobilizações espontâneas tomaram proporções saudavelmente relevantes, certamente diretamente proporcionais ao grau de insatisfação do povo brasileiro com o país. Interditar tais iniciativas atingiria muito menos os pré-candidatos e mais, muito mais, a própria cidadania brasileira.

Se bem vistas as coisas, muitos dos pré-candidatos não têm conhecimento de tais veiculações senão quando são notificados para retirada ou quando são noticiadas na imprensa. Seria irrazoável imaginar que os pré-candidatos são responsáveis, ou mesmo têm conhecimento, de todas essas formas de manifestação que se multiplicam pelo vasto território de um país continental como o Brasil.

Impor aos pré-candidatos responsabilidade por tais supostas “propagandas irregulares” seria demasiado ônus, uma vez que é humanamente impossível, e democraticamente nocivo, controlar tais manifestações. Por outro lado, submeter os pré-candidatos a sanções pecuniárias em razão de legítimos atos de terceiros seria alijá-los, indiretamente, do relevante momento de diálogo nacional.

Exigir dos pré-candidatos vigilância sobre tais atos (como se sobre eles pudessem ter alguma ingerência) seria submetê-los a violência insuportável, pois os mesmos teriam que montar uma superestrutura, num país de dimensões como as do Brasil, para fiscalizar essas incontroláveis manifestações espontâneas.

Aline Osório<sup>[1]</sup>, esclarece a questão:

O que caracterizaria, então, a propaganda eleitoral extemporânea, distinguindo-a das demais espécies de propagandas admitidas? Parece-me que um primeiro e importante critério é justamente o exposto pedido de votos para si ou contra possível adversário, estabelecendo uma relação direta com o pleito vindouro.

As eleições de 2018 inauguram, em âmbito nacional, a nova sistemática do processo eleitoral introduzida pela Lei 13.165/2015, também denominada “reforma eleitoral” ou, conforme arriscam alguns, “reforma política”.

Cabe mencionar que, de um lado, a novel legislação reduziu o tempo, o custo e o alcance das campanhas eleitorais propriamente ditas, limitando a liberdade de atuação dos candidatos, mas, de outro, consolidou



---

a figura das pré-candidaturas, ampliando a atuação dos agentes políticos e a participação popular no processo que antecede o pedido do registro das postulações eletivas.

Nessa linha de raciocínio, essa nova dinâmica confere maior concretude ao fundamento Constitucional da soberania popular.

A restrição do debate político ao período da campanha eleitoral necessariamente resultava no confinamento da participação popular, e conseqüente exercício da sua soberania, à escolha dos candidatos em meio a um restritíssimo universo já previamente desenhado pelas próprias agremiações partidárias.

Não sem razão a reflexão de Carlos Heitor Cony<sup>[2]</sup>, em artigo intitulado “O bródio e a cúpula”, publicado no jornal *Folha de S.Paulo* em 2006, no qual o mesmo critica a fórmula reinante de escolha dos pré-candidatos, em que se prestigia nada (ou quase nada) o povo, os filiados às agremiações, sendo tais escolhas muito mais fruto de um ajuste entre as grandes lideranças partidárias, “poder de um jantar”, segundo o autor, do que da vontade do povo.

Pela desconcertante precisão, merecem ser visitados trechos daquele ensaio, *in verbis*:

[...] Por essas e outras não faço fé na chamada democracia representativa. Ela é exercida de cima para baixo e não de baixo para cima. O poder não emana do povo como reza a Constituição e os bons costumes políticos mas de um jantar como o da semana passada, em que os hierarcas (bons ou maus não importa) decidem quem será candidato.

[...] A criatividade humana que botou um termômetro dentro do peito do peru para saber quando ele está assado no forno, não conseguiu criar melhor forma de gerir uma nação e um povo.

Esse alijamento político dos cidadãos, objeto das preocupações do inteligente artigo acima mencionado, também foi alvo das preocupações do legislador por ocasião da reforma política, que se esmerou em superá-lo por meio da nova redação atribuída ao artigo 36-A, da Lei 9.504/97.

Vê-se claramente que a nova redação do dispositivo indicado assegurou maior liberdade à chamada fase da pré-campanha, que, importante se dizer, não é de gozo exclusivo de pré-candidatos, mas também, e sobretudo, dos cidadãos, que devem se engajar, participando cada vez mais dos debates políticos, de reuniões, de encontros com os pré-candidatos de sua predileção, além de apoiarem o seu projeto político por meio das mais amplas formas de manifestação cívica, que devem ser mais do que nunca estimuladas.

A única vedação — porque opção legislativa expressa — é quanto ao pedido de voto. Este nem o eleitor/cidadão nem o eleitor/pré-candidato pode solicitar.

Nota-se, claramente, que a reforma mirou exponenciar a chamada fase da pré-campanha, até mesmo como forma de estimular a participação cívica, impondo rechaço apenas ao pedido explícito de voto.



Veja-se que, se até mesmo a mídia nacional pode cobrir diversos eventos listados no mencionado dispositivo legal, com o seu natural e gigantesco poder de alcance, seria desprovido de mínima lógica proibir cidadãos de manifestar apoio a projetos políticos de sua predileção.

Têm chamado atenção algumas iniciativas, por parte do Ministério Público Eleitoral, no sentido de ajuizar representações contra cidadãos, ou mesmo empresas proprietárias do engenho publicitário denominado *outdoor* ao argumento de que estariam a praticar propaganda eleitoral antecipada, portanto, ilícita, em razão da veiculação de frases de apoio ou exaltação do pré-candidato, solicitando, assim, a sua remoção sob pena de multa.

Carlos Neves Filho<sup>[3]</sup>, tratando especificamente da propaganda eleitoral antecipada por meio de outdoors, aduz que, *in verbis*:

O que se questiona, mais das vezes, é se outdoors em homenagem a políticos, assinados pelos “amigos”, possuem cunho eleitoral [...]

Em razão disso, não adiantaria aqui listar todas as condutas tidas como antecipatórias do processo eleitoral [...]. Este conteúdo eleitoral específico se estabelece por elementos próprios da campanha eleitoral: tentativa de convencer o eleitor a votar em alguém em uma dada eleição para um dado cargo.

Evidente que não se pode presumir, em tais veiculações via *outdoor*, “conteúdo eleitoral específico”, tratando-se de ato cívico de manifestação de pensamento, valor de sensível centralidade no jogo democrático.

Veja-se, a propósito, recentíssima decisão do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema em debate:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA POR MEIO DE OUTDOOR. ART. 36-A DA LEI Nº 9.504/97. AUSÊNCIA DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES. INEXISTÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. OFENSA AO ART. 39, § 8º, DA LEI Nº 9.504/97 NÃO VERIFICADA. DESPROVIMENTO. [...]** A configuração da propaganda eleitoral extemporânea exige pedido explícito de voto, não possuindo tal aptidão a mera alusão a gestões, com enaltecimento de obras, projetos, qualidades do pré-candidato e outras condutas de divulgação da plataforma política.<sup>3</sup> In casu, verifica-se, da leitura do decisum regional, que não há elementos capazes de configurar a existência de propaganda eleitoral extemporânea. Isso porque o conteúdo transcrito não extrapola o limite normal da liberdade de expressão, estando ausente o pedido expresso de votos.<sup>4</sup> Agravo regimental desprovido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 4160, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 35, Data 20/02/2018, Página 94/95)

O reconhecimento da existência de uma campanha prévia, em que os interessados na disputa eleitoral devem convencer os seus correligionários da probabilidade de sucesso da sua candidatura, que se consubstancia no apoio popular manifestado a partir do seu anúncio, vai ao encontro do anseio popular



---

atraindo a militância e o debate político, de modo a permitir que sejam indicados candidatos titulares de fidúcia dos diversos grupos sociais.

Luiz Fux e Carlos Frazão<sup>[4]</sup> lecionam que a soberania popular não constitui apenas elemento norteador da atividade legislativa, mas também de critério a ser adotado na interpretação das normas postas. Veja-se:

De forma similar ao seu fundamento direto e imediato (postulado democrático), o princípio da soberania popular é, ao mesmo tempo, argumento de justificação e vetor interpretativo. Como argumento de justificação, pauta a atuação dos legisladores na formulação de desenhos e arranjos que aperfeiçoem as instituições democráticas. Enquanto vetor interpretativo, orienta o intérprete/aplicador na apreciação das questões jurídicas que se apresentam, reclamando uma postura de maior deferência (*judicial self restraint*) acerca das opções político-legislativas.

Presumir-se a configuração de propaganda eleitoral extemporânea também nesses casos do uso de *outdoor* é adotar postura interpretativa diametralmente oposta ao entendimento acima consignado, inibindo-se a manifestação espontânea do simpatizante às candidaturas.

O novo está diante de todos aqueles que verdadeiramente se importam com a potencialização da cidadania no processo eleitoral brasileiro, e a ele não se deve oferecer as velhas respostas. É preciso provar a Carlos Heitor Cony que hoje o seu artigo, que àquela época fazia todo sentido, felizmente caminha em direção à desatualização, e que todo o poder emana do povo e não de um jantar. Será?

[1] OSÓRIO, Aline. *Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2017, p. 194.

[2] CONY, Carlos Heitor. *Folha de S.Paulo*. Coluna Opinião. 25/2/2006.

[3] FILHO, Carlos Neves. *Propaganda Eleitoral e o Princípio da Liberdade da Propaganda Política*. Editora Fórum, 2012, Belo Horizonte., 1ª reimpressão, p. 58.

[4] FUX, Luiz e FRAZÃO, Carlos Eduardo. *Novos Paradigmas do Direito Eleitoral*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 2016, p. 114-115.

#### **Date Created**

22/05/2018