

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Flávio Boson Gambogi

**POLÍTICA, DIREITO E CIDADANIA:
UMA ANÁLISE DA LIMITAÇÃO TEMPORAL À PROPAGANDA
POLÍTICA-ELEITORAL NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO**

Belo Horizonte
2017

Flávio Boson Gambogi

**POLÍTICA, DIREITO E CIDADANIA:
UMA ANÁLISE DA LIMITAÇÃO TEMPORAL À PROPAGANDA
POLÍTICA-ELEITORAL NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como um dos requisitos para concessão do grau de Mestre.

Linha de Pesquisa: **Poder, cidadania e desenvolvimento no Estado Democrático de Direito.**

Área de Estudo: Direito Político.

Orientadora: Professora Doutora Adriana Campos Silva.

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Duas palavras bem resumem minha gratidão ao fim deste trabalho: amor e amizade.

O amor de meu avô Gerson Boson pela liberdade, valor que sempre o inspirou e que pautou sua vida acadêmica, familiar e profissional, em nome do qual sofreu a força de um Estado autoritário, mas que não lhe fez perder a crença na humanidade e na educação como solução, sonho que carregou até seus últimos dias.

O amor de minha mãe, Patrícia Boson, forjada no mesmo ideal de liberdade, testemunha da cólera que um Estado demasiadamente forte é capaz de gerar, mulher valente e eterna inconformada, que não se curva em prejuízo às suas convicções.

O amor de meu pai, Luís Carlos Gambogi, que carrega em si a adoração pela liberdade, tanto que chegou um dia a perder a sua em nome deste ideal, o que não lhe fez castrar, contudo, o compromisso com tal valor e com a democracia, pelo contrário, despertou-lhe a força de um homem de formação única, com várias vidas em uma só; lutou pela redemocratização, exerceu mandatos no Legislativo e no Executivo, formou-se Doutor em Direito, tornou-se Professor e hoje firma-se como respeitado Magistrado.

Nestes três exemplos de amor talhou-se minha formação intelectual. Na convivência com eles, antes que eu mesmo tivesse consciência, já tinha a liberdade como o valor fundamental, a democracia como obsessão, o Estado como algo a ser sempre limitado e a inconformidade como combustível. Esta herança, somada, inquietou-me o espírito e provocou-me à pesquisa.

A amizade da Professora Adriana Campos, que advém dos tempos de graduação, e se traduziu nestes três últimos anos na paciência em ouvir, no firme compromisso de corrigir e no carinho de sempre indicar, com a sutileza dos grandes mestres, o melhor caminho para a adequação científica da pesquisa.

A amizade de Danilo Castro e Daniel Cabaleiro, que me instigaram o tema e ensinaram-me os primeiros passos, a amizade de Raphael Rodrigues Ferreira, amigo que fiz (reconheci) durante o mestrado e importante apoio para a pesquisa, além da amizade dos membros da Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADep, perene fonte de conhecimento.

Por fim, minha esposa Cristina Andrade Melo, que conjuga o amor e a amizade, minha melhor amiga, meu eterno amor, minha parceira, confidente, meu braço direito e esquerdo, minha razão e minha sensibilidade, a quem me desculpo pelos momentos ausentes, agradeço a compreensão, a paciência e, sobretudo, a graciosa dedicação a este que teve a sorte de merecer o seu amor.

Entre liberdade e igualdade, sempre poderá haver a dialética das razões, mas nunca conflitos essenciais, pois são valores que não se excluem, mas se complementam. Assim como não pode ser livre o homem na miséria, não pode ser livre o homem no fausto ante a miséria dos seus concidadãos.

As tentativas de realização da igualdade com o sacrifício da liberdade, na ascensão cultural, nos têm exemplificado a história. Mas elas sempre fracassaram e sempre fracassarão, em todas as culturas, porque a violência nunca foi e nunca será a matriz da paz e da justiça.

Gerson de Britto Mello Boson (BOSON, 1996).

Declaração Universal dos Direitos Humanos

[...]

Artigo 19º Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

[...]

Artigo 19

[...]

2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha

.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado realiza uma análise acerca da limitação de cunho temporal à propaganda eleitoral, em contraponto ao princípio da liberdade de expressão, à proteção do discurso político e ao modelo de pluralismo agonístico. Fez-se uma análise teórica dos institutos e foram analisados dados aqui apresentados, para que fosse aferida se a mencionada limitação, mais rigorosa a cada eleição, teria operado de modo contrário a seus propósitos declarados, tais como a redução dos custos das campanhas eleitorais e proteção à isonomia dos candidatos. Nesta dissertação foi possível recolher evidências de que a restrição da propaganda eleitoral fora responsável por reforçar a perpetuação de estruturas de poder obsoletas, ocasionando o aprisionamento do discurso político e, conseqüente, o enfraquecimento do debate democrático. Ao final, são apresentadas propostas de aperfeiçoamentos legislativo e jurisprudencial para lidar com a questão de modo mais abrangente e compatível com o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Democracia. Liberdade de Expressão. Discurso Político. Propaganda Política. Propaganda Eleitoral.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the limitation of time to electoral propaganda, as opposed to the principle of freedom of expression, the protection of political discourse and the model of agonistic pluralism. A theoretical analysis of the institutes was carried out and data were analyzed, so that it could be verified if the aforementioned limitation, more rigorous to each election, would have operated contrary to its stated purposes, such as reducing the cost of electoral campaigns and protecting the equality of candidates. In this dissertation it was possible to gather evidence that the restriction of electoral propaganda was responsible for reinforcing the perpetuation of obsolete power structures, causing the imprisonment of the political discourse and, consequent, weakening of the democratic debate. In the end, proposals for legislative and jurisprudential improvements are presented to deal with the issue in a more comprehensive and compatible manner with the Democratic State of Law.

Keywords: Democracy. Freedom of expression. Political speech. Political advertising. Electoral Propaganda.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- BC – Banco Central do Brasil
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CPF – Cadastro de Pessoas Físicas
- CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
- CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- EC – Emenda Constitucional
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance
- MP – Medida Provisória
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- PCdoB – Partido Comunista do Brasil
- PHS - Partido Humanista da Solidariedade
- PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PP – Partido Progressista
- PPS – Partido Popular Socialista
- PRB – Partido Republicano Brasileiro
- PSB – Partido Socialista Brasileiro
- PSC – Partido Social Cristão
- PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
- PT – Partido dos Trabalhadores
- STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TCE – Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. LIBERDADE DE EXPRESSÃO	20
2.1. Conceitos e definições	21
2.1.1. Sistema constitucional da liberdade de expressão	23
2.1.2. Multifuncionalidade da liberdade de expressão	25
2.1.3. A posição preferencial da liberdade de expressão	27
2.2. A titularidade do direito à liberdade de expressão e seu conteúdo	28
2.2.1. A titularidade do direito à liberdade de expressão	28
2.2.2. O conteúdo do direito à liberdade de expressão	29
2.3. Restrições e limites à liberdade de expressão	30
3. PROPAGANDA POLÍTICA	33
3.1. Propaganda partidária	34
3.2. Propaganda intrapartidária	36
3.3. Propaganda institucional	37
3.4. Propaganda eleitoral	43
4. PROPAGANDA ELEITORAL	44
4.1. Princípios afetos à Propaganda Eleitoral	45
4.1.1. O princípio da legalidade em matéria eleitoral	46
4.1.2. O princípio da liberdade da propaganda eleitoral	48
4.1.3. O princípio da veracidade do conteúdo da propaganda	49
4.1.4. O princípio isonomia na disputa eleitoral	50
4.1.5. O princípio da responsabilidade solidária	52
4.1.6. O princípio do controle judicial	53
4.1.7. O princípio da disponibilidade da propaganda	53
4.1.8. O princípio da primazia da argumentação racional	54
4.2. Aspectos históricos da limitação da propaganda política-eleitoral	56
4.2.1. O Código Eleitoral e a Lei nº 9.504, de 1997	56
4.2.2. Lei nº 9.840, de 1999	59
4.2.3. Lei nº 11.300, de 2006	60
4.2.4. Lei nº 12.034, de 2009	62
4.2.5. Lei nº 12.891, de 2013	65
4.2.6. Lei nº 13.165, de 2015	66
4.2.7. Propaganda extemporânea na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral	69
5. A LIMITAÇÃO TEMPORAL DA PROPAGANDA ELEITORAL	79

5.1. A falácia da redução de gastos.....	80
5.2. O aprisionamento do discurso político	82
5.3. A limitação temporal da propaganda eleitoral no contexto democrático	84
6. DIREITO COMPARADO	91
7. CONCLUSÃO.....	95
REFERÊNCIAS	100
Referências bibliográficas	100
Referências legislativas	110

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado dedica-se ao exame das implicações da imposição de um limite temporal à propaganda eleitoral no contexto do Estado Democrático de Direito.

A propaganda política é a forma de difusão da ideologia e dos programas dos partidos e seus respectivos candidatos. Trata-se de fenômeno amplo, que abarca as seguintes espécies de propaganda: partidária, intrapartidária, eleitoral e institucional¹. Dada sua relevância no contexto de acesso ao poder estatal, a propaganda política recebeu tratamento pormenorizado do legislador, que cuidou de regular sua forma, vedações, limites, responsabilidades, entre outros.

Entre as espécies de propaganda política, pretende-se investigar a propaganda eleitoral, assim conceituada pela doutrina:

Denomina-se propaganda eleitoral a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à conquista de votos (GOMES, 2011, p. 320).

A propaganda eleitoral é, portanto, indispensável para que todos os candidatos sejam vistos e ouvidos pelos eleitores, permitindo-se o debate, a escolha, a livre circulação de ideias. Nesta senda, a propaganda eleitoral pode ser considerada como garantia fundamental, porque primordial para o regime de democracia representativa adotado pelo Brasil, em que a soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto.

Ocorre que um dos princípios do processo eleitoral é o que assegura o tratamento isonômico entre os candidatos, evitando, principalmente, a influência do poder econômico/político no resultado do pleito. Segundo José Jairo Gomes, o princípio da igualdade ou isonomia no Direito Eleitoral significa que “todos os interessados, inclusive

¹ Nesse sentido: GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011; CÂNDIDO, Joel J. *Direito eleitoral brasileiro*. 10. ed. Bauru: Edipro, 2002.

os partidos e coligações, devem ter iguais oportunidades para veiculação de seus programas, pensamentos e propostas” (GOMES, 2011, p. 313).

E de modo a atingir a pretendida igualdade, o legislador optou por estipular um momento único para que cada candidato possa dar início à divulgação de seus projetos e, principalmente, para que formule pedido de voto. Se antes o marco inicial era “após o dia 5 de julho do ano da eleição” (art. 36, *caput* da Lei 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997); atualmente, “após o dia 15 de agosto do ano da eleição” (mesmo dispositivo, com a redação dada pela Lei 13.165, de 2015) (BRASIL. Presidência da República, 1997; 2015).

Aqui se planta a semente da celeuma que norteará esta pesquisa, que não se esgotou com a mencionada alteração legislativa, pelo contrário, fez aumentar o problema envolto à propaganda eleitoral.

É que, consoante a nova redação do art. 36-A da Lei 9.504, de 1997 (BRASIL. Presidência da República, 1997), foram extirpados da pecha de propaganda antecipada – assim entendida como a propaganda com características similares à eleitoral, mas realizada antes do período fixado pela lei, o qual, por sua vez, forma o próprio conceito de propaganda eleitoral – uma série de eventos políticos. A partir de então, isto é, de acordo com o regramento atualmente vigente, não configuraria propaganda eleitoral, e, portanto, o ilícito da propaganda antecipada, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, desde que não envolvam pedido explícito de voto.

Se, por um lado, ampliou-se o debate pré-eleitoral (antes daquele 15 de agosto), privilegiando a liberdade de expressão e o direito à informação, por outro lado, os operadores do Direito tem enfrentado enorme dificuldade em definir as regras, limites e condutas e serem seguidas em cada período. Em suma, ficou tênue e de difícil identificação a linha que separa a propaganda política da propaganda eleitoral.

Daí a crítica à frágil divisão meramente temporal fixada pela lei, pois, apesar de sistematizar e servir para explicar os diferentes momentos da propaganda política, não reflete a complexidade do fenômeno das eleições. Noutras palavras, os limites da propaganda eleitoral não podem ser simplificados no mero juízo acerca de pedido implícito

ou explícito de voto, no dever de prestar contas e tampouco no momento em que autorizada a publicitação de tal pedido.

Como exemplo, tem-se a publicidade institucional, que mesmo com os limites impostos no art. 37, §1º da Constituição da República (BRASIL. Constituição, 1988), também acaba tendo forte viés eleitoral, pois contribui para que aquele governo ou aquele parlamentar seja melhor avaliado pelos eleitores. Não seria ousado afirmar, portanto, que toda publicidade política é eleitoral.

Além disso, mesmo que o ocupante de cargo eletivo seja um exemplo de probidade, o simples fato de estar no poder já lhe garante cotidiana exposição e, portanto, presença diária não apenas nos meios de comunicação, mas na mente de todos os seus governados (eleitores). Enquanto isso, sobra à oposição e aos novatos órfãos da mídia ou de programas sociais lutar para que seu discurso seja propagado, o que lhe impõe superar o arbítrio dos meios de comunicação, suas limitações financeiras e, principalmente, as barreiras legais.

Enfim, ao passo que a efetiva democracia pressupõe a alternância de poder, referida alternância só seria possível se situação e oposição tivessem igualdade material de armas, o que, ao que parece, não se encontra no paradigma atual. Pior ainda para aqueles que não são nem situação e nem oposição, assim entendida aquela pré-estabelecida, normalmente a segunda colocada no pleito anterior, com certo espaço no parlamento, e, portanto, no embate político. De fato, diante das amarras legais e pretorianas, aliadas à redução do tempo de campanha e dos meios para exercê-la, o surgimento de uma terceira via, uma alternativa ao *status quo*, parece ser impossível, assim como sufocado fica qualquer discurso novo, qualquer ideia inovadora.

É certo que as premissas a embasar as limitações aqui questionadas são das mais justas, na medida em que objetivam assegurar a isonomia entre os candidatos e ao próprio debate de ideias.

A legislação, nos termos em que posta, parece garantir a igualdade em seu aspecto formal, mas não no material, pois assegura que candidatos que se apresentem, no início do

processo eleitoral, em iguais condições de propalar seu nome e seus projetos, assim permanecerão até o dia do pleito.

Não garantiria, todavia, que aqueles com menor ressonância, em que se destacam os que não estão no governo (oposição), e, principalmente, aqueles que não sejam uma oposição estabelecida (terceira via, por exemplo), possam atingir o mesmo nível de propagação ao longo do processo eleitoral; pelo contrário, ao permitir que só se faça propaganda eleitoral num curto período e ao limitar a propaganda na pré-campanha, extirpa a capacidade de se atingir a mesma escala de progressão dos nomes tradicionais, geralmente aqueles que ocupam ou já ocuparam cargo eletivo, ou daqueles com maior tempo de exposição na mídia em razão da profissão (radialistas, jornalistas, esportistas, artistas, por exemplo) ou atuação social (religiosos, dirigentes de sindicatos, associações, organizações não governamentais – ONG, organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPS, etc.).

Saliente-se, ademais, a extrema valorização que se dá, no Brasil, à figura do candidato em detrimento do partido, o que garante evidente vantagem àqueles que tenham seu nome e seu rosto diariamente difundidos, e, sem dúvida, socorre mais aqueles que estão no poder. Sobre o tema, confira-se o alerta de José Jairo Gomes:

O individualismo é traço marcante da cultura nacional. Certamente, é um dos responsáveis pelo exagerado culto à personalidade e ao caráter oligárquico de tais organizações. As conhecidas figuras do ‘coronel’ e do ‘curral eleitoral’ são frutos dessa tendência. Hoje, porém, o coronelismo eleitoral mudou de feição, porquanto se liga ao domínio de meios de comunicação social (mídia, sobretudo a imprensa, o rádio e a televisão) ou à implantação de pseudoprogramas assistencialistas, mercê dos quais a população miserável é cevada e cativada até o dia das eleições (GOMES, 2011, p. 84).

Destarte, tem-se que, para além de obliquamente ofender o princípio da isonomia, a vedação de caráter temporal à propaganda eleitoral restringeria o debate do processo de acesso ao poder estatal ao período eleitoral e enfraqueceria o exercício da cidadania por parte dos eleitores.

A partir desse panorama, indaga-se se o limite temporal imposto pela lei para a execução da propaganda política-eleitoral ou se as restrições à propaganda no período pré-eleitoral constituem ofensa ao livre exercício da democracia, ao princípio da igualdade

entre os legitimados passivos ao pleito eleitoral e ao princípio da liberdade de expressão política, investigando, ainda, quais os caminhos para se ampliar os canais de participação e debate.

O desenvolvimento do trabalho respeitará uma construção lógica do raciocínio para que, ao final, possa-se testar a hipótese. Com efeito, logo no segundo capítulo serão tecidas algumas considerações acerca da liberdade de expressão, tida como um direito essencial à democracia, com objetivo de contextualizar o atual cenário constitucional que subsidia a defesa e a prática do discurso político na sociedade.

Seguindo a proposta de se moldar as extensões do debate, no terceiro capítulo será analisada a propaganda política e suas dimensões, a ver: (i) a propaganda eleitoral – escopo da presente obra; (ii) a propaganda intrapartidária; (iii) a propaganda partidária; e a (iv) propaganda institucional (ALVIM, 2016). A compreensão destes conceitos, que tão logo serão apresentados de forma crítica sob o viés desta pesquisa, irá contribuir para a análise – nos capítulos a seguir – da hipótese.

Ao longo do quarto capítulo o estudo irá se concentrar na espécie *propaganda eleitoral*, oportunidade em que serão abordados seus conceitos e distinções, bem como identificado quais são os princípios constitucionais correlatos. Na sequência, visando compreender o contexto da limitação temporal para o exercício da propaganda eleitoral, serão identificadas e contextualizadas todas as modificações normativas afetas à propaganda eleitoral nos últimos 20 anos (desde a promulgação da Lei nº 9.504, de 1997, intitulada Lei Geral das Eleições) (BRASIL. Presidência da República, 1997), bem como alguns julgados do Tribunal Superior Eleitoral afetos à temática. Deste modo, conforme se propõe, será possível avaliar a hipótese de que, se antes aqueles que pretendiam ingressar no cenário político já estariam em desvantagem quando comparado aos candidatos à reeleição, esta tarefa teria se tornado ainda mais árdua com as reformas eleitorais, não obstante a premissa diversa.

Feitas essas considerações, será possível no capítulo cinco, a luz da teoria apresentada acerca da liberdade de expressão e amparado no modelo “Agonístico” de democracia (MOUFFE, 2000), avaliar se as limitações legislativas e jurisprudências em matéria de propaganda – identificadas principalmente no capítulo quatro – teriam atendido a seus propósitos declarados de preservar da isonomia entre os candidatos (no caso, de

forma indireta por meio da redução dos custos das campanhas) ou se operaram de modo contrário, reforçando a perpetuação de estruturas de poder obsoletas.

Em perspectiva mais concentrada, esta análise possibilitará avaliar se a limitação temporal da propaganda eleitoral seria coerente com os paradigmas do livre exercício da democracia, da isonomia entre os legitimados passivos ao pleito eleitoral e da liberdade de expressão política, bem como estimular o debate e a competição adversarial entre grupos e interesses.

Por fim, contextualizar-se-á os resultados da pesquisa com o direito estrangeiro, de modo a identificar pontos de proximidade com as ideias até então defendidas.

2. LIBERDADE DE EXPRESSÃO

“[...] as liberdades de informação e de expressão são pedras angulares de toda sociedade livre e democrática [...]”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 1996)².

Sarmiento (2017, p. 12), ao prefaciar o trabalho sobre liberdade de expressão realizado por Osório (2017) e assim tratar da importância do estudo deste instituto, esclarece que, em uma ordem jurídica que se pretende democrática, é preciso reconhecer o papel central da liberdade de expressão dentro do processo eleitoral, de forma a se viabilizar o mais amplo debate entre candidatos, forças políticas e sociedade para, então, propiciar aos eleitores e público em geral a maior gama possível de informações e pontos de vista.

Para ele, no núcleo duro da liberdade de expressão – tido como direito de máxima estatura em qualquer democracia constitucional – se encontra o debate político e é essencial que este seja especialmente dinâmico e robusto no contexto eleitoral. A extensão da proteção assegurada à livre circulação de informações, opiniões e ideias e o lugar privilegiado que ocupa nas ordens interna e internacional têm a sua razão de ser, afinal, segundo Boff e Dias (2012), a proteção das liberdades comunicativas na sociedade de informação promove uma multiplicidade de interesses e valores constitucionais.

Também o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4815 (ADI 4815, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016)³, cujo objeto era os arts. 20 e 21 do Código Civil de 2003 (BRASIL. Presidência da República, 2003), assim se manifestou, na voz da Min. Carmem Lúcia, com rara poesia:

O direito à liberdade de expressão – transcendendo o cogitar solitário e mudo e permitindo a exposição do pensamento - permeia a história da humanidade, pela circunstância mesma de ser a comunicação própria das relações entre as pessoas e por ela não apenas se diz do bem, mas também se critica, se denuncia, se conta e reconta o que há de vida e da vida, da própria pessoa e do outro, fazendo-se a arte exprimindo-se o humano do

² Tradução livre. No original: “*El Comité observa que las libertades de información y de expresión son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática*”.

³ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000300312&base=baseAcordaos> – acesso em 11/08/2017

bem e do mal, da sombra e do claro. E forma-se pela expressão do que é, do que se pensa ser, do que se quer seja, do que foi e do que se pensa possa ser a história humana transmitida. Afinal, no princípio é o Verbo. Encarna-se a vida no Verbo. E o verbo faz-se carne e torna-se vida [...] O ser faz-se verbo.

Neste contexto, para os fins do presente trabalho, que busca analisar a relação entre a propaganda política-eleitoral e a liberdade de expressão, o fundamento democrático assume maior destaque. Afinal, o que diferencia a fase de campanhas eleitorais dos demais períodos é justamente o especial significado que esse momento de debate, de participação e de seleção de representantes, assume para o autogoverno popular.

Os tópicos a seguir irão tratar do marco jurídico da liberdade de expressão, a partir do qual, espera-se, possível será criticar as restrições temporais impostas em desfavor da propaganda eleitoral.

2.1. Conceitos e definições

A liberdade de expressão é (e deve ser) tratada como direito fundamental, talvez o mais nobre deles, pois sem a liberdade de expressão não há vida digna, sendo que até a liberdade do corpo pode ser tolhida pelo Estado, mas a limitação da liberdade de expressão implica a castração da alma, e, portanto, da própria dignidade humana. Parece evidente que inexistente vida digna sem que se possa expressar, com máxima amplitude, desejos e convicções. Dignidade humana rima assim, sobretudo, com livre arbítrio, não subsistindo um sem o outro, sendo igualmente impossível exercer o arbítrio sem que se possa expressá-lo.

Além disso, em uma sociedade que se qualifique como democrática, a liberdade de expressão é direito fundamental diretamente correlato à garantia de voz aos cidadãos na manifestação de suas várias correntes políticas e ideológicas, condições inerentes a uma saudável democracia.

Não por acaso o Supremo Tribunal Federal, quando inquirido a se manifestar sobre a amplitude da liberdade de expressão, sob a batuta do Min. Ricardo Lewandowski, relator da ADI 3741 (ADI 3741, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2006, DJ 23-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02265-01 PP-

00171)⁴, proposta por diversos partidos políticos contra a Lei nº 11.300, de 2006 (BRASIL. Presidência da República, 2006), votou pela inconstitucionalidade do art. 35-A (inserido na Lei nº 9.504, de 1997 – BRASIL. Presidência da República, 1997), que vedava a divulgação de pesquisas eleitorais, por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito. De seu voto, destaca-se:

Filiando-se a essa tradição, a Constituição de 1988, no art. 5º, IX, não apenas garante a todos a mais ampla liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença, como também assegura, no inciso XIV daquele mesmo dispositivo, inovando com relação aos textos constitucionais precedentes, o acesso à informação. Reforçando esse direito, 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 nesta Constituição’. E o seu § 1º arremata o seguinte: ‘Nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV’.

Cumprir notar que as restrições admissíveis ao direito à informação são estabelecidas na própria Carta Magna, e dizem respeito à proibição do anonimato, ao direito de resposta e à indenização por dano material ou moral, à proteção da intimidade, privacidade, honra e imagem da pessoa, ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão e, finalmente, ao resguardo do sigilo da fonte, quando necessário. O que a Constituição protege, nesse aspecto, é exatamente, na precisa lição de José Afonso da Silva, ‘a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou idéias por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer’. A liberdade de expressão do pensamento, portanto, completa-se no direito à informação, livre e plural, que constitui um valor indissociável da idéia de democracia no mundo contemporâneo.

Trata-se de um direito tão importante para a cidadania que somente pode ser suspenso na vigência do estado de sítio, a teor do art. 139, III, da Carta Magna, decretado nos casos de ‘comoção grave de repercussão nacional’ ou, ainda, de ‘declaração de guerra ou resposta à agressão armada’ (art. 137, I e II).

Desta robusta fundamentação é possível extrair elementos que norteiam a compreensão de liberdade de expressão no ordenamento jurídico brasileiro e que, ainda, permitirão a digestão da hipótese desta pesquisa, conforme se fará a seguir.

⁴ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000090462&base=baseAcordaos>
– acesso em 11/08/2017

2.1.1. Sistema constitucional da liberdade de expressão

A Constituição conferiu tratamento privilegiado à liberdade de expressão da cidadania e da imprensa, com vistas a garantir o fluxo de informações essencial à redemocratização do país, após o fim da ditadura militar; o constituinte buscou assegurar as liberdades de manifestação do pensamento, o amplo acesso à informação e o direito de resposta (OSÓRIO, 2017, p. 43). No art. 220 (BRASIL. Constituição, 1988) por exemplo, está previsto 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 nesta Constituição”. O mesmo dispositivo dispõe ainda que “nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social” (§1º) e que “é vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (§2º).

Tais normas constitucionais, para Osório,

consagram uma multiplicidade de direitos e liberdades fundamentais, como objetos, conteúdos e âmbitos de aplicação distintos, os quais podem ser agrupados na cláusula geral “liberdade de expressão”. Muito embora cada um deles constitua um elemento normativo autônomo, tais direitos e liberdades interagem entre si e complementam-se formando um verdadeiro sistema: o sistema constitucional da liberdade de expressão. (OSÓRIO, 2017, p. 44).

Para a autora, este sistema incluiria três liberdades: a liberdade de expressão *strictu sensu*, a liberdade de informação e a liberdade de imprensa.

A liberdade de expressão *strictu sensu*, segundo Machado (2002), consiste no direito inerente a todo ser humano de externar e difundir os próprios pensamentos, ideias, criações, opiniões, sentimentos e demais expressões. Para o autor, a partir de uma visão compreensiva de sua dimensão histórica, a liberdade de expressão em sentido estrito inclui também o direito de buscar, receber e acessar todos os tipos de manifestações do pensamento humano.

Por sua vez, a liberdade de informação corresponde ao direito de transmissão de comunicação de fatos⁵, o que se daria a partir do (i) direito ao acesso à informação,

⁵ Segundo Osório (2017), haveria certa dificuldade para se distinguir a veiculação de fatos e juízos de valor, pois, do ponto de vista epistemológico e prática, nem sempre será possível traçar uma linha divisória clara

garantindo a liberdade de busca e de investigação de informações por todos os meios lícitos; do (ii) direito de informar, que inclui a liberdade para a transmissão de informações sobre fatos a partir de um determinado meio; e do (iii) direito de ser informado, assegurando a liberdade e prerrogativa dos cidadãos de receberem todo tipo de informação do Poder Público, dos meios de comunicação e dos demais cidadãos (OSÓRIO, 2017; FARIAS, 2004).

A liberdade de imprensa, por fim, compreende o direito de todos os meios de comunicação social “de exteriorizarem quaisquer ideias, opiniões e manifestações (no exercício da liberdade de expressão em sentido estrito), assim como de divulgar e transmitir os fatos e acontecimentos (no exercício da liberdade de informação)” (OSÓRIO, 2017, p. 46), abrangendo, ainda, uma proteção a todas as pessoas físicas e jurídicas ligadas institucionalmente à imprensa (MACHADO, 2002, p. 239).

Interessante destacar, ainda sobre a liberdade de imprensa, a manifestação do Supremo Tribunal Federal na ADPF 130 (ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)⁶, oportunidade em que salientado que

[...] A uma atividade que já era "livre" (incisos IV e IX do art. 5º), a Constituição Federal acrescentou o qualificativo de "plena" (§ 1º do art. 220). Liberdade plena que, repelente de qualquer censura prévia, diz respeito à essência mesma do jornalismo (o chamado "núcleo duro" da atividade). Assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação lato sensu, sem o que não se tem o desembaraçado trânsito das ideias e opiniões, tanto quanto da informação e da criação. Interdição à lei quanto às matérias nuclearmente de imprensa, retratadas no tempo de início e de duração do concreto exercício da liberdade, assim como de sua extensão ou tamanho do seu conteúdo. Tirante, unicamente, as restrições que a Lei Fundamental de 1988 prevê para o "estado de sítio" (art. 139), o Poder Público somente pode dispor sobre matérias lateral ou reflexamente de imprensa, respeitada sempre a ideia-força de que quem quer que seja tem o direito de dizer o que quer que seja [...] (ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)

entre essas duas afirmações, pois, segundo Barroso (2005, p. 103), “a comunicação de fatos nunca é uma atividade plenamente neutra”.

⁶ Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163419&base=baseAcordaos> – acesso em 12/08/2017

E não se trata de argumento de autoridade, de classificação da liberdade de imprensa como algo intocável apenas porque a regra constitucional assim o diz. Como se afere do julgado em questão, a Suprema Corte foi além e buscou o fim da norma, destacando “a imprensa como alternativa à explicação ou versão estatal de tudo que possa repercutir no seio da sociedade e como garantido espaço de irrupção do pensamento crítico em qualquer situação ou contingência”, a liberdade de imprensa como direito da personalidade inerente à dignidade humana e simbioticamente ligada à democracia.

2.1.2. Multifuncionalidade da liberdade de expressão

Em igual sentido, a doutrina aponta três principais fundamentos filosóficos que justificam a tutela da liberdade de expressão: (i) a busca da verdade, (ii) a realização da democracia e (iii) a garantia da dignidade humana.

Com relação ao primeiro fundamento, “a livre discussão e contraposição de ideias seria um instrumento para a obtenção da verdade e para o desenvolvimento do conhecimento” (OSÓRIO, 2017, p. 54). Apesar dos problemas em se compreender quais são os contornos da concepção da busca da verdade – o que foge ao escopo deste trabalho –, ela serviria a um duplo efeito positivo (MACHADO, 2002, p. 240; OSÓRIO, 2017, p. 55): de um lado, a busca pela verdade no âmbito da liberdade de expressão estimularia o diálogo e a crítica por parte da comunidade, tendo como base o pluralismo informativo; por outro lado, promoveria uma política de desconfiança em relação a tentativas do governo de impor uma verdade oficial.

Conforme destaca Osório (2017, p. 57) ao citar Machado (2002, p. 245), é mais desejável instituir “um modelo em que todos possam debater sobre a forma de solucionar questões controversas, do que outro em que o governo ou uma entidade qualquer tenha o poder de decidir o que é certo ou errado e o que as pessoas podem falar ou ouvir”.

Para Carbonell (2008), a função da busca da verdade, em matéria eleitoral, também tem diversas aplicações. Segundo o autor, o incentivo à criação de um mercado livre de ideias permite que os cidadãos tenham acesso a uma multiplicidade de

informações sobre os candidatos e partidos, suas propostas, trajetórias e reputação, favorecendo a ampla discussão pública em torno das opções eleitorais e a tomada de decisão de voto, sem interferências estatais. Além disso, esse fundamento filosófico aponta o perigo de conceber ao governo a possibilidade de dizer o que é verdade e o que é falso no debate eleitoral, recomendando que o julgamento dos melhores e piores argumentos seja feito pelos indivíduos no debate público.

A liberdade de expressão se apresenta ainda como um instrumento e um valor fundamental de realização da democracia. Em um regime democrático, espera-se que os cidadãos respeitem os direitos de outros para se expressarem publicamente, independentemente de se endossarem as ideias (HARELL, 2010, p. 407). Deve-se garantir plena liberdade para que todos os grupos e indivíduos possam expor e ter acesso a opiniões e pontos de vistas sobre temas de interesse público, de forma a viabilizar o amplo debate sobre assuntos públicos⁷, o que tornaria possível a formação da vontade coletiva e, por conseguinte, a tomada das decisões políticas (OSÓRIO, 2017, p. 58).

Neste contexto, segundo Meiklejohn (1948) e Fiss (2005), a liberdade de expressão, compreendida como um direito fundamental, é pré-requisito indispensável para a tomada de decisões racionais (conscientes) no âmbito de uma coletividade, o que ensejaria o aumento da qualidade do debate público e, por conseguinte, permitiria o voto informado.

Por fim, o terceiro fundamento filosófico da liberdade de expressão é a dignidade humana. A possibilidade de os indivíduos exprimirem suas visões de mundo, preferências e interesses configura, para Sarmiento (2006, p. 242), uma emanção da dignidade. A liberdade de expressão se revela como um valor indispensável à realização existencial do homem e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (OSÓRIO, 2017, p. 63). Pertinente aqui a célebre sentença: “condição primeira para cultura é liberdade”⁸.

⁷ Esclareça-se que a fundamentação democrática da liberdade de expressão deu origem a uma ampla discussão a respeito dos contornos e limites do discurso, havendo quem defendesse concepções restritivas desse conceito – limitando a proteção da liberdade de expressão apenas em favor do discurso explicitamente político, e quem se manifestasse a favor da multiplicidade de manifestações – como artísticas, literárias, religiosas e científicas, corrente esta a qual este trabalho se filia.

⁸ Frase do Professor Gerson de Britto Mello Boson no painel de Yara Tupynambá que ilustra o prédio da Reitoria da Universidade Federal de Minas Gerais

No âmbito do direito eleitoral, a liberdade de expressão serviria para atestar a autonomia moral dos cidadãos, bem como lhes garantir ampla possibilidade de se exprimirem livremente e projetar suas ideias de vida para o campo político-eleitoral (CARBONEL, 2008, p. 22)

2.1.3. A posição preferencial da liberdade de expressão

O Supremo Tribunal Federal reconhece que o direito fundamental da liberdade de expressão estaria inserido na ordem constitucional em uma posição de precedência (posição preferencial) (BARROS; ARAÚJO, 2012). Essa peculiaridade conferiria uma vantagem no processo de ponderação (primazia *prima face*): o seu afastamento é uma exceção e o ônus argumentativo compete a quem sustenta o direito oposto.

Entretanto, a doutrina e a jurisprudência ainda não foram capazes de traçar o efetivo significado e as consequências práticas da tal “posição preferencial”⁹, o que induziria a criação de discursos retóricos e, por vezes, incapazes de assegurar o respeito às liberdades comunicativas em decisões judiciais e, principalmente, na legislação e nos atos do Poder Público.

Porém, há certos julgados que permitem traçar alguns parâmetros iniciais que contribuiriam para o desenvolvimento desta pesquisa. É o caso, por exemplo, da já mencionada ADI 4.815/STF, por meio da qual o STF declarou inexigível a autorização prévia para a publicação de biografias.

Ao relatar a ação, a Min. Carmén Lúcia buscou traçar contornos para se compreender as funções e extensões da liberdade de expressão, reconhecendo, ao longo do seu voto, os principais fundamentos filosóficos para a tutela da liberdade de expressão. Por sua vez, o Min. Luiz Roberto Barroso propôs que a posição preferencial em questão deve envolver o estabelecimento de, ao menos, três instrumentos de garantia da liberdade de

⁹ Conforme voto do Min. Gilmar Mendes nos autos da ADI 4.815/STF, “se, por um lado, existe consenso em torno do significado da liberdade de expressão como um direito fundamental universalmente garantido e fundamental ao regime democrático, no plano prático, todavia, nunca houve exata correspondência entre a ampla concordância (ou mesmo o senso comum) em torno da ideia de tal liberdade e da sua efetiva realização e proteção. Mesmo em nações de democracia avançada, trata-se de valor em permanente afirmação e concretização”.

expressão, a ver: (i) a presunção de primazia da liberdade de expressão (não absoluta¹⁰) no caso de colisões com outros direitos e interesses; (ii) a presunção de vedação à censura¹¹; e (iii) o abrandamento da presunção de constitucionalidade das medidas restritivas¹².

2.2. A titularidade do direito à liberdade de expressão e seu conteúdo

Dando sequência à análise do tema liberdade de expressão, que contribuirá para se testar a hipótese de que as restrições à propaganda política-eleitoral devem ser revistas, passa-se agora à análise da titularidade daquele direito, do seu conteúdo e das hipóteses e condições de restrição.

2.2.1. A titularidade do direito à liberdade de expressão

A liberdade de expressão é de titularidade universal. Tal como assevera a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, ela é detida por toda e qualquer pessoa em condições de igualdade e sem qualquer espécie de discriminação. Assim, “não se pode pretender restringir as liberdades comunicativas a uma determinada profissão ou grupo, nem reduzi-las ao âmbito da imprensa ou dos demais meios de comunicação social.” (OSÓRIO, 2017, p. 100).

¹⁰ Entendeu o STF, na ADI 4.815, que, como é lugar comum afirmar-se, nenhum direito é absoluto, sendo que a vida civilizada depende da conciliação de muitos valores diversos. Assim, se a informação sobre determinado fato tiver sido obtida mediante extorsão, invasão de domicílio ou interceptação telefônica clandestina, por exemplo, a ilegalidade na sua obtenção pode comprometer a possibilidade de ela vir a ser divulgada legitimamente. Da mesma forma, a mentira dolosa e deliberada, com o intuito de fazer mal a alguém, pode ser fundamento para considerar-se ilegítima a divulgação de um fato. Por exemplo, às vésperas de uma eleição se imputa falsamente a alguém a condição de pedófilo. Mas, de novo, a interferência do Judiciário há de ser *a posteriori*, com autocontenção máxima. Só casos excepcionais e raríssimos devem justificar a intervenção. Mas ninguém pode impedir que quem se considere lesado vá ao Judiciário, como assegura a Constituição (art. 5º, XXXV) (BRASIL. Constituição, 1988). A regra absolutamente geral é a do controle posterior. Em casos excepcionalíssimos, extremos, teratológicos e justificados por um exame de proporcionalidade que considere a posição preferencial.

¹¹ Ainda nos autos da ADI 4.815/STF restou compreendido que a regra geral é a proibição da censura (CF, art. 5º, IX e o art. 220, § 2º). Como consequência, no caso de abuso da liberdade de expressão, deve-se dar preferência à responsabilização *a posteriori*, que podem incluir a retratação, a retificação, o direito de resposta, a indenização, a responsabilização penal ou outras vias legalmente previstas (BRASIL. Constituição, 1988).

¹² Para o Min. Barroso, haveria uma forte suspeição e necessidade de escrutínio rigoroso de todas as medidas restritivas da liberdade de expressão, sejam legais, administrativas e mesmo judiciais. Compreende ainda que restrições privadas, também e sobretudo, devem ser vistas com suspeição.

Sua titularidade se estende inclusive às pessoas jurídicas, quando violados sua imagem e bom nome comercial, ou mesmo a sua honra objetiva, tal como consagrado no ordenamento jurídico brasileiro (SARLET, 2014, p. 466-467).

A liberdade de expressão possui uma titularidade *complexa ou bidirecional* (MACHADO, 2002, p. 392), que envolve, simultaneamente, interesses dos emissores e também dos receptores da comunicação. Nota-se, por exemplo, que é interesse dos candidatos e partidos políticos, em uma campanha eleitoral, se expressarem e divulgarem suas plataformas políticas e, da mesma forma, é interesse dos eleitores receber tais informações para que possam – cada vez mais – exercer o sufrágio com consciência.

A efetividade do direito à liberdade de expressão depende, portanto,

[...] de que se confira uma proteção plena e simultânea a ambas as dimensões. A consequência prática disso é a necessidade de que, na análise da legitimidade de eventual limitação a um discurso, se coloque no prato da balança em que está a liberdade de expressão, as violações às liberdades de expressão tanto dos emissores, quanto de seus receptores (OSÓRIO, 2017, p. 101).

2.2.2. O conteúdo do direito à liberdade de expressão

A compreensão do conteúdo da liberdade de expressão perfaz pela análise tanto da sua expressão *lato sensu* quanto *stricto sensu*. Há, em verdade, uma presunção de que toda liberdade de expressão estaria incluída no âmbito de proteção do direito constitucional, independentemente de seu conteúdo.

O discurso com conteúdo político, por sua vez, merece especial tratamento e, a ver, mais rigoroso quanto a eventuais restrições, em razão da liberdade de expressão ser, tal como já exposto, indispensável à democracia, permitindo a participação da coletividade na discussão e definição de assuntos de interesse público.

A proteção do discurso deve compreender não apenas a comunicação no âmbito eleitoral, mas toda forma de debate e intercâmbio de ideias necessárias à formação da opinião pública sobre temas relacionados à vida política do país; envolverá, portanto, os discursos políticos, eleitorais e demais assuntos de interesse público; e os comentários sobre candidatos a cargos públicos, agentes públicos, outras autoridades, o Estado e suas instituições (OSÓRIO, 2017, p. 107).

2.3. Restrições e limites à liberdade de expressão

A despeito da posição preferencial da liberdade de expressão na ordem constitucional, este direito não é absoluto, comportando, portanto, restrições. A propósito, não há nenhum ordenamento jurídico que conceba um direito à liberdade de expressão juridicamente ilimitado, sendo-lhe devidos limites para o harmonizar com outros valores e direitos constitucionalmente tutelados (OSÓRIO, 2017, p. 116).

Neste sentido, à luz do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da Convenção Americana, da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Europeia de Direitos Humanos, Osório (2017, p. 117) destaca que devem ser reconhecidos como limites para a liberdade de expressão: (i) o respeito ao princípio da reserva do legal, (ii) o objetivo de proteção de outros interesses e valores constitucionalmente tutelados de elevado valor axiológico; e (iii) a observância do princípio da proporcionalidade em sua tríplice dimensão, a ver “adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito”.

Isso significa dizer que quaisquer restrições à liberdade de expressão devem estar expressamente previstas em lei, não sendo admitidas arbitrariedades. Da mesma forma, conforme pondera a Comissão Interamericana de Direitos Humanos - CIDH, normas restritivas devem estar previstas de modo claro e preciso (CIDH, 2014, p. 23), porque “as normas vagas, ambíguas, amplas ou abertas, por sua simples existência, dissuadem a expressão de informações e opiniões pelo medo de sanções e podem levar a interpretações judiciais amplas que restringem indevidamente a liberdade de expressão.

As restrições igualmente devem ter como norte a tutela de objetivos constitucionalmente legítimos, de forma a proteger outros interesses e valores que, dada a sua importância na ordem constitucional, possam justificar a limitação da liberdade de expressão (OSÓRIO, 2017, p. 119).

Além disso, somente serão admitidas se forem adequadas ao cumprimento das finalidades propostas, de forma a comprovadamente servirem ao que se propõem; necessárias, o que leva a análise acerca da inexistência de outra medida menos gravosa; e proporcionais (em sentido estrito) “de modo que, em um processo ponderativo, verifique-se que tais medidas restritivas produzem maiores benefícios para os bens jurídicos

tutelados em relação aos custos decorrentes da restrição da liberdade de expressão” (OSÓRIO, 2017, p. 120).

Noutro giro, a CIDH traz outra ponderação que se mostra de grande valia para este trabalho. Para ela, certas formas de discurso contam com um nível reforçado de proteção, quando quer que se trate de “expressões atinentes ao Estado, a assuntos de interesse público, a funcionários públicos no exercício de suas funções ou candidatos a ocupar cargos públicos, ou a particulares envolvidos voluntariamente em assuntos públicos, bem como ao discurso e debate políticos.” (CIDH, 2014, p. 33).

Nessas hipóteses, segundo a CIDH, a análise da proporcionalidade da medida deve considerar: (i) o maior grau de proteção de que gozam as expressões atinentes à idoneidade dos funcionários públicos e sua gestão, ou daqueles que aspiram a exercer cargos públicos; (ii) o debate político ou sobre assuntos de interesse público – dada a necessidade de uma maior margem de abertura para a amplitude necessária ao sistema democrático e o controle cidadão que lhe é inerente; e (iii) a correlata margem de maior tolerância à crítica que as instituições e funcionários estatais devem demonstrar em relação a afirmações e apreciações externadas pelas pessoas no exercício de tal controle democrático.

Desta maneira, considerar-se-á não somente a posição preferencial da liberdade de expressão na ordem constitucional, mas também a proteção do debate democrático, que exige maior proteção das expressões concernentes aos assuntos relacionados à coisa pública e a pessoas responsáveis por sua gestão (CIDH, 2014, p. 33).

Neste contexto, importa realçar que as restrições à liberdade de expressão, para a CIDH, não podem constituir mecanismos de censura prévia direta ou indireta, tampouco “perpetuar os preconceitos nem fomentar a intolerância”. Ou seja, a restrição em comento deverá atuar de modo a sancionar o responsável pela mensagem que se amolde as restrições impostas, bem como incumbir-lhe da obrigação de reparar eventuais danos decorrentes de seus atos.

Embora específico para a liberdade de imprensa, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal na já mencionada ADPF 130, quando trata do (impossibilidade) de

controle estatal é de todo pertinente, pois ressalta o autocontrole (bom senso) e afirma que o medo do abuso não autoriza nunca o controle do uso. Confira-se:

9. AUTORREGULAÇÃO E REGULAÇÃO SOCIAL DA ATIVIDADE DE IMPRENSA. É da lógica encampada pela nossa Constituição de 1988 a autorregulação da imprensa como mecanismo de permanente ajuste de limites da sua liberdade ao sentir-pensar da sociedade civil. Os padrões de seletividade do próprio corpo social operam como antídoto que o tempo não cessa de aprimorar contra os abusos e desvios jornalísticos. Do dever de irrestrito apego à completude e fidedignidade das informações comunicadas ao público decorre a permanente conciliação entre liberdade e responsabilidade da imprensa. Repita-se: não é jamais pelo temor do abuso que se vai proibir o uso de uma liberdade de informação a que o próprio Texto Magno do País apôs o rótulo de "plena" (§ 1 do art. 220). (ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213-01 PP-00020)¹³

Por fim, retornando mais uma vez ao estudo desenvolvido por Osório (2017, p. 123), é imprescindível conferir à liberdade de expressão maior margem de tolerância ou, como mencionado por Manuel Cepeda Espinosa¹⁴, um espaço de respiração em relação aos riscos sociais e abusos advindos dos exercícios da liberdade de expressão. Para a autora, “a ampla proteção conferida à liberdade de expressão, exigida em um regime democrático, carrega riscos e impõe determinados custos sociais, que se referem à possibilidade de que seu exercício produza danos”. Entretanto, eventual tentativa de suprimir esses riscos – por meio de restrições e impedimentos – comprometeria gravemente um dos próprios fundamentos da democracia.

Em suma, conferir este “espaço de respiração” à liberdade de expressão irá evitar que informações, ideias e opiniões sejam penalizadas e/ou excluídas do debate público indevidamente, de modo a prejudicá-lo. Neste sentido, deve-se atentar que invariavelmente, declarações por vezes errôneas ou acaloradas são inevitáveis no livre debate, embora a ele imprescindíveis.

¹³Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000163419&base=baseAcordaos> – acesso 12/08/2017

¹⁴ V. Colômbia. Corte Constitucional. Sentença T-391/07. Rel. Manuel José Cepeda Espinosa, j. 22.05.2007 *apud* OSÓRIO, 2017, p. 123.

3. PROPAGANDA POLÍTICA

A propaganda, segundo Outhwaite (1996), consiste na tentativa deliberada de uns poucos de influir as atitudes e o comportamento de muitos pela manipulação da comunicação simbólica. Alvim (2016, p. 288) explica que, “no ambiente público, o conceito de propaganda concerne ao uso de estratégias de comunicação direcionadas ao alcance de metas políticas específicas”.

Pode ser conceituada como toda ação destinada ao cidadão a fim de convencê-lo, seja acerca de determinada ideologia política, seja com o objetivo de angariar votos. A propaganda política é gênero do qual são espécies a propaganda partidária, a intrapartidária e a eleitoral.

A propaganda política não se resume à propaganda eleitoral. Segundo Alvim (2016) e Gomes (2016), enquanto esta é realizada por candidatos, agremiações e coligações durante o período eleitoral, com nítido propósito de captação de votos, aquela, embora relacionada ao poder, nem sempre se dirige à sua conquista, podendo visar à sua manutenção – por meio da propaganda oficial – ou mesmo à sua transformação – propaganda revolucionária; em sentido amplo, a propaganda política existe a despeito de uma eleição (ALVIM, 2016, p. 288), tal como se observa, por exemplo, quando da realização de consultas populares ou propagandas institucionais.

Assim, a propaganda política é “voltada para a polis, aí compreendido tudo o que se refere à cidade, ao Estado, ao modo de governá-lo” (PINTO, 2008, p. 253).

Com vistas ao objeto desta pesquisa, toma-se a compreensão da propaganda política em sua dimensão político-partidária, pela qual aquela seria gênero do qual são espécies (i) a propaganda eleitoral – escopo da presente obra; (ii) a propaganda intrapartidária; (iii) a propaganda partidária; e a (iv) propaganda institucional (ALVIM, 2016).

A compreensão destes conceitos, desde já apresentados de forma crítica sob o viés desta pesquisa, irá contribuir para a análise – nos capítulos a seguir – da hipótese de que a restrições ao exercício da propaganda política é prejudicial à liberdade de expressão e à própria democracia.

3.1. Propaganda partidária

De início, a propaganda partidária, regulada nos arts. 45 a 49 da Lei nº 9.096, de 1995 (BRASIL. Presidência da República, 1995), se evidencia na apresentação da ideologia, do quadro e do programa partidários à população em geral, visando “fortalecer os seus ideias e bandeiras, a ponto de atrair novos adeptos, simpatizantes e filiados, além de incitar os já participantes a promovê-los” (NEVES FILHO, 2012, p. 36). A propaganda partidária, portanto, visa atingir um público externo, “sem vinculação a um pleito eleitoral específico” (COSTA, 2002, p. 738).

O legislador, na ocasião, revela clara intenção de afastar da propaganda partidária o viés eleitoral, partindo-se da premissa que esse debate deveria se limitar ao momento especialmente reservado pela lei para tanto.

Essa primeira compreensão dos contornos da propaganda partidária conduziu a Justiça Eleitoral, por diversas vezes, a reconhecer a prática de propaganda antecipada em razão do conteúdo da publicidade veiculada pelo partido político, alegando-se suposto desvirtuamento de finalidade (o que somente obtemperou a partir da nova sistemática decorrente do art. 36-A, da Lei nº 9.504, de 1997 – BRASIL. Presidência da República, 1997¹⁵).

Segundo Neves Filho (2012, p. 36), a despeito da autonomia conferida aos partidos políticos pela Constituição de 1988, as restrições impostas pela legislação levam a concluir que só haveria alguma liberdade na propaganda fora do ambiente da TV e do rádio, onde se permitiria livres formas de difusão dos ideais do partido pelos mais diversos meios (mídia digital e física, reuniões públicas e privadas, carros de som, etc.).

¹⁵ PROPAGANDA PARTIDÁRIA. ALEGAÇÃO DE DESVIO DE FINALIDADE. PROMOÇÃO PESSOAL. FILIADO. PRÉ-CANDIDATO. DISCUSSÃO. TEMAS POLÍTICO-COMUNITÁRIOS. DIVULGAÇÃO. AÇÕES DE GOVERNO. IMPROCEDÊNCIA.

1. Não há configuração de propaganda eleitoral antecipada no espaço destinado ao programa partidário quando ausentes pedido de voto ou divulgação, ainda que dissimulada, de candidatura, de ação política que se pretenda desenvolver, de razões que levem a inferir que o beneficiário seja o mais apto para a função pública e/ou referência, mesmo que indireta, ao pleito. Precedentes.

2. Admite-se que liderança de expressão apresente as posições da agremiação responsável pela veiculação da publicidade partidária sobre temas político-comunitários, como ações de governo desenvolvidas em administração sob a condução de seu filiado.

3. Representação que se julga improcedente.

(Representação nº 60719, Acórdão, Relator(a) Min. João Otávio De Noronha, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 24, Data 04/02/2015, Página 112 – sem grifos no original).

Tanto assim que o Supremo Tribunal Federal, em 2002, quando da análise de medida cautelar que objetiva sustar os efeitos de dispositivo que veda “a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa” (art. 45, §1º, I da Lei 9.096 (BRASIL. Presidência da República, 1995), assim se manifestou:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. ARTIGO 45, § 1º, I, DA LEI 9.096, DE 19.09.95. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FILIADA A PARTIDO DIVERSO DO RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA. VEDAÇÃO. LEGITIMIDADE. CAUTELAR INDEFERIDA.

1. A propaganda partidária destina-se à difusão de princípios ideológicos, atividades e programas dos partidos políticos, caracterizando-se desvio de sua real finalidade a participação de pessoas de outro partido no evento em que veiculada.

2. O acesso ao rádio e à televisão, sem custo para os partidos, dá-se às expensas do erário e deve ocorrer na forma que dispuser a lei, consoante disposição expressa na Carta Federal (artigo 17, § 3º). A vedação legal impugnada apresenta-se em harmonia com os princípios da razoabilidade, da isonomia e da finalidade. Ausência de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Medida cautelar indeferida.

(ADI 2677 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2002, DJ 07-11-2003 PP-00082 EMENT VOL-02131-03 PP-00476)¹⁶

Por outro lado, no ambiente livre, “o partido encontra respaldo para, dentro do princípio da liberdade de expressão, manifestar-se, fidelizar seus filiados e tentar convencer outros cidadãos de que possui o melhor projeto para administrar a coisa pública”, sem precisar de qualquer autorização para tal (NEVES FILHO, 2012, p. 37).

Já a concessão de tempo de antena – que se limitaria às classes de propaganda partidária e eleitoral –, não se mostra suficiente para garantir o debate político e o acesso à informação pelos eleitores e, em outro nível, garantir minimamente paridade de forças entre os candidatos que já ocupam mandatos eletivos e aqueles que pretendem ingressar¹⁷.

¹⁶Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000096638&base=baseAcordaos> – acesso 11/08/2017

¹⁷ No Brasil, não há propaganda partidária paga, nos termos do § 6º do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos. Além disso, a distribuição do tempo de antena limita os atores políticos a pouquíssimo tempo de exposição, obrigando-os a conciliar conteúdo de divulgação da sigla partidária com conteúdos de posicionamento político, tornando ambos – praticamente – ineficazes. Além disso, para NEVES FILHOS (2012, p. 41) tem sido constante o desvirtuamento da finalidade destas publicidades que, por vezes, se limitam a promover determinado mandatário ou pretense candidato; tais circunstâncias levam à suspensão da propaganda em momento futuro (nos termos do art. 45 da Lei dos Partidos Políticos) (BRASIL. Presidência da República, 1995a).

Nota-se, de plano, que tais limitações acabariam por operar de modo contrário a seus propósitos, pois desestimulam o debate perene na população¹⁸, favorecendo grupos que já se encontram no exercício de seus mandatos.

Esta situação se agrava ainda mais em razão das regras quanto à distribuição do tempo de antena para propaganda partidária se relacionar ao número de Deputados Federais de cada partido (art. 49 da Lei nº 9.096, de 1995), impondo-se a lógica de que, quanto maior a sua representatividade, maior será o seu tempo de exposição à sociedade.

Em contraponto a esta pretensa realidade da lei, para a qual só se discute eleição no período eleitoral, é de comum conhecimento que, ao se aproximar do ano das eleições (gerais ou municipais), alguns personagens públicos já passam a ser apresentados como possíveis candidatos, tendo suas eventuais plataformas de campanha desde já confrontadas nos diversos veículos de comunicação.

A título de exemplo, no momento de conclusão desta dissertação, os principais (leia-se: mais acessados) jornais brasileiros se confrontam quanto aos principais candidatos nas eleições gerais de 2018.

Percebe-se, portanto, que o debate é inevitável, pelo que mais saudável seria se o ordenamento estimulasse ao invés de limitar.

Neves Filho (2012, p. 42) esclarece que a solução seria ampliar o debate eleitoral, inserindo-o desde já nas propagandas partidárias, permitindo ao partido expor seu projeto para as próximas eleições, justificar quais coligações pretende fazer, bem como os seus pretensos postulantes a candidatos, tal como se observa, por exemplo, nas eleições primárias norte-americanas.

3.2. Propaganda intrapartidária

A propaganda intrapartidária, por sua vez, possui previsão normativa no § 1º do art. 36 da Lei 9.504 (BRASIL. Presidência da República, 1997), e se divide em dois

¹⁸ Na oportunidade, optou-se por utilizar a expressão “população” tendo em vista a intenção de se referir a um grupo de pessoas, e não ao “povo”, na acepção de Müller (2000).

momentos: a propaganda pré-convenção e a propaganda afeta às eventuais prévias partidárias (GOMES, 2011; NEVES FILHO, 2012).

A primeira encontra-se positivada ao longo da Lei das Eleições e diz respeito às informações veiculadas por pré-candidatos e apoiadores com o objetivo de influenciá-los na escolha dos candidatos, em convenção partidária, que irão representar a legenda na eleição seguinte.

Deverá ser exercida de modo silencioso e sem auxílio da mídia (rádio, televisão e outdoor), bem como realizada apenas na quinzena anterior à convenção partidária. Para sua divulgação, além da mala direta aos filiados, permite-se a afixação de faixas e cartazes em local próximo da convenção, com mensagem direcionada aos convencionais. Tão logo seja realizada a convenção, as propagandas a ela destinadas deverão ser imediatamente retiradas.

A divulgação da realização de prévias, por sua vez, passou a ser regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro a partir da reforma eleitoral de 2009, por meio da Lei nº 12.034, responsável por inserir o art. 36-A à Lei nº 9.504 (BRASIL. Presidência da República, 1997) O contexto da reforma, entretanto, conduziu a uma desponderada (NEVES FILHO, 2012) limitação dos atos afetos a este tipo de publicidade, que – nos termos da Consulta ao TSE nº 1.673, de 2009 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2009) – só poderia ocorrer nos mesmos meios e limites da propaganda pré-convenção.

3.3. Propaganda institucional

A publicidade institucional, terceira espécie de propaganda política, consiste em dever do mandatário decorrente do princípio constitucional da publicidade dos atos públicos (conforme previsão do art. 37, *caput* e § 1º da Constituição da República¹⁹), segundo o qual a administração deverá prestar informações de interesse público, de caráter estritamente educativo, de orientação social (GOMES, 2017)

¹⁹ Art. 37 [...]

§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.

Com intuito a ilustrar a importância da publicidade institucional, buscou-se junto ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais informações²⁰ acerca dos principais gastos com publicidade dos dez maiores Municípios mineiros nos primeiros semestres de 2013 a 2016.

Segundo o Centro de Integração da Fiscalização e de Gestão de Informações Estratégicas – SURICATO, órgão técnica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, adotando-se o critério de verificação das despesas pelo valor liquidado, a evolução das despesas nos primeiros semestres dos exercícios de 2013 a 2016 ocorreu conforme demonstrativo²¹ abaixo:

Tabela 1 – Demonstrativo da evolução das despesas com publicidade e propaganda institucional nos primeiros semestres dos exercícios de 2013 a 2016 nos dez Municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais

MUNICÍPIO	VALORES LIQUIDADOS					GASTO MÉDIO
	EXERCÍCIOS					
	2013	2014	2015	2016	TOTAL	
Belo Horizonte	21.961.290,01	32.098.917,68	14.952.617,50	12.846.477,94	81.859.303,13	20.464.825,78
Betim	34.837,03	8.269.756,31	3.161.380,29	4.009,08	11.469.982,71	2.867.495,68
Contagem	4.230.997,92	3.943.536,93	4.125.014,13	2.477.447,38	14.776.996,36	3.694.249,09
Governador Valadares	343.622,30	992.606,66	102.960,73	13.223,30	1.452.412,99	363.103,25
Ipatinga	68.920,88	1.874.622,10	1.821.691,29	21.757,16	3.786.991,43	946.747,86
Juiz de Fora	3.365.435,58	4.471.032,02	163.420,43	41.983,77	8.041.871,80	2.010.467,95
Montes Claros	90.035,88	1.371.422,98	1.047.289,07	14.100,00	2.522.847,93	630.711,98
Ribeirão das Neves	230.391,71	685.768,67	44.729,90	84.062,13	1.044.952,41	261.238,10
Uberaba	1.991.199,58	3.712.449,30	5.759.533,83	1.159.807,88	12.622.990,59	3.155.747,65
Uberlândia	5.205.709,67	8.141.890,21	8.663.173,26	2.107.651,31	24.118.424,45	6.029.606,11

Fonte: MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas, 2016.

²⁰ Na oportunidade, presta-se aqui os devidos agradecimentos ao Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, na pessoa do Procurador-Geral, Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, por ter, de forma célere e cordial, prestado as informações requeridas.

²¹ Conforme informado no Relatório Técnico constante às fls. 05/07, “a pesquisa na base de dados do SICOM foi efetuada mediante busca no arquivo de empenhos, primeiramente na natureza de despesas 3.3.90.39.68 – Serviços de Publicidade e Propaganda, e nas demais naturezas pela busca de palavras-chave: “publicidade, propaganda, veiculação, divulgação, publicação, agência, campanha publicitária, campanha institucional, campanha de utilidade pública”. Na oportunidade, conforme ressalvado pelo órgão técnico, “a Prefeitura de Juiz de Fora, no exercício de 2015, enviou remessas com o arquivo de empenhos no período de janeiro a março sem informações, e no período de abril a dezembro com somente um empenho por mês de remessa. O valor fixado das despesas totais para a prefeitura no exercício de 2015 foi de R\$ 1.480.501.116,16. O valor empenhado foi de R\$14.630,05 e o valor liquidado foi de R\$14.108,83”. Por sua vez, os “municípios de Ribeirão das Neves e Uberaba também apresentaram um baixo índice de empenho e liquidação da despesa em relação às despesas fixadas para o exercício de 2015”.

Por sua vez, adotando-se o mesmo critério de verificação das despesas pelo valor liquidado, a evolução das despesas nos segundos semestres dos exercícios de 2013 a 2015 ocorreu conforme demonstrativo abaixo:

Tabela 2 – Demonstrativo da evolução das despesas com publicidade e propaganda institucional nos segundos semestres dos exercícios de 2013 a 2015 nos dez Municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais

MUNICÍPIO	VALORES LIQUIDADOS				GASTO MÉDIO
	EXERCÍCIOS				
	2013	2014	2015	TOTAL	
Belo Horizonte	9.021.721,01	4.746.591,92	34.425.965,43	48.194.278,36	16.064.759,45
Betim	4.100.239,88	2.320.460,50	3.258.652,49	9.679.352,87	3.226.450,96
Contagem	1.671.097,99	452.622,33	1.975.731,33	4.099.451,65	1.366.483,88
Governador Valadares	484.639,65	45.082,01	457.983,31	987.704,97	329.234,99
Ipatinga	542.503,71	134.808,88	151.751,06	829.063,65	276.354,55
Juiz de Fora	755.059,53	419.459,22	263.419,79	1.437.938,54	479.312,85
Montes Claros	252.922,72	150.068,94	61.324,00	464.315,66	154.771,89
Ribeirão das Neves	1.191,54	2.651,52	475.760,81	479.603,87	159.867,96
Uberaba	452.294,36	265.666,39	248.905,24	959.534,44	322.288,66
Uberlândia	222.341,71	614.174,68	948.129,89	1.784.646,28	594.882,09

Fonte: MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas, 2016.

A despeito de os dados afetos às despesas liquidadas no primeiro semestre de 2016²², é possível, por ora, identificar a importância e, principalmente, o impacto da propaganda institucional em favor dos exercentes de mandatos eletivos. Os valores empregados são, por certo, volumosos e acabam trazendo à evidência da sociedade o trabalho empregado pelo gestor municipal e pelos parlamentares.

Neste contexto, todavia, apesar da norma desconectar a propaganda institucional do contexto eleitoral e político partidário, a prática revela que a sua realização tem como principal finalidade convencer a população em geral da qualidade da gestão em curso e de seus benefícios e em favor da população (NEVES FILHO, 2012).

Para GOMES (2016, p. 652) “há muito se assiste a verdadeiras propagandas eleitorais transvertidas de ‘institucionais’”, sendo que, a rigor, “a maioria delas carece de caráter informativo, educativo ou de orientação social, constituindo pura exposição midiática”. Para o autor, o desvio da finalidade da propaganda institucional se evidenciaria

²² Acerca dos dados referentes ao exercício de 2016, é preciso fazer nova ressalva. Conforme informação técnica prestada pelo Gabinete do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, apenas o Município de Contagem possuía dados sem ressalvas, de modo que as informações relacionadas aos demais Municípios carecem de atualização.

a partir do seu conteúdo, marcado por promessas de uma sociedade melhor e “um futuro feliz e promissor colocado em perspectiva, ao alcance de todos, desde que, é claro, o governante em questão ou o seu afilhado político sagre-se vitorioso nas urnas e seja mantido no poder”.

Bucci (2015) adverte ainda que o excesso de publicidade institucional não leva, quase nunca, informações vitais aos cidadãos. Na verdade, interessaria apenas aos governantes que, graças a esse expediente, acabam fazendo – na prática – campanha eleitoral fora do período autorizado por lei. Para o autor, “o que os governos fazem é publicidade do governo [e não institucional], ou seja, a favor do governo, com peças publicitárias oficiais que seguem as fórmulas da publicidade comercial.

No Brasil, a propaganda eleitoral na TV e no rádio são fundamentais ao sucesso de um determinado candidato (GOMES, 2011; BUCCI, 2015; NEVES FILHO, 2012); quanto maior o tempo de exposição nestes meios de comunicação, maior é a chance de o político se eleger.

Mas o que fazer diante das restrições legais quanto ao momento de se utilizar tais veículos para fins eleitorais? Para Bucci (2015, p. 172), “nada mais elementar: bastar mostrar ali [na TV e no rádio] as inacreditáveis maravilhas da gestão daquele partido à frente de prefeituras, governos ou mesmo do Palácio do Planalto”.

Isso permitiria aos mandatários manter uma contínua campanha eleitoral, que se amoldaria às mais exigentes normas afetas ao abuso de poder político. Bastaria ao gestor não fazer expressa alusão ao período eleitoral e à “suposta superioridade” do seu partido, concentrando o conteúdo da propaganda ao quanto a sua gestão teria sido melhor do que quaisquer outras. Isso bastaria para que fosse propagada a mensagem – ainda que em segundo plano – de que aquela gestão deve continuar no poder a despeito dos demais futuros candidatos.

As ponderações ora feitas, quando direcionadas a casos específicos (de um determinado Município e candidato), dependem, por certo, de uma ampla e dedicada análise. São inúmeras as variáveis a serem investigadas quando se busca reconhecer a relação causa consequência do gasto de publicidade institucional com um determinado sucesso nas urnas.

Porém, com o intuito de estimular trabalhos futuros, registra-se aqui um demonstrativo de quais grupos políticos teriam obtido sucesso nos dez Municípios cujo total de despesas com publicidade institucional foram registrados neste capítulo. Os dados ora apresentados foram colhidos no sítio oficial do Tribunal Superior Eleitoral a partir da plataforma de Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais²³. A ver:

Tabela 3 – Tabela contendo os nomes e partidos de todos os prefeitos eleitos nas Eleições 2012 e 2016 nos dez Municípios mais populosos do Estado de Minas Gerais e outras informações

Município	Apontamentos					Era do mesmo grupo político do prefeito anterior? ²⁴
	Prefeito eleito para a gestão 2013/2016		Disputou a reeleição em 2012?	Prefeito eleito para a gestão 2017/2020		
	Nome	Partido		Nome	Partido	
Belo Horizonte	Marcio Lacerda	PSB	Não	Alexandre Kalil	PHS	Não
Betim	Carlaile Pedrosa	PSDB	Não	Vittorio Mediolli	PHS	Sim
Contagem	Carlin Moura	PCdoB	Sim	Alex de Freitas	PSDB	Não
Governador Valadares	Elisa Costa	PT	Não	Andre Merlo	PSDB	Não
Ipatinga	Cecília Ferramenta	PT	Sim	Sebastião Quintão	PMDB	Não
Juiz de Fora	Bruno Siqueira	PMDB	Sim	Bruno Siqueira	PMDB	Sim
Montes Claros	Ruy Muniz	PRB	Sim	Humberto Souto	PPS	Não
Ribeirão das Neves	Daniela Correa	PT	Sim	Junynho Martins	PSC	Não
Uberaba	Paulo Piau	PMDB	Sim	Paulo Piau	PMDB	Sim
Uberlândia	Gilmar Machado	PT	Sim	Odelmo Leão	PP	Não

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017.

A partir da Tabela 3 é possível registrar algumas informações que, por ora, servem como estímulo à produção de trabalhos acadêmicos futuros.

Nos Municípios de Juiz de Fora e Uberaba, que, respectivamente, liquidaram entre 2013 e 2015, respectivamente, R\$1.437.938,54 e R\$959.534,44 em propaganda

²³ Disponível em <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

²⁴ A pergunta visa apurar se houve uma tentativa de reeleição ou se o partido eleito em 2012, embora não tenha tentado a reeleição, compunha a chapa majoritária vitoriosa em 2016.

institucional, nota-se a vitória dos mandatários que disputaram à reeleição, da mesma forma que em Betim, onde se liquidou a título de propaganda institucional R\$9.679.352,87, o candidato eleito fora apoiado²⁵ pelo partido político do seu antecessor. Nos três casos, os candidatos eleitos obtiveram significativamente mais votos que seus adversários no primeiro e no segundo turnos²⁶.

Nota-se, por outro lado, que em cinco Municípios, o candidato que buscou a reeleição não obteve sucesso. Porém, de imediato, é possível se fazer algumas inferências (ora compreendidas como sugestões para futuras pesquisas) acerca das razões que levaram a esta derrota. De início, tem-se que nos Municípios Ipatinga, Governador Valadares, Ribeirão das Neves e Uberlândia o partido que disputou a reeleição foi o Partido dos Trabalhadores, sigla que sofrera inúmeras perdas políticas ao longo dos últimos anos em razão da operação “Lava-Jato” (sem aqui se fazer qualquer juízo de valor) e dos desgastes que levaram ao impedimento da Presidente Dilma Roussef, também do Partido dos Trabalhadores. Esse cenário político possivelmente contribuiu para a ocorrência de um desfecho desfavorável, de modo a ser considerado uma variável na análise do impacto da publicidade institucional o ano eleitoral, inclusive em notadamente em Governador Valadares, que lá experimentou sua própria “Lava-Jato”, com a operação “Mar de Lama”.

Por sua vez, em Montes Claros, as eleições de 2016 foram marcadas pelo indeferimento, antes das eleições, da chapa majoritária liderada pelo candidato Ruy Muniz²⁷. Esta variável, da mesma forma, deve ser considerada em uma eventual análise nos moldes acima propostos.

Acrescente-se a tanto a constatação de que em Governador Valadares, Ipatinga, Montes Claros, Ribeirão das Neves e Uberlândia, sagraram-se vencedores nomes já

²⁵ Conforme dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral, o PSDB compunha a coligação majoritária pela qual o candidato Vittorio Mediolli disputou (Coligação “BEM DE BETIM”, composta pelos partidos PP / DEM / PTN / PR / PHS / PMN / PV / PMB / PTC / PSDB / PC do B / PT do B / PRB / SD / PSD).

²⁶ Em Juiz de Forma, o candidato eleito e o segundo colocado obtiveram, respectivamente, no primeiro turno 39,07% e 22,38% dos votos válidos e no segundo turno 57,87% e 42,13% dos votos válidos. Em Uberaba, o candidato eleito obteve 55,30% dos votos válidos, ao passo que o segundo colocado registrou 25,72%. Por fim, em Betim, o candidato eleito alcançou 61,64% dos votos válidos, valor este significativamente superior ao do segundo colocado, que se conteve com apenas 15,44%.

²⁷ Vide: Justiça Eleitoral. RCAND nº 383-69.2016.6.13.0317, 317ª Zona Eleitoral. Julgado e Publicado em 19 de setembro de 2016.

consolidados na política local, seja porque candidatos anteriormente, inclusive em 2012²⁸, seja porque já foram alcaides naquelas localidades²⁹.

Finalmente, e o que poderiam ser tidas como exceções a este ciclo, tem-se as situações de Belo Horizonte e Contagem. Ocorre que enquanto Contagem elegeu Alex de Freitas, que “administrou 2 regionais e foi Secretário-Adjunto de Governo e Secretário de Desenvolvimento Econômico”³⁰, ou seja, também um político tradicional da municipalidade, em Belo Horizonte foi vencedor Alexandre Kalil, ex-presidente do Clube Atlético Mineiro – CAM, popular clube de futebol da capital mineira.

3.4. Propaganda eleitoral

Devido a dimensão deste tema e a importância da sua compreensão para o objeto de estudo deste trabalho, a propaganda eleitoral será tratada em capítulo específico a seguir.

²⁸ Caso de André Merlo em Governador Valadares, Humberto Souto em Montes Claros e Junynho Martins em Ribeirão das Neves.

²⁹ Caso de Sebastião Quintão em Ipatinga e de Odelmo Leão em Uberlândia.

³⁰ Vide <http://psdb-mg.org.br/eleicoes2016/noticias/conheca-um-pouco-a-biografia-dos-candidatos-da-coligacao-contagem-para-o-futuro-alex-de-freitas-e-william-barreiro> - acesso em 11/08/2017

4. PROPAGANDA ELEITORAL

Em uma democracia, a campanha política caracteriza-se pela disputa de espaço eleitoral entre partidos, coligações e pessoas, com a finalidade de convencer os eleitores a votarem de determinada maneira em detrimento de outras. Assim, campanha eleitoral é, em tese, uma luta pela conquista da soma das vontades alheias, por meio de um processo de convencimento coletivo que visa a manifestação homogênea e espontânea de uma massa de eleitores (RIZEK, 2013).

Não se confundem com a propaganda política, que é um dos instrumentos de que se vale a campanha eleitoral.

Dentre as principais funções das campanhas em uma sociedade democrática destaca-se, certamente, a de permitir a legitimação dos eleitos, pois, se as eleições visam a uma escolha consciente – quaisquer que sejam os critérios de que se valha o eleitor –, é mediante a campanha que se constroem os motivos para votar ou não em uma pessoa ou partido político (MARTINEZ, 2004, p. 15).

Outra importante função, segundo Neisser (2016), é a ativação do compromisso cívico nos cidadãos, pois, durante o período eleitoral, são eles conclamados a exercer sua capacidade eleitoral passiva (GOMES, 2017), ou seja, o direito político de escolha dos seus representantes, legitimando-os para o exercício do poder. Neste momento, há maior interesse – e tolerância – de parte significativa do eleitorado em ouvir os candidatos e partidos, bem como de debater em pequenos ou grandes grupos (Neisser, 2016), tarefa hoje que revela mais acessível graças às inúmeras opções de redes sociais.

A terceira função consiste na mobilização do eleitorado politicamente próximo dos candidatos. Para Neisser (2016, p. 25), “em sociedades contemporâneas ocidentais, nas quais a pulverização e segmentação dos interesses dificulta a identificação plena com as plataformas dos partidos políticos, a participação política é episódica”.

Hofmeister (2007, p. 11) e Maarek (2011, p. 46) buscam elencar quais seriam os principais fatores que afastaram grande parte dos cidadãos da atividade política constante, a ver, a valorização do individualismo, a descaracterização das ideologias tipicamente definidas durante o período da Guerra Fria, a multiplicação das fontes de informações –

bem como a ampliação do acesso a elas – e a fragmentação das demandas típicas de uma sociedade complexa e moderna.

As campanhas eleitorais seriam, neste contexto, o momento ideal para a reconstrução dos laços políticos de eventuais segmentos já identificados com alguma agremiação ou candidato. Identificar-se-ia o alinhamento do discurso entre estes e seus eleitores, bem como a participação ativa de cidadãos nas campanhas por meio de propagandas eleitorais voluntárias e eventuais doações eleitorais.

Por fim, a quarta e essencial função das campanhas eleitorais é a difusão de informação na sociedade (NEISSER, 2016). Barreiro (2012, p. 157) acentua que informação e comunicação, enquanto “vetores da vida cívica e política em democracia”, são essenciais para se alcançar “sociedades mais justas e governações políticas mais eficientes e responsáveis”.

Conforme já tratado no capítulo afeto à liberdade de expressão no processo eleitoral, é intrínseco à compreensão da legitimidade no âmbito de uma eleição a livre exposição do perfil dos candidatos e partidos políticos, com suas propostas e plataformas. Explica Neisser (2016) que o livre debate de ideias assume, portanto, simultaneamente, papel de meio e fim, tendo em vista que é “canal essencial que permite chegar aos demais objetivos e uma meta *per se*, dado o indiscutível valor positivo da tomada de decisões com a mais ampla informação disponível”.

4.1. Princípios afetos à Propaganda Eleitoral

A partir dos trabalhos desenvolvidos por Salgado (2010) e Alvim (2016), é possível identificar oito princípios que norteiam o exercício da propaganda eleitoral, a ver: (i) o princípio da legalidade em matéria eleitoral; (ii) o princípio da liberdade da propaganda eleitoral; (iii) o princípio da veracidade do conteúdo da propaganda; (iv) o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral; (v) o princípio da responsabilidade solidária; (vi) o princípio do controle judicial; (vii) o princípio da disponibilidade da propaganda; e (viii) o princípio da primazia da argumentação racional.

Dada a relevância para o desenvolvimento da hipótese, tais princípios serão a seguir tratados um a um, com o objetivo de conceituá-los e indicar a sua relevância e aplicação no processo eleitoral.

4.1.1. O princípio da legalidade em matéria eleitoral

O princípio da legalidade – em sentido amplo – é um princípio geral do Direito segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (ou seja, de norma jurídica, formal e materialmente, válida)”, sendo que a norma jurídica válida pode ser tanto uma lei em sentido formal (legalidade estrita), como também outras normas tais como resoluções, decretos, portarias, etc. (legalidade em sentido amplo).

Segundo Oliveira (2016), desde de que a norma seja formal e materialmente válida perante o sistema jurídico, ela detém a potencialidade de força vinculante e determinante da vontade dos seus destinatários e dos seus executores/implementadores. Assim, o princípio da legalidade em sentido amplo deveria ser designado “princípio da normatividade jurídica”. Para o autor, o núcleo semântico-normativo do princípio da legalidade em sentido amplo (princípio da normatividade jurídica) se assenta em três premissas/diretrizes, a ver:

- a) Primeira premissa/diretriz formal: a norma jurídica só pode ser expedida pela autoridade, órgão ou instituição previamente competente no sistema jurídico;
- b) Segunda premissa/diretriz formal: a norma jurídica deve ser elaborada com a observância dos princípios e regras preestabelecidos, no sistema, para a sua positivação (princípios e regras de processamento ou de procedimento);
- c) Premissa material: a norma jurídica deve possuir conteúdo expressa ou implicitamente permitido (ou não vedado) pelo sistema jurídico (OLIVEIRA, 2016, p. 455).

No âmbito do Direito Eleitoral, o desenvolvimento deste princípio se relaciona diretamente com normas (em sentido estrito) editadas pelo Congresso Nacional e pela competência atípica (ALVIM, 2016; GOMES, 2016) da Justiça Eleitoral, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em também exercer função normativa em material eleitoral.

A Justiça Eleitoral reúne um feixe de atribuições, com competência administrativa, jurisdicional e normativa. Assim, compete a esta especializada dividir as zonas eleitorais, alistar os eleitores, registrar as agremiações partidárias e fiscalizar suas finanças, organizar as eleições, processar e apurar os votos, proclamar o resultado dos pleitos e expedir os diplomas. Por sua vez, em razão da sua competência jurisdicional, caberá à Justiça Eleitoral o processamento e o julgamento de todos os feitos eleitorais, tais como os afetos ao registro de candidaturas, à propaganda eleitoral e ao direito de resposta, à prestação de contas de campanhas, às investigações eleitorais, à impugnação de mandato eletivo e à cassação de diplomas.

Sob a denominação de competência normativa, resta a elaboração dos regimentos internos dos tribunais bem como a edição de resoluções³¹ com -objetivo de regulamentar as Eleições.

Convergindo ao objetivo deste estudo, tem-se que o princípio da legalidade determina que toda propaganda eleitoral deve ser realizada dentro dos parâmetros estabelecidos pela lei (ALVIM, 2016, p. 289).

A licitude da propaganda – e, portanto, sua adesão ao princípio da legalidade – toma caminho diverso quanto à compreensão de legalidade relacionada aos atos públicos, de maneira que, respeitada as limitações eleitorais impostas, pode haver – e deve – formas de propaganda para além daquelas previstas em lei (CONEGLIAN, 2012).

Neste contexto, importante avaliar com mais atenção as normas que buscam limitar – cada vez mais – os atos de campanha tidos como publicidade eleitoral.

Segundo Oliveira (2016, p. 505), no contexto do Estado Democrático-Constitucional de Direito, seria insuficiente o “cuidado pura e simplesmente com a observância do princípio da legalidade *lato sensu* em relação às normas de relativização de direitos e garantias fundamentais”. Isso porque mesmo que a norma tenha sido elaborada observados os critérios de competência e procedimentos próprios, e muito embora o seu conteúdo não seja expressamente proibido no Direito, a norma pode não ser legítima. Na

³¹ Sobre esta competência, há entre os doutrinadores certo conflito quanto à natureza jurídica da resolução expedida pelo TSE com o objetivo de regulamentar às eleições. A despeito da importância deste tema, a análise das correntes conflitantes destoaria do objeto deste trabalho, esclarecendo-se que o este autor adere ao posicionamento ministrado por Campos (2015) em suas aulas, para o qual as resoluções editadas pelo TSE têm força de lei no Direito Eleitoral.

compreensão de legitimidade democrática, no âmbito da teoria neconstitucionalista, torna-se necessário apreciar a relativização de direitos e garantias fundamentais à luz do princípio da juridicidade.

A partir da incidência do princípio da juridicidade, a norma jurídica “não pode ter qualquer conteúdo (núcleo semântico-normativo), especialmente se o seu objeto for a relativização de direitos e/ou garantias fundamentais”. Nestes termos, a norma, além de formal e materialmente válida perante o sistema jurídico, deve ser também legítima, isto é, “conformar ao senso comunicante de juridicamente devido, segundo o contexto principiológico decorrente da Constituição juridicamente adequada” (OLIVEIRA, 2016, p. 507).

4.1.2. O princípio da liberdade da propaganda eleitoral

A liberdade de propaganda decorre do princípio da competitividade das eleições, sendo que, em eleições verdadeiramente competitivas, pressupõe-se que os contendores possam divulgar, com a maior amplitude possível, as suas plataformas políticas e os seus planos de governo (ALVIM, 2016, p. 290).

Pessuti e Buzato (2008, p. 95) explicam que no regime democrático representativo, a propaganda eleitoral tem um papel preponderante, servindo-se de instrumento disponível às agremiações e aos respectivos candidatos de garantia da liberdade de pensamento.

Não se trata, entretanto, de liberdade ilimitada. A propaganda eleitoral encontra limites quanto à forma – há hipóteses de proibição, tal como uso de outdoor e cavaletes – e quanto ao conteúdo, no que não afete direitos alheios.

Neste sentido, Neves Filho (2012) explica que a propaganda política, “enquanto liberdade fundamental, é livre, mas deve respeitar os princípios constitucionais fundamentais”, tais como a soberania³², a dignidade da pessoa humana³³, devendo atenção

³² A incitação à separação territorial é citada no artigo 11 da Lei 7.170/1983 (BRASIL. Presidência da República, 1983), que define as violações relacionadas à segurança nacional, à ordem política e social. A título de exemplo, nas Eleições 2016, o Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina (TER-SC) proibiu a realização no Estado de um plebiscito informal que visava questionar a população sobre a separação da região Sul do restante do país. Segundo o acórdão, a decisão ocorreu depois que o movimento separatista “O

também aos direitos fundamentais³⁴ e os valores sociais do trabalho, bem como o pluralismo político.

O princípio da liberdade em referência encontra amparo em diversos dispositivos da legislação eleitoral. O art. 248, do Código Eleitoral determina que “ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados” (BRASIL. Presidência da República, 1965), sob pena de tipificação nos crimes decorrentes dos arts. 331 e 332 do citado diploma.

Noutro giro, é possível identificar a incidência deste princípio também na Lei das Eleições, tal como no arts. 39 e 53 (ALVIM, 2016, p. 291). O primeiro preconiza que a realização de qualquer ato de propaganda em recinto aberto ou fechado independe de licença policial, mas tão somente prévia comunicação para que sejam adotadas, pela autoridade policial competente, as providências necessárias à segurança da realização do evento e ao funcionamento do tráfego e dos serviços públicos que possam ser afetados. Por sua vez, o art. 53, *caput*, prevê ainda a proibição de censura prévia.

4.1.3. O princípio da veracidade do conteúdo da propaganda

Alvim (2016, p. 291) explica que de acordo com o princípio da veracidade, não seria permitido a divulgação de fatos falseados, “o que se faz no resguardo da livre e pura formação do convencimento cidadão, valor democrático que reclama tutela”.

Para o autor, “quanto maior a quantidade de informações verídicas captadas pelo eleitor, maior a chance de fazer um juízo de valor legítimo na escolha do mandatário político” (RODRIGUES; JORGE, 2014, p. 386), e que “a formação da decisão eleitoral sobre a base de informações falseadas ou manipuladas supõe um menoscabo do direito de escolher em liberdade” (MUÑOZ, 2007, p. 38).

Sul é meu país” comunicou a realização da consulta à 85ª Zona Eleitoral da cidade de Joaçaba sobre a intenção de espalhar 4.000 (quatro mil) urnas a aproximadamente 100 (cem) metros dos locais de votação no dia 2 de outubro, no primeiro turno das eleições municipais. A decisão do Desembargador Cesar Augusto Mimoso Ruiz Abreu, presidente do órgão, foi acolhida por unanimidade.

³³ Dentre outras limitações, a propaganda não pode ser ofensiva à honra dos candidatos. Na hipótese, além de se considerada irregular, é passível de garantir ao ofendido o exercício do direito de resposta, previsto no art. 58 da Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997).

³⁴ A propaganda política não pode veicular conteúdo discriminatório, por exemplo.

Há de se destacar, entretanto, que o reconhecimento e aplicação de eventuais sanções em decorrência do descumprimento deste axioma é singularmente difícil, afinal, a todo momento na propaganda eleitoral, busca-se distinguir “a ‘verdade’ que sustentamos das ‘falsidades’ da propaganda do outro lado, em circunstâncias em que a todo momento as asserções de fatos oferecidas são opiniões ou crenças, de boa-fé, sobre fatos que outros, igualmente de boa-fé, poderiam distinguir” (OUTHWAITE, 2006, p. 617).

Com efeito, a sua efetivação visaria inibir distorções exageradas, ou seja, flagrantes expedientes de desinformação, com o propósito inequívoco de induzir a erro (ALVIM, 2016), contexto em que somente o juízo de certeza autorizaria a sua invocação³⁵.

Na legislação, identificam-se normas que permitem inferir a existência deste axioma. A primeira diz respeito ao direito de resposta, descrito no art. 58 da Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997), oportunidade em que se busca provar que determinada informação veiculada é falsa e, por essa razão, deve ser sanada por meio de nova propaganda eleitoral.

Da mesma forma, nos termos do art. 45, II, da Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997), é vedada utilização de quaisquer recursos que venham a degradar ou ridicularizar candidatos, partidos políticos ou coligações. O Código Eleitoral, por sua vez, tipifica como crime a divulgação, na propaganda eleitoral, de fatos sabidamente inverídicos, em relação a partidos políticos ou candidatos, capazes de influenciar o eleitorado (BRASIL. Presidência da República, 1965, art. 323).

4.1.4. O princípio isonomia na disputa eleitoral

Oliveira (2016, p. 455) ensina que o princípio da isonomia é profundamente conectado com o ideal de justiça, consistindo “em um dos princípios centrais da especulação jurisprudencial e de grande repercussão no Direito, especialmente nos sistemas jurídicos das atuais sociedades estruturalmente complexas e plurais, e culturalmente democráticas”. Para o autor (OLIVEIRA, 2016, p. 455), a sua compreensão perfaz pelo

³⁵ Sobre este ponto, a propósito, já se manifestou o Tribunal Superior Eleitoral: nos autos da Representação nº 3675-16.2010.6.00.0000, o Min. Rel. Henrique Neves esclareceu que “a mensagem, para ser qualificada como sabidamente inverídica, deve conter inverdade flagrante que não apresente controvérsias” (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2010).

reconhecimento das cinco premissas e diretrizes mais significativas do seu núcleo semântico-normativo³⁶.

No âmbito do Direito Eleitoral, Pereira (2004, p. 64) entende que o princípio da igualdade é a estrutura de todo o processo eleitoral, como imperativo da República. Canotilho (2003, p. 301), por sua vez, esclarece que o princípio da isonomia eleitoral não seria uma função do sistema eleitoral a regular pelo legislador; ao contrário, juntamente com outros axiomas constitucionais, o princípio da igualdade possui um caráter constitutivo para a definição e conformação de todo o sistema eleitoral.

Para Salgado (2010, p. 248), citando o cientista político espanhol Muñoz (2007), há no princípio da isonomia na disputa eleitoral duas implicações: (i) a que se refere ao acesso à competição eleitoral, cuja premissa é a liberdade para a apresentação de candidaturas, observadas as normas para tanto; e (ii) a implicação de determinadas restrições à liberdade de atuação dos candidatos e partidos políticos.

³⁶ Tais premissas e diretrizes são:

“(a) todos os sujeitos do sistema jurídico são distintos entre si em várias aspectos e dimensões (biológicos, psicológicos, sociais, econômicos, etc.); as diferenças entre os indivíduos tornam cada sujeito um ser único (diferenciação real, material ou substantiva confere individualmente a cada ser);

(b) porém, as distinções reais e inerentes aos sujeitos do Direito não podem significar tratamento jurídico privilegiado ou prejudicial. O sistema deve, portanto, propiciar igualdade formal (tratamento jurídico equânime) em contraposição à diferenciação real;

(c) contudo, se as distinções (diferenças) para alguns sujeitos do Direito ou grupos sociais forem muito acentuadas de modo a inviabilizar ou a dificultar excessivamente a vida mediana de seus portadores em relação aos demais indivíduos ou grupos, causando-lhes, por consequência, segregação social, econômica e política, o sistema jurídico fica autorizado a estabelecer regras de compensação das diferenças, com o intuito de atenuá-las e propiciar maior inclusão social, econômica e política entre os indivíduos e entre os grupos. O sistema deve, assim, promover desigualação formal-material (tratamento jurídico diferenciado) para estimular a igualdade substantiva.

(d) por sua vez, as regras de desigualação (ou regras de compensação) só podem ser positivadas e implementadas se satisfizerem a determinados critérios, quais sejam: 1) critério da necessidade: a adoção de regras de desigualação deve mesmo ser necessária para gerar maior inclusão e para reduzir a exclusão; isto é, sem a adoção de tais regras, a exclusão permanecerá, agravar-se-á ou apenas poderá ser superado com muito esforço e a longo prazo; 2) critério da utilidade: as regras de desigualação devem ser potencialmente úteis para dinamizar o processo de inclusão; quer dizer, elas devem ter potencialidade para alterar, efetivamente, a situação de exclusão pela atenuação das diferenças (potencialidade para produzir resultados satisfatórios); 3) critério da adequação: as regras de desigualação devem conter os meios mais adequados possíveis para alcançar o fim pretendido (promoção da inclusão e redução da exclusão), sem provocar outros malefícios (adequação entre meios e fins);

(e) mas, independentemente das diferenças realmente existentes entre os sujeitos do Direito e entre os grupos sociais, o acesso aos institutos jurídicos (ex.: direitos e garantias) e às instituições jurídicas (ex.: Poder Judiciário) deve ser de alcance universal para os sujeitos e para os grupos do sistema jurídico.” (OLIVEIRA, 2016, p. 455).

Muñoz (2007) igualmente identifica uma “dimensão negativa da igualdade de oportunidades”, em razão da qual se exige do legislador (e, ora se acrescenta, da academia e dos tribunais) a identificação:

[...] dos fatores de diferenciação que podem levar ao desequilíbrio indevido na disputa, relacionados com o uso do poder político (que sofre limitação absoluta, em face do mandato de estrita neutralidade dos poderes públicos), com o poder econômico e com o poder midiático, e uma dimensão positiva, que impõe a compensação da diferença de situação dos candidatos em relação aos fatores tidos como irrelevantes para a disputa (MUÑOZ, 2007, p. 65).

4.1.5. O princípio da responsabilidade solidária

No âmbito da propaganda eleitoral, o princípio da responsabilidade solidária decorre da norma contida no art. 241 do Código Eleitoral (em consonância com o art. 17 da Lei das Eleições), para a qual toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos (BRASIL. Presidência da República, 1965).

Sobre o tema, é possível encontrar inúmeros julgados do TSE, que entendem, por exemplo, que os partidos políticos respondem solidariamente pelos excessos praticados por seus candidatos e adeptos no que tange à propaganda eleitoral³⁷.

Alvim (2016, p. 294) esclarece que a norma em análise implica em um duplo comando. O primeiro se dirige às consequências de ilícitos de propaganda, permitindo-se compreender quais seriam os responsáveis por possíveis ilicitudes. O segundo, por outro lado, envolveria a compreensão da responsabilidade pelo custeio da atividade política, que, no caso, se estenderia aos candidatos e aos partidos.

³⁷ A título de exemplo, cita-se o acórdão do TSE, de 30.4.2013, no AgR-AI nº 282212 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2013).

4.1.6. O princípio do controle judicial

Em razão deste princípio, todos os atos de propaganda submetem-se à fiscalização da Justiça Eleitoral. Neste sentido, a Justiça Eleitoral seria a única incumbida de aplicar as regras jurídicas atinentes à propaganda eleitoral, a ela cabendo exercer a fiscalização e aplicar, se for o caso, as medidas punitivas em razão do seu poder de polícia.

Ao se confrontar o direito de propaganda com as restrições compreendidas como necessárias, seria possível o exercício do poder de polícia inerente à Justiça Eleitoral com o objetivo de se assegurar a observância do princípio da legalidade e, principalmente, da isonomia entre os candidatos. Por outro lado, tal como tratado neste trabalho no capítulo sobre o direito fundamental à liberdade de expressão, o poder de polícia se restringiria às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada qualquer espécie de censura prévia sobre o teor da propaganda político-eleitoral.

Por fim, importante destacar que, nos termos da Súmula nº 18 do TSE, “conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97” (Publicada no DJ de 21, 22 e 23.8.2000³⁸). Significa dizer que pode o magistrado, *ex officio*, determinar o imediato cerceamento do ato de propaganda tido como ilícito, não podendo, entretanto, a partir de sua própria iniciativa, iniciar procedimento com o fim de cominar multa aos responsáveis pelo ato.

4.1.7. O princípio da disponibilidade da propaganda

O princípio da disponibilidade da propaganda revela o caráter facultativo da propaganda eleitoral, porquanto a realização de atos de propaganda deve ser compreendida como uma opção concedida aos candidatos e partidos políticos que, assim desejando, podem dela dispor ALVIM (2016, p. 296). Entretanto, conforme compreende o TSE, a disposição de tempo de propaganda em favor de outro candidato não é admitida.

³⁸ Vide: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18> - acesso 11/08/2017

4.1.8. O princípio da primazia da argumentação racional

O Código Eleitoral, em seu art. 214, prevê que a propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, não poderá empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais. Trata-se, todavia, de norma de leitura complicada, sendo necessário compreender quais seriam os limites para se aferir, com base nos parâmetros ali fixados, a ilicitude da propaganda (BRASIL. Presidência da República, 1965).

De início, é de se ter em mente que toda atividade de propaganda por definição lida, em alguma medida com os sentimentos humanos, afinal a publicidade utiliza, simultaneamente, a emoção e o raciocínio.

O ordenamento eleitoral, entretanto, cria para esse jogo uma diretriz vinculada à primazia do argumento racional. “Pretende-se, por essa via, evitar que a atividade de propaganda eleitoral tangencie sua natureza lógica e sua finalidade informativa, derivando para a manipulação desenfreada de paixões ou afetos” (ALVIM, 2016, p. 296). Em linhas gerais, busca-se impedir que o ato de propaganda se revista de artifícios notadamente destinados a explorar, na mente humana, as fraquezas de seu aparato sensitivo.

O Tribunal Superior Eleitoral, ao apreciar a temática, coaduna com a importância de se analisar as limitações com cautela, firmando-se no sentido de que uma correta leitura exige o reconhecimento da criação de um nível exagerado de manipulação emocional do eleitorado – tais como histerias, falsas notícias sobre a gravidade de crises econômicas, terrorismo –, afinal, toda atividade de cunho político tem, em essência, alguma carga emocional (ALVIM, 2016, p. 296).

Neste contexto, seria possível partidos e políticos utilizarem de recursos consideradas mais “ásperos”, tais como o humor e críticas diretas?

O Ministro Ayres Brito, ao analisar medida cautelar na ADI 4451 (ADI 4451 MC-REF, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2010, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 30-06-2011 PUBLIC 01-07-2011 REPUBLICAÇÃO: DJe-167 DIVULG 23-08-2012 PUBLIC 24-08-2012 RTJ VOL-

00221-01 PP-00277)³⁹, indica uma saída que poderia igualmente aplicar-se aos pretensos concorrentes de uma campanha eleitoral. Ao abordar a temática liberdade de imprensa, em especial quanto à eventuais restrições em período eleitoral, destacou a possibilidade de se produzir e veicular nas emissoras de rádio e televisão, tanto fora quanto no período eleitoral, charges, sátiras e programas humorísticos que envolvam partidos políticos, pré-candidatos e autoridades em geral. Em suas palavras,

[...] processo eleitoral não é estado de sítio (art. 139 da CF), única fase ou momento de vida coletiva que, pela sua excepcional gravidade, a Constituição toma como fato gerador de “restrições à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei” (inciso III do art. 139).

Para o Ministro, programas humorísticos, charges e modo caricatural de pôr em circulação ideias, opiniões, frases e quadros espirituosos compõem as atividades de “imprensa”, sinônimo perfeito de “informação jornalística”, da plenitude de liberdade que é assegurada pela Constituição à imprensa.

O exercício concreto dessa liberdade em plenitude assegura ao jornalista – e, ao sentir deste trabalho, aos candidatos e partidos políticos – o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero, contundente, sarcástico, irônico ou irreverente, especialmente contra as autoridades e aparelhos de Estado, respondendo – é claro – , penal e civilmente, pelos abusos que eventualmente cometer, e sujeitando-se ao direito de resposta a que se refere a Constituição em seu art. 5º, inciso V.

Essa indagação, por si só, conduz à indicação de inúmeros outros trabalhos que seriam importantes para a compreensão da sistemática da propaganda eleitoral, destacando-se, por exemplo, a eventual limitação ao discurso de ódio durante o processo eleitoral. Todavia, embora reconheça-se, desde de já, tratar-se de temas indubitavelmente relevantes, em favor deles não serão, por ora, tecidas maiores considerações sob o risco de se desvirtuar do objeto de pesquisa desta Dissertação.

³⁹Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000191374&base=baseAcordaos> – acesso em 11/08/2017

4.2. Aspectos históricos da limitação da propaganda política-eleitoral

A fim de lograr uma melhor compreensão a respeito do panorama normativo e jurisprudencial hoje vigente no terreno da propaganda eleitoral, convém tecer uma ligeira retrospectiva histórica com o objetivo de demonstrar que, ao longo dos últimos anos, os candidatos e partidos políticos, a despeito das diretrizes firmadas pelo constituinte em 1988 (PEREIRA, 2015), foram privados de inúmeros instrumentos de propaganda política, bem como tiveram seu tempo de exposição ao eleitor, para a obtenção de voto, consideravelmente reduzido (em especial, a partir da modificação da legislação eleitoral em 2015).

Será possível compreender que, se antes aqueles que pretendiam ingressar no cenário político já não estivessem em desvantagem quando comparado aos candidatos à reeleição, as reformas eleitorais tornaram esta tarefa ainda mais árdua. Ou seja, as limitações operaram de modo contrário a seus propósitos declarados, reforçando a perpetuação de estruturas de poder obsoletas.

4.2.1. O Código Eleitoral e a Lei nº 9.504, de 1997

O primeiro Código Eleitoral brasileiro foi editado em 1932, por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 1932), consagrando no Brasil o sistema jurisdicional de controle do processo eleitoral, em especial, por meio da criação da Justiça Eleitoral. O novo diploma normativo também instituiu o voto feminino, a representação proporcional, o sufrágio direto e universal e o voto secreto em cabina indevassável (CANDIDO, 2002, p. 28).

Nada tratou, todavia, a respeito de propaganda política.

O segundo Código Eleitoral fora editado logo após a Constituição de 1934 (BRASIL. Constituição, 1934), na Era Vargas, inserindo-se no ordenamento pátrio por meio da Lei nº 48, de 4 de maio de 1935 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 1935). Dentre suas principais modificações, destacam-se a atribuição aos Juízes Eleitorais de parte da

competência criminal antes concentrada nos Tribunais Regionais Eleitorais, bem como ampliou a atuação do Ministério Público no processo eleitoral (CANDIDO, 2002, p. 35).

Mais uma vez, entretanto, fora silente quanto à propaganda eleitoral.

Pereira e Molinaro (2014, p. 7) explicam que somente em 1950 o legislador buscou regulamentar a propaganda, fazendo-se por meio da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950 (BRASIL. Presidência da República, 1950), que instituiu o terceiro Código Eleitoral, editado sob a égide da Constituição de 1946.

Na oportunidade, fora dedicado um capítulo específico ao que se denominou propaganda partidária, o qual dispunha que as administrações municipais, no período da campanha eleitoral, seriam responsáveis por colocar, em lugares apropriados, quadros para a afixação de cartazes, sendo que, em caso de omissão, caberia aos partidos fazê-lo.

Outra ponderação interessante já firmada à época – conforme se entende – diz respeito à busca pela isonomia entre os candidatos: estava previsto que a afixação de cartazes ou faixas nos prédios particulares ou nos pertencentes ao domínio público dependeria de prévia autorização, respectivamente, do proprietário ou locatário ou da autoridade sob cuja guarda estiverem, sendo que a autorização concedida a um partido ou candidato se estenderia automaticamente aos demais, destinados à propaganda eleitoral

Por sua vez, o quarto – e último – Código Eleitoral brasileiro passou a vigor a partir da sanção, pelo Presidente Militar Castello Branco, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (BRASIL. Presidência da República, 1965). O mencionado diploma normativo dedica um título exclusivo à propaganda política, embora nele trate apenas das espécies propaganda eleitoral e propaganda eleitoral propriamente dita (PEREIRA; MOLINARO, 2014, p. 7).

Ao longo da sua vigência, o atual Código Eleitoral sofreu diversas alterações, algumas introduzidas antes Constituição da República de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988), tais como por meio das Leis nº 4.961, de 4 de maio de 1966 (BRASIL. Presidência da República, 1966) e nº 6.339, de 01 de julho de 1976 (a “Lei Falcão”) (BRASIL. Presidência da República, 1976), esta sancionada pelo Presidente Militar Ernesto Geisel.

Após a promulgação da Constituição da República de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988), outras normas que dispunham sobre propaganda política foram

publicadas, tais como a Lei nº 8.713, de 1993 (BRASIL. Presidência da República, 1993), que disciplinou a eleição de 1994; a Lei nº 9.096, de 1995 (BRASIL. Presidência da República, 1995a), que, ao dispor sobre os partidos políticos, também tratou da propaganda partidária; e a Lei nº 9.100, de 1995 (BRASIL. Presidência da República, 1995b), que disciplinou a eleição de 1996 (PEREIRA; MOLINARO, 2014, p. 8).

Embora diga respeito à propaganda eleitoral gratuita, também conhecido como tempo de antena, este julgado de 1994 bem ilustra os contornos normativos da época e as premissas o desenhavam, e que parecem até hoje nortear toda regulação da matéria:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA. ARTIGO 76 DA LEI 8.713/93. ARTIGO 220 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O horário eleitoral gratuito não tem sede constitucional. Ele é a cada ano eleitoral uma criação do legislador ordinário, que tem autoridade para estabelecer os critérios de utilização dessa gratuidade, **cujo objetivo maior é igualizar, por métodos ponderados, as oportunidades dos candidatos de maior ou menor expressão econômica no momento de expor ao eleitorado suas propostas.**

Ação direta julgada improcedente.

(ADI 956, Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/1994, DJ 20-04-2001 PP-00104 EMENT VOL-02027-02 PP-00268 – grifos acrescentados)⁴⁰

Com o objetivo de editar uma lei que, em tese, serviria como parâmetro geral para as futuras eleições, foi sancionada a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (BRASIL. Presidência da República, 1997), que teria o objetivo de estabelecer normas gerais para as eleições futuras, tendo o auxílio, quando necessário, de instruções normativas editadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Tal norma, entretanto, passou a ser reiteradamente modificada a cada eleição, o que leva a questionar sua existência⁴¹. Em matéria de propaganda política, especialmente, é possível identificar inúmeras alterações.

Nos itens a seguir serão identificadas todas as alterações, em matéria de propaganda, impostas à Lei nº 9.504, de 1997 (BRASIL. Presidência da República, 1997).

⁴⁰Vide: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000020241&base=baseAcordaos> – acesso em 11/08/2017

⁴¹ Sobre este ponto, conforme será demonstrado, é possível identificar certa contradição. Ao passo que a Lei Geral das Eleições tinha como fundamento evitar que fossem editadas, a cada eleição, uma nova regra que poderia mudar “as regras do jogo” de forma significativa, podemos identificar que em suas duas décadas de vigências foram inúmeras as suas alterações.

A análise, além de ser necessária ao estudo da hipótese deste projeto, se mostra ainda mais pertinente tendo em vista que, neste ano de 2017, comemoram-se os vinte anos de sua vigência.

4.2.2. Lei nº 9.840, de 1999

A primeira alteração se deu por meio da Lei nº 9.840, de 1999 (BRASIL. Presidência da República, 1999), também intitulada “Lei Contra a Compra de Votos”.

Nos termos da justificativa do Projeto de Lei nº 1.517-A, de 1999 (BRASIL. Câmara dos Deputados, 1999), de autoria do Deputado Federal Albérico Cordeiro e outros, a proposta visava dar mais condições para que a Justiça Eleitoral pudesse coibir com mais eficácia o crime de compra de votos de eleitores e foi apresentada ao Congresso Nacional como Iniciativa Popular de Lei, sob o patrocínio da Comissão Brasileira de Justiça e Paz – CBJP, com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB.

A iniciativa foi inicialmente subscrita por 952.314⁴² eleitores até o dia da sua entrega ao Presidente da Câmara Federal, Deputado Michel Temer, em 10 de agosto de 1999.

De forma sucinta, a justificativa indicava que, no Brasil, tornou-se habitual que candidatos, na época de eleições, distribuíssem favores, bens e até dinheiro aos eleitores visando obter seus votos, práticas essas que desvirtuam inteiramente o sentido do voto. Neste contexto, apesar de o Código Eleitoral já tipificar a matéria em seu art. 299, o processo penal correlato não era adequado, porquanto “nos poucos casos em que se consegue colher provas que podem levar a uma eventual condenação, esta é decidida muito tarde, com os mandatos questionados já praticamente terminados” (BRASIL. Presidência da República, 1950).

Diante deste contexto, a primeira importante mudança proposta – e aprovada – passou a qualificar como captação ilícita de sufrágio o candidato doar, oferecer, prometer,

⁴² As assinaturas continuaram a ser colhidas tendo em vista que não havia, naquele momento, alcançado o mínimo de 1% do eleitorado nacional, que na época correspondia à um milhão e sessenta mil assinaturas. No entanto, para agilizar o debate, alguns deputados optaram por apresentar, de imediato, o projeto e suprir, assim, as assinaturas faltantes.

ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, sob pena de multa e cassação do registro ou do diploma (art. 41-A) (BRASIL. Presidência da República, 1950).

Após emendas ao projeto proposto, restou aprovada, ainda, a ampliação das hipóteses de cassação do registro de candidatura em desfavor do candidato beneficiado pela prática das condutas vedadas (art. 73, § 5º) (BRASIL. Presidência da República, 1950).

4.2.3. Lei nº 11.300, de 2006

A Lei n. 11.300, de 10 de maio de 2006 (BRASIL. Presidência da República, 2006), que alterou a Lei das Eleições brasileira, teve origem no Projeto de Lei do Senado n. 275/2005 (BRASIL. Senado Federal, 2005), de autoria do Senador Jorge Bornhausen (PFL/SC).

Em sua essência, conforme consta no parecer da Comissão de Constituição e Justiça (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2005), a referida reforma buscou o enfrentamento de problemas gerados pela arrecadação, gerenciamento e aplicação dos recursos de campanha por meio da redução dos seus custos, do aperfeiçoamento dos sistemas de controle e do agravamento das punições aos infratores.

Inicialmente, passou a ser estabelecido que a cada eleição caberia à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade (art. 17-A)⁴³. Da mesma forma foram ampliadas as hipóteses de atos de campanha que deveriam ser considerados como gastos eleitorais e, portanto, declarados nas prestações de contas (art. 26).

⁴³ Sobre esta primeira alteração, insta registrar que decorridos vários anos da sua edição, o mandamento não foi sequer objeto de projeto de lei, razão pela qual os limites eram, afinal, dados por cada partido em todas as eleições, conforme solução subsidiária apresentada no dispositivo (ALVIM, 2016, GOMES, 2017).

O legislador tentou ainda proibir a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito (art. 35-A). Esta vedação, entretanto, fora declarada inconstitucional, à unanimidade, pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, nos termos do acórdão publicado em 2007 nos autos da ADI nº 3741 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2006)⁴⁴.

Outra impactante alteração foi coibir a veiculação de propaganda de qualquer natureza (inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados) em bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos (art. 37)⁴⁵.

Além disso, o Poder Legislativo determinou a proibição dos chamados “brindes”; não obstante, diante de a divergências jurisprudenciais quanto à extensão do disposto no art. 41-A (que severamente pune a distribuição de qualquer tipo de benesse em troca de voto), passou a ser vedada na campanha eleitoral “a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor” (art. 39, § 6º).

⁴⁴ A ADI foi proposta originalmente pelo Partido Social Cristão contra Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006 (BRASIL. Presidência da República, 2006), vinte de um dias depois da sua promulgação, por violação, supostamente, do princípio da anualidade decorrente do art. 16 da CR/88 (BRASIL. Constituição, 1988). Outras ADIs foram propostas sobre o mesmo fundamento, bem como em razão do diploma atacado, em tese, violar “conquistas de liberdades garantidas pela Constituição Federal, notadamente aquelas contidas no seu art. 5º”. Em seu voto, o Min. Rel. Ricardo Lewandowski entendeu que não haveria qualquer ofensa ao art. 16, CR/88, pois as normas inseridas não modificariam o processo eleitoral, nos termos da jurisprudência consagrada nos autos da ADI nº 3.345 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2005), Rel. Min. Celso de Melo. Todavia, compreendeu que restringir a divulgação de pesquisas eleitorais atentaria contra a liberdade da informação (um dos corolários da liberdade de expressão), bem como estimularia a veiculação de dados apócrifos, “dando azo a toda a sorte de manipulações indevidas, que acabariam por solapar a confiança do povo no processo eleitoral, atingindo-o no que ele tem de fundamental, que é exatamente a livre circulação de informações” (p. 17). Por fim, reconhecendo que o art. 35-A seria uma hipótese de restrição “inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com o objetivo colimado pela legislação eleitoral, que é, em última análise, permitir que o cidadão forme a sua convicção de modo mais amplo e livre possível, antes de concretizá-la nas urnas por meio do voto” (p. 19), votou pela declaração de sua inconstitucionalidade. O voto fora acompanhado à unanimidade.

⁴⁵ Originalmente, a Lei nº 9.504 (BRASIL. Presidência da República, 1997) em seu art. 37 vedava a pichação e a inscrição a tinta, autorizando, entretanto que fossem fixadas placas estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes, desde que não lhes cause dano, dificulte ou impeça o seu uso e o bom andamento do tráfego.

Da mesma forma não seria mais possível realizar showmício ou eventos assemelhados para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral (art. 39, § 7º). Proibiu-se, ainda, o uso de outdoors⁴⁶, nos termos do art. 39, § 8º.

A partir do resultado da convenção – não mais a partir do dia 1º de julho –, seria também “vedado às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção”, conforme nova redação do art. 45, § 1º.

Por fim, a partir de 2006 ficou estabelecido que, no ano em que se realizar eleição, seria proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, excetuando-se as hipóteses em que houvesse calamidade pública, estado de emergência ou em razão de “programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa” (art. 73, § 10º).

4.2.4. Lei nº 12.034, de 2009

“[...] Os conflitos em torno do âmbito de atuação de partidos e candidatos nas campanhas eleitorais têm levado a trâmites intermináveis nos tribunais, judicializando as disputas” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2009).

Sob essa premissa fora apresentado o Projeto de Lei nº 5.498, de 2009 (de autoria do Deputado Eduardo Alves e outros) (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2009) que, após aprovado pelas duas Casas Legislativas e sancionado pela Presidência, deu origem, em 2009, à Lei nº 12.034 (BRASIL. Presidência da República, 2009).

Tão logo na justificativa do Projeto de Lei que deu origem à citada norma, concluíram os parlamentares que, a despeito da extensão e importância das normas eleitorais então vigentes, ainda havia “pontos pouco ou mal regulamentados, abrindo espaços para que a Justiça Eleitoral criasse regras por meio de Resoluções”.

⁴⁶ Antes da alteração, previa-se que a Justiça Eleitoral deveria sortear os espaços destinados à propaganda eleitoral entre os partidos e candidatos.

Segundo consta na exposição de motivos, era ainda preocupante que “as divergências nas interpretações dos juízes em diferentes momentos e localidades, por sua vez, geram insegurança na definição das condutas que devem ser evitadas pelos agentes políticos durante o processo eleitoral”. Tais circunstâncias conduziram a “trâmites intermináveis nos tribunais, judicializando as disputas” (BRASIL. Presidência da República, 2009).

Sob essas premissas, o projeto em destaque tinha o objetivo de valorizar a política e as campanhas eleitorais, “contribuindo para eliminar incertezas e diminuir os conflitos em torno de interpretações sobre as regras vigentes”.

Uma vez sancionado, foram inúmeras as alterações, ora se destacando aquelas que envolvem a temática propaganda eleitoral.

De início, destaca-se que houve redução do valor mínimo da multa imposta aos responsáveis por veicular – ou o candidato beneficiado – propaganda eleitoral em desacordo com o *caput* do art. 36 da Lei das Eleições⁴⁷ (art. 36, § 3º, Lei nº 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997).

Tornou-se obrigatório constar na propaganda dos candidatos a cargo majoritário o nome dos candidatos a vice ou a suplentes de Senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 10% (dez por cento) do nome do titular (art. 36, § 4º, Lei nº 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997).

Foi neste momento, ainda, que se passou a restringir a metragem das propagandas feitas em bens particulares por meio de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, que não deveriam exceder a 4m² (quatro metros quadrados), por meio de veiculação espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade (art. 37, §§ 2º, 8º, Lei nº 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997).

Ainda quanto à matéria, além de se proibir a fixação de quaisquer tipos de propaganda eleitoral em árvores, buscou-se regularizar a colocação de cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias

⁴⁷ Antes, o valor mínimo da multa era de vinte mil UFIR (que hoje equivale a aproximadamente R\$21.282,00), sendo que a partir da alteração a valor mínimo passou a ser de R\$5.000,00.

públicas, desde que fossem móveis e que não dificultassem “*o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos*” (BRASIL. Presidência da República, 1997). Após a reforma, não seria mais possível, ainda, a utilização de trios elétricos em campanhas eleitorais, exceto para a sonorização de comícios (art. 37, §§ 5º, 6º e art. 39, §10º, Lei nº 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997).

De forma acertada, porém, a Lei 12.034, de 2009 (BRASIL. Presidência da República, 2009) descriminalizou a livre manifestação de apoio, no dia das eleições, por meio de publicações e ou adereços ao vestuário, bem como regulamentou a distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando jingles ou mensagens de candidatos no dia anterior à data do pleito (art. 37, §§ 5º e 6º, Lei nº 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997). Ademais, passou permitir, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na *internet* do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide (art. 43 da Lei nº 9.504, de 1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997).

Outra importante ampliação de direitos dos candidatos e pretensos candidatos foi a inserção, no ordenamento eleitoral, de novas exceções quanto ao que deve ser (ou não ser) considerado como propaganda eleitoral antecipada⁴⁸. Esse tema será melhor trabalhado no tópico 4.2.7, quando será estudado a evolução jurisprudencial acerca da propaganda extemporânea.

⁴⁸ Assim, de forma expressa, passou-se a entender que filiados a partidos políticos ou pré-candidatos poderiam participar de entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet e nestes expor suas plataformas e projetos políticos, desde que não houvesse pedido explícito de voto. Da mesma forma, poderia haver 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. A realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária, bem como 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, também não poderiam ser consideradas como propaganda eleitoral antecipada.

4.2.5. Lei nº 12.891, de 2013

As Eleições de 2012 chamaram a atenção em virtude do volume de gastos, por candidatos e partidos, com a campanha eleitoral, que ultrapassou a cifra dos R\$ 6 bilhões de reais, consolidando-se como a mais cara da história brasileira. Este cenário expunha os rumos das disputas firmadas nas eleições, que, cada vez mais, exigiam maior aporte financeiro (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

Com objetivo de “tentar contribuir para a minimização desses altos custos, que não se justificam em face da realidade de precariedade e privação que ainda persistem em vastas áreas” do Brasil (BRASIL. Senado Federal, 2012), o Poder Legislativo passou a discutir mais uma reforma eleitoral, neste caso promovida a partir do Projeto de Lei PLS nº 441/2012 (BRASIL. Senado Federal, 2012), de autoria do Senador Romero Jucá.

Após longa tramitação e inúmeras emendas à redação original, é possível perceber – neste primeiro momento⁴⁹ – que os resultados foram mais singelos do que os pretendidos no projeto inicial, em especial porque a principal inovação que seria a redução do tempo de campanha eleitoral para apenas dois meses não foi aprovada.

Além disso, por ter sido promulgada em dezembro de 2013, a nova lei eleitoral só foi aplicada nas eleições municipais de 2016 (dividindo espaço com as alterações implementadas pela Lei nº 13.165, de 2015), já que o art. 16 da CR/88 impedia sua vigência para as eleições presidências de 2014.

De todo modo, concentrando em algumas das principais modificações aprovadas, passou-se a se restringir a responsabilidade solidária pelo pagamento de multas decorrentes de propaganda eleitoral aos candidatos e os respectivos partidos, não alcançando as demais siglas de uma mesma coligação (art. 6^a, §5^o, da Lei nº 9.504, de 1997).

Outra alteração que se destaca foi a extensão da norma do art. 36-A, que prevê hipóteses de manifestação fora do período eleitoral por pretensos candidatos, à *internet*. Da mesma forma, buscou-se coibir a convocação, pelos Chefes de Poderes, de redes de

⁴⁹ Isso porque, conforme será demonstrado a seguir, o tempo da campanha foi sensivelmente reduzido com a Lei nº 13.165, de 2015 (BRASIL. Presidência da República, 2015).

radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política⁵⁰ ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições.

A legislação em comento foi ainda responsável por proibir a utilização de cavaletes, ampliando-se ainda mais o já extenso rol de vedações da Lei nº 9.504, de 1997. Da mesma forma, foram instituídas novas regras quanto à distribuição de material impresso, em especial de adesivos, que passaram a ter metragem limitada, bem como quanto à circulação de carros de som e minitrios como meio de propaganda eleitoral.

Por fim, a Lei 12.891, de 2013 (BRASIL. Presidência da República, 2013), passou a tipificar como crime eleitoral a contratação direta ou indireta de grupo de pessoas com a finalidade específica de emitir mensagens ou comentários na internet para ofender a honra ou denegrir a imagem de candidato, partido ou coligação.

4.2.6. Lei nº 13.165, de 2015

A mais recente reforma eleitoral, responsável pela notória redução do tempo de campanha (objeto de estudo deste trabalho), teve origem no Projeto de Lei nº 5735, de 2013. De autoria do Deputado Ilário Marques (e outros), o citado projeto sofreu inúmeras alterações ao longo da sua tramitação, tendo sido votadas ao todo 135 emendas, culminando sua redação final a partir de um substitutivo proposto pelo Senado Federal, submetido à Câmara dos Deputados sob a relatoria do Deputado Rodrigo Maia.

As razões que nortearam o projeto em questão são semelhantes às empregadas quando da promulgação da minirreforma anterior. Em suma, pretendia-se “(a) simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral”; (b) evitar a judicialização excessiva do processo eleitoral; (c) fortalecer a participação popular no processo eleitoral” (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2013).

Além disso, ao longo da tramitação, pode-se perceber o intuito de se minimizar os custos com as campanhas eleitorais, proposta esta que ensejou a inserção no projeto da

⁵⁰ Percebe-se, aqui, que a terminologia utilizada pela lei não observou a distinção existente entre propaganda política (gênero) e propaganda eleitoral (espécie): a norma em comento tem o objetivo de evitar a difusão de mensagem de caráter eleitoral, relacionado às eleições, e não a qualquer espécie de propaganda política, tal como a propaganda institucional que deve sim ser feita (dentre outros meios) por meio de redes de radiodifusão.

modificação da data para se realizarem as convenções partidárias e os registros de candidaturas. Agora, as convenções devem acontecer de 20 de julho a 5 de agosto⁵¹ e o registros de candidatos pelos partidos políticos e coligações nos cartórios até às 19h do dia 15 de agosto⁵².

Com efeito, e tendo em vista que não foi modificada a data para se realizar o pleito (a ver, no primeiro domingo do mês do outubro, nos termos do art. 28 c/c art. 29, inciso II c/c art. 77, todos de BRASIL. Constituição, 1988) a reforma, sob a égide da redução de custos, acabou por reduzir consideravelmente o tempo da campanha eleitoral de 90 para 45 dias, começando em 16 de agosto.

O período de propaganda dos candidatos e partidos políticos no rádio e na TV também foi diminuído de 45 para 35 dias, com início em 26 de agosto, no primeiro turno. Assim, a campanha passou a ter dois blocos no rádio e dois na televisão com 10 minutos cada. Além dos blocos, os partidos terão direito a 70 minutos diários em inserções (de 30 ou 60 segundos cada uma), que serão distribuídos entre os candidatos a prefeito (60%) e vereadores (40%).

Do total do tempo de propaganda, 90% serão distribuídos proporcionalmente ao número de representantes que os partidos tenham na Câmara Federal. Os 10% restantes serão distribuídos igualmente. No caso de haver aliança entre legendas nas eleições majoritárias, será considerada a soma dos deputados federais filiados aos seis maiores partidos da coligação. Em se tratando de coligações para as eleições proporcionais, o tempo de propaganda será o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos.

A Lei nº 13.165, de 2015 (BRASIL. Presidência da República, 2015) foi ainda responsável por restringir a forma de promoção da propaganda de rádio e televisão. Nos termos da nova redação do art. 54, nesta espécie de propaganda só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores.

⁵¹ O vetusto prazo determinava que as convenções partidárias deveriam ocorrer de 10 a 30 de junho do ano da eleição.

⁵² A regra anterior estipulava que esse prazo terminava às 19h do dia 5 de julho.

Outras restrições pontuais em matéria de propaganda também se destacam. A primeira diz respeito à proibição do uso de bonecos e placas nas campanhas; neste sentido, restaria aos candidatos a distribuição de material impresso (inclusive em mesas postas nas calçadas) ou fixação em bens particulares de adesivos ou papel cuja metragem não ultrapassassem 0,5 m², bem como a proibição do uso de placas.

Passou-se a serem também vedadas as montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais. Sobre esta nova restrição, vale destacar que, em 2006, o Presidente da República, ao apreciar o Projeto de Lei n. 275, de 2005 (posteriormente convertido na Lei nº 11.300, de 2006 – BRASIL. Presidência da República, 2006), vetou a nova redação que se propunha ao art. 54, que igualmente vedava “as gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados, efeitos especiais e conversão para vídeo de imagens gravadas em películas cinematográficas”.⁵³

Por fim, nas propagandas dos candidatos a cargo majoritário deverão passar a constar, também, os nomes dos candidatos a vice ou a suplentes de senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular, sendo que a vetusta norma previa o percentual de 10% (dez por cento) como referência.

Noutro giro, devido à resistência da Justiça Eleitoral em aceitar atos da vida política a qualquer tempo, buscou-se legitimar – de forma ainda mais expressa – as manifestações que levem ao conhecimento da sociedade a pretensão de alguém de disputar eleições ou as ações políticas que pretendia desenvolver, desde que não haja pedido explícito de votos.

Para tanto, fora mais uma vez modificado o *caput* do art. 36-A da Lei das Eleições, de forma a constar expressamente que “não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa

⁵³ Nos termos da Mensagem nº 345, de 10 de abril de 2006, “Impõe-se o veto à redação dada ao art. 54 tendo em vista que a modificação proposta implicará cerceamento à liberdade dos partidos políticos de expressar seus pontos de vista, inclusive com o uso de cenas e recursos tecnológicos largamente utilizados na mídia eletrônica, o que, por seu turno, irá reduzir o direito dos cidadãos de serem bem informados. Trata-se de medida contrária ao interesse público, posto que nociva à democracia, uma vez que, impondo restrições à liberdade de partidos e candidatos de exprimirem suas opiniões e posições, a pretexto de reduzir custos, acaba por impor tratamento desigual aos concorrentes no pleito, posto, que, limitados pelo art. 54, os partidos e candidatos não poderão usar eficientemente o tempo disponível para veicularem suas inserções. Postulado essencial da democracia é o da liberdade de expressão, cerceado pelo dispositivo de modo irrazoável, ainda que fundado em intenção positiva de reduzir os custos das campanhas eleitorais.”

candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos”, bem como outros atos que haviam sido introduzidos pela Lei nº 12.034, de 2009 (BRASIL. Presidência da República, 2009) (e, posteriormente, atualizados por meio da Lei nº 12.891, de 2013).

Esta modificação normativa vai de encontro ao que se propõe neste projeto: é preciso reconhecer a legitimidade do discurso pré-eleitoral, bem como afastar eventuais restrições e ingerências praticadas pelo Poder Judiciário em desfavor da livre difusão de ideias e do discurso político, tal como será abordado nos capítulos a seguir.

4.2.7. Propaganda extemporânea na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

Antes de iniciar a análise propriamente dita do conceito de propaganda extemporânea segundo o intérprete, necessário fixar uma premissa: a despeito de tudo que se viu no capítulo dedicado à liberdade de expressão (sua prevalência constitucional, seu destacado papel na realização da democracia e sua ligação com a dignidade humana), ainda assim sempre prevaleceu na jurisprudência o entendimento de que as restrições impostas à propaganda eleitoral – seja via legislação, seja via decisões judiciais – não causariam prejuízo aos direitos constitucionais de livre manifestação do pensamento e de liberdade de comunicação e informação⁵⁴, os quais, para esta especializada, devem ser interpretados em conformidade com os preceitos da soberania popular e da garantia do sufrágio.

Confira-se, senão, os seguintes arestos:

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. PROPAGANDA IRREGULAR. DOAÇÃO INDIRETA, LEI Nº 9.504/97. PROVA. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE ASSEGURAM O DIREITO À INFORMAÇÃO E À LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO. INOCORRÊNCIA NA ESPÉCIE. PRECEDENTES. RECURSO DESPROVIDO.

I - As limitações impostas à veiculação de propaganda eleitoral não afetam o direito à informação e à livre manifestação do pensamento, constitucionalmente garantidos, até porque não estabelecem qualquer controle prévio sobre a matéria a ser veiculada. Vinculação, na ordem constitucional, a princípios como o da lisura e da legitimidade dos pleitos, bem como ao da isonomia entre os candidatos.

⁵⁴ Axiomas decorrentes do art. 220 da CR/88 (BRASIL. Constituição, 1988).

II - A propaganda irregular, fruto de doação indireta, atrai a aplicação do previsto no art. 43 da Lei nº 9.504/97.

III - Inviável no recurso especial, o reexame de matéria de prova, como proclamam os enunciados sumulares nºs 279/STF e 7/STJ.

(Recurso Especial Eleitoral nº 19466, Acórdão de , Relator(a) Min. Sálvio De Figueiredo Teixeira, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data **01/02/2002**, Página 249 – acesso em 14/08/2017 – grifos nossos)

Embargos de declaração. Provimento parcial. Agravo regimental. Agravo de instrumento. Recurso especial. Propaganda eleitoral extemporânea (art. 36 da Lei nº 9.504/97). Arts. 5º e 220 da Constituição Federal. Ausência de violação.

- As restrições à veiculação de propaganda eleitoral não afetam os direitos constitucionais de livre manifestação do pensamento e de liberdade de informação e comunicação, previstos nos arts. 5º, IV e IX, e 220 da CF, até porque tais limitações não estabelecem controle prévio sobre a matéria veiculada. Precedentes da Corte.

- Embargos providos parcialmente, sem efeitos modificativos.

(AGRAVO DE INSTRUMENTO nº 7501, Acórdão, Relator(a) Min. José Gerardo Grossi, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data **05/10/2007**, Página 132 – acesso em 14/08/2017 – grifos acrescidos)

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. IMPRENSA ESCRITA.

1. Para que o agravo lançado contra a decisão denegatória do recurso especial, que assentou a impossibilidade de reexame de provas em sede de recurso especial (Súmulas 279/STF e 7/STJ), tenha êxito, é necessário que tal fundamento seja infirmado. Incidência, na espécie, da Súmula 182 do Superior Tribunal de Justiça, em face da ausência de irresignação objetiva, nas razões do agravo em recurso especial, contra o principal fundamento da decisão proferida pela Presidência do Tribunal *a quo*.

2. Na linha da jurisprudência desta Corte Superior, **‘as restrições impostas à propaganda eleitoral não causam prejuízo aos direitos constitucionais de livre manifestação do pensamento e de liberdade de comunicação e informação (artigo 220 da Constituição Federal), os quais devem ser interpretados em conformidade com os preceitos da soberania popular e da garantia do sufrágio’**

3. Agravo regimental a que se nega provimento

(Recurso Especial Eleitoral nº 16394, Acórdão, Relator(a) Min. Laurita Hilário Vaz, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 24, Data **04/02/2014**, Página 70 – acesso em 14/08/2017 - grifos nossos)

Nos parágrafos a seguir serão citados alguns julgados que ilustram a forma como a Justiça Eleitoral vem aplicando as normas restritivas quanto ao momento em que deve se dar a propaganda eleitoral, o que permitirá perceber que, ao longo do tempo (em especial a partir de 2016), houve uma adequação das decisões ao atual contexto democrático.

Talvez seja esta a mais importante evolução jurisprudencial em matéria de propaganda no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. Conforme já mencionado neste trabalho, entendia-se antes que o pedido implícito de voto – o qual envolveria inúmeras hipóteses –, quando realizado em período anterior ao permitido para a propaganda eleitoral, poderia ensejar o reconhecimento da propaganda extemporânea e, por conseguinte, a aplicação da sanção correlata⁵⁵.

Devido à nova redação do art. 36-A da Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997), nos termos da Lei nº 12.891, de 2013 (BRASIL. Presidência da República, 2013), e mais recentemente em conformidade à Lei nº 13.165, de 2015 (BRASIL. Presidência da República, 2015), entretanto, a Colenda Corte especializada passou a considerar que “para a configuração da propaganda extemporânea, é necessário que haja referência a pleito eleitoral e expresso pedido de voto”. Com efeito, “à míngua de pedido de voto e de referência ao pleito, não se pode qualificar os fatos relatados no acórdão regional como propaganda eleitoral extemporânea”.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se à retomada histórica acerca da jurisprudência sobre o tema.

O primeiro aresto estudado é o Recurso Especial Eleitoral nº 16.183, de relatoria do Ministro Eduardo Alckmin, julgando em 17 de fevereiro de 2000⁵⁶. Por meio deste julgado, é possível identificar qual foi a divisa estabelecida dado pela Corte acerca do que seria (e o que não seria) propaganda eleitoral antecipada em face da recém estabelecida Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997): entendia-se, como ato de propaganda eleitoral, aquele que levasse ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretendesse desenvolver ou razões que induziriam a concluir que o beneficiário seria o mais apto ao exercício de função pública.

⁵⁵ No caso, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior, nos termos do art. 36, § 3º da Lei nº 9.504 (BRASIL. Presidência da República, 1997).

⁵⁶ Vide: Recurso Especial Eleitoral nº 16183, Acórdão de , Relator(a) Min. José Eduardo Rangel De Alckmin, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 31/03/2000, Página 126 – acesso em 14/08/2017

Aceitava-se, em verdade, apenas a promoção pessoal, tida como aquela manifestação que não transmitisse nenhuma das informações mencionadas no parágrafo anterior.

Nota-se, especialmente a partir do que fora exposto por esta dissertação no capítulo sobre liberdade de expressão, o quão restritiva era a jurisprudência acerca do comportamento daqueles que pretendiam disputar às eleições ou que, simplesmente, teriam interesse em debater eventuais propostas. Em verdade, havia um completo aprisionamento do discurso político, de modo que a “opção mais segura” (com vistas a se evitar eventual sanção eleitoral) seria, por certo, ficar calado.

O entendimento em comento permaneceu inalterado por várias eleições. Em 2006, por exemplo, quando do julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 26173⁵⁷, o relator Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos, mediante voto acompanhado à unanimidade pelos demais membros da Corte, esclareceu que a propaganda eleitoral extemporânea se configuraria quando evidenciada a mera intenção de “revelar ao eleitorado, mesmo que de forma dissimulada, o cargo político almejado, ação política pretendida, além dos méritos habilitantes do candidato para o exercício da função”.

Essa realidade fez com o legislador inserisse na Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997) novas exceções que seriam, conforme se propunha, suficientes para conceber maior segurança aqueles que tivessem o interesse de divulgar suas ideias políticas e uma eventual candidatura (vide tópico 4.2.4 desta dissertação). Entretanto, tal como ora se defende, o TSE optou por não “acatar” a escolha do Poder Legislativo, eis que, na prática, desvirtuou a recém editada norma ao desconsiderar a sua literalidade, mantendo, assim, a tendência sancionadora e restritiva já empregada desde 1997.

Explica-se. A despeito de o artigo 36-A da Lei nº 9.504 (BRASIL. Presidência da República, 1997) exigir pedido explícito de voto para se configurar determinada prática como propaganda eleitoral, o TSE firmou entendimento segundo o qual, para averiguar a eventual ilegalidade, caberia ao magistrado não apenas observar a literalidade da

⁵⁷ Vide: Recurso Especial Eleitoral nº 26173, Acórdão, Relator(a) Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 19/12/2006, Página 223 – acesso em 14/08/2017

mensagem (tal como prevê o diploma legal em comento), mas, também, todos os outros fatos que lhe são circunscritos.

Tal entendimento se ilustra a partir da decisão tomada nos autos do Agravo em Recurso Especial nº 197990, de 2011, de Relatoria do Ministro Marcelo Ribeiro, que em sua fundamentação chegou a lançar mão de julgados anteriores à reforma legislativa ocorrida em 2009, dando a entender que, na verdade, a nova redação dada pelo Poder Legislativo à Lei das Eleições se quer deveria ser considerada. Veja:

[...] Ademais, a jurisprudência do TSE já pacificou entendimento segundo o qual, para averiguar a eventual existência de propaganda eleitoral extemporânea, cabe à Corte Regional não apenas observar a literalidade da mensagem, mas, também, todos os outros fatos que lhe são circunscritos, como imagens e números (**REspe nº 19.9051GO, rei. Mm. Fernando Neves, DJ de 22.8.2003; REspe nº 26.164/MG, rei. Mm. José Delgado, DJ de 8.11.2006;** e ED-AI nº 10.010/PR, rol. Mm. Arnaldo Versiani, DJe de 10.2.2010). (Recurso Especial Eleitoral nº 197990, Acórdão, Relator(a) Min. Marcelo Henriques Ribeiro De Oliveira, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 01/08/2011, Página 202 – acesso em 14/08/2017 - sem grifos no original)

Este entendimento se manteve ao longo do tempo, alcançando as Eleições de 2014, tal como revela, por exemplo, o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 167-34.2012.6.20.0033, originado do Município de Mossoró/RN.

No cito aresto, publicado em 2014, a Relatora, Ministra Laurita Vaz, identificou que aquela corte especializada, até então, assentava-se na premissa de que a propaganda extemporânea poderia ser compreendida quando identificado atos de propaganda eleitoral, ainda que dissimulada. No caso avaliado, os elogios tecidos por um vereador em favor de uma determinada pré-candidata durante uma entrevista na rádio deveriam ser compreendidos como propaganda extemporânea, porquanto, a despeito de não haver pedido de voto, fora expressamente mencionado o nome da pré-candidata.

Em verdade, as decisões chegavam a ignorar por completo a permissão instituída pelo legislador em 2009 e reafirmadas em 2013. Ao se julgar o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 26-61.2012.6.06.0079⁵⁸, originado do Município de Varjota/CE, de relatoria da Ministra Laurita Vaz, o TSE assentou, mais uma vez em 2014,

⁵⁸ Vide: Recurso Especial Eleitoral nº 2661, Acórdão, Relator(a) Min. Laurita Hilário Vaz, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 103, Data 04/06/2014, Página 49-50 – acesso em 14/08/2017

à unanimidade, que a fixação de adesivos em alguns veículos do município de Varjota/CE, com os dizeres "Eu amo Varjota" e com a figura de uma rosa, o que, para os Ministros, faria alusão à pré-candidatura da então prefeita municipal, Rosa Cândida de Oliveira Ximenes, estaria eivada de um caráter eleitoreiro e, portanto, ensejaria a sanções correspondentes à prática de propaganda extemporânea⁵⁹.

Ou seja, manteve-se a famigerada hipótese de “propaganda dissimulada” (sem pedido explícito de voto), responsável por restringir e até mesmo calar o debate político, encurralando-o para o já restrito período de aproximadamente 90 dias antes do pleito. Um pretense candidato, devidamente instruído, dificilmente assumiria o risco de ser ver multado pela Justiça Eleitoral para tentar, antes do período eleitoral, difundir suas plataformas políticas e, por que não, ouvir críticas sobre elas com o objetivo de as aprimorar. Isso, certamente, o colocaria em condição de desvantagem em relação a outros concorrentes que, porventura, tivessem à disposição outros mecanismos de publicidade, mormente a propaganda institucional.

Esta tendência sancionadora, enfim, passou a ser mitigada a partir da reforma normativa ocorrida em 2015 (vide tópico 4.2.6 desta dissertação), tendo como marco jurisprudencial o Recurso Especial Eleitoral nº 5124 (Recurso Especial Eleitoral nº 5124, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016 – acesso em 14/08/2017)

O cito aresto versa sobre a divulgação feita por um pré-candidato do Município de Brumadinho (Minas Gerais) da frase “PSB/MG – O melhor para sua cidade é 40!” no seu perfil social do *Facebook*, que, na compreensão do magistrado *primevo* e do Tribunal Regional Eleitoral mineiro, revelaria a prática de propaganda antecipada por meio de mensagem subliminar.

⁵⁹ Outro entendimento igualmente emblemático foi firmado nos autos do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 5-69. 2012.6.20.002 (Recurso Especial Eleitoral nº 569, Acórdão, Relator(a) Min. Gilmar Ferreira Mendes, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 170, Data 11/09/2014, Página 89 – acesso em 14/08/2017). O pré-candidato ao cargo de prefeito nas eleições de 2012, teria, em fevereiro daquele ano, participado de uma festa de aniversário de uma liderança política local e lá feito menção à sua pretensa candidatura. Além disso, durante o carnaval, o mesmo pré-candidato teria cumprimentado diversos foliões entregando-lhes cordões vermelhos (semelhantes à cor do seu partido). A respeito desses fatos, ainda que não provada a ocorrência explícita de pedido de voto, o Tribunal Superior Eleitoral concluiu haver propaganda eleitoral extemporânea, na ocasião.

Interposto o recurso especial, este fora submetido à relatoria do Ministro Luiz Fux que, em seu voto, reconheceu o “abrandamento” do conceito de propaganda eleitoral antecipada a partir da redação dada ao art. 36-A da Lei das Eleições (BRASIL. Presidência da República, 1997) pela Lei nº 13.165 (BRASIL. Presidência da República, 2015)⁶⁰. Para o Ministro, a jurisprudência até então firmada pelo Tribunal Superior Eleitoral⁶¹ sobre a matéria mereceria ser revista.

Dentre os fundamentos apresentados, se destaca, inicialmente, que a posição privilegiada dada à liberdade de expressão deve ser empregada também no âmbito político-eleitoral, uma vez que

[...] os cidadãos devem ser informados da maior variedade de assuntos respeitantes a eventuais candidatos, bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo. Isso porque, em uma democracia representativa, a eleição é a peça central do sistema de autogoverno democrático, mas o processo eleitoral não se resume a um procedimento de tradução de votos e preferências em cargos eletivos. Antes, se constitui num processo participativo, em que os candidatos, partidos, meios de comunicação e a cidadania se engajam em um debate público, indispensável para o processo de tomada de decisão de voto e de formação da vontade coletiva.

(Recurso Especial Eleitoral nº 5124, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016 – acesso em 14/08/2017)

Noutro giro, ao tratar das limitações dada pela lei, o Ministro Luiz Fux esclarece que a despeito de inexistirem direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto,

[...] a vedação ou a limitação à propaganda veiculada antecipadamente deve resguardar objetivos constitucionalmente legítimos, de alto valor axiológico, ou possuir uma razão constitucional suficiente, materializadas na promoção e salvaguarda de interesses, que, ante a proeminência e a

⁶⁰ Esta fundamentação serve para provar, mas uma vez, a hipótese suscitada neste capítulo de que a Justiça Eleitoral, a grosso modo, ignorava a norma decorrente do art. 36-A da Lei nº 9.504, de 1997.

⁶¹ Segundo o relator, estava consolidado no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral “o entendimento de que haveria propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea quando, ainda que subliminarmente ou implicitamente, sem o pedido expresso de voto, se levasse ao conhecimento do público em geral plataformas, propostas e intenções políticas, se fizesse menção à pré-candidatura, a eleições vindouras e/ou se veiculasse a ideia de que o emissor/beneficiário da propaganda seria a pessoa mais bem preparada para exercer mandato eletivo” (Recurso Especial Eleitoral nº 5124, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016 – acesso em 14/08/2017).

envergadura na ordem constitucional, justifiquem a limitação da garantia jusfundamental da liberdade de expressão.

(Recurso Especial Eleitoral nº 5124, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016 – acesso em 14/08/2017).

Deste modo,

[...] eventual estabelecimento de limite temporal às propagandas eleitorais encontra lastro no princípio da igualdade de oportunidades entre partidos e candidatos, de forma a maximizar 3 (três) objetivos principais: (i) assegurar a todos os competidores um mesmo prazo para realizarem as atividades de captação de voto, (ii) mitigar o efeito da (inobjetável) assimetria de recursos econômicos na viabilidade das campanhas, no afã de combater a plutocratização sobre os resultados dos pleitos; e (iii) impedir que determinados competidores extraíam vantagens indevidas de seus cargos ou de seu acesso aos grandes veículos de mídia, antecipando, em consequência, a disputa eleitoral.

(Recurso Especial Eleitoral nº 5124, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016 – acesso em 14/08/2017)

Com efeito, o enquadramento jurídico-eleitoral de determinada mensagem de pré-candidato ao conceito de propaganda eleitoral extemporânea reclamaria uma análise tripartite, de modo a perquirir se a conduta em apressado seria “atentatória à isonomia de chances, à higidez do pleito ou à moralidade que devem presidir a competição eleitoral”. Do contrário, segundo o relator, “ausentes quaisquer ultrajes a referidos cânones fundamentais eleitorais, a mensagem encerrará livre e legítima forma de exteriorizar seu pensamento dentro dos limites tolerados pelas regras do jogo democrático”.

Sob essas premissas, concluiu o seu voto no sentido de que a menção a possível candidatura e o enaltecimento de uma opção política não consubstanciarão – e não poderiam consubstanciar – propaganda eleitoral antecipada eis que ausentes quaisquer prejuízos à paridade de armas⁶², separando ainda que:

Se passarmos a reprimir esses métodos alternativos de divulgação de propostas e plataformas políticas, a Justiça Eleitoral contribuirá ***negativamente*** para o esvaziamento integral do período democrático de debates (para alguns, denominado de pré-campanha) instituído pela Lei nº 13.165/2015, na medida em que aniquilará, sem qualquer lastro

⁶² Em sua, qualquer eventual competidor poderia, se assim quisesse, proceder da mesma forma, divulgando mensagens sobre seus posicionamentos, projetos e qualidades, em igualdade de condições, tal como destacado no voto em comentário.

constitucional ou legal, a interação que deve ocorrer entre os pretensos candidatos e os cidadãos. Pior: produzirá um *chilling effect* nesses pretensos candidatos, tamanho o receio de verem suas mensagens e postagens qualificadas como propaganda extemporânea. Teremos, assim, apenas candidatos-surpresa – aqueles que exsurtem apenas e tão somente às vésperas do pleito. E esse modelo, decerto, antes de fortalecer, amesquinha a democracia.

(Recurso Especial Eleitoral nº 5124, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016 – acesso em 14/08/2017 – grifo original)

O caso de Brumadinho passou a ser compreendido como um novo paradigma jurisprudencial que, por revelar um posicionamento mais adequado ao atual contexto democrático, refletiu em outros julgados. A título de exemplo, cita-se o Recurso Especial Eleitoral nº 3793, de Inajá, Pernambuco, de Relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho⁶³.

Conforme se infere do aresto em comento, fora proposta em desfavor de um pré-candidato representação nos termos no § 3º do art. 36 da Lei ° 9.504 (Brasil. Presidência da República. 1997) sob o argumento de que este teria divulgado, em rede social (Facebook), textos e ações de marketing com apelo eleitoral e menção a número de partido pelo qual pretende concorrer nas eleições vindouras.

Após devida instrução processual, foi reconhecida pelo juízo de primeira instância suposta irregularidade, decisão esta mantida pelo Tribunal Regional Eleitoral pernambucano. Proposto Recurso Especial Eleitoral, todavia, este fora admitido e, por meio de decisão monocrática, provido pelo relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Segundo o Ministro, seria necessário aplicar ao caso o recente entendimento firmado por aquela Especializada – fazendo-se expressa menção ao caso de Brumadinho –, de modo que para o reconhecimento de propaganda antecipada seria preciso provar a existência de pedido explícito de votos. Deste modo, não seria possível reconhecer a prática de ilício, ainda que identificada a divulgação, em rede social (Facebook), de textos e ações de marketing com apelo eleitoral e menção a número de partido pelo qual o representado pretendia concorrer nas eleições vindouras antes da data prevista no art. 36 da Lei 9.504 (BRASIL. Presidente da República. 1997). Proposto agravo regimental, fora ele

⁶³ Vide: Recurso Especial Eleitoral nº 3793, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 29/05/2017

desprovido, à unanimidade, pela Corte, a fim de se manter a decisão monocrática responsável por julgar improcedente a representação eleitoral.

No mesmo sentido decidiu o TSE em outro Recurso Especial Eleitoral, de nº 5084, agora oriundo de Minas Gerais⁶⁴. Conforme voto condutor da Ministra Luciana Lóssio, os autos versariam sobre a divulgação de mensagem na internet informando a possível candidatura do recorrente nas Eleições de 2016, na qual, dentre outros dizeres, constava a expressão “nova opção para 2016 - Gustavo Siqueira”, o que, para os juízos de primeira e segunda instância revelaria o caráter eleitoreiro da mídia, ensejando a sanção decorrente do § 3º do art. 36 da Lei 9.504 (BRASIL. Presidente da República. 1997).

Para a relatora, entretanto, a decisão combatida não se “encontra em harmonia com a atual jurisprudência deste Tribunal Superior, firmada no julgamento do REspe nº 51-24/MG, de relatoria do Ministro Luiz Fux, PSESS de 18.10.2016”. Por essas razões, ante a ausência de pedido expresso de votos, a representação eleitoral fora ser desprovida monocraticamente, sendo, em seguida, negado provimento ao agravo regimental em comento.

⁶⁴ Vide: Recurso Especial Eleitoral nº 5084, Acórdão, Relator(a) Min. LUCIANA LÓSSIO, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 91, Data 11/05/2017, Página 36

5. A LIMITAÇÃO TEMPORAL DA PROPAGANDA ELEITORAL

Conforme narrado na Introdução, à luz da teoria apresentada acerca da liberdade de expressão e da compreensão do modelo agonístico de democracia (conceito a ser tratado no item 5.3 deste trabalho), passa-se agora a avaliar se as limitações legislativas e jurisprudenciais em matéria de propaganda teriam atendido a seus propósitos declarados de preservar a isonomia entre os candidatos (no caso, de forma indireta por meio da redução dos custos das campanhas) ou se operaram de modo contrário aos pressupostos democráticos.

Uma democracia pujante, em que haja efetiva participação e engajamento, que fomente a cidadania política, que contribua para a formação humana, que alimente o debate, que dê cores fortes à disputa ideológica e que, em última análise, promova a emancipação individual, depende, em larga medida, de bases institucionais sólidas, que viabilizem o embate de ideias publicamente.

Os atuais contornos que se dispensam ao regime jurídico aplicável à propaganda, especialmente em razão das decisões formuladas pela Corte Eleitoral, desincentivam um debate perene, na medida em que circunscreve a propaganda eleitoral ao período imediatamente anterior ao pleito, coarctando as possibilidades de formação de uma consciência política responsável.

Nesse desiderato, será demonstrado que, a partir do teste da hipótese inicial, a limitação temporal operou em contraponto ao princípio da liberdade de expressão, à proteção do discurso político, e ao modelo de pluralismo agonístico, possibilitando a perpetuação de estruturas de poder obsoletas e, a um só tempo, fazendo minguar as oportunidades de desenvolvimento de um espírito de engajamento político.

Para tanto, confronta-se, inicialmente, as justificativas dos projetos de lei que antecederam as reformas restritivas, especialmente à de 2016, com a suposta redução com gastos eleitorais.

Na sequência, será avaliado se a proteção constitucional dada ao discurso político, no âmbito do princípio da liberdade de expressão, comportaria a limitação temporal da propaganda eleitoral, em especial tal como feito.

Por fim, serão feitas considerações acerca da limitação temporal da propaganda eleitoral à luz da do modelo agonístico de democracia, de modo a compreender se a inovação legislativa seria coerente ao contexto democrático.

5.1. A falácia da redução de gastos

De acordo com a análise da retrospectiva histórica elaborada em capítulo anterior, nota-se que a cerne das justificativas inseridas nos projetos de lei que antecederam as reformas restritivas, especialmente à de 2016, era a necessária redução dos gastos, pelos candidatos e partidos políticos, com a propaganda eleitoral.

Todavia, os registros ao longo dos últimos vinte anos e, especial, a partir de 2006 (quando houve a primeira reforma mais significativa), evidencia que, a despeito de todas as tentativas, as campanhas se tornaram sempre mais caras, com exceção de 2016.

Reconhece-se de antemão que as variáveis que se inserem na compreensão do custos de cada eleição, mas a evolução dos números parece ser demonstração irrefutável de que não obstante o discurso contrário e os excessos de regulamentação, os gastos eleitorais cresciam numa exponencial. Essa lógica, por si só, já revela um importante indício de que a vontade do legislador poderia estar equivocada, afinal, baseou-se em uma única variável que, por si só, não seria suficiente para atender o interesse de tornar mais baratas as campanhas eleitorais. Explica-se melhor.

Conforme dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017), bem como utilizando os estudos desenvolvidos por Santos (2016) e Mancuso (2014), é possível notar que a cada eleição foram gastos mais recursos pelos candidatos, partidos políticos e coligações.

Nas Eleições Gerais de 2010, foram arrecadados e gastos aproximadamente R\$ 3 bilhões. Em 2012, por sua vez, dada a complexidade e extensão das eleições municipais, a arrecadação total de recursos superou a casa dos R\$ 6 bilhões de reais, consolidando-se como a mais cara da história brasileira. As Eleições de 2014, por sua vez, superam, em muito, as eleições gerais anteriores, tendo um custo para os candidatos e cofres públicos de aproximadamente R\$ 5 bilhões de reais. Deste total, frisa-se, as candidaturas de três

partidos – Partido dos Trabalhadores – PT, Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB – teriam sido responsáveis por quase 60% dos gastos (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

A exceção se deu justamente nas Eleições Municipais de 2016. Quando comparadas às eleições de 2012, conforme balanço divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, os candidatos que disputaram as eleições municipais deste ano arrecadaram R\$ 3,38 bilhões em doações para as campanhas eleitorais (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

As razões, para tanto, não necessariamente estão atreladas à redução do tempo de campanha. Isso porque, a despeito de não configurar objeto específico de estudo desta pesquisa, podem-se inferir, a partir dos dados disponibilizados pelo TSE, outras razões para redução de custos.

A primeira, e mais relevante ao nosso sentir, é a limitação da participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais. Analisando as fontes de recurso das campanhas eleitorais nas Eleições de 2012, nota-se que a rubrica decorrente de pessoas jurídicas neste pleito se aproximou à R\$3,8 bilhões. Esta cifra, por si só, ultrapassa a diferença de gastos pelos candidatos e partidos políticos nas disputas de 2012 e 2016, que é de “apenas” R\$2,3 bilhões (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, 2017).

Noutro giro, é preciso considerar ainda que as Eleições de 2016 foram as primeiras afetadas pela limitação total dos gastos pelos candidatos e partidos ao longo da disputa⁶⁵, sendo que este fator, acredita-se, também contribuiu com a redução total de gastos, especialmente no interior.

As variáveis “proibição de doação de pessoas jurídicas” e “limite de gastos”, portanto, servem para questionar ou, ao menos, tornar inviável reconhecer que a limitação temporal da propaganda eleitoral teria sido a responsável por reduzir os custos das campanhas.

Ou seja, não é sequer possível afirmar que a norma que restringiu de forma irreparável o exercício do debate político no âmbito de uma democracia tenha sido

⁶⁵ A citada restrição se deu por meio da Lei nº 13.165, de 2015 (BRASIL. Presidência da República, 2015), que, em seu art. 5º e 6º, fixou o limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para todos os cargos.

eficiente em seu propósito, o que leva a repensar se os parâmetros de adequação e proporcionalidade estariam sendo atendidos, tal como melhor abordado a seguir.

5.2. O aprisionamento do discurso político

Como visto no capítulo dois, um grupo importante de autores funda o direito à liberdade de expressão na necessidade de se promover um debate aberto e diversificado acerca das questões de interesse coletivo, tudo com o objetivo de assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento de um regime democrático e garantir que os destinos da coletividade sejam decididos, de maneira efetiva, pelos seus membros. Uma concepção da livre expressão que esteja ancorada somente nesses objetivos, entretanto, pode deixar importantes lacunas por preencher.

Neste sentido, Meiklejohn e Sunstein apresentam teorias que acabam por conferir maior proteção aos discursos e manifestações políticas: Meiklejohn, afirmando que a proteção a discursos apolíticos dar-se-ia pela concepção de liberdade de expressão exemplificada Quinta Emenda da constituição norte-americana⁶⁶ e Sunstein, concluindo que existem duas camadas de proteção, uma aos discursos políticos, que constituiria o núcleo duro da proteção constitucional, possuindo um alto valor, e outra às demais formas de expressão (discursos apolíticos), consideradas periféricas e de baixo valor (SUNSTEIN, 1995, p. 122).

O grande problema das teorias que entendem que o direito à liberdade de expressão serve ao intuito de promover o debate público é o de conferir margem para a proibição da veiculação de determinados tipos de discurso, com base no argumento de que estes não veiculariam conteúdo de importância para informar o cidadão para fins de autogoverno ou, no âmbito do debate eleitoral, que estes poderiam configurar rompimento da isonomia entre pretensos candidatos a determinados cargos eletivos.

⁶⁶ Eis o teor da Quinta Emenda: “*No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offence to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation*” (NATIONAL ARCHIVES, s.d.).

Assim, obliquamente, e talvez sem que percebam, acabam aprisionando o discurso político e a própria cidadania. Em sua alternativa para a constituição do experimentalismo democrático, Unger (2011) propõe cinco grandes diretrizes⁶⁷, sendo, a primeira delas, justamente elevar o grau de engajamento cívico duradouro e organizado na vida pública, conforme se observa da seguinte passagem de uma de suas obras:

A primeira diretriz é elevar a temperatura da política, quer dizer, o grau de engajamento cívico duradouro e organizado na vida pública, o nível de mobilização política. A fecundidade transformadora de um regime constitucional é diretamente proporcional à sua temperatura, entendendo por temperatura o nível de mobilização.

[...]

As instituições constitucionais podem ser organizadas de maneira a elevar, de forma duradoura, o nível de mobilização. Para alcançá-lo, não há uma única fórmula. O que pode ser eficaz é o acúmulo de efeitos de vários instrumentos, como o financiamento público das campanhas eleitorais, o acesso ampliado aos meios de comunicação de massa em favor dos partidos políticos e dos movimentos sociais organizados e os regimes eleitorais que facilitem o surgimento de partidos políticos fortes (UNGER, 2011, p. 67).

Neste contexto, conforme afirma Osório, se democracia envolve tanto a representação política com a ampla participação no debate público, “a liberdade de expressão deve proteger tanto as manifestações expressivas que ocorrem durante o pleito, quanto aquelas que ocorrem fora dos períodos eleitorais” (OSÓRIO, 2017, p. 82).

Durante os pleitos, deve ser assegurada a proteção do discurso, sob o viés da liberdade de expressão, de forma a estender os efeitos deste princípio:

(i) às manifestações de candidatos e partidos que têm por objetivo captar os votos dos eleitores; (ii) às manifestações dos próprios eleitores, buscando expressar suas convicções políticas eleitorais e persuadir os demais cidadãos à adotarem as mesmas posições; (iii) às manifestações dos meios de comunicação e outros grupos organizados, que confirmam mais subsídios para o debate político-eleitoral e tornem possível a tomada de decisão de voto (OSÓRIO, 2017, p. 81).

⁶⁷ “A primeira diretriz é elevar a temperatura da política, quer dizer, o grau de engajamento cívico duradouro e organizado na vida pública, o nível de mobilização política.

[...]

A segunda diretriz é construir mecanismos para resolver prontamente os impasses entre os poderes do Estado

[...]

A terceira diretriz é a radicalização do potencial experimentalista do regime federativo.

[...]

A quarta diretriz é construir base constitucional para o fortalecimento das capacitações do cidadão individual.

[...]

A quinta diretriz é fazer com que, aos poucos, de maneira gradual e cumulativa, a democracia representativa ganhe alguns dos atributos da democracia direta ou participativa.” (UNGER, 2011, p. 67/69).

Por outro lado, fora do período eleitoral propriamente dito, é indispensável a ampla proteção da livre comunicação de informações e ideias, tanto dentro dos corpos parlamentares, quanto na esfera pública, de modo que, para a autora,

(i) os representantes eleitos possam exercer as suas funções e tomar as decisões políticas necessárias; (ii) os demais membros da coletividade tenham a possibilidade de fiscalizar o governo e a atuação dos seus representantes, e também de discutir temas de interesse público e contribuir para a formação de opinião pública; (iii) a opinião pública e os anseios da população tenham canais para chegar aos representantes eleitos, influenciando as suas decisões e prevenindo abusos de poder. (OSÓRIO, 2017, p. 82).

5.3. A limitação temporal da propaganda eleitoral no contexto democrático

O ideal de uma democracia pluralista não pode ser alcançado um consenso racional na esfera pública (MOUFFE, 2005, p. 21).

Não se pretende, por certo, esgotar a compreensão do conceito de Democracia, porquanto, conforme destacam inúmeros autores, trata-se de um conceito complexo, plurissignificativo e amplamente disputado (OSÓRIO, 2017, p. 67). Todavia, para além da sua etimologia, pode-se dizer que, dentre os raros consensos que a democracia pode exprimir, destaca-se a própria ideia de liberdade de expressão; afinal, todos os modelos tidos como democráticos concordam que o livre fluxo de ideias e informações é essencial ao autogoverno democrático (OSÓRIO, 2017, p. 67; HELD, 1987; MOUFFE, 2005).

Não há dúvidas de que, conforme ressalta Osório (2017, p. 68), a Democracia depende da garantia básica das liberdades comunicativas, da possibilidade de discutir e criticar os temas de interesse público, as decisões políticas, o governo e os governantes.

Assim, serão identificadas a seguir algumas proposições objetivas da relação entre liberdade de expressão e democracia que sejam instrumentais à regulação do direito eleitoral.

A identificação destas proposições normativas partirá da premissa comum a quase todos os modelos contemporâneos, para os quais democracia é autogoverno⁶⁸. Uma forma de governo democrática, portanto, é entendida como aquela em que as leis são feitas pelas mesmas pessoas a que se aplicam (normas autônomas). Segundo ressalta Osório (2017, p. 69), ao destacar autores tais como Redish (2013), as diversas concepções de democracia podem, eventualmente, discordarem sobre como “exatamente o povo pode se autogovernar, mas nenhuma pode fugir dessa premissa, sob pena de resvalar para o autoritarismo”. Noutra giro, a concepção de autogoverno também pressupõe igual autonomia de todos cidadãos, de modo a lhes assegurar a condição de agentes morais e autônomos no âmbito da coletividade. Isso implica em reconhecer que os “indivíduos façam as escolhas sobre a sua vida, pública e privada, de acordo com as suas próprias concepções de bem e sem interferência externas indevidas” (OSÓRIO, 2017, p. 70).

Tradicionalmente, em razão da limitação material de cada indivíduo ser ouvido previamente a cada decisão que afete à comunidade⁶⁹, o autogoverno nas sociedades modernas se dá a partir da definição de um determinado mecanismo de representação política. Em uma democracia representativa, o sufrágio permite ao cidadão o exercício do poder político de modo indireto, a partir da formação de um corpo de representantes que ficará responsável por tomar as decisões públicas (BONAVIDES, 2004).

Esse grupo de representantes deverá ser constituído e responsável por compreender a vontade da cidadania a partir de processos de votação precedidos de um livre fluxo de informações e ideias. Para tanto, deverá ser garantido que os cidadãos possam selecionar seus representantes bem como discutir continuamente temas de interesse público (discurso político).

Nota-se, portanto, que a democracia em nenhuma hipótese se limita ao exercício do sufrágio; ao contrário, envolve um permanente processo participativo, que “permite a formação da vontade coletiva a partir do engajamento de seus cidadãos, seja para expressar suas ideias, seja para ouvir aquelas que são divulgadas pelos seus pares e pela mídia” (OSÓRIO, 2017, p. 71). Em outras palavras, democracia é participação no debate público.

⁶⁸ A ideia de autogoverno aqui é compreendida, tal como o faz Osório (2017, p. 69), a partir do antagonismo entre autonomia e heteronomia, definidos por Noberto Boobio (1989, p. 137).

⁶⁹ Não é possível, tampouco de interesse de todos, a adoção de um sistema de democracia direta tal como exemplifica o modelo grego em razão do aumento do número de indivíduos, do espaço a ser governado e da complexidade das decisões a serem tomadas.

No âmbito da democracia participativa, a premissa do debate público também é destacada. A partir da possibilidade de criação de canais alternativos de participação direta nos processos decisórios, tem-se como indispensável a fixação de mecanismos de amplo debate e acesso à informação. Tudo isso tem como objetivo legitimar ainda mais as decisões tomadas, bem como tornar possível a fiscalização dos cidadãos sobre os atos praticados pelos mandatários.

Noutro giro, é preciso destacar que democracia não se confunde com exercício da maioria. Conforme explica Osório (2017, p. 72), as teorias democráticas contemporâneas indicam como pressuposto da democracia que, ao menos, “todas as pessoas, em especial membros de grupos minoritários, tenham asseguradas as liberdades públicas – em especial a liberdade de expressão – e sejam tratadas [...] como sujeitos morais autônomos, livres e iguais”. Identifica-se

a essência da democracia com a oportunidade de participar na formação da ‘vontade da comunidade’ por meio de uma contínua discussão entre a maioria e a minoria’. São, portanto, os processos comunicativos entre cidadãos tidos como livres e iguais que permitiriam conciliar a autonomia individual com a autodeterminação coletiva. Os diferentes modelos de democracia – elitista, deliberativos e agonísticos – irão, porém, adotar diferentes concepções a respeito de como e sobre quais bases se dá a participação democrática. (OSÓRIO, 2017, p. 74)

Nos termos do primeiro modelo – teoria elitista da democracia – a democracia envolveria uma luta entre elites ou lideranças política pela preferência dos eleitores (SHUMPETER, 1961; OSÓRIO, 2017), de modo que a formação de um governo seria viabilizada a partir da agregação das preferências individuais. As decisões políticas seriam, portanto, tomadas pelos governantes eleitos. A crítica que se faz a este modelo diz respeito à suposta concentração das decisões nas lideranças políticas, bem como na limitação da participação do cidadão ao momento eleitoral.

Assim, surge a teoria da democracia deliberativa que, além de ampliar os ambientes de participação, concebe um modelo específico de participação dos membros da coletividade e dos próprios representantes, a partir da cooperação dialógica e do uso público da razão (OSÓRIO, 2017, p. 75).

De acordo com a concepção clássica do modelo deliberativo, a deliberação corresponderia a um processo em que indivíduos tidos como autônomos, livres e iguais, buscam tomar decisões vinculantes a partir do oferecimento de argumentos e contra-argumentos uns aos outros, com

base na racionalidade e no respeito mútuo, com o objetivo de equacionar desacordos e alcançar (ainda que idealmente) consensos baseados no bem comum (OSÓRIO, 2017, p. 76).

Entretanto, ainda que aberto o debate a todos os indivíduos, a racionalidade e outros requisitos exigidos para a efetiva participação acabariam por criar uma espécie de “elitismo” (YOUNG, 2000, p. 49), de modo a excluir algumas pessoas ou grupos em razão da notória dificuldade de participar dos debates. Em outras palavras, a proposta da democracia deliberativa, para Young (2000, 49), falharia em não perceber que o formato de discussão por ela defendido não é culturalmente neutro e universal (OSÓRIO, 2017, p. 77).

A discussão pública em igualdade de condições encontra óbices na “internalização de padrões culturais que implicam na desvalorização e no silenciamento da fala de alguns grupos de pessoas”; neste contexto, a busca pelo debate racional e objetivo privilegiaria “a cultura discursiva das camadas mais abastadas da sociedade, em detrimento da cultura discursiva de mulheres e minorias raciais, que tenderiam a se expressar de modo mais emocional” (OSÓRIO, 2017, 78).

A democracia, todavia, pressupõe a plena inclusão e participação de todos os seus membros nos fóruns públicos formais e informais como condição de legitimidade e possibilidade do autogoverno. Amparada nesta premissa, surge a teoria agonística ou adversarial da democracia que, conforme explica Mouffe (2000), consideraria a dimensão conflitual e antagonista da democracia como algo que decorre necessariamente do pluralismo (OSÓRIO, 2017, p. 78).

Para Mouffe (2000, p. 98), uma das principais teóricas dessa temática, o objetivo do modelo agonístico seria o reconhecimento de que o confronto entre adversários com diferentes interesses pessoais e ideológicos não deve ser compreendido como um risco à democracia, mas sim como uma condição de sua própria existência.

Segundo a teoria defendida pela autora, e replicada em inúmeros trabalhos sobre o tema, o conflito seria intrínseco às sociedades pluralistas, de modo que apenas o seu reconhecimento viabilizará a conversão do antagonismo (relação “eu”/ “eles” como inimigos) em agonismo (relação “eu”/ “eles” como adversários).

Por isso, segundo esse modelo, “o ideal de uma democracia pluralista não pode ser alcançar um consenso racional na esfera pública” (MOUFFE, 2005, p. 21), é imprescindível um vibrante embate de posições políticas. Para a autora, é preciso aceitar que “cada consenso existe como resultado temporário de uma hegemonia provisória, como estabilização do poder e que ele sempre acarreta alguma forma de exclusão”. Neste contexto, ideias de que o poder poderia ser dissolvido por meio de um debate racional e de que a legitimidade poderia ser baseada na racionalidade pura são ilusões que podem colocar em risco as instituições democráticas.

Amparado nesta compreensão de democracia e, especialmente, na ideia de que o debate entre adversários é para ela essencial, torna-se possível identificar a razão pela qual a limitação temporal da propaganda eleitoral atentaria contra o processo democrático.

De início, ao longo do capítulo quatro deste trabalho foi possível observar o quanto o legislador buscou, desde o primeiro momento da definição das regras da propaganda eleitoral, adequar os atos promovidos por candidatos e partidos políticos para a divulgação de suas ideias e pedido de apoio a um determinado modelo racional. Foram proibidos inúmeros veículos de publicidade, definidos modelos e padrões para se veicular de propagandas e, principalmente, determinado o momento, a exata ocasião, em que esta propaganda poderia ocorrer.

O Poder Judiciário, por sua vez, se incumbiu de restringir o discurso a partir da restrição indevida do alcance do art. 36-A, inserido na Lei nº 9.504/97 (BRASIL. Presidência da República, 1997) pela Lei nº 12.034 (BRASIL. Presidência da República, 2009), punindo todos aqueles que “se atreviam” a iniciar o debate eleitoral antes do início da campanha. Esta situação, por certo, modificou-se a partir de um novo entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral com vistas às Eleições 2016; todavia, essa mudança, ainda que benéfica, revela-se incipiente, porquanto não reflete o modo pelo qual as cortes regionais vêm rigorosamente se posicionando.

Em outras palavras, buscou-se racionalizar o contexto em que se dá o debate político essencial à escolha dos mandatários, limitando-o seja por meio do momento da sua

ocorrência, seja por meio de amarras quanto às estratégias de veiculação da mensagem eleitoral⁷⁰.

A emoção, elemento que garante a extensão do debate a todos os grupos da sociedade (especialmente às minorias) ficou, de certa forma, contida, de modo que um candidato ou partido político deve se ater às minuciosas normas afetas à veiculação de mensagens de cunho eleitoral.

Nota-se aqui a aplicação incidental da teoria de Chantal Mouffe (2000): a hipótese de racionalização (e, por vezes, elitização) do discurso político abrangeria o “aprisionamento” do debate eleitoral por meio de minuciosas regras e circunstâncias que, em certa medida, servem para calar grupos mais fracos (em especial, aquelas pessoas que não exercem mandatos eletivos) no âmbito de uma disputa eleitoral.

A ênfase excessiva na negação do conflito pode produzir, além de uma indesejável apatia política, a cristalização de posições políticas hegemônicas (MOUFFE, 2005, p. 103; 2005b). Concentrar o debate eleitoral ao curto período determinado pela Lei nº 13.165, de 2015 (BRASIL. Presidência da República, 2015) é se omitir quanto ao fato de que ele já ocorra muito antes disso; é negar, principalmente, que a sua constância é essencial ao contexto democrático.

A partir da hipótese desta dissertação, amparado na ideia de democracia agonística, tem-se que o objetivo da política não pode ser, portanto, a eliminação do conflito ou das paixões da esfera pública, a fim de se definir o exato momento da ocorrência de um debate eleitoral de ideias para se alcançar um suposto (e irreal) consenso racional. A política visa, pelo contrário, à criação e manutenção de canais eficazes que institucionalizem o conflito e permitam a contínua manifestação de vozes dissonantes e à mobilização de paixões em favor de arranjos democráticos.

Em síntese, o reconhecimento do caráter conflitual da política permite uma participação mais ampla, que se dá não apenas no âmbito do lapso temporal destinado a uma campanha eleitoral, mas também à partir da competição e da articulação de emoções e de exposição de plataformas afetas à projetos políticos, sociais ou econômicos divergentes.

⁷⁰ As limitações à propaganda eleitoral que não dizem respeito ao momento em que esta deve ocorrer não são alvos da pesquisa deste trabalho, razão pela qual não serão estudados os seus efeitos quanto à limitação racional da propaganda eleitoral.

Conforme se observa, é intrínseco à ideia de democracia (compreendida à luz do modelo adversarial preconizado por Mouffe (2000), que se permita a

inclusão de todos os indivíduos e grupos da sociedade nos fóruns de discussão e decisão política, formais e informais, para que suas necessidades, interesses e opiniões possam se manifestar nas decisões políticas, em igualdade de oportunidade e sem discriminações (OSÓRIO, 2017, p. 83).

Além de tudo o que já foi dito, deve-se permitir a mais ampla difusão de informações, à luz do princípio da liberdade de expressão, de modo que o eleitorado seja devidamente informado sobre as questões de interesse público não só durante o estreito período da campanha eleitoral, de modo a permitir o pleno exercício do direito de sufrágio.

6. DIREITO COMPARADO

Antes de concluir a pesquisa, imprescindível a análise da questão noutros países, que fizeram suas experimentações, as quais, certamente, serão pertinentes às eventuais sugestões ao aprimoramento do modelo brasileiro.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, segundo Telles (2009), a propaganda eleitoral “é regulamentada principalmente pelo viés do financiamento”, razão pela qual a definição desta espécie de propaganda, ao passo que no Brasil é determinada tão somente pelo momento em que veiculada (entre 16 de agosto e a véspera da eleição), nos EUA se faz a partir da época de veiculação, da mídia utilizada e das palavras empregadas, o que atrairia o controle dos órgãos de fiscalização. O problema não reside, portanto, na autorização para se fazer ou não propaganda eleitoral, mas qual a origem dos recursos e o dever de atentar aos limites de gasto a depender da fonte.

Quanto ao momento, segundo Telles (2009), somente em 2002, com a edição do *Bipartisan Campaign Reform Act*, é que se passou a entender como propaganda sujeita a prestação de contas (eleitoral, portanto), as “no rádio, na TV, por cabo e satélite, que identifiquem claramente um candidato a cargo eletivo federal, que sejam transmitidas durante os 60 dias que antecedem uma eleição geral, ou os 30 dias que antecedem uma eleição primária”.

Sobre a mídia, o autor alerta que este controle temporal só existe se a propaganda “for veiculada na TV, no rádio, por cabo ou satélite”, estando as demais espécies (“jornais e revistas, bem como na *Internet*”), independente do momento, sujeitas “aos critérios da *express advocacy*”.

Aqui exsurge talvez a mais pertinente questão sobre o tema, que talvez tenha sido a inspiração para a reforma no art. 36-A da Lei 9.504/97 (BRASIL. Presidência da República, 1997) promovida pela Lei 13.165/2015 (BRASIL. Presidência da República, 2015). Desde os anos 1970, os EUA diferenciam a propaganda eleitoral (*express advocacy*) das demais mensagens de propagação de ideia políticas (*issue advocacy*) a partir da clara identificação do candidato e, principalmente, do uso de oito expressões (chamadas *magic words*) ou suas variações, conforme interpretação dada pela Suprema Corte (*Buckley vs. Valeo*), quais sejam: “vote em”, “eleja”, “apoie”, “marque sua cédula para”, “Fulano para o

Congresso”, “vote contra”, “derrote” e “rejeite” (“*vote for*”, “*elect*”, “*support*”, “*cast your ballot for*”, “*Smith for Congress*”, “*vote against*”, “*defeat*” and “*reject*”).

Outro fator importante para o entendimento do tema na cultura norte-americana é a ampla proteção à liberdade de expressão, mediante reiteração constante da Primeira Emenda da Constituição daquele país por sua Suprema Corte, sempre em que instada a resolver conflitos entre normas limitadoras da propaganda (ou ampliadoras da fiscalização) e a mencionada norma constitucional. Foi assim em 1976 (*Buckley vs. Valeo*) e em 2007 (*Federal Election Commission vs Wisconsin Right to Life*), quando se reafirmou o conteúdo da Primeira Emenda, que abrangeria, inclusive, a realização de gastos para a propagação de ideias enviesadas com a política.

Não haveria assim maiores restrições aos gastos com propaganda e à própria propaganda em si, especialmente as realizadas por indivíduos ou por corporações, isto é, aos gastos privados nas campanhas eleitorais (o chamado *soft money*), existindo controle basicamente das despesas dos partidos e dos candidatos (o chamado *hard money*), os quais, por sua vez, devem atentar para regras de fomento (estrangeiros, bancos, empresas e sindicatos são fontes vedadas), e para os limites de doações e despesas.

Bem diferente e mais próxima do modelo brasileiro é aquele adotado pela França, que também opta pelo financiamento híbrido (público e privado), ao passo que o norte-americano é totalmente privado, admitindo inclusive, mas com algumas restrições, o fomento empresarial.

Na França, como se vê na obra de Telles (2009), há forte intervenção estatal com o escopo de assegurar a igualdade (mesma premissa aqui adotada), e duas espécies de propaganda, a “oficial” e a “não oficial”.

Curiosidades à parte, como o fato de que as próprias cédulas de votação são consideradas meio de propaganda (os eleitores recebem do próprio Estado as cédulas impressas pelos candidatos e escolhem a que vão depositar), há a previsão também, no que toca à chamada propaganda “oficial” de que o Poder Público deve distribuir “circulares” com apresentação de todos os candidatos, bem como colar cartazes em pontos pré-determinados. A atenção para isonomia entre todos os candidatos e o nível de detalhamento quanto ao tamanho das “circulares” e “cartazes” faz lembrar as minúcias

impostas pela legislação eleitoral brasileira no que tange ao tamanho dos adesivos, efeito outdoor, volume de som, etc., conforme se extrai dos arts. 37 e ss. da Lei 9.504/97 (BRASIL. Presidência da República, 1997).

Outra semelhança encontra-se no horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão, o qual, entretanto, na França, se limita às redes públicas. Interessante diferença também vista é a concessão de igual tempo entre todos os candidatos aos cargos executivos e de três horas aos partidos com assento no parlamento, “dividido em duas séries iguais: uma atribuída aos grupos que pertencem à maioria, outra aos grupos que não pertencem a ela” (TELLES, 2009). Além disso, desde que já não tenham gozado do tempo incluído nas três horas acima mencionadas, afirma o autor que “todo partido ou grupo político que apresentar no primeiro turno da eleição pelo menos 75 candidatos tem direito de acesso às antenas de rádio e televisão por 7 minutos no primeiro turno e 5 minutos no segundo turno”.

A propaganda “não oficial”, por sua vez, amolda as reuniões eleitorais, a propaganda na imprensa escrita, no rádio e na televisão (totalmente proibida nas redes privadas), por telefone, *internet* e até publicação de livros, todas elas bastante regulamentadas como ocorre no Brasil. Existem limitações tanto quanto ao financiamento quanto sobre o momento em que poderiam ser veiculadas, havendo, igualmente, proibição para propaganda no dia do pleito.

Destaca-se, para os fins desta pesquisa, que, segundo alerta de Telles (2009), embora os órgãos de imprensa tenham liberdade para se posicionar, devem eles assegurar o equilíbrio, sob pena de os custos dos programas em que houve manifestação da preferência serem imputados como gastos de campanha. Outra preocupação revelada pelo autor encontra-se nas limitações à propaganda institucional, salientando que prestações de contas do mandato com caráter eleitoreiro devem ser contabilizadas na campanha e que os meios oficiais de divulgação não podem ser usados para promoção da administração nos seis meses que antecedem as eleições.

Por fim, embora não tenha sido objeto de estudo específico, encontrou-se na obra de Neves Filho (2012, p. 38) a menção de que em Portugal está prevista a concessão de tempo de antena em favor dos grupos de oposição de forma a oferecer formas efetivas de contraposição ao tempo utilizado pelo Governo. Isso incluiria além de mais tempo de

antena para as oposições parlamentares, o direito de resposta e de réplica às declarações políticas do Governo, assegurando, assim, a isonomia dos embates políticos.

7. CONCLUSÃO

As limitações legais ao exercício da liberdade de expressão por meio da propaganda eleitoral objetivariam assegurar a paridade de armas nas campanhas, evitando condutas abusivas por parte dos candidatos e seus aliados, as quais provocariam uma distorção da vontade popular. Noutras palavras, visam “a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração” (art. 14, §9º da CR/1988 – BRASIL. Constituição, 1988).

A dogmática jurídica de tais normas parece revelar que a motivação não seria necessariamente impedir os atos ilícitos, que teriam capitulação e controle próprios (corrupção eleitoral, captação ilícita de sufrágio, captação ou gasto ilícito em campanha e conduta vedada), mas proteger o conceito mais fluido contido na norma constitucional acima elencada, regulamentada pelo art. 22, caput da Lei Complementar 64/1990 (BRASIL. Presidência da República, 1990), cujo norte é evitar o “uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político”.

Segundo o pensamento dominante, se a captação (lícita) de sufrágio restringir-se a um determinado período, seria não apenas mais eficaz o controle de eventuais abusos, mas também menos oportunidades teriam aqueles tendentes a abusar de seu poder. Parte-se da premissa de que a disputa eleitoral é uma corrida, sendo exigível que todos os pretendentes sejam colocados na mesma posição quando do início do certame, para que, em igualdade de condições, possam disputar o voto do eleitor.

Embora o art. 14, §9º da CR/1988 (BRASIL. Constituição, 1988), e principalmente o art. 22, caput da Lei Complementar 64/1990 (BRASIL. Presidência da República, 1990) se refiram a diversas formas de abuso, a limitação à veiculação da propaganda objeto deste estudo parece ter como norte apenas coibir o abuso de poder econômico. De fato, toda a discussão sobre o tema se encerra na afirmação de que o início prematuro das campanhas privilegiaria aqueles que detêm ou estariam respaldados pelo poder econômico.

Esta preocupação ficou evidente quando do julgamento da ADI 4.650/DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2011), e persiste mesmo após ter sido expurgado do ordenamento a autorização à doação empresarial às campanhas eleitorais (primeiro pela procedência da mencionada ação direta de inconstitucionalidade e depois por meio do art. 15 da Lei 13.165/2015 – BRASIL. Presidência da República, 2015). É que ainda permitida esta espécie de doação fora do período eleitoral (art. 38. III e art. 39, ambos da Lei 9.096/1995 – BRASIL. Presidência da República, 1995), e, a qualquer momento, inclusive durante a campanha, a doação por pessoas físicas (limitada a 10% da renda bruta – art. 23, 1º da Lei 9.504/1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997) e o uso do patrimônio do próprio candidato, que pode chegar até o limite nominal de gastos da campanha (art. 18 c/c art. 23, 1º-A, ambos da Lei 9.504/1997).

Não por acaso, na exposição de motivos da Lei 13.165/2015 – como, aliás, em quase todas as alterações promovidas na Lei Geral das Eleições (Lei 9.504/1997) (BRASIL. Presidência da República, 1997) – destaca-se a pretensão de redução dos custos das campanhas eleitorais, o que se daria não apenas mediante a proibição do financiamento empresarial, mas por meio das restrições à propaganda e à diminuição do período de campanha, o que significa, como se viu no capítulo destinado ao estudo da propaganda política, menor tempo de propaganda eleitoral, isto é, aquela vocacionada à obtenção do voto.

Ocorre que este olhar sobre a disputa eleitoral pressupõe que todos os candidatos iniciem a campanha em condições idênticas, o que não corresponde à realidade. Parece evidente que alguns já comecem a disputa na frente dos demais, com seus nomes incutidos no imaginário do eleitor, mormente aqueles ocupantes de algum cargo de relevância na administração pública ou no legislativo.

O impedimento a que a propagação de nomes e ideias tenha início bem antes do agora curtíssimo período eleitoral, ao invés de evitar o abuso, faz justamente o contrário, pois perpetua outra espécie de abuso, o abuso de poder. E se o faz de modo bastante sutil, sem a necessidade inclusive de um uso anormal dos poderes da Administração ou dos fins dados pelo ordenamento jurídico. Um comportamento ordinário e a simples ocupação de um determinado posto bastam para colocar este nome ou partido que governa em vantagem em relação aos demais.

Em contrapartida, aqueles que se encontram impossibilitados ao debate político cotidiano e/ou fora da administração pública acabam inevitavelmente largando atrás na corrida eleitoral e nada podem fazer para alterar este cenário, nem mesmo abusar de algum direito (econômico, por exemplo). É que se antes do período eleitoral até o uso é vedado, impossível seria o abuso. Por sua vez, a campanha foi deveras encurtada, e por mais que se esforce, por mais que se gaste, não haveria tempo suficiente para superar um nome mais conhecido ou alguém que já detenha o poder.

A intervenção estatal revela-se assim extremamente nociva, pois parte de uma aplicação incorreta do princípio da isonomia e acaba levando a uma perpetuação do abuso de poder político, sufocando a democracia, a qual pressupõe alternância de poder.

A adoção do paradigma liberal, aqui combatendo fogo com fogo, talvez fosse menos lesiva ao processo democrático que a situação atual, notadamente porque, como se viu nos capítulos dedicados à liberdade de expressão ao modelo de pluralismo agonístico, o mercado livre de ideias postas em confronto parece ser o melhor modelo para estabelecimento de uma verdade, ou, no caso específico, para que os eleitores escolham livremente seus representantes. Afinal, se consoante Montesquieu (1979) “todo homem investido de poder é tentado a abusar dele”⁷¹, somente a entrega de ferramentas equivalentes de poder aos demais interessados asseguraria, na hipótese, o princípio democrático. Não seria assim fogo com fogo, mas democracia com democracia.

Não se pretende, por óbvio, defender o uso (abuso) do poder econômico, mas reconhecer que a engrenagem atual, ao coibir sobremaneira o poder econômico acaba por obliquamente permitir o abuso do poder político, não oferecendo, lado outro, nenhuma solução para este defeito no sistema.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, quando decidiu pela não recepção da autoritária Lei de Imprensa, o fez principalmente por entender que a liberdade de imprensa seria uma alternativa à versão oficial (estatal) dos fatos e também porque o receio do abuso não poderia cercear o uso. O mesmo valeria – por que não? – para a propaganda eleitoral: a limitação temporal só se justifica no temor de que haja abuso e ainda castra as possibilidades de questionamento à quase perene propaganda institucional.

⁷¹ No original, “*tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser*”

Sabe-se, por bem, que o objetivo deste trabalho não consiste em identificar exatamente qual seria a exata solução para o problema identificado. Todavia, a permissão à divulgação de mensagens hoje intituladas como propaganda eleitoral antes mesmo do início da campanha, a par de fazer frente ao poder político, consideradas as novas formas autônomas de comunicação (redes sociais), cujos custos são bastante reduzidos, não necessariamente levaria ao abuso do poder econômico, e, ainda assim, poderia ser objeto de controle, que não seria formalista, mas objetivo e no caso concreto.

Tal pretensão se mostra perfeitamente adequada ao contexto democrático; com vistas à primazia da liberdade de expressão e do pluralismo agonístico, nada mais justo do que permitir o amplo debate de ideias e pretensões já antes do período eleitoral propriamente dito, tal como recentemente reconhecido pelo Tribunal Superior Eleitoral quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 51.24.2016.6.13.0052/MG, de Relatoria do Ministro Luiz Fux.

O caminho para tanto, por exemplo, pode eventualmente ser um misto do que se viu nos Estudos Unidos da América e em Portugal, sem ignorar as regras atualmente vigentes no ordenamento brasileiro. Em síntese, um futuro trabalho acadêmico poderá avaliar se seria adequado autorizar, em qualquer momento, o uso das mídias de massa (televisão, rádio e imprensa) em resposta às propagandas institucionais que a Justiça Eleitoral julgar, em direito de resposta, tenham o cunho de promoção daquele governo autor da propaganda institucional, o mesmo valendo para os atos de propagação da atividade parlamentar.

Outra solução a ser estudada consiste na hipótese de se permitir, em qualquer momento, que se apresente determinado nome como candidato, inclusive com pedido expresso de voto, ou, lado outro, que se fizesse propaganda negativa de propensos candidatos.

Nem por isso estaria instaurada uma balbúrdia.

É que ao tempo em que caberiam aos próprios candidatos decidir quando e quanto realizar em propaganda, cientes dos ônus e bônus da estratégia escolhida, caberia à sociedade julgar os caminhos escolhidos por cada candidato, o que, via oblíqua, geraria um empoderamento político, pois traria para o cotidiano um debate que hoje é reduzido.

Saliente-se, a título de exemplo, que uma propaganda muito distante do pleito pode ser ineficaz ou antecipar o combate a determinado nome, ao passo que uma candidatura há poucos meses das eleições pode não ser efetiva porque já existentes nomes consolidados. Em qualquer momento, o excesso de propaganda poderia ser recebido com asco, simultaneamente ao interesse por uma propaganda mais discreta.

Como se viu, muitos são os elementos racionais e irracionais envoltos à propaganda e sua interpretação, daí porque quanto mais livres os cidadãos para seu julgamento, mais saudável o exercício da propaganda e melhor a democracia.

E nem se diga que hoje já é possível o debate ideológico perene, inclusive com direito de antena gratuito assegurados aos partidos, pois tal já se revelou ineficaz e incapaz de provocar a população ao debate político. Assim como no futebol, em que o que interessa é o gol, na política, o que importa é a disputa (das ideologias) pelo poder, razão pela qual fica a pragmática sugestão de se permitir (sempre) o duelo pelos cargos que um dia estarão à disposição, o que acaba por gerar, de modo inerente, a discussão ideológica tão cara e salutar à democracia.

Por fim, respeitando a recente opção da sociedade brasileira pela vedação do fomento empresarial à política, o caminho para mínima regulação deste processo poderia ser (hipótese esta que também deve ser testada por meio de trabalhos futuros) a exigência de prestação de contas, mormente a indicação da fonte, sempre que a propaganda valer-se das mídias de massa e/ou das “palavras mágicas”, tais como vote, apoie, lembre-se ou seus antônimos.

REFERÊNCIAS

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Dunshee. *Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil*. São Paulo: [s. n.], 1918.

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ALVIM, Frederico Franco. *Curso de direito eleitoral*. Curitiba, Juruá, 2016.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Manual das eleições: comentários à lei n. 9.504/97 e à lei complementar n. 64/90*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

ANDRADE ARAÚJO, Aloizio Gonzaga de. *O direito e o Estado como estruturas e sistemas*. 288f. 2001. Tese (Doutorado em Direito Público) - Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, 2001.

ANDRADE, Manuel Correia de. *O povo e o poder*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

ARENDT, Hannah. *A dignidade da política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, v. 16, n. 64, p. 127-164, out./dez. 1979. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181114>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

BARBOSA E. SILVA, Adrian; GUIMARAES DE OLIVEIRA, Felipe; RABELO, Victor Alberto P. de Albuquerque. A liberdade de expressão na constituição federal de 1988 e no Supremo Tribunal Federal: uma análise sobre o caso Siegfried Ellwanger. *Estudios Constitucionales*, Santiago, v. 9, n. 2, p. 771-790, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002011000200021&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BARBOSA, Rui. *Campanhas jornalísticas*. São Paulo: Iracema, 1972.

BARBOSA, Rui. *Campanhas presidenciais*. São Paulo: Iracema, 1966.

BARBOSA, Rui. *Discursos, orações e conferências*. São Paulo: Iracema, 1972.

BARROS, Janete Ricken Lopes de.; ARAÚJO NETO, Olavo Irineu de. Liberdade de expressão e de reunião e a posição de precedência. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Org.). *A liberdade de expressão na jurisprudência do STF*. Brasília: IDP, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.

BARROSO, Luiz Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 1-42, 2005.

BERELSON, Bernard R; LAZARSELD, Paul Felix; MCPHEE, William M. *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: The University of Chicago Press, 1954.

BINENBOJM, Gustavo. Humor, política e jurisdição constitucional. In: SARMENTO, Daniel (Ed.). *Jurisdição Constitucional e política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 701-728.

BITENCOURT, Antônio Carlos S. *Eleições municipais (breves anotações à lei n. 9.100/95)*. Belo Horizonte: Ciência Jurídica, 1996.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo; AMARAL, Roberto. *Textos políticos da história do Brasil*. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal, 2004. 10 v. [CD-ROM].

BOSON, Gerson de Britto Mello. *Constitucionalização do Direito Internacional; Internacionalização do Direito Constitucional; Direito constitucional internacional brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório avaliação das eleições 2016*. Brasília: TSE, 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Eleições municipais 2016*. 2017. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BROCHADO, Mariah. Ética e as relações entre estado, política e cidadania. *Cad. Esc. do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 12, n. 19, p. 57-82, jul./dez. 2010.

BUCCI, Eugênio. *O Estado de Narciso: a comunicação pública a serviço da vaidade particular*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CALÓGERAS, Pandiá. *Estudos históricos e políticos*. São Paulo: Nacional, 1936.

CALVET DE MAGALHÃES, Theresa. *Filosofia analítica e filosofia política: a dimensão pública da linguagem*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

CAMPBELL, Angus. *Elections and the political order*. New York: John Wiley and Sons, 1966.

CAMPOS, Adriana. Soberania e processo eleitoral. In: SGARBI, Adriana *et al.* *Soberania: antigos e novos paradigmas*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 46-77.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Polianna P. Democracia, direitos políticos e sistema proporcional brasileiro. Reflexões sobre a adoção de cálculo intracoligacional. In: VITA, Jonathan Barros; DIZ, Jamile B da Mata; BAEZ, Narciso Leandro C. (Org.). *Direitos Fundamentais e Democracia III*. Florianópolis: CONPEDI, 2014. v. 1, p. 357-377.

CAMPOS, Adriana; ALVES, B. B. C. Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil. *Revista Jurídica (FIC)*, v. 1, p. 112-137, 2014.

CAMPOS, Adriana; ALVES, B. B. C. As ouvidorias públicas e o exercício da cidadania no contexto do estado democrático brasileiro. In: CAMPOS, Adriana Campos; SILVA, Carla Ribeiro Volpini (Org.). *Governança pública, atuação judicial e direitos humanos*. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. v. 1, p. 131-156.

CAMPOS, Adriana; ANDRADE NETO, João. Liberdade e segurança: o impacto de um conflito (aparente) entre princípios na hermenêutica dos direitos fundamentais. *Justiça em Revista*, Belo Horizonte, v. 1, p. 86-102, 2010.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, M. C. O. Tudo junto ou separado?: breves posicionamentos acerca da proposta de reforma política apresentada pelo poder executivo ao congresso nacional em 2009. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 2009, São Paulo. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. v. 1, p. 2406-2418.

CAMPOS, Adriana; SANTOS, Maria Clara O. As contradições e paradoxos da vida políticopartidária da República oligárquica. In: SALÃO NACIONAL DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA, 2., 2012. *Cadernos de resumos: a integração tecnológica e científica na América Latina*. Natal: Associação Nacional de Pós-Graduandos, 2012. v. 1, p. 116-116.

CAMPOS, Adriana *et al.* O esvaziamento da política pelo pai dos pobres: os reflexos da mitificação de um Líder na evolução dos partidos políticos nacional. In: SALÃO NACIONAL DE DIVULGAÇÃO CIENTÍFICA, 2., 2012. *Cadernos de resumos: a integração tecnológica e científica na América Latina*. Natal: Associação Nacional de Pós-Graduandos, 2012. v. 1, p. 1-1.

CAMPOS, Francisco. *O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1941.

CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral brasileiro*. 10. ed. Bauru: Edipro, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CARBONELL, Miguel. *La libertad de expresión en materia electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

CARVALHO, Orlando Magalhães. Os partidos nacionais e as eleições parlamentares de 1958. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 8, p. 14, abril de 1960.

CARVALHO, Orlando Magalhães. Os partidos políticos em Minas Gerais. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 1, n. 2, p. 11-28, jul. 1957.

CARVALHO, Orlando Magalhães. *Política do município (ensaio histórico)*. Belo Horizonte: Agir, 1946.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *Direito, política e filosofia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2012

COSTA, Adriano Soares da. *Direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Edições Ciência Jurídica, 1996.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de direito eleitoral*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DERRIDA, Jacques. Force of law: the “mystical foundation of authority”. In: CORNELL, Drucilla (Org). *Deconstruction and the possibility of justice*. New York: Routledge, 1992, p. 3-67.

DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. *Electoral systems and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006.

DÍAZ, Elías. *Estado de derecho y sociedad democratica*. 6. ed. Madrid: EDICUSA, 1975.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura da moral na constituição norte-americana*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Trad. Ana Falcão Bastos e Luís Leitão. 13 ed. Lisboa: Editorial Presença, 2007.

ENNINGS, M. Kent; ZEIGLER, Luther Harmon. *The electoral process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, c1966.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo - Publifolha, 2000. 2 v. (Grandes nomes do pensamento brasileiro)

FARIAS, Edilson pereira de. *Liberdade de expressão e comunicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FERREIRA, Mariá Aparecida Brochado. Pedagogia jurídica para o cidadão: formação da consciência jurídica a partir de uma compreensão ética do direito. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 48, p. 159-188, jan/jun. 2006.

FISS, Owen M. *A ironia da liberdade de expressão: Estado, regulação e diversidade na esfera pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

FRALEIGH, Douglas M.; TUMAN, Joseph S. *Freedom of expression in the Marketplace of Ideas*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2010.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

GOMES, M. A liberdade de expressão no estado democrático de direito: ponderações sobre a repressão estatal aos direitos fundamentais e a ADPF 187/DF / Freedom of speech in the democratic rule-of-law state. *Revista Direito e Práxis*, v. 3, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/3136>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. Belo Horizonte: Atlas, 2016.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 13. ed. Belo Horizonte: Atlas, 2017.

GOYARD-FABRE, Simone. *Os princípios filosóficos do direito político moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HARELL, Allison. The limits of tolerance in diverse societies: hate speech and political tolerance norms among youth. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de Science Politique*, v. 43, n. 2, p. 407-432, Jun. 2010.

HELD, David. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University Press, 1987.

HERMET, Guy; ROSE, Richard; ROUQUIE, Alain. *Elections without choice*. New York: John Wiley, 1978.

HINICH, Melvin J; MUNGER, Michael C. *Ideology and the theory of political choice*. 1st paperback ed. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996.

HÖFFE, Otfried. *Justiça política*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HOFMEISTER, Wilhelm. Problemas da democracia partidária: América Latina à luz das experiências internacionais. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Ed.). *Partidos políticos: quatro continentes*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenaur, nov. 2007. p. 9-31 (Cadernos Adenaur VIII, n. 3).

HORTA, Raul Machado. Constituição e direitos sociais. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 51-74, mar. 1998.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

KIRKPATRICK, Samuel A. *American electoral behavior: change and stability*. Beverly Hills, London: Sage, 1976.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard G; NORRIS, Pippa. *Comparing democracies 3: elections and voting in the 21st century*. 3rd ed. London: SAGE, 2010.

MAAREK, Philippe J. *Campaign communication & political marketing*. West Sussex: Wiley-Blackwell. 2011

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. O paradoxo da soberania popular: o reentrar da exclusão na inclusão. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 361-9, mar. 1998.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política (Online)*, v. 23, n. 54, p. 155-183, 2014.

MANCUSO, W. P.; SPECK, B. W. Financiamento de campanhas e prestação de contas. *Cadernos ADENAUER*, São Paulo, v. 15, n. 1, p.135-150, 2014.

MANCUSO, W. P.; FERRAZ, A. S. As distorções do financiamento de campanhas. *Fórum*, v. 108, p. 1, 2012.

MARAVALL, Jose Maria; SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. *Controlling governments: voters, institutions, and accountability*. New York: Cambridge University Press, 2008.

MARTINEZ, Ismael Crespo. Para qué sirven las campañas electorales? In: MARTINEZ, Ismael Crespo. *Las campañas electorales y sus efectos em la decisión del voto*. Valência: Tirant lo Blanch, 2004. v. 3.

MEIKLEJOHN, Alexander. *Free speech and its relation to self-government*. Clarkson: The Lawbook Exchange, 1948.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MICHELS, Vera. Propaganda eleitoral. *Interesse Público*, ano 2, n. 6, p. 132-164, abr./jun. 2000.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Contas. Pedido de Cooperação nº DIR-PC 031.2016. *CAEL/MPMG*, n. 6, 2016.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial*. Fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOUFFE, Chantal. *O regresso do político*. Tradução de Ana Cecília Simões. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOUFFE, Chantal. *The democratic paradox*. New York: Verso Books, 2000.

MOUFFE, Chantal. *On the political*. London. New York: Routledge, 2005a.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n.25, nov. 2005b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200003>. Acesso em: 8 ago. 2017.

MUELLER, Dennis C. *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

MUELLER, Dennis C. *Public choice II*. rev. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

MUELLER, Dennis C. *Public choice III*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

MÜLLER, Friedrich. *Fragmentos (sobre) o poder constituinte do povo*. Tradução Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?: A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La igualdad de oportunidades en las campañas electorales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2007.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Lineamentos de direito eleitoral*. Porto Alegre: Síntese, 1996.

NATIONAL ARCHIVES. *Constitution*. [s.d.] Disponível em <http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html>. Acesso em: 5 jun. 2017.

NEISSER, Fernando Gaspar. *Crime e mentira na Política*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NEVES FILHO, Carlos. *Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade política*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NEVES, Marcelo. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

OKUMURA, Daniela Bucci; RAMOS, André de Carvalho. *Limites materiais da liberdade de expressão política no direito eleitoral brasileiro*. São Paulo: [s.n.], 2016.

OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A constituição juridicamente adequada*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê de Direitos Humanos. *Caso Adimayo M. Aduayom y otros v. Togo*. Comunicação nº 423/1990. 12 jul. 1996. Disponível em: <<http://portales.te.gob.mx/internacional/sites/portales.te.gob.mx.internacional/files/CASE%20OF%20ADIMAYO.pdf>>. Acesso em: 7 ago. 2017.

OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OUTHWAITE, William. *Dicionário do pensamento social do século XX*. São Paulo: Zahar, 1996.

PEREIRA, Erick Wilson. *Controle jurisdicional do abuso de poder no processo eleitoral*. São Paulo: LTr, 2004. p. 64-65

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Luíz Márcio; MOLINARO, Rodrigo. *Propaganda política: questões práticas relevantes e temas controvertidos da propaganda eleitoral*. Rio de Janeiro, Renovar, 2014.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, estado de derecho y constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PEREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Los derechos fundamentales*. 6. ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995.

PESSUTI; BUZATO. Os abusos na propaganda eleitoral: considerações sobre a propaganda eleitoral e as vedações trazidas pela Lei nº 11.300/2006. In: DEMETERCO NETO, Antenor (Org.). *O abuso nas eleições: a conquista ilícita de mandato eletivo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PINTO, Djalma. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004.

REDISH, Martin H. *The adversary first amendment: free expression and the roudations of american democracy*. Stanford: Stanford Unversity Press, 2013.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed, Rio de Janeiro: Forense, 1998.

RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: SAFe, 1990.

RIZEK, Fernanda Montenegro de Menezes; RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. Marketing Político x Legislação Eleitoral. In: CAGGIANO, Monica Herman Salem (Coord.). *Direito Eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembro*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 142-143.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim. *Manual de direito eleitoral*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALGADO, Eneida Desirée. *Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral*. 345f. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Doutorado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2010.

SANTOS, Bruno Carazza dos. *Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais*. 220f. 2016. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SANTOS, Polianna Pereira dos. *Voto e qualidade da democracia: as distorções do sistema proporcional brasileiro*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos Fundamentais em espécie*. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 466-467.

SARMENTO, Daniel. A liberdade de expressão e o problema do hate speech. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 4, p. 53-106, 2006.

SARMENTO, Daniel. *Quando a censura veste toga*. Observatório de Imprensa, 5 out. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodeimprensa.com.br/news/quando_a_censura_veste_toga>. Acesso em: 8 ago. 2017.

SHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

SUNSTEIN, Cass R. *Democracy and the problem of free speech*. New York: Free Press, 1995.

TEIXEIRA, Carlos Sávio. *Experimentalismo e democracia em Unger*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 80, 2010.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado: Brasil, Estudos Unidos e França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

TORRES, Ana Paula Repolês. Pensando a liberdade de “expressão” com Hannah Arendt. *PROMETEUS*, ano 5, n. 10, p. 39-54, jul./dez. 2012.

UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *RDA – Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, p. 52-72, maio/ago. 2011

UNGER, Roberto Mangabeira. A constituição do experimentalismo democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8584>>. Acesso em: 21 mar. 2017.

UNGER, Roberto Mangabeira. *A reinvenção do livre comércio: a divisão do trabalho no mundo e o método da economia*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2010.

UNGER, Roberto Mangabeira. *A segunda via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo, Boitempo, 2001.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Democracia realizada: a alternativa progressista*. São Paulo: Boitempo, 1999.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. Trad. Caio Farah Rodriguez; Marcio Soares Grandchamp. São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito na sociedade moderna: contribuição à crítica da teoria social*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

UNGER, Roberto Mangabeira. *O que a esquerda deve propor*. Trad. Antonio Risério Leite Filho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Biblioteca Virtual de Direitos Humanos. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [2017]. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Declara%C3%A7%C3%A3o-Universal-dos-Direitos-Humanos/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

VIANNA, Luiz Werneck (Org). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ / FAPERJ, 2002.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. *Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 61, p. 178-179, jul.94

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2000.

Referências legislativas

BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Decreta o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 3385, 26 fev. 1932. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei nº 48, de 4 de maio de 1935. Modifica o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 9081, 8 maio 1935. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-48-4-maio-1935-398002-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1517, de 1999. Modifica a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=38166>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5855, de 2005. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para dispor sobre o processo e o financiamento eleitoral. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=298990>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5498, de 2009. Altera a Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9504, que “estabelece normas para as eleições”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=86DA1CDA B5224F57CC8F4B0489148C58.proposicoesWebExterno1?codteor=668202&filename=Tramitacao-PL+5498/2009>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5.735, de 2013 (no 75/15 no Senado Federal). Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1102056&filename=PL+5735/2013>. Acesso em: 26 mar. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 2.695/1997. Estabelece normas para as eleições. Autor Dep. Edinho Araújo (PMDB/SP). Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=205889>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Constituição. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 18 de setembro de 1946). 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, seção 1, p. 10987, 26 jul. 1950. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 19 jul 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.961, de 04 de maio de 1966. Altera a redação, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral). *Diário Oficial da União*,

Brasília, 6 maio 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4961.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 6.339 de 01 de julho de 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 jul. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7170.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, 7 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 set. 1995a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 out. 1995b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1 out. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.840, de 28 de setembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997 e da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 set. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9840.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111300.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acesso em: 26 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 dez. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112891.htm>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei PLS nº 441, de 2012 (no 141/09 no Senado Federal). Altera as Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2937133&disposition=inline>>. Acesso em: 26 mar. 2017.