

**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PARANÁ  
XXXVI CURSO DE PREPARAÇÃO À MAGISTRATURA  
NÚCLEO CURITIBA**

**CAROLINE SUARDI D' OLIVEIRA**

**O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DA  
PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA APÓS A LEI 13.165/2015**

**CURITIBA  
2018**

**CAROLINE SUARDI D' OLIVEIRA**

**O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DA  
PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA APÓS A LEI 13.165/2015**

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização. Escola da Magistratura do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr

**CURITIBA  
2018**

## TERMO DE APROVAÇÃO

CAROLINE SUARDI D'OLIVEIRA

O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DA  
PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA APÓS A LEI 13.165/2015

Monografia aprovada como requisito parcial para conclusão do Curso de Preparação à Magistratura em nível de Especialização, Escola da Magistratura do Paraná, Núcleo de Curitiba, pela seguinte banca examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Avaliador: \_\_\_\_\_

Curitiba, de de 2018.

A todos aqueles que lutam por maior igualdade, liberdade e um processo eleitoral democrático.

## AGRADECIMENTOS

A tarefa de agradecer é sempre difícil, pois em nosso caminho passam muitas pessoas que de uma forma ou de outra nos ensinam algo, nos presenteiam com uma nova forma de ver o mundo e de aprender a viver. Portanto, em primeiro lugar agradeço à Deus e à vida por tudo que vivi nesse ano, durante a escrita desse trabalho e por todos os aprendizados.

Agradeço aos meus pais, Marco André e Sandra Cristina, por sempre terem alimentado meus sonhos, por me ensinarem que nada é impossível e o limite é o céu, a vocês todo meu trabalho e minhas conquistas.

À minha irmã, Isabelle, agradeço por todos esses anos divididos, por todos os sonhos compartilhados. Talvez a ela o meu maior agradecimento, por sua presença sempre constante, por ser meu refúgio e meu lar nesse mundo. Obrigada por me incentivar a alcançar todos os meus sonhos.

Aos meus avós, Nícia, Orleia e Sérgio, pela preocupação em todos esses anos, por se fazerem presentes em todos os momentos, me mostrando que não importa o que aconteça eu sempre terei amor e apoio nos seus colos. À vocês, minha maior gratidão.

Ao Victor, pelo apoio e amor dados constantemente, pela paciência e carinho e por ser meu companheiro nestes anos. Obrigada por me ensinar tanto e me ouvir. Palavras não são capazes de expressar a importância que você tem em minha vida.

Obrigada a todo pessoal do gabinete do Juiz Substituto de 2º Grau Dr. Carlos Klein – Dr. Carlos, Edilene, Alice, Bernardo, José e Guilherme – pela atenção sempre dispensada a me ajudar, as conversas sempre produtivas e ao aprendizado constante.

Agradeço ao professor Fernando Gustavo Knoerr, por ter despendido tanta atenção nesta orientação, agendando reuniões, discutindo sobre pontos cruciais e nos auxiliando na construção deste trabalho.

A Maira, Jéssica, Giulia e Renata por terem sido minha companhia neste ano na pós-graduação, por terem sido apoio em tantos momentos em que senti que estava perdida.

A Alice, Fernanda, Débora, Laura, Nicole, Isadora, Lucas e Bruna por continuarem sendo presença constante, amizade e ombro amigo certo, mesmo após

o fim da faculdade. Vocês me fazem lembrar que temos toda a força do mundo para correremos atrás dos nossos sonhos.

Agradeço, ao fim, ao pessoal da Escola da Magistratura, por todo o auxílio, pelas aulas, pela atenção para termos uma boa formação nesta pós-graduação e em nosso caminho à magistratura.

Obrigada à todos.

## RESUMO

O presente trabalho analisa as alterações legislativas introduzidas pela Lei n. 13.165/2015 no artigo 36-A da Lei 9.504/1997, em especial em relação à configuração da propaganda eleitoral antecipada, a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Todavia, antes de empreender a análise jurisprudencial da temática, realiza uma breve análise teórica sobre o tema, trazendo um recorte dos principais conceitos de propaganda política formulados pela doutrina brasileira e da estrutura principiológica que orientada a regulamentação do tema. Partindo dos princípios da igualdade de oportunidades e da liberdade de expressão e informação, o trabalho busca compreender as razões que pautaram a alteração que resultou no pedido explícito de voto como único elemento caracterizador da propaganda eleitoral antecipada. Após este recorte teórico, inicia a investigação da jurisprudência do Tribunal Superior, dividindo-a em dois momentos: primeiramente, na análise dos julgados do Tribunal anteriores a edição da Lei n. 13.165/2015, extraindo-se o posicionamento pacífico adotado pela jurisprudência; depois, uma análise dos julgados após a edição da supracitada lei, dividindo-se em julgados anteriores e posteriores a pacificação de tese pelo Tribunal, dando ênfase a compreensão do posicionamento adotado pelo Tribunal e dos critérios fixados para análise dos casos concretos. A conclusão final a que chegou a pesquisa resume-se à constatação de que o pedido explícito de voto como caracterizador da propaganda eleitoral antecipada propiciou uma segurança jurídica maior quanto ao julgamento dos casos concretos, porquanto reduz o espaço de interpretações de elementos implícitos e, conseqüentemente, diminui o subjetivismo na análise dos casos, que anteriormente a mudança ocasionavam decisões divergentes sobre casos análogos.

Palavras-chave: eleições; propaganda eleitoral antecipada; pedido explícito de voto; liberdade de expressão.

## SÚMARIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2. A PROPAGANDA ELEITORAL COMO ESPÉCIE DA PROPAGANDA POLÍTICA E EXPRESSÃO DO DIREITO À LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DA IGUALDADE ENTRE OS CANDIDATOS.</b>	
2.1 A Propaganda Política: uma breve análise dos conceitos e espécies .....	12
2.2 Os princípios da Propaganda Política como fundamentos da regulamentação da Propaganda Eleitoral .....	16
<b>3. A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015 (LEI Nº 13.165/2015): AS DIFERENÇAS ENTRE PRÉ-CAMPANHA E PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA ILÍCITA.</b>	
3.1 As alterações introduzidas pela Lei nº 13.165/2015 na regulamentação da Propaganda Eleitoral .....	21
3.2 O pedido explícito de voto como caracterizador da Propaganda Política Antecipada .....	28
<b>4. O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO E A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL</b>	
4.1 O pedido explícito de voto e a propaganda eleitoral antecipada na jurisprudência no Tribunal Superior Eleitoral antes da Lei 13.165/2015 .....	34
4.2 O pedido explícito de voto e a propaganda eleitoral antecipada na jurisprudência no Tribunal Superior Eleitoral após da Lei 13.165/2015 .....	41
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	<b>49</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>52</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Em geral, as alterações legislativas são resultantes de mudanças observadas no seio da sociedade, em especial de novos anseios e mudanças que direcionam as escolhas legislativas e políticas do país. Junto com as alterações legislativas podem ser observadas modificações tanto na garantia dos direitos previstos pelo ordenamento jurídico pátrio – aumentando ou reduzindo a proteção deste, bem como na transformação dos posicionamentos adotados pelas Cortes Superiores - e, conseqüentemente, por todo o Poder Judiciário – em relação as diversas matérias que são postas em juízo para análise.

Um dos ramos do direito que sofrem alterações com maior frequência – em decorrência, principalmente, dos anseios e interesses sociais que o permeiam – é o Direito Eleitoral. Como exemplo, a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997), desde 2009 já foi expressivamente alterada quatro vezes – em 2009, com a Lei n. 12.034/2009, em 2013, pela Lei n. 12.891/2013, em 2015, por meio da Lei n. 13.165/2015 e em 2017, mediante a Lei n. 13.488/2017 -, de forma que a cada eleição – tanto em nível federal e estadual, quanto em municipal – existem novas regras que regem o processo eleitoral.

Estas alterações versaram sobre temas diversos. Contudo, observam-se nítidas transformações notadamente em duas questões: os gastos da campanha eleitoral e, conseqüentemente, a prestação de contas e eventual responsabilidade de candidatos, partidos e coligações; e a propaganda política, envolvendo modificações em todas as espécies, mas de forma mais notável na regulação da propaganda eleitoral.

O presente trabalho tem como ponto de partida a análise das alterações introduzida pela Lei n. 13.165/2015 na regulação da propaganda eleitoral, especificamente no tocante a caracterização da propaganda eleitoral antecipada. Sendo o processo eleitoral é fruto do regime democrático, a propaganda eleitoral é instrumento primordial para a garantia do ambiente democrático, de forma que a escolha pelo objeto de estudo deste trabalho pauta-se na importância desta espécie de propaganda na promoção de debate de ideias e de propostas entre os candidatos e o estímulo a reflexão pelo eleitor do projeto de país e escolhas políticas que cada candidato representa.

Busca-se aprofundar a análise do contexto legal e jurisprudencial da propaganda eleitoral antecipada e, assim, verificar se as alterações recentes observam os princípios que fundamentam a regulação da propaganda eleitoral. Partindo deste quadro, intenta-se compreender quais as alterações introduzidas e quais modificações geraram no julgamento dos casos concretos através da “evolução” do posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral referente ao tema.

Este trabalho foi estruturado em três capítulos, cada qual com duas subdivisões. Para atingir o objetivo de investigar os efeitos jurisprudenciais das alterações legais na regulação da propaganda eleitoral, elaborou-se um estudo analítico da legislação eleitoral concernente à matéria e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral - firmada antes e depois das modificações – à luz da análise dos conceitos de propaganda formulados pela doutrina e da estrutura principiológica que fundamenta a regulação da propaganda política, em especial a liberdade de expressão e a igualdade.

Estas metodologias foram utilizadas uma como complemento da outra para que se pudessem analisar quais as razões que fundamentam e rege as alterações observadas e quais as consequências no plano fático.

O primeiro capítulo apresentou o aporte teórico, com o qual se desenvolverá a análise da configuração da propaganda política antecipada. Para isso recorreu-se, primeiramente, a análise dos conceitos de propaganda, propaganda política e propaganda eleitoral desenvolvida pela doutrina eleitoralista, dando ênfase à importância que a propaganda política no processo de captação de votos para Êxito no pleito e na legitimação periódica do governo. Em seguida, partindo desta análise, abordaram-se os princípios que regem a regulamentação da propaganda política e, posteriormente, aos que regem especificamente as regulações da propaganda eleitoral, enfatizando o direito à liberdade de expressão e o direito à igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Busca-se, a partir dessa conjugação delinear a o conjunto teórico que pauta a questão da propaganda política antecipada, isto é, as razões que motivam a sua existência, a estrita regulamentação, e o posicionamento adotado pela Corte Eleitoral.

No segundo capítulo, procedeu-se a uma análise do texto legal que disciplina a matéria. Para tanto, observou-se, de forma pormenorizada, as modificações

introduzidas nos últimos anos e por quais motivos foram formuladas, enfatizando as alterações nos meios legalmente permitidos para se fazer propaganda eleitoral e dos critérios balizadores da caracterização de um ato como propaganda eleitoral antecipada.

Por fim, no terceiro e último capítulo, realizou-se uma análise jurisprudencial dos principais julgados do Tribunal Superior Eleitoral. Primeiramente, foi realizada uma análise dos julgados proferidos antes da Lei n. 13.165/2015 pelo Tribunal Superior, visando identificar qual o posicionamento adotado pela Corte quanto aos critérios de caracterização da propaganda eleitoral antecipada e extrair qual a noção deste conceito era adotado. Posteriormente, faz-se uma análise dos julgados proferidos após a edição da Minirreforma Eleitoral 2015, intentando-se identificar se houve uma mudança brusca no posicionamento do Tribunal Superior e se esta mudança foi pacífica, acompanhando a alteração legal ou permeada por discussões, assim como analisar qual o atual posicionamento adotado pela Corte e que rege a matéria da configuração da propaganda eleitoral antecipada em toda jurisdição brasileira.

Dado este panorama geral, este trabalho pretendeu identificar a atual posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, corte responsável pela pacificação da jurisprudência eleitoral no país, quanto ao tema da caracterização da propaganda eleitoral antecipada e extrair as bases deste posicionamento para que sirvam de orientadores no julgamento dos casos concretos.

## **2. A PROPAGANDA ELEITORAL COMO ESPÉCIE DA PROPAGANDA POLÍTICA E EXPRESSÃO DO DIREITO DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO E ISONOMIA ENTRE OS CANDIDATOS.**

### 2.1. A Propaganda Política: uma breve análise dos conceitos e espécies.

Nas palavras de José Jairo Gomes (2016), a propaganda:

Traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem ideias, informações e crenças com vistas a obter-se a adesão dos destinatários. Busca sempre inculcar certos pensamentos nas pessoas, influenciar suas opiniões ou impressões, de modo a despertar-lhes a simpatia ou a rejeição de determinadas ideias, tornando-as propensas ou inclinadas a dado sistema ideológico, político, religioso, econômico ou social. A comunicação externada objetiva criar nos destinatários imagens positivas – ou negativas – acerca do objeto focado.

A propaganda política decorre do direito de liberdade de informação e de comunicação, direito fundamental garantido pela Constituição Federal em seu art. 5º, IV, o qual dispõe que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Ainda, a Carta Magna prevê em seu artigo 220 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”, vedando toda forma de censura seja de natureza política, ideológica e artística. Certo, portanto, que a propaganda política é um desdobramento do direito fundamental de liberdade de informação e expressão, sendo-lhe garantida uma ampla proteção para assegurar sua preservação. Neste sentido, Fávila Ribeiro (1986, p. 294) afirma que a liberdade de propaganda se tornou “condição básica do processo eleitoral, garantindo a persistência de seguro esquema para funcionamento da competição democrática”.

A propaganda política se diferencia das demais formas de propaganda por objetivar a divulgação de concepções ideológicas para obter – ou manter – o poder estatal. Isto é, busca a conquista do poder seja mediante a vitória em eleições de preenchimento de cargos eletivos, seja através da divulgação de informações quanto às realizações da Administração Pública, visando à manutenção do poder estatal nas mãos do partido político, cujo candidato ocupa o cargo político (GOMES, 2016).

A propaganda política engloba diversos tipos, cada um com objetivos e peculiaridades próprias. Neste tocante, José Joel Cândido (2016), bem esclarece que a propaganda política propriamente dita é um gênero, sendo que a propaganda eleitoral, a propaganda intrapartidária e a propaganda partidária são suas espécies. A doutrina majoritária (GOMES, 2016; CANDIDO, 2016) propôs uma tipologia das dimensões da propaganda política, segundo os aspectos próprios de cada um. Assim, afirma que, ao longo do processo político-eleitoral, existem quatro formas de propaganda política: a partidária, a intrapartidária, a eleitoral e a institucional.

A propaganda partidária tem previsão constitucional (art. 17, §3º da CRFB/88) e estava integralmente regulamentada pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95) e pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 20.034/97. Contudo, a Lei 13.487/2017, decorrente das minirreformas eleitorais realizadas nos últimos anos, extinguiu a propaganda partidária nas rádios e televisões, através da revogação dos artigos 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei 9.096/95. Ainda assim, será abordado o conceito doutrinário atribuído à propaganda partidária para compreensão das distinções existentes entre elas, sendo relevante anotar o apontamento feito por Anna Paula Oliveira Mendes (2017) quanto à necessidade de manutenção da propaganda partidária:

A propaganda partidária constitui espécie do gênero propaganda política, sendo que este ainda engloba a propaganda eleitoral, a propaganda intrapartidária e a propaganda institucional. Sendo assim, a propaganda partidária distingue-se das demais por ter como finalidade específica a difusão da ideologia do partido político. (...). Sendo assim, tendo em vista as diferentes finalidades de cada espécie da propaganda, ambas são indispensáveis à efetivação do nosso modelo democrático e intrínsecas ao direito de antena.

Portanto, esta forma de propaganda política abrange a divulgação do programa e dos projetos do partido, com a finalidade de promover a divulgação de sua ideologia, de suas metas, seus valores e, principalmente, de seu projeto de governo e de sociedade, apresentando as propostas para o desenvolvimento do país – ou do estado, se realizado pelos diretórios estaduais. Ainda, pode divulgar a atuação dos filiados que ocupavam cargos eletivos e a realização de eventos pelo partido, bem como comunicar aos próprios filiados a convocação de reuniões e convenções. Através desta propaganda, a agremiação política intenta aproximar-se dos eleitores, atraindo novos filiados ou simpatizantes através da apresentação de

suas posições aos problemas nacionais ou regionais sob a luz do ideário partidário (GOMES, 2016).

A propaganda intrapartidária, por sua vez, também chamada de “pré-convencional”, é aquela que ocorre em período anterior a propaganda eleitoral no ano do pleito. Através dela se garante aos pré-candidatos (chamados, em geral, pela doutrina eleitoral de “postulantes a candidatura” ou “candidatos a candidato”) a propaganda de sua candidatura para a escolha do candidato do partido ou da coligação nas convenções partidárias. Esta dimensão da propaganda política está regulamentada pelo artigo 36, §1º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), a qual dispõe que “ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor”.

Observe-se que esta propaganda é direcionada apenas aos filiados do partido que participaram da convenção de escolha dos candidatos que concorrerão aos cargos eletivos, de forma que se for realizada direcionada aos eleitores não filiados restará configurado o seu desvirtuamento, impondo-se ao responsável pela divulgação a sanção prevista no §3º do referido artigo. (GOMES, 2016). Em razão de ser restringida ao âmbito do partido ou da coligação, esta forma de propaganda não pode ser realizada mediante os meios de comunicação de massa, como rádio, televisão ou outdoor, dada a evidente divulgação a toda a sociedade. Por este mesmo motivo, o artigo 36-A da Lei das Eleições veda “a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias”, sendo permitida a cobertura tão somente pelos meios de comunicação social, evitando assim a divulgação ampla que, extrapolando o âmbito convencional, pode implicar na configuração da propaganda como propaganda eleitoral antecipada<sup>1</sup>. Além da limitação quanto ao âmbito de sua difusão, existe restrição temporal – segundo dispositivo legal (art. 36 da Lei 9.504/97) a propaganda intrapartidária só poderá ser realizada nos 15 dias que antecedem a data prevista para a convenção. Portanto, a data de sua permissão varia de partido para partido, uma vez que esta data é determinada pelo estatuto de cada agremiação.

---

<sup>1</sup> Importante ressaltar, neste ponto, que “a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos” não se configura como propaganda eleitoral antecipada, desde que realizada dentro dos limites legais impostos (Art. 36-A, inciso III da Lei n. 9.504/97).

Há ainda a propaganda eleitoral, a qual se caracteriza por ser elaborada pelos partidos políticos e/ou pelos candidatos visando à captação de votação para ocupação de um cargo público-eletivo através da apresentação do candidato como o mais preparado para ocupar aquela função (PINTO, 2008, p. 242). Segundo Rodrigo López Zilio (2012, p. 282), a propaganda eleitoral é

o método mais democrático e contundente de apelo ao eleitor, com o desiderato de obter a simpatia e o crédito da confiança do titular da capacidade eleitoral ativa. A propaganda eleitoral consiste na força motriz de todo o processo eleitoral, na medida em que é o método de maior aproximação entre o candidato e seu público-alvo (eleitor).

Esta propaganda pode ser realizada tanto pelos partidos políticos e coligações quanto pelos candidatos. No caso dos partidos políticos e coligações, a propaganda enfocará suas ideias e proposta, visando, em especial, a obtenção de voto para a legenda nas eleições proporcionais. Já a realizada pelo próprio candidato estará relacionada a divulgação de sua história pessoal e profissional, suas realizações, suas qualidades, visando demonstrar sua aptidão para ocupar o cargo eletivo.

Segundo Gomes, a propaganda política-eleitoral por ser classificada quanto à forma de realização, quanto ao sentido e quanto ao momento de realização (GOMES, 2016).

Em relação à forma de realização, é dividida em expressa e sublimar. A propaganda eleitoral expressa seria aquela que “percebida e compreendida racionalmente, na dimensão consciente da mente; por isso, o teor de sua mensagem claro e indubitável” (GOMES, 2016). A sublimar, por sua vez, é aquela que assimilada pelo inconsciente. Nas palavras de Gomes (2016), “são estímulos de conteúdo político-eleitoral inseridos em um discurso (ou em uma comunicação) que, porém, não são percebidos conscientemente pelos destinatários”.

No tocante ao sentido, a propaganda pode ser positiva ou negativa. Sendo a positiva aquela que exalta a personalidade, a qualidade e a história do candidato, em geral realizada pelo próprio candidato, pelo seu partido e coligação; e a negativa a que desqualifica o candidato, buscando passar a imagem de que o adversário não tem aptidão para desenvolver a função que almeja através de alegações nem sempre verdadeiras.

Por fim, quanto ao momento de realização, pode-se distinguir entre a propaganda tempestiva e a propaganda extemporânea. A tempestiva ocorre dentro do período previsto em lei – tendo como início o dia 16 de agosto do ano do pleito e como fim o dia da eleição. Este prazo está previsto tanto no Código Eleitoral (art. 240, *caput*), quanto na Lei n. 9504/97 (art. 36, *caput*) e na Lei 12.034/09 (art. 7º)<sup>2</sup>. A extemporânea ou antecipada, por seu turno, é aquela realizada fora do referido período, podendo ensejar punição aos responsáveis por sua criação e por sua divulgação, bem como ao candidato beneficiário, se demonstrando seu conhecimento prévio do material.

A propaganda institucional, por fim, é expressão concreta do princípio da publicidade da Administração Pública, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal. Trata-se, em suma, de trazer ao conhecimento da sociedade informações de interesse público, com caráter estritamente informativo e educativo, concretizando o dever do Estado de publicizar seus atos e o direito do cidadão de ter conhecimentos destes atos. Com esse objetivo, a publicidade institucional é realizada para divulgação verídica e objetiva das realizações da Administração Pública, com o intuito exclusivo de informar a sociedade.

## 2.2. Os princípios da Propaganda Política como fundamentos da regulamentação da Propaganda Eleitoral

Em breves linhas, necessário apontar que com o advento do neoconstitucionalismo, termo utilizado pela doutrina constitucionalista para designar o constitucionalismo democrático do pós-guerra, passou-se a defender que as normas constitucionais – tanto as normas-regras quanto as normas-princípios – têm força normativa e irradiam sobre todo o ordenamento jurídico, o qual deve ser interpretado à luz do texto constitucional (BARROSO, 2010, p. 529-530).

Eneida Desiree Salgado (2010, p.103) afirma que o Direito Eleitoral, assim como outros ramos do direito, encontra no texto constitucional seus princípios estruturantes, não de maneira explícita, mas decorrentes das escolhas políticas

---

<sup>2</sup> Neste ponto, cumpre lembrar que este marco temporal foi alterado pela chamada minirreforma eleitoral de 2015 promovida pela Lei 13.165/2015. Antes da promulgação desta lei, a data de início da propaganda eleitoral 5 de julho do ano da eleição. Observa-se então que houve uma relevante diminuição no tempo de campanha eleitoral. Segundo Arthur Rollo (2015), “o objetivo foi diminuir os gastos de campanha, reduzindo o período de sua duração, mas representará também redução significativa do prazo para julgamento dos pedidos de registros das candidaturas, pelos TREs e pelo TSE”.

fundamentais do constituinte, das quais é possível extrair “um conjunto de preceitos constitucionais no âmbito eleitoral que condicionam a criação e a aplicação do Direito Eleitoral, trazendo critérios para a sua justificação e racionalização”..

No âmbito do direito eleitoral, diversos eleitoralistas<sup>3</sup> elencaram os princípios estruturantes do Direito Eleitoral como um todo, sem, contudo, especificar no tocante àqueles que regem a matéria de propaganda política e eleitoral<sup>4</sup>.

José Jairo Gomes (2012, p. 332-333), em contrapartida, dá um enfoque especial ao tema. Ao defender que nem tudo é permitido no âmbito da propaganda política, Gomes afirma que há princípios que devem, obrigatoriamente, ser observados, sendo eles: i) legalidade; ii) liberdade; iii) liberdade de expressão ou comunicação; iv) liberdade de informação; v) veracidade; vi) igualdade ou isonomia; vii) responsabilidade; e viii) controle judicial.

A legalidade impõe que a propaganda política seja disciplinada por lei, de ordem pública e inderrogável – sendo, ao Tribunal Superior Eleitoral, atribuída a competência para regulamentar o tema por meio das Resoluções, devendo observar, contudo, os limites da competência do legislador ordinário. A veracidade impõe que os fatos e as informações divulgados correspondam à verdade, destacando-se como principal corolário da incidência deste princípio a tipificação da conduta de divulgar, na propaganda, fatos que tem ciência serem inverídicos sobre candidato ou partido capazes de exercer influência sobre o eleitoral (artigo 323 do Código Eleitoral). O princípio da responsabilidade, por sua vez, dispõe que a responsabilidade pela propaganda política promovida deve sempre ser atribuída a alguém. Neste sentido, primeiramente, será atribuída ao candidato, ao partido e a coligação, os quais poderão responder civil, administrativa e criminalmente pelas violações praticadas. Eventualmente, também poderá ser atribuída ao veículo e ao agente de comunicação. Destaca-se que esta responsabilidade entre os agentes envolvidos tem natureza solidária, conforme dispõe o artigo 241 do Código Eleitoral. Já o controle judicial diz respeito ao poder de polícia conferido à Justiça Eleitoral para controlar a propaganda política e coibir abusos, podendo o magistrado agir de ofício ao exercer este controle.

---

<sup>3</sup> Cite-se como exemplo de alguns doutrinadores analisados na obra: SALGADO, 2010; RAMAYANA, 2012; GOMES, 2012.

<sup>4</sup> Ressalto que, não obstante se trate de tema relevante à compreensão do sistema eleitoral como um todo e das decisões políticas fundamentais referentes à disputa política, em razão do enfoque dado a presente pesquisa e exíguo espaço, não será aprofundado o tema.

Por fim, o princípio da liberdade tem como conteúdo a liberdade na criação da mensagem a ser veiculada mediante a propaganda bem como a escolha do ato de propaganda e do meio de divulgação dela. No âmbito da liberdade, Gomes (2016) aborda outros dois princípios: o da liberdade de expressão ou comunicação, o qual tem como fundamento o direito constitucional da livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV da CRFB/88, também abordado no art. 220 da Carta Magna) assegurando a livre circulação de ideias e buscando dar efetividade ao princípio democrático, republicano e do Estado de Direito; e o da liberdade de informação, garantindo aos cidadãos o direito de ter ciência de todas as informações acerca dos candidatos, permitindo que formulem, de forma livre, seu juízo sobre os indivíduos postulantes ao cargo.

E por fim, o princípio da igualdade ou isonomia que tutela o direito de todos os interessados – candidatos, partidos e coligações – terem iguais oportunidades para angariar votos dos cidadãos, mediante a veiculação de seus programas e propostas. A igualdade aqui assegurada, contudo, é meramente formal, uma vez que partidos com maior representação no Congresso e com maior poder econômico contam com maior espaço para propaganda partidário-eleitoral, assim como ainda não existe uma uniformização das despesas de campanha, permitindo uma distorção entre os candidatos de partidos de menor e maior porte.

Reiterando o exposto no tópico anterior, não devemos confundir a propaganda política com a propaganda eleitoral, pois a última é espécie da primeira, restringindo-se assim ao ato de propaganda promovido durante a disputa eleitoral com o exclusivo intuito de obtenção de voto. Assim, considerando suas peculiaridades, pode-se dizer que, dentre os elencados, dois princípios sobrepõem-se no tema: o princípio de igualdade e o princípio de liberdade.

Neste íterim, acentua Salgado (2010, p. 259) que “as campanhas eleitorais não podem prescindir da liberdade de propaganda, mas isso tem de ser combinado com a exigência de igualdade entre os concorrentes, como corolário do ideal republicano e do princípio democrático”.

A liberdade na propaganda eleitoral está especificamente relacionada à liberdade de expressão, garantindo aos candidatos que possam escolher a forma e o meio de divulgar seus programas, bem como possam decidir qual a mensagem e as ideias que transmitirão aos eleitores, possibilitando, assim, que atinjam o objetivo principal de angariar votos e ser escolhido ao cargo que postula.

Esta liberdade, evidentemente, não goza de caráter absoluto, admitindo-se a sua limitação em circunstâncias em que o exercício deste direito possa gerar evidente gravidade ao processo eleitoral, porquanto não se pode impor à sociedade um prejuízo maior do que o bem alcançado com a tutela da liberdade. Nesta toada, a liberdade na propaganda deve ser regulada de forma a garantir a competição democrática entre os candidatos, conciliando-se com o princípio da igualdade, isto, pois “a liberdade não é atributo exclusivo de alguns, tendo de ser igualmente acessível a todos, adquirindo expressiva dimensão social com o estabelecimento de um ambiente propício ao debate de idéias, ao confronto de opiniões” (RIBEIRO, 1986, p. 289).

Salgado (2010, p. 260) ressalta, contudo, que esta restrição imposta à liberdade de expressão para regulamentação da propaganda política não deve servir a intenção escusa de discriminar grupos sociais e partidos políticos, os quais não teriam outra forma de apresentar suas propostas à sociedade em razão dos custos envolvidos e tampouco pode ser imposta uma restrição judicial à propaganda política independente ou contrariamente as normas jurídicas existentes. Isto, pois, segundo a eleitoralista, além de não se harmonizar com o desenho constitucional, sendo uma conduta antidemocrática e contrária ao pluralismo, a propaganda política é “uma forma qualificada de exercício da liberdade de expressão que se relaciona duplamente com a democracia” (SALGADO, 2010, p. 260).

O princípio da liberdade na propaganda política, em conformidade com o cenário constitucional, deve ser lido conjuntamente ao princípio da igualdade (RIBEIRO, 1986, p.308), que se constitui na base do Estado Democrático de Direito. Evidentemente, esses princípios, como pilares que pautam a regularização da propaganda política – em especial a propaganda eleitoral – se complementam e se condicionam, atuando em conjunto para a concretização dos bens jurídicos que esta regulamentação, conforme bem aponta Candido (2016), busca proteger, sendo eles a soberania do Estado, a ordem pública, a moral e os bons costumes, o controle de abusos, a defesa dos direitos e a imposição dos deveres e os princípios constitucionais fundamentais.

O princípio da igualdade de disputa entre os candidatos é a base do ideal republicano e do Estado Democrático de Direito e busca, no âmbito da propaganda eleitoral, promover um debate público de ideias com a “participação permanente e juridicamente igual de qualquer um” (SALGADO, 2010, p.261), eis que a formação

da vontade política está diretamente relacionada a uma livre e pública formação da opinião pública.

Assim, se por um lado a regulação da propaganda eleitoral deve ser em tal medida que não limite de forma indevida a liberdade de expressão, manifestação e comunicação dos candidatos, deve também assegurar a igualdade de disputa entre os candidatos, mediante a oportunização das mesmas condições de divulgar suas propostas e ideias e de mesmo alcance do eleitorado.

É pautado neste princípio que se justificam as limitações às formas de propaganda permitidas, privilegiando aquelas que não envolvam altos custos ou acesso restrito aqueles que já ocupam cargo eletivo ou integram partidos com grande representação nos espaços políticos, assim como fundamenta a limitação ao tempo de propaganda eleitoral, fixando um termo inicial para que todos iniciem, ao mesmo tempo, a busca pela angariação de votos. Trata-se, portanto, de uma forma de coibir o abuso do poder econômico e do poder político, intentando manter o equilíbrio na disputa.

Assim, é possível afirmar que a finalidade precípua da proibição da propaganda extemporânea é combater a falta de oportunidades iguais nas campanhas eleitorais, sendo que, todos os candidatos, durante a disputa eleitoral, devem ser tratados de forma isonômica, não sendo aceitável que uma parte inicie suas propagandas muito antes que outros tenham se registrado como candidatos.

### **3. A MINIRREFORMA ELEITORAL DE 2015 (LEI Nº 13.165/2015): AS DIFERENÇAS ENTRE PRÉ-CAMPANHA E PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA ILÍCITA.**

Como analisado no tópico anterior, a propaganda política – e todas as suas formas – se constitui em desdobramento de direito fundamental, exercendo papel relevante na garantia do Estado Democrático de Direito, do pluralismo político, do ideal republicano e da soberania popular, fundamentos da República Federativa do Brasil, como preceitua o artigo 1º da Constituição Federal.

É notório, portanto, a imprescindibilidade da adequada regulamentação do seu desenvolvimento, assegurando que o candidato exerça seu direito de liberdade de comunicação e expressão, que ao eleitor seja assegurado o direito de informação e, ao mesmo tempo, se concretize o princípio da igualdade que rege o processo político-eleitoral, garantindo uma disputa isonômica a todos os candidatos e partidos políticos. Com este intuito foram editados inúmeros instrumentos legais para disciplinar a propaganda política, em especial a propaganda política-eleitoral.

A 13.165/2015 ficou conhecida como Minirreforma Eleitoral de 2015, porquanto introduziu relevantes modificações na Lei das Eleições (Lei 9.504/97), na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) e no Código Eleitoral, isto é, nas principais regulamentações do processo eleitoral brasileiro. Surge, em tese, como instrumento para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina, complementando a reforma das instituições político-eleitorais do País<sup>5</sup>. As alterações realizadas afetaram as mais diversas matérias englobando desde as questões referentes ao financiamento e gastos das campanhas, até as temáticas envolvendo o registro de candidatos.

#### **3.1 As alterações introduzidas pela lei 13.165/2015 na regulamentação da propaganda eleitoral**

A regulamentação da propaganda eleitoral sofreu inúmeras alterações nos últimos anos, transformando a forma dos partidos e candidatos fazerem campanha política, ao ampliar o debate democrático antes do tempo permitido para apresentação de candidatos, propostas e projetos políticos.

---

<sup>5</sup> Estas informações são trazidas pela ementa da Lei 13.165/2015, assim como pelo *caput* do artigo 1º, indicando, em tese, os objetivos que as alterações trazidas intentaram atingir.

Algumas alterações relevantes foram incluídas pela Lei 12.891/2013, a qual disciplinava, em especial, as formas de propaganda política admitidas pelo ordenamento jurídico. Como visto, a regulamentação desta matéria tem como principal objetivo assegurar a liberdade de expressão em conjunto com a igualdade de disputa entre os candidatos, possibilitando que todos possam apresentar suas propostas e projetos de forma equânime, sem que privilégios beneficiem uma parcela dos postulantes ao cargo.

Em breve retrospecto, urge lembrar que, originalmente, o Código Eleitoral dispunha que a propaganda eleitoral só seria lícita após a escolha do candidato nas convenções partidárias. A Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) passou a admitir a veiculação de propaganda de caráter eleitoral apenas após o fim do prazo para registro da candidatura. Afirma Wagner Luiz Zacliffevis que, em razão destas proibições, tornou-se “necessária a regulamentação dos atos que poderiam ser realizados pelos pré-candidatos no período anterior ao da que antecedia o período eleitoral, no qual há uma grande tentação de futuros candidatos divulgarem seus nomes e pretensões” (ZACLIKEVIS, 2017, pp. 23-24). Assim, a Lei 12.034/2009 introduz no texto da Lei das Eleições o art. 36-A, o qual prevê um rol de condutas realizadas por pré-candidatos, partidos e coligações que não são mais consideradas propagandas eleitorais extemporâneas.

Pontuam, Roberta Maia Gresta e João Andrade Neto (2018), que, em realidade, o ponto de partida nas disputas eleitorais é marcado pela desigualdade entre os postulantes à candidatura, de forma que consideram que a manutenção da proibição a qualquer propaganda anterior ao registro da candidatura, como era na edição originária da Lei n. 9.504/97, resultaria em eleições menos isonômicas e eleitores menos informados a respeito dos candidatos. Nesse sentido, -afirmam que

A evolução da legislação que, desde 1997, vem gradativamente abrindo o leque de práticas permitidas antes do registro formal dos candidatos assinala que, na impossibilidade de efetivar uma igualdade substancial da disputa, a liberdade de expressão deve ser prestigiada como direito fundamental que abarca a manifestação política e, especificamente, a manifestação eleitoral.

Com as alterações da Lei 13.165/2015, passaram a serem aceitas pelo ordenamento jurídico ações dos candidatos e dos partidos políticos que antes eram hipóteses de punição.

Uma das grandes mudanças introduzidas foi a redução de 40 dias do período de propaganda eleitoral permitida, alterando-se a data de início de 5 de julho para 15 de agosto. Em tese, esta mudança intentou concretizar o objetivo para o qual a lei foi editada, isto é, para restrição aos gastos de campanha, pois com a redução do período eleitoral, teoricamente, os partidos e candidatos despenderam menos recursos à candidatura, tornando a disputa eleitoral acessível a um maior número de cidadãos.

Contudo, os efeitos desta modificação podem ser reversos, como bem antevê Felipe Terra (2015), porquanto o período de propaganda eleitoral é relevante aos candidatos ainda não conhecidos da população e que usam este momento para apresentar sua história e suas propostas de projeto de governo, uma vez que aqueles que ocupam cargo eletivo gozam de maior acesso aos meios de comunicação e já são mais conhecidos da população, dependendo menos deste período de campanha eleitoral. Terra (TERRA, 2015) afirma, neste sentido, que:

Nesse cenário, a propalada justificativa de diminuição dos custos de campanha tampouco soa convincente, além de insincera: não apenas as restrições ao tempo de campanha foram impostas por uma lei que mantinha a doação eleitoral por parte de pessoas jurídicas — sabidamente, a maior fonte de receita das campanhas eleitorais — como não impedem gastos vultosos com propaganda durante o período eleitoral por parte de quem possa. Na prática, portanto, a diminuição do tempo de campanha eleitoral só interessa aos detentores do poder, que dependem menos do acesso ao público para o sucesso eleitoral.

Ainda visando à redução dos gastos eleitorais, a lei reduziu drasticamente as formas de propaganda eleitoral, complementando as alterações já introduzidas pela Lei 12.891/2013.

Manteve-se a proibição de propaganda eleitoral “nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes” (art. 37, *caput*), acrescentando-se a proibição do uso de bonecos.

Por outro lado, houve relevantes alterações quanto à veiculação da propaganda nos bens particulares. A lei anterior determinava que, nos bens particulares, a propaganda poderia ser veiculada independente de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral por meio de fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições desde que não excedam a 4m<sup>2</sup> e que não contrariem a legislação eleitoral, sob pena de aplicação das penalidades previstas. Após a minirreforma de 2015, a veiculação deste tipo de propaganda nos bens particulares passou a limitarem-se apenas aquelas realizadas em adesivo ou papel que não exceda a 0,5m<sup>2</sup> e não contrarie a legislação eleitoral, sob pena de aplicação das penalidades.

Impende ressaltar que já representava uma limitação muito maior do que a prevista originariamente pela Lei, a qual, no princípio, permitia a veiculação de propaganda eleitoral nos bens particulares por meio de fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições. Neste sentido, imprescindível ressaltar que com a reforma de 2017 (Lei nº 13.488/2017), uma maior mudança foi observada, prevendo a proibição de propaganda eleitoral nos bens particulares tornou-se regra geral, prevendo algumas hipóteses de exceção, nos seguintes termos:

§ 2º Não é permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos ou particulares, exceto de:  
I - bandeiras ao longo de vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos;  
II - adesivo plástico em automóveis, caminhões, bicicletas, motocicletas e janelas residenciais, desde que não exceda a 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado).

Ainda que estejamos falando das mudanças introduzidas pela Lei de 2015, torna-se necessário apontar o que já foi posteriormente alterado pela Reforma de 2017 para que seja possível analisar todo o cenário atual de mudanças eleitorais e suas consequências.

Manteve-se, sem alterações ainda a proibição da colocação de cavaletes, bonecos, cartazes ao longo das vias públicas, mantendo-se a permissão apenas a “colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos” (§6º do art. 37), assim como a permissão de distribuição de folhetos, adesivos, volantes e outros impressos independente de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral

(art. 38). Ainda, não houve alterações quanto à proibição de colar propaganda eleitoral em veículos, com exceção dos adesivos microperfurados nos termos legalmente permitidos e quanto à permissão de realização de comícios e utilização de aparelhagens de sonorização fixas nos limites que a legislação eleitoral prevê.

Cumprido, ainda, salientar a continuação da proibição à realização de *showmícios* ou eventos com tais características para promover candidatos e a apresentação de artistas com a finalidade de animar comício, bem como a vedação da veiculação de propaganda eleitoral mediante *outdoors*, inclusive os eletrônicos.

Por fim, a minirreforma de 2017, no tocante a propaganda eleitoral veiculada na internet, passou a admitir, além da veiculação no sítio do candidato, do partido ou coligação e por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação, a divulgação da propaganda por meio de blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e aplicações de internet semelhantes cujo conteúdo seja criado ou editado pelos candidatos, partidos ou coligações ou qualquer pessoa natural desde que seja por meio de impulsionamento de conteúdos contratado.

De outro lado, em contraposição as restrições perpetradas no âmbito da propaganda eleitoral, houve admissão implícita de um período de “pré-campanha”, com a flexibilização das condutas permitidas antes de 16 de agosto.

Cumprido, aqui, pontuar que o Ministro Tarcísio Vieira, no âmbito da decisão monocrática do Respe 9-24, reconheceu a redução do tempo de campanha eleitoral é uma vantagem para os candidatos mais próximos aos meios de comunicação, ponderando assim que “a flexibilização da propaganda antecipada poderá, ao menos, garantir ao cidadão comum que deseje participar da disputa eleitoral um tempo maior para tentar se fazer conhecido do público e se aproximar dos eleitores”.

Desta alteração, destaca-se a permissão de menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, desde que não envolvam pedido explícito de voto.

Segundo Arthur Rollo (2015), ao o ordenamento jurídico pátrio admitir essas formas de manifestação política,

cai toda a jurisprudência do TSE a respeito da propaganda antecipada, porque o pedido de apoio político acaba sendo um pedido implícito de voto, e porque a divulgação das ações políticas visa passar ao destinatário a ideia de que o postulante é o mais apto ao exercício do cargo pretendido.

Ademais, não havendo pedido explícito de voto, passa-se a admitir a manifestação política pública, seja na imprensa ou nas redes sociais. No âmbito das eleições intrapartidárias aumenta-se as possibilidades de divulgação de informações sobre os pré-candidatos, ampliando a possibilidade de divulgação nos meios de comunicação intrapartidárias para a ampla divulgação dos filiados que as disputarão, com a “distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa” e, inclusive, admitindo-se a realização de debates entre os pré-candidatos, os quais poderão ser coberto pelos meios de comunicação social, sendo vedada apenas a transmissão ao vivo (art. 36-A, §1º da Lei 9.504/97).

Estende também as possibilidades de divulgação do posicionamento pessoal do pré-candidato sobre questões políticas, pois, ao contrário do texto anterior que restringia a sua divulgação apenas as redes sociais, com a alteração passa-se a admitir que seja promovida em qualquer meio de comunicação, incluindo as redes sociais.

Observe-se, ainda, que ocorreu a ampliação da participação dos partidos políticos neste período que antecede a época de campanha eleitoral, admitindo-se o patrocínio de eventos com a finalidade de divulgar as ideias e propostas partidárias para o público. Neste sentido, além dos eventos intrapartidários realizados, poderão os partidos realizar reuniões públicas com a participação da sociedade e divulgadas nos meios de comunicação social, vedando-se apenas o pedido explícito de voto.

Destaca-se que, a Lei nº 12.891 de 2013 já tinha incluída a possibilidade de a participação dos filiados e dos pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates nos meios de comunicação social (rádio, televisão ou internet), inclusive com a exposição dos projetos políticos, assim como a divulgação dos atos dos parlamentares e debates legislativos, desde que não ocorra pedido de votos.

Ainda, cumpre destacar que se passou a admitir o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas e das que se pretende desenvolver, nas hipóteses previstas nos incisos I a IV do art. 36-A, isto é, (I) na participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (II) na realização de

encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (III) na realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; e (IV) na divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos. Quanto a esta previsão, o §3º do art. 36-A ressalva que não se aplica aos profissionais de comunicação social, os quais estão proibidos de externar pedido de apoio político, divulgação de pré-candidatura e de ações no exercício de suas profissões.

Assim, a legislação eleitoral passa a admitir a existência de um período anterior ao início da propaganda eleitoral, na qual se admite a pré-campanha, permitindo-se quase tudo, exceto o pedido explícito de votos. Adilson Abreu Dallari (2018) afirma que, não obstante os elevados propósitos que motivaram a edição da Lei 13.165/15, esta introduziu, por meio das alterações do art. 36-A, o que o eleitoralista chamou de “jabuti”, que legitimou a atuação e isentou de responsabilidade os pré-candidatos que passaram a poder fazer propaganda eleitoral com a única proibição de realizar pedido explícito de votos. Segundo Dallari (2018),

pré-candidatos podem, sim, fazer propaganda eleitoral, pois a legislação em vigor apenas faz de conta que proíbe, mas, ao contrário, acaba por permitir e legitimar a atividade daqueles que, antigamente, eram designados como postulantes à candidatura.

Para Dallari (2018), as alterações, em realidade, foram promovidas para dar respaldo jurídico a uma situação de fato que já se ocorria a tempos, isto pois os então denominados postulantes à candidatura praticavam condutas com aparentes intenções eleitorais antes do período permitido, que a jurisprudência eleitoral pátria já não reconhecia como propaganda eleitoral extemporânea (tais como os atos de promoção pessoal).

Para Michael Graça (2018), um dos grandes problemas relacionados ao reconhecimento jurídico implícito da pré-campanha é a ausência de regulação dos

gastos financeiros, eis que os atos permitidos pela lei antes do início legal da campanha eleitoral tornam inevitável o dispêndio de recursos financeiros. Graça (2018) pontua, assim, que isto tem um reflexo direto na (des)igualdade na disputa entre os candidatos, porquanto nem todos os candidatos terão recursos financeiros para arcar com os gastos dos atos de pré-campanha e não há como se considerar a possibilidade de custeio exclusivo pelos partidos, os quais são pouco democráticos com seus filiados. Para ele, a Justiça Eleitoral deve agir para proibir o uso de mecanismos de propaganda que exigem altos gastos financeiros, garantindo, por outro lado, o uso de meios democráticos de comunicação, como as redes sociais, em observância ao princípio da liberdade de expressão e da igualdade entre os candidatos, pilares da propaganda eleitoral.

### 3.2 O pedido explícito de voto como caracterizador da propaganda política antecipada

Como brevemente abordado, a Lei 13.165/2015, também chamada de Minirreforma de 2015, introduziu algumas alterações ao texto da Lei 9.504/97, dentre elas a flexibilização do conceito de propaganda eleitoral antecipada com a vedação expressão tão somente ao pedido explícito de votos. Da leitura do texto legal, extrai-se que a pretensão do legislador foi assegurar um maior diálogo entre candidatos e eleitores antes do início da campanha eleitoral, em razão da redução considerável do tempo de veiculação de propaganda eleitoral, eis que passa a admitir condutas até então caracterizadoras da propaganda eleitoral extemporânea – notadamente a menção a pretensa candidatura e a exaltação as qualidades pessoais dos pré-candidatos –, permitindo, inclusive, o pedido implícito de voto, tendo em vista que veda expressamente apenas o pedido explícito.

Assim, em tese, para que uma conduta com carga eleitoral praticada antes de 16 de agosto seja configurada pelo Judiciário como propaganda antecipada deve estar comprovado um pedido expresso de votos, que passa a ser o caracterizador deste ilícito eleitoral. A questão que se impõe é: o que se entende por pedido explícito/expresso de voto? Qual o conteúdo atribuído a esta expressão legal que passa a servir como parâmetro de interpretação das condutas dos candidatos na disputa eleitoral? Há limites a sua interpretação?

Estas questões foram suscitadas no âmbito de julgamento do AgReg 9-24/SP no Tribunal Superior Eleitoral. Em razão da ausência de um consenso de uma tese para interpretar a fase da pré-campanha, iniciou-se um debate entre os Ministros do Tribunal Superior Eleitoral em relação a critérios objetivos de interpretação do que seria considerado ou não propaganda eleitoral extemporânea após as alterações da Lei 13.165/2015, em especial a admissão de menção a candidatura, a exaltação a qualificações pessoais dos pré-candidatos e demais condutas previstas nos incisos seguintes, desde que não haja pedido explícito de voto.

No caso analisado, o Ministro Luiz Fux apontou que não identificava o pedido inequívoco de votos em razão da inscrição da frase “essa família apoia”, comparando-a com outras frases que, segundo ele, configurariam o pedido explícito de voto como as expressões “posso contar com você”, “você votaria em mim” e “poderia contar com seu apoio”.

Assim também se posicionou o Ministro Napoleão Nunes Maia, sendo, em realidade, o único a defender expressamente uma interpretação mais liberal da vedação de pedido explícito de voto. Segundo o i. Ministro,

O explícito não pode, o implícito pode. Se não pudesse o implícito, não teria sentido nenhum a propaganda. A campanha é a festa democrática. Quanto mais gente participar, melhor. Se uma pessoa coloca na frente de casa apoio fulano, é a integração dela na campanha ou pré-campanha. A pré-campanha, inclusive, pode não resultar na candidatura.

Mais adiante, o Ministro, analisando as intenções do legislador ao promover a alteração no artigo, afirmou que

Ao aludir à vedação de pedido explícito de votos, a norma admite o pedido implícito. Esse termo, esse adjetivo é absolutamente limitador das coisas. O pedido explícito não pode, mas o implícito pode. Porque se não pudesse o implícito, não teria sentido nenhum a propaganda. Então, quando dispõe “explícito”, exclui os outros, os implícitos, os subliminares, que não estão proibidos, pelo menos por essa norma. A não ser que uma norma proibitiva, uma norma sancionadora possa ter um dilargamento interpretativo. Por outro lado, Senhor Presidente, na minha visão, a pré-campanha e a campanha são a festa democrática. Quanto mais pessoas participarem, melhor. A pré-campanha pode não resultar em uma candidatura. Por exemplo, alguém que é inelegível pode fazer pré-campanha? Deixa de ser cidadão? O cidadão pode manifestar a preferência eleitoral em favor de quem ele quiser, o que não pode o candidato fazer é o pedido explícito de voto - explicitamente é um fator limitador do conceito de pedido.

Opondo-se ao posicionamento dos i. Ministros, o Ministro Admar Gonzaga expressou grande preocupação com um precedente amplo. Segundo ele,

Nem tanto nem tão pouco. Nem pedir e não ficar inferindo pedido de voto. Podemos inundar o Brasil de propagandas, placas em que se figure nome, partido, nome da legenda e não tenhamos uma aplicação de sanção por não haver pedido explícito de voto. A minha pergunta aqui é: precisa? Não me falta mais nada. Tenho dificuldade de não acolher como propaganda eleitoral.

Neste mesmo sentido foi o posicionamento do Ministro Edson Fachin, o qual pontuou que a lei é muito clara sobre as condutas permitidas aos candidatos e que só a liberdade onde há limite, devendo o Tribunal Superior definir uma baliza para interpretação do que é legalmente permitido na pré-campanha; e a Ministra Rosa Weber, a qual expressou preocupação com uma interpretação literal da expressão legal pedido explícito de voto como caracterizador da propaganda eleitoral antecipada, pois para ela “a comunicação que se faz com pedido expresso de voto não é só pela palavra, pode ser pela foto, gestual. Acho muito oportuna a sugestão que definamos em definitivo”.

Adotando o mesmo entendimento que a maior parte dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral, Adilson Dallari (2018) diz que a limitação apenas ao pedido explícito de voto acaba possibilitando a propaganda eleitoral por parte dos postulantes ao cargo antes do início do período permitido, pois as estratégias do marketing político possibilitam contornar as proibições de um jeito mais ou menos sutil.

Raquel Machado (2018) argumenta que a habilidade comunicativa dos humanos é múltipla e que para expressar e dialogar uns com os outros nem sempre precisa fazê-lo mediante o uso da linguagem, podendo fazê-lo através de gesto, não deixando de se caracterizar o diálogo. Assim, justifica que os candidatos não tendem a pedir votos antes do período permitido de forma expressa, realizando atos eleitorais que dificultam a caracterização da propaganda eleitoral antecipada, eis que “a inteligência humana permite que o indivíduo formule pedidos expressos por gestos e comportamentos”. Expressamente, Machado (2018) afirma que

(...) parece haver um excesso na complacência com alguns discursos pré-eleições, o que transforma em letra morta a ideia de vedação à propaganda eleitoral antecipada e parece ignorar o amplo poder comunicacional/comunicativo humano, além de desconsiderar que só

candidatos muito tolos na artimanha política pedirão voto usando essas palavras “votem em mim.

A partir do exposto, a jurista aponta que, em que pese deva o Poder Judiciário considerar a vontade do legislador em flexibilizar o conceito de propaganda eleitoral antecipada e das vantagens de permitir o diálogo entre pré-candidatos e eleitores antes do início da campanha eleitoral, deve-se considerar as sutilezas do diálogo e das malícias da comunicação, a fim de não tornar ineficaz a vedação à propaganda eleitoral extemporânea.

Dois casos envolvendo os principais nomes da disputa política nas eleições de 2018 exemplificam os questionamentos quanto à opção do pedido explícito de votos como limitação aos atos de pré-campanha.

De um lado, foram espalhados, por várias cidades do país, *outdoors* com alusão às qualidades políticas do candidato Jair Bolsonaro, sem que houvesse pedido expresso de voto. Além de não haver pedido explícito, muitos *outdoors* foram financiados por apoiadores do então pré-candidato, configurando-se, *a priori*, como apoio político, o que é permitido por lei, e não propaganda eleitoral<sup>6</sup>.

De outro lado, foi publicado um clipe na *internet* intitulado “O Brasil feliz de novo” que exaltava o governo do então pré-candidato Luiz Inácio ‘Lula’ da Silva, colocando-o como solução aos problemas do país, contudo, sem fazer pedido expresso de voto.

Certo que o pedido implícito de voto constitui estratégia conhecida do marketing eleitoral, sendo utilizado de forma unânime nas campanhas eleitorais desde a redemocratização, visando persuadir o eleitor, através de gestos e de estímulo de emoções, que o candidato é o mais apto a assumir o cargo pretendido. A doutrina, inclusive, classifica a propaganda eleitoral como expressa ou subliminar, sendo a última aquela que não é percebida de forma consciente pelos destinatários. O Tribunal Superior Eleitoral também prevê a figura da propaganda eleitoral subliminar, em seus julgados<sup>7</sup>, conceituando-a como aquela que através de

---

<sup>6</sup> Em que pese o Ministério Público Eleitoral tenha ajuizado representação alegando a configuração de propaganda eleitoral antecipada, o Tribunal Superior entendeu pela improcedência do pedido, sob o argumento de que não estava presente nos *outdoors* impugnados o pedido explícito de voto, caracterizador da propaganda antecipada.

<sup>7</sup> Alguns exemplos de julgados: Agravo de Instrumento nº 7112, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 04/09/2015, Página 311/312); Agravo de Instrumento nº 152491, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 72, Data 16/04/2015, Página 83/84; Agravo de Instrumento nº 14704, Acórdão,

mecanismos implícitos faz menção ao processo eleitoral; exalta as qualidades do candidato beneficiário, transmitindo que é o mais apto para o cargo e atrelado à ideia de bom administrador; veicula pedido de votos de forma subliminar, sendo possível identifica-la mediante elementos que caracterizam o ato.

Assim sendo, a figura da propaganda eleitoral subliminar é consolidada no âmbito do direito eleitoral pátrio, podendo-se concluir que o legislador, ao vedar tão somente o pedido explícito de voto antes do início da campanha eleitoral, tem a intenção de admitir o pedido implícito de voto e demais formas de propaganda subliminar como atos de pré-campanha. Isto, pois se tivesse a intenção de coibir as ações eleitorais praticadas de forma subliminar – tendo conhecimento da sua existência - não teria redigido uma vedação tão restrita, nem teria expressamente apontado à possibilidade de fazer menção a pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais como atos que não configuram propaganda eleitoral antecipada.

Para Gresta e Andrade Neto (2018), o texto atribuído ao *caput* do art. 36-A tornou lícita a prática dos atos pré-campanha claramente orientado as eleições futura. Sendo assim e considerando que a intenção da pré-campanha é exatamente a captação de votos, apontam que um eventual controle rígido do conteúdo destes atos “faria letra morta o permissivo legal”, bem como permitiria apenas atos sem conteúdo eleitoral, para os quais não há justificativa para a atuação da Justiça Eleitoral.

Diante do exposto, percebe-se que há grandes divergências quanto à definição do pedido explícito de voto como caracterizador da propaganda eleitoral antecipada. Aqueles que a criticam entendem que não se pode interpretar a expressão legal como permissiva do pedido implícito de voto e a propaganda eleitoral subliminar, eis que isto violaria o princípio de igualdade de oportunidades. Por outro lado, aqueles que defendem que o legislador fixou o pedido explícito de voto como único caracterizador da propaganda antecipada, defendem que buscou-se, assim, garantir o pleno exercício da liberdade de expressão e informação pelos candidatos e que consistiu, na realidade, em uma resposta a redução do tempo de campanha eleitoral, visando assegurar o maior espaço democrático.

Essas divergências são observadas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral. Como visto, os Ministros divergem quanto à interpretação a ser atribuída a expressão legal “pedido explícito de voto”, bem como ao texto do art. 36-A, *caput* da Lei n. 9.504/97. Considerando a importância do posicionamento adotado pelo Tribunal Superior, posto que orientará os julgamentos dos casos concretos, é imprescindível analisar qual foi a tese vencedora no bojo da Corte Eleitoral, bem como quais ponderações foram feitas, para assim extrair qual o entendimento que deverá reger os julgados no país.

#### **4. O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO E A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS ELEITORAIS.**

Como visto ao longo do trabalho, a Lei n. 13.165/2015 introduziu na Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) relevantes modificações na regulamentação de todo o processo eleitoral, em especial no tocante aos limites impostos a propaganda eleitoral, as quais resultaram em nítidas mudanças na forma de compreender todos os institutos que integram a disputa eleitoral e, conseqüentemente, o posicionamento adotado pelos Tribunais Eleitorais no julgamento de questões atinentes as eleições, notadamente, para o presente estudo, a configuração de *propaganda eleitoral extemporânea ilícita*.

Cumprе ressaltar, de início, que um estudo de eventual mudança no posicionamento jurisprudencial eleitoral pátrio deve, necessariamente, ter como ponto de partida a análise dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral, o qual, por meio da apreciação das situações fáticas trazidas em juízo, pacifica o entendimento da jurisdição eleitoral acerca de determinados temas, considerando a previsão do art. 926 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

Há que se considerar, ainda, que o art. 36-A, o qual determinou quais condutas praticadas antes do início da campanha eleitoral não seriam consideradas propaganda eleitoral antecipada, foi introduzido pela Lei nº 12.034/2009. Desta forma, a análise dos julgados compreende dois períodos: i) entre outubro de 2009 e setembro de 2015, relacionado ao posicionamento consolidado antes da Minirreforma de 2015; ii) a partir de outubro de 2015, quanto ao entendimento adotado após a Minirreforma.

##### **4.1 O pedido explícito de voto e a propaganda eleitoral antecipada na jurisprudência no Tribunal Superior Eleitoral antes da Lei 13.165/2015**

O posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral quanto a configuração da propaganda eleitoral antecipada, antes da edição da Lei 13.165/2015, é antigo, decorrendo de julgado proferido antes da edição da Lei 12.034/2009 que introduziu o art. 36-A a Lei 9.504/97, o qual dispõe quais condutas

que, quando praticadas antes do início da campanha eleitoral, não são consideradas propaganda antecipada.

Propaganda eleitoral antecipada. Art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Multa. Mensagem de agradecimento. Jornal. Caracterização.

1. *A fim de verificar a existência de propaganda subliminar, com propósito eleitoral, não deve ser observado tão-somente o texto dessa propaganda, mas também outras circunstâncias, tais como imagens, fotografias, meios, número e alcance da divulgação.*

2. Hipótese em que as circunstâncias registradas no acórdão recorrido trazem clara mensagem de ação política, em que se destaca a aptidão do beneficiário da propaganda para exercício de função pública.

3. Reexame de matéria fática. Impossibilidade. Dissenso jurisprudencial. Ausência.

Recurso não conhecido.

(Recurso Especial Eleitoral nº 19905, Acórdão de , Relator(a) Min. Fernando Neves, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 22/08/2003, Página 128)

RECURSO ELEITORAL - MULTA POR PROPAGANDA ELEITORAL VEICULADA ANTERIORMENTE AO PERÍODO ESTABELECIDO POR LEI. MENSAGEM DE POSSÍVEL CANDIDATO, PUBLICADA EM JORNAL, PARABENIZANDO MUNICÍPIO PELO ANIVERSÁRIO DE SUA FUNDAÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA VEDADA. ENTENDE-SE COMO ATO DE PROPAGANDA ELEITORAL AQUELE QUE LEVA AO CONHECIMENTO GERAL, AINDA QUE DE FORMA DISSIMULADA, A CANDIDATURA, MESMO QUE APENAS POSTULADA, A AÇÃO POLÍTICA QUE SE PRETENDE DESENVOLVER OU RAZÕES QUE INDUZAM A CONCLUIR QUE O BENEFICIÁRIO É O MAIS APTO AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. SEM TAIS CARACTERÍSTICAS, PODERÁ HAVER MERA PROMOÇÃO PESSOAL - APTA, EM DETERMINADAS CIRCUNSTÂNCIAS A CONFIGURAR ABUSO DE PODER ECONÔMICO - MAS NÃO PROPAGANDA ELEITORAL.

(Recurso Especial Eleitoral nº 15732, Acórdão de , Relator(a) Min. Eduardo Alckmin, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 07/05/1999, Página 84)

Observa-se dos julgados que a caracterização da propaganda extemporânea fundamentava-se em três requisitos básicos: i) levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura mesmo que apenas postulada; ii) levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada a ação política que se pretende desenvolver; iii) levar ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública.

Conforme se observará dos julgados, considerava-se prescindível para a caracterização a existência de pedido de voto, seja implícito ou explícito, bastando que se pudesse extrair das circunstâncias e contextos envolvendo a propaganda veiculada um dos requisitos supracitados.

Outro ponto que sobressai é o fato de a maior parte dos julgados tratar de publicidade sublimar antecipada, envolvendo muito expressões, gestos, condutas das quais os julgadores extraíam a propaganda eleitoral antecipada.

Dado a extensa quantidade de julgados envolvendo o tema “propaganda eleitoral antecipada” e “propaganda eleitoral extemporânea” no conjunto jurisprudencial da Corte Eleitoral, foram escolhidos alguns julgados que evidenciam o posicionamento – que por vezes acabava implicando em decisões contraditórias – adotado antes das alterações da Lei 13.15/2015.

O primeiro julgado trata-se do caso de Recurso a Representação nº 177413, a qual foi ajuizada em face do Diretório Estadual da Bahia do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e de José Serra, em razão de suposta realização de propaganda eleitoral extemporânea em espaço no meio de comunicação destinado a propaganda partidária. Neste caso, entendeu o Ministro Joelson Dias que, não obstante não se identificasse pedido expresso de voto nem menção direta à candidatura no pleito futuro, restou configurada a propaganda eleitoral antecipada, eis que

nem a divulgação da mensagem em sua forma direta ou explícita, nem a conjugação das circunstâncias acima referidas é condição necessária à configuração de propaganda eleitoral antecipada, que, especialmente em sua forma dissimulada, pode ter seu reconhecimento aferido da análise de todo o contexto em que se deram os fatos, caso fique comprovado o esforço antecipado de influenciar eleitores.

Assim, o i. Ministro pontuou que o caráter eleitoral da mensagem foi explicitado pelo uso pelo representado da expressão “O Brasil pode muito mais” que, posteriormente, foi usada como mote da campanha à Presidência da República, inclusive sendo o nome da coligação partidária composta pelo PSDB. Além deste elemento, ressaltou que além de tentar inculcar o mote no subconsciente do eleitor e de o representado ser notório pré-candidato à época, a mensagem veiculada não se restringiu a discussão de temas de interesse político-comunitário, tendo abordado algumas ações que o candidato entendia como necessárias para combater o desemprego. Por fim, ressaltou que a frase promovida ao final da mensagem (“A experiência garante o avanço”), intentou transmitir ao eleitorado a ideia de que o candidato era o mais apto a ocupar o cargo pretendido e “garantir o avanço” em razão da sua experiência.

Insta ressaltar que o Ministro Dias Toffoli apresentou divergência ao voto, alegando que não houve pedido de voto nem referência a cargo futuro, entendendo que os partidos políticos não podem esconder em seus programas partidários seus grandes líderes e, portanto, não há que se falar em propaganda antecipada.

Este posicionamento também foi aplicado no julgamento do Agravo Regimental na Representação nº 20571. O caso versava sobre uma representação ajuizada pelo Democratas (DEM), pelo Partido Popular Socialista (PPS), pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em face do então Presidente da República Luiz Inácio “Lula” da Silva e então Ministra da Casa Civil Dilma Vana Rousseff, em razão de suposta propaganda eleitoral antecipada veiculada em discurso, proferido na inauguração da sede de um sindicato, no qual o primeiro representado tentou inculcar aos eleitores a ideia de que a segunda representada era a responsável pelas conquistas alcançadas com os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ao dizer “e quem vier depois de mim – e eu, por questões legais, não posso dizer quem é; espero que vocês adivinhem, espero”.

O Ministro Félix Fischer proferiu o voto vencedor, entendendo que restou configurada a propaganda eleitoral antecipada, eis que o primeiro representado em seu discurso buscou promover a pré-candidatura da segunda representada, pois “de forma clara, embora indireta, expôs quem seria a sua candidata, a que merece seu apoio, aquela que ele espera seja eleita”. Pontua que o apoio de Lula a Dilma indica que o faz porque ela é a mais apta a exercer a função de Presidente da República. Reafirmo, neste sentido, que para que esteja configurada a propaganda extemporânea não se exige a presença simultânea de menção a candidato, ao cargo pretendido e pedido de voto, sendo que este último não é requisito essencial quando houver alusão a circunstâncias relacionadas ao pleito vindouro. Por fim, o Ministro ressalta que esta conduta ultrapassa o limite da liberdade de expressão e do exercício do regular direito de governar, violando a igualdade de oportunidade entre candidatos ao pleito.

O ministro Henrique Alves, relator originário do recurso, restou vencido. Em seu voto, o ministro não reconheceu a existência de propaganda eleitoral antecipada, suscitando que, não obstante não se exija o pedido expresso de voto e menção à candidato para configuração de propaganda antecipada, o teor do discurso proferido, ainda que se possa deduzir a referência a segunda representada, não incorre na ideia de que seja a mais apta a ocupar o cargo de presidente. Alega

que para que seja configurada a propaganda antecipada à referência feita por terceiro a pré-candidato, é necessário que haja referência, cumulativa, a ação política a ser desenvolvida ou a apresentação como mais apta a ocupar o cargo, o que não se observou no caso para o Ministro. Por fim, aponta que o fato de a representada ser conhecida como a “mãe do PAC” ou de ser notório do apoio político do primeiro representado em favor da segunda representada não implica em reconhecer propaganda antecipada a cada vez que se faça referência, direta ou indireta, nos discursos a ela. Impende ressaltar que o Ministro, em debate no plenário, afirma que “até confesso considerar desnecessário o pedido expresso de voto, porque, do contrário, seria muito fácil se furtar à legislação”, bem como que a manifestação de apoio político com divulgação da candidatura (“a pessoa é minha candidata”) não configura propaganda antecipada.

Cumpra ainda transcrever apontamento feito pelo i. Ministro Arnaldo Versiani ao acompanhar o voto divergente que se sagrou vencedor:

A jurisprudência antiga do Tribunal Superior Eleitoral se firmara no sentido de que seria necessária a qualificação de maior atributo para que pudesse ser configurada propaganda antecipada de determinada pessoa. Penso, no entanto - assim como votou o Ministro Felix Fischer - que essa exigência na atualidade não é mais possível. Ou seja, a propaganda antecipada se dá realmente de forma dissimulada, não há pedido expresso de votos, não há a qualificação maior de certa pessoa que se apresenta como pré-candidata para determinada eleição.

Interessante pontuar que em caso análogo ao acima exposto não foi reconhecida a propaganda eleitoral antecipada (Agravo Regimental na Representação nº 18316).

Tratava-se de uma representação ajuizada pelo PSDB, DEM e PPS em face de Luiz Inácio “Lula” da Silva e Dilma Vana Rousseff contra discursos proferidos pelo primeiro representado proferidos em duas ocasiões de cerimônias de inauguração de obras públicas no estado de Minas Gerais, sob o argumento de que veicularam propaganda eleitoral antecipada em favor da segunda representada. Segundo os representantes, a exposição ostensiva do nome da pré-candidata Dilma Rousseff ao eleitorado e a sua vinculação à continuidade de obras e ações do governo configuram propaganda eleitoral subliminar praticada de forma antecipada.

O Ministro Joelson Dias proferiu o voto vencedor, o qual reconheceu que não restou caracterizada a propaganda eleitoral antecipada em favor de Dilma.

Segundo o i. Ministro, dos discursos proferidos por Lula não se extrai qualquer manifestação – nem mesmo por indícios ou outras circunstâncias – que “tenha levado ao conhecimento geral a candidatura, a ação política ou as razões das quais se possa inferir que a segunda representada seja a mais apta para a função pública”, sustentando que, em conformidade com o posicionamento adotado pela Corte, apenas quando estive configurada uma dessas situações poderia ser aplicada a sanção legal e destacando que deve-se, dentro dos limites assegurados pelo ordenamento jurídico, assegurar a todos a livre manifestação do pensamento. Por fim, destacou que a análise da configuração de eventual propaganda extemporânea deve ser realizada sob a ótica de critérios objetivos dos fatos e não a atuação oculta de quem realiza o ato.

Por sua vez, o Ministro Félix Fischer apresentou voto vencido, praticamente nos mesmos termos do voto proferido no AgRg-R nº 20574, reconhecendo a ocorrência de propaganda extemporânea nos discursos proferidos. Ressaltando que a propaganda antecipada está caracterizada quando o ato leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública, apontou que em um dos discursos o então Presidente Lula teria promovida a candidatura da Ministra Dilma Rousseff, de forma subliminar, ao realizar a “disseminação da ideia de que a continuidade do projeto governamental está vinculada à necessidade de que o grupo atual “faça a sucessão presidencial””, ressaltando as razões pelas quais a pré-candidata seria a mais apta a ocupar o cargo. Por fim, alega o Ministro que o pedido explícito de voto e a menção expressa à candidatura não são requisitos essenciais para configuração do ilícito e que pelo contexto em que o discurso foi proferido resta evidente a intenção do primeiro representado em colocar a candidata Dilma como a mais apta para dar continuidade aos avanços obtidos em sua gestão.

Oportuno salientar que o Ministro Joelson, após proferido o voto divergente, pontuou que as conclusões diferentes decorreram de valorações distintas da extensão alcançadas. O Ministro Fernando Gonçalves, ao acompanhar o voto divergente, pontua que “a discussão acerca da imprescindibilidade de que haja pedido expresso de votos para se configurar a propaganda antecipada se mostra de todo superada” e que o contexto que envolve o discurso proferido por Lula – isto é,

ser fato notório que Dilma era a pré-candidata governista – deixa evidente a propaganda eleitoral antecipada.

Portanto, ante a análise conjunta dos dois julgamentos, pode-se inferir que a tese, orientadora da posição do Tribunal nas questões envolvendo a propaganda antecipada, adota critérios genéricos e amplos demais, resultando em um espaço interpretativo grande e que permite que a subjetividade de cada julgador pautar o julgamento. Isto é, a depender da forma como o juízo interpretar o caso – considerando todos os elementos extrínsecos, implícitos, além do contexto e circunstâncias – a conclusão do julgado poderá ser distinta de outro em casos análogos.

Este posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral de que a análise da configuração de propaganda eleitoral antecipada praticada de forma subliminar/implícita deve levar em consideração as circunstâncias fáticas e contexto do caso prático foi adotado pelo Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 569.

O caso versava sobre representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em face de José Amazan Silva, pré-candidato ao cargo de prefeito do Município de Jardim do Seridó/RN, por suposta propaganda eleitoral antecipada subliminar consistente em divulgação da campanha eleitoral em festa realizada com o pretexto de comemorar o aniversário de um amigo e na festa de carnaval de rua do Município, quando cumprimentou e amarrou cordões vermelhos em foliões.

Em seu voto, o Ministro ressaltou que as condições em que se deram os atos praticados pelo representado permitem concluir que se tratava de ação de propaganda eleitoral, visando promover aos eleitores a candidatura do representado, levando ao conhecimento geral sua futura candidatura, que ocorreu. Citando precedentes do TSE, o Ministro ressaltou que a decisão do TRE/RN

está, portanto, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal no sentido de ser possível, consideradas as peculiaridades do caso, entender caracterizada a propaganda eleitoral extemporânea ainda que ausentes o pedido expresso de votos, a menção à candidatura e a ciência prévia do beneficiário da propaganda.

Outro ponto necessário de se ressaltar quanto ao posicionamento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral antes da edição da Lei 13.165/2015 é o fato de considerarem a menção à candidatura e a exaltação de qualidades pessoais,

mesmo sem pedido de voto, como requisitos de configuração da propaganda eleitoral antecipada. No julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 18033<sup>8</sup>, a Ministra Luciana Lóssio considerou que ficou caracterizada a propaganda extemporânea em discurso proferido em programa de rádio, no qual uma das representadas fez menção expressa à candidatura da segunda representada, assim como a pessoas e partidos políticos que apoiavam a pré-candidata à prefeitura da cidade de Mossoró/RN e a tentativa de denegrir a imagem do partido adversário. A Ministra ressaltou que, conforme a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a propaganda eleitoral extemporânea configura-se com o esforço antecipado de convencer o eleitorado, destacando que isso ocorre com menção à candidatura e ao apoio político e o apontamento de argumentos que denigrem a imagem de candidato adversário.

Ao final, resta evidente a mudança com a edição da Lei 13.165/2015, posto que o posicionamento jurisprudencial pautava-se na identificação de condutas que passaram a ser permitidas – como a menção à candidatura e a exaltação das qualidades pessoais -, bem como em pedido de voto tanto explícito quanto implícito, sendo que, após as alterações, a vedação permaneceu apenas ao pedido explícito, existindo uma aceitação, implícita, pelo legislador, da propaganda subliminar no período de pré-campanha.

#### 4.2 O pedido explícito de voto e a propaganda eleitoral antecipada na jurisprudência no Tribunal Superior Eleitoral após da Lei 13.165/2015

Conquanto tenha ocorrido expressa mudança no conceito legal de propaganda eleitoral antecipada, alguns julgados, do Tribunal Superior Eleitoral, proferidos após a edição da Lei 13.165/2015 (isto é, 26/11/2015) continuaram adotando o posicionamento da Corte anterior à lei, enquanto em outros, em especial de relatoria do Ministro Luiz Fux, passaram a fundamentar na ideia introduzida pela Minirreforma de 2015 de que só há propaganda eleitoral antecipada se houver pedido expresse de voto.

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. CONFIGURAÇÃO. PRÉVIO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 18033. Coligação Força do Povo e Sandra Maria da Escóssia Rosado. Relatora: Min. Luciana Lóssio, Acórdão de 05/11/2013. Publicação: DJE, 04/12/2013.

Para exemplificar essa ausência de pacificação na Corte, foram selecionados alguns julgados que evidenciam esse posicionamento divergente e, de certa forma, até contraditório entre os Ministros.

No Agravo de Instrumento nº 19679, de 29.11.2016, o Ministro Gilmar Mendes, acompanhado pela maioria, julgou que a entrevista concedida pela prefeita, vice-prefeito e secretário de obras do município do Rio de Janeiro configurou propaganda eleitoral antecipada, eis que, ao divulgar as obras na gestão do pré-candidato de forma desconexa a prestação de contas, intentou incutir nos eleitores a ideia de que o pré-candidato é o mais apto a ocupar o cargo postulado. Para fundamentar a decisão, o Ministro usou o entendimento pacificado do Tribunal Superior Eleitoral anterior à edição da Lei 13.165/2015. O Ministro Luiz Fux apresentou voto divergente, sustentando a ausência de propaganda eleitoral antecipada, afirmando tratar-se de enaltecimento da gestão.

Já no Recurso Especial Eleitoral nº 5124, o Ministro Luiz Fux, relator do julgado, ressalta a *posição preferencial* da liberdade de expressão no desenho constitucional – devendo assim prevalecer quando em colisão com outros direitos fundamentais. Peço licença para transcrever todo o trecho do voto em que o Ministro explicita as razões que fundamentam o posicionamento que posteriormente orientará o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral quanto a matéria.

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 envergadura na ordem constitucional, justifiquem a limitação da garantia jusfundamental da liberdade de expressão. Nesse sentido, valendo-me, mais uma vez, do abalizado escólio de Aline Osório, 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 (inobjetével) 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 (OSÓRIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 127-128 - prelo). *Precisamente por isso, o enquadramento jurídico-eleitoral de determinada mensagem de pré-candidato ao conceito de propaganda eleitoral extemporânea reclama uma análise tripartite, no sentido de perquirir se o ato atenta contra a isonomia de chances, a higidez do pleito ou a moralidade que devem presidir a competição eleitoral. Do contrário,*

*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. (grifo nosso).*

*In casu*, analisava-se a configuração de propaganda extemporânea em veiculação de mensagem no *Facebook* contendo a imagem do representado – pré-candidato – e a frase “PSB/MG - O melhor para sua cidade é 40!”. O Tribunal Superior Eleitoral entendeu, por unanimidade que a veiculação de mensagens em rede social, contendo menção à candidatura e o enaltecimento de uma opção política não configura propaganda antecipada, eis que “não se verifica, em veiculações desse jaez, qualquer prejuízo à paridade de armas, porquanto qualquer eventual competidor poderia, se assim quisesse, proceder da mesma forma, divulgando mensagens sobre seus posicionamentos, projetos e qualidades, em igualdade de condições”.

O Ministro ressaltou ao final a importância do período denominado de pré-campanha para uma corrida eleitoral mais democrática, onde se assegura um maior debate de ideias e uma maior interação entre os candidatos e o eleitorado, ante a redução do tempo de campanha eleitoral.

Conforme já exposto no capítulo anterior, no âmbito de julgamento do AgRg nº 924 e do R-Resp nº 4346, houve a pacificação do posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral a respeito da configuração da propaganda eleitoral antecipada após as alterações introduzidas no art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015, em especial a quanto a permissão de menção à candidatura e exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos em período anterior ao início da campanha eleitoral, vedando-se apenas o pedido explícito de voto. Com a pacificação do entendimento adotado pela Corte, foram propostos – e acolhidos – critérios balizadores para análise de casos concretos de propaganda eleitoral antecipada.

No julgamento do Agravo Regimental nº 924, o voto vista proferido pelo Ministro Luiz Fux fixou três critérios norteadores a serem adotados em casos de análise de suposta propaganda eleitoral antecipada, ressaltando que a aplicação destes critérios deverá ser interpretada levando em consideração o contexto constitucional, isto é, devendo sempre prevalecer a decisão que garanta a maior liberdade de expressão. A ementa do julgado foi redigida nos seguintes termos:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PLACAS DE PLÁSTICO. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. AUSÊNCIA. ART. 36-A DA LEI Nº 9.504/97. INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO.

1. Este Tribunal Superior, em julgamento recente, assentou que, "com a regra permissiva do art. 36-A da Lei nº 9.504, de 1997, na redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015, retirou-se do âmbito de caracterização de propaganda antecipada a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e outros atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, desde que não haja pedido expresso de voto" (Rp nº 294-87/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 9.3.2017 - grifei).

2. A veiculação de mensagens com menção a possível candidatura, sem pedido explícito de votos, como ocorreu na espécie, não configura propaganda eleitoral extemporânea, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015.3. Agravo regimental desprovido.

(Agravo de Instrumento nº 924, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 22/08/2018)

Trata-se o caso de representação ajuizada pelo Ministério Público Eleitoral em face de Nilson Solla e Alcimar Militão Araújo, sob o argumento de que os representados veicularam propaganda eleitoral antecipada por meio de placas afixadas em uma série de endereços nas quais constavam o nome dos agravados, o cargo a que postulavam como pré-candidatos, o endereço dos pré-candidatos no *site* de relacionamentos *Facebook* e ao fim a expressão "Essa família apoia".

O Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo manteve a procedência da representação, assentando que, não obstante não houvesse pedido explícito de voto nas placas, estava configurada a propaganda eleitoral extemporânea, eis que o conteúdo das mensagens veiculadas associados as características das placas evidenciam que não se tratavam de mera menção à intenção a candidatura, mas de evidente propaganda eleitoral praticada de forma antecipada, extrapolando os limites impostos pela Lei 9.504/1997.

Levantou-se o questionamento que permeou toda a discussão no julgado: para que o pedido explícito de voto esteja configurado – e assim configurada a propaganda eleitoral antecipada – é necessária a menção expressa ao vocábulo "voto" ou pode ser veiculado de forma mascarada – através de apoio político, ou expressões com conteúdos diversos que permitam extrair este pedido?

O voto vencedor, proferido pelo Ministro Tarcísio Vieira Carvalho Neto, manteve a decisão do Recurso Especial Eleitoral – também de sua relatoria – que deu provimento ao recurso, afastando a configuração da propaganda eleitoral antecipada e, conseqüentemente, a condenação ao pagamento de multa. O

Ministro, fazendo menção a precedentes da Corte Superior, fundamentou a decisão, sustentando que não havendo pedido explícito de voto em menção à pré-candidatura, não há propaganda eleitoral antecipada. O Ministro Tarcísio ressalta ainda que

Isso não significa que não se possa ter como caracterizada a propaganda eleitoral antecipada em hipóteses nas quais se identifiquem elementos que traduzam o pedido explícito de votos. Mais uma vez recorrendo ao magistério da autora antes citada<sup>2</sup>, à Justiça Eleitoral caberá a análise pormenorizada, à luz da utilização, na peça publicitária, de "palavras mágicas" como "vote em", "vote contra", "apoie", "derrote", "eleja", ou outras expressões congêneres a exemplo do que decidido por esta Corte no julgamento do AgR-AI nº 29-47/MG, de relatoria do e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Aponta, neste sentido, que, *in casu*, a expressão "Essa família apoia", considerando o contexto em que foi utilizada, não pode ser interpretada como pedido de voto, eis que as expressões contidas nas peças propagandísticas não devem ser analisadas de forma isolada, mas sim levando-se em consideração todo o contexto em que estão inseridas.

Iniciado o debate, quando questionado pelo Ministro Edson Fachin se mantinha o entendimento na decisão de que para que configurar de propaganda antecipada há necessidade de haver pedido expresso de voto, o Ministro Tarcísio ressaltou que este posicionamento foi o escolhido pelo Tribunal, cuja intenção era "de desenvolver a circulação de ideias e fazer um debate muito mais fértil no período pré-eleitoral, sobretudo no contexto de campanhas muito rápidas, curtas, que privilegiam candidatos já conhecidos" e que entende que, no momento atual, há "um ambiente muito flexível, em nome da liberdade de expressão, até para viabilizar campanhas um pouco mais justas, em termos de igualdade de armas".

O Ministro Luiz Fux, ocupando na ocasião a presidência do Tribunal, ressaltou que a Corte opta por um minimalismo judicial quando o assunto é o processo eleitoral, buscando-se que "a democracia flua naturalmente".

No voto vista do Ministro Luiz Fux, o qual se sagrou vencedor quanto a fixação de um tese orientadora com critérios objetivos para os casos de propaganda eleitoral antecipada, reiterou o posicionamento adotado no Recurso Especial Eleitoral nº 5124 de sua relatoria.

Fux aponta, de início, que a pacificação do tema envolvendo a propaganda extemporânea, passa necessária por um exame mais profundo de "garantias

aparentemente antagônicas: de um lado, a liberdade de expressão e o direito à informação; de outro, a igualdade de oportunidades entre os candidatos e a competitividade das eleições”.

No inteiro teor do voto, o Ministro reforça que a legislação eleitoral fixou tão somente o pedido explícito de voto como caracterizador da propaganda eleitoral antecipada ilícita. Aprofundando o tema, Min, Luiz Fux propôs a adoção de três critérios orientadores para análise dos casos concretos quanto a configuração da propaganda eleitoral antecipada, apontando, no entanto, que a incidência destes critérios deverão levar em consideração o desenho constitucional, isto é, que a liberdade de expressão ocupa uma *preferred position* na colisão com outros direitos fundamentais, incluindo o direito de igualdade de oportunidades. Desta forma, o Ministro estabelece que as decisões proferidas no âmbito da jurisdição eleitoral, no tocante a caracterização da propaganda antecipada, deverá sempre preservar a máxima liberdade de expressão possível.

O primeiro critério pontuado por Luiz Fux é de que “o pedido explícito de votos, entendido em termos estritos, caracteriza a realização de propaganda antecipada irregular, independentemente da forma utilizada ou da existência de dispêndio de recursos”.

Neste tópico, afirma que a punição de elementos extrínsecos a mensagem é equivocada, eis que a opção legislativa foi inequivocamente no sentido de vedar tão somente o pedido de voto explícito e, ao punir, a Justiça Eleitoral acaba assumindo uma postura intrusiva e tutelar que é incompatível com a ideia de autodeterminação do eleitor que rege o direito eleitoral. Por fim, aponta que a posição punitivista tem como origem “percepção falaz quanto à real capacidade de convencimento assumida por nuanças e símbolos comunicativos”, conferindo uma hiper valorização a influência com o uso de cores, palavras de ordem, *slogans e brandings políticos*.

Assim, entende que não há espaço interpretativo na aplicação da expressão, deve o termo “explícito” ser entendido como o pedido veiculado de forma clara e não subentendida, excluindo deste conceito e, portanto, do “alcance do comando proibitivo toda a sorte de mensagens indiretas ou equívocas, dessa forma admitindo como lícito o uso dos chamados símbolos eleitorais distintivos”.

Ao discorrer quanto a diferenciação entre pedido explícito e implícito de voto, o Ministro recorre a clássico precedente Buckley vs. Valeo, da Suprema Corte americana, cabendo a transcrição deste trecho do voto:

A propósito, com o fim de enriquecer o rol de exemplos trazidos pelo eminente Ministro Admar Gonzaga, aponto que a diferenciação entre pedido explícito e implícito de votos já foi, *mutatis mutandis*, incidentalmente enfrentada pela Suprema Corte norte-americana, entre outros, no paradigmático caso *Buckley vs. Valeo*, no qual o tribunal termina por diferenciar a propaganda eleitoral (*express advocacy*) das demais mensagens de propagação de ideias políticas (*issue advocacy*), a partir da clara identificação da presença de candidatos e, principalmente, do uso de oito expressões veiculantes das denominadas "palavras mágicas" (*magic words*), a saber: (i) vote em (*vote for*); (ii) eleja (*elect*); (iii) apoie (*support*); (iv) marque sua cédula (*cast your ballot for*); (v) Fulano para o Congresso (*Smith for Congress*); (vi) vote contra (*vote against*); (vii) derrote (*defeat*); e (viii) rejeite (*reject*).

O segundo critério fixado diz respeito aos chamados *indiferentes eleitorais*, considerando-se assim que os atos publicitários não eleitorais, isto é, aqueles sem qualquer conteúdo direta ou indiretamente relacionado com a disputa, estão fora do alcance jurisdicional da Justiça Eleitoral.

E, por fim, o terceiro e último critério relativo ao fato de que o uso de elementos tradicionalmente reconhecidos como configuradores de propaganda eleitoral, mesmo quando desacompanhado do pedido explícito de votos, não enseja irregularidade. O Ministro, contudo, adverte que quando o uso destes elementos evidenciar uma expressão econômica, ainda que mínima, acarreta nas seguintes exigências: "(i) impossibilidade de utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda (*outdoor*, brindes, etc); e (ii) respeito ao alcance das possibilidades do pré-candidato médio".

Tendo em vista que, contemporaneamente, estava ocorrendo o julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 4346 de relatoria do Ministro Jorge Mussi, houve a aplicação da tese pacificada referente a configuração da propaganda eleitoral antecipada, em especial a incidência nos critérios balizadores da caracterização.

Desta feita, *in casu*, de veiculação da mensagem de áudio "Seu irmão vai ser prefeito e você, nosso deputado. Luciano, meu amigo, Itabaiana está contigo e Deus está do nosso lado" por meio de meio de carro de som, redes sociais, mensagens via *WhatsApp*. Com a aplicação da tese pacificada, a Corte não reconheceu a configuração de propaganda eleitoral antecipada no caso, pois não verificou-se pedido explícito de voto veiculado na mensagem, "não constituindo, bem por isso, ato atentatório à isonomia de chances, à higidez do pleito e à moralidade

que devem presidir a competição eleitoral”. Ademais, foi ressalvado que a mensagem de áudio veiculada divulgou o nome dos pré-candidatos e exaltou as qualidades pessoais, não havendo pedido explícito de voto, constituindo, assim, em “informação que está albergada pelas liberdades de expressão e informação, as quais ostentam uma posição preferencial (preferred position) dentro do arquétipo constitucional das liberdades”.

Após o julgamento destes recursos e, conseqüentemente, da pacificação da matéria da configuração da propaganda eleitoral antecipada na Corte, observou-se nos julgados mais recentes uma coerência entre os julgados, caminhando todos no sentido de reconhecer a ocorrência de propaganda eleitoral antecipada tão somente quando observado o pedido explícito de voto entendido nos critérios fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Levando em consideração a unanimidade observada nos julgados, não há razões para analisar detalhadamente julgados relevantes mais recentes, cumprindo apenas mencioná-los: Recurso Especial Eleitoral nº 24622, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE, data 23/10/2018; Recurso Especial Eleitoral nº 13969, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE, data 23/10/2018; Recurso Especial Eleitoral nº 3342, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE, data 14/09/2018.

## 5. CONCLUSÃO

A propaganda eleitoral é o principal instrumento de captação de votos no processo de eleição, exercendo uma relevante influência no resultado final dos pleitos, eis que é a principal forma de os candidatos se fazerem conhecidos ao eleitorado, apresentarem seus posicionamentos políticos, propostas e ações futuras e convencerem de que, entre todos, são os mais aptos a exercerem determinada função pública.

É em razão desta importância no âmbito da corrida eleitoral que se torna imprescindível que se assegure a todos os postulantes ao cargo as mesmas oportunidades de promoverem sua candidatura. Emerge, assim, como um dos princípios orientadores da regulamentação da propaganda eleitoral o princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos, assegurando que todos tenham o mesmo tempo de promoverem suas plataformas políticas e possam usufruir dos mesmos instrumentos de comunicação para alcançar o eleitorado e captar votos.

Deste princípio resulta a fixação de uma data comum a todos os candidatos para o início das campanhas eleitorais – assim, o dia 15 de agosto, último dia do prazo para registro das candidaturas, configura-se como um “ponto de largada” da corrida eleitoral, de forma que todos os candidatos “largam” em direção a conquista do cargo no mesmo momento, possuindo mesmo tempo para angariar votos.

A Lei nº 13.165/2015, a qual promoveu inúmeras alterações na Lei das Eleições e ficou conhecida como Minirreforma Eleitoral de 2015, reduziu drasticamente o tempo de campanha eleitoral, sob a alegação de medida necessária a redução dos gastos eleitorais. Visando assegurar outro princípio que está nas bases da propaganda eleitoral – o da liberdade de expressão e de informação -, o legislador flexibilizou o conceito de propaganda eleitoral antecipada, criando um período de pré-campanha – ainda que esta criação não tenha sido de forma expressa. Desta forma, buscou-se garantir que antes do início da campanha eleitoral houve um espaço no qual os candidatos pudessem exercer a liberdade de expressão e informação, sem, contudo, ultrapassar os limites impostos pelo princípio da igualdade, isto é, um ambiente de garantia do debate de ideias, de expressão dos posicionamentos políticos e interação entre candidatos e eleitorado.

Certo que, sendo notória a existência da propaganda eleitoral subliminar, eis que seu uso é constante pelos candidatos inclusive durante as campanhas

eleitorais, ao determinar que neste período que antecede às campanhas eleitorais é permitida a menção à candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos candidatos, bem como a expressão de apoio político, vedando apenas o pedido explícito de votos, o legislador, de forma implícita, permitiu a prática de propaganda eleitoral subliminar, colocando em uma posição preferencial a liberdade de expressão e informação.

Assim não fosse, se toda forma de propaganda eleitoral fosse proibida, não existiram quaisquer razões para a limitação das condutas, tendo em vista que só seriam permitidos os atos sem conteúdo eleitorais – chamados “indiferentes eleitorais” -, os quais são competências da jurisdição eleitoral.

Ademais, esse espaço de pré-campanha criado permite uma maior efervescência democrática, permitindo que os eleitores se envolvam mais com as campanhas, com as propostas dos candidatos e com as escolhas políticas do país, concretizando o regime democrático e o princípio republicano.

Pode-se concluir, portanto, que a fixação do pedido explícito de voto como caracterizador da propaganda eleitoral antecipada teve como objetivo garantir um debate maior neste período antecedente, considerando a expressiva redução do tempo de campanha eleitoral, e assegurar o pleno exercício do direito de liberdade de manifestação dos candidatos e de informação aos eleitores.

Além do mais, como bem elucidado pelo Ministro Luiz Fux no voto que fixou os critérios balizadores do posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, os princípios de liberdade de expressão e de igualdade de oportunidades não são colidentes quando se permite atos que veiculam propaganda eleitoral subliminar, em realidade o princípio de igualdade auxilia na construção dos limites do exercício da liberdade, devendo-se analisar se aquele ato pode ser realizado por quaisquer candidatos, ou houve abuso de poder econômico ou político em sua prática.

Da análise dos julgados do Tribunal Superior Eleitoral, podem-se extrair três conclusões.

A primeira é que houve uma mudança drástica no posicionamento adotado pela Corte. Antes da edição da Lei n. 13.165/2015, eram estabelecidos como requisitos de caracterização da propaganda eleitoral antecipada o ato de levar a conhecimento geral, de forma expressa ou subliminar, a futura candidatura, ainda que postulada, a ação política que se pretende desenvolver e as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública.

Estas condutas, até então proibidas e por isso caracterizadoras da propaganda antecipada, passaram a ser permitidas após 2015. Assim, evidente a necessidade de alteração da tese adotada pela Corte, tendo em vista que, de acordo com a legislação atual, levar a conhecimento geral a futura candidatura (com a menção à candidatura), a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos (razões pelas quais o pré-candidato é o mais apto para o cargo) e as ações políticas que pretende desenvolver (com a exposição de plataformas políticas e posicionamentos políticos) são condutas que a lei expressamente dispõe que não configuram propaganda eleitoral antecipada, *desde que não estejam acompanhadas do pedido explícito de voto*.

A segunda conclusão é que o posicionamento anterior do Tribunal, respaldado pela forma com que o texto legal dispunha sobre o tema, permitia um espaço de forte subjetivismo na interpretação dos casos concretos pelo Tribunal Superior. Ficou evidente da análise dos julgados que, a depender dos integrantes do quórum e da interpretação que se fazia do contexto e das circunstâncias fáticas que envolviam o ato, a conclusão do julgado era diferente. Observava-se, assim, um espaço de insegurança jurídica, posto que uma mesma conduta poderia ser considerada ou não propaganda eleitoral antecipada, dependendo tão somente da forma com que os julgadores valorassem os elementos extrínsecos a mensagem veiculada.

Desta forma, a alteração na legislação propicia, em certa medida, uma maior segurança jurídica quanto quais atos são propaganda antecipada – e, portanto, punidos e quais não -, a qual é consolidada com a pacificação do tema pelo Tribunal Superior Eleitoral com a fixação dos critérios balizadores da configuração, observando-se uma uniformidade nos julgados posteriores do Tribunal.

A terceira e última conclusão é que os casos concretos devem continuar a serem lidos à luz dos princípios da igualdade de oportunidade e a liberdade de expressão, em conjunto, assegurando assim um processo eleitoral mais democrático, mais livre e ao mesmo tempo mais igualitário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2.e.d. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm)>.

BRASIL. LEI Nº 4.737, DE 15 DE JULHO DE 1965. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>.

BRASIL. 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. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm)>.

BRASIL. LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>.

BRASIL. 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. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12034.htm)>.

BRASIL. 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. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm)>.

BRASIL. 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. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm)>.

BRASIL. LEI Nº 13.487, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm)>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESOLUÇÃO Nº 20.034, DE 27 DE NOVEMBRO DE 1997. Instruções para o acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos Partidos Políticos. Disponível: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1997/RES200341997.htm>>.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. CONFIGURAÇÃO. PRÉVIO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO AOS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 18033. Coligação Força do Povo, Sandra Maria da Escóssia Rosado, Larissa Daniela da Escóssia Rosado e Rádio Resistência de Mossoró (FM 93,7). Relatora: Min. Luciana Lóssio. Acórdão de 05/11/2013. DJE, 04/12/2013.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. ELEIÇÕES 2012. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. CARACTERIZAÇÃO ANTE AS PECULIARIDADES DO CASO. PRÉVIO CONHECIMENTO. PAGAMENTO DE MULTA. ART. 37, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. REEXAME. SÚMULA Nº 279/STF. PRECEDENTES. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 569. Ministério Público Eleitoral e José Amazan Silva. Relator: Min. Gilmar Mendes. Acórdão de 19/08/2014. DJE, 11/09/2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REPRESENTAÇÃO. OBRA PÚBLICA. INAUGURAÇÃO. PRONUNCIAMENTO DE GOVERNANTE. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DECISÃO MONOCRÁTICA. AGRAVO REGIMENTAL. RECEBIMENTO COMO RECURSO INOMINADO. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental em Representação nº 18316. Diretório Nacional do Democratas (DEM), Diretório Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Diretório Nacional do Partido Popular Socialista (PPS), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Relator: Min. Joelson Dias. Acórdão de 18/03/2010. DJE, 10/05/2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Representação nº 20574. Diretório Nacional do Democratas (DEM), Diretório Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Diretório Nacional do Partido Popular Socialista (PPS), Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Relator: Min. Henrique Neves Da Silva. Acórdão de 25/03/2010. DJE, 11/05/2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PROGRAMA PARTIDÁRIO. NOTÓRIO PRÉ-CANDIDATO. APRESENTAÇÃO. LEGITIMIDADE PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO. PROMOÇÃO PESSOAL. TEMA POLÍTICO-COMUNITÁRIO. ABORDAGEM. CONOTAÇÃO ELEITORAL. CARÁTER IMPLÍCITO. CARACTERIZAÇÃO. PROCEDÊNCIA. RECURSO. DESPROVIMENTO. Recurso em Representação nº 177413. José Serra. Relator: Min. Joelson Dias. Acórdão de 10/08/2010. PSESS, 10/08/2010.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Propaganda eleitoral antecipada. Art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97. Multa. Mensagem de agradecimento. Jornal. Caracterização. Recurso Especial Eleitoral nº 19905. Fundação Pró-Cerrado e Diretório Estadual do

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Relator: Min. Fernando Neves. Acórdão de 25/02/2003. DJE, 22/08/2003.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RECURSO ELEITORAL - MULTA POR PROPAGANDA ELEITORAL VEICULADA ANTERIORMENTE AO PERÍODO ESTABELECIDO POR LEI. MENSAGEM DE POSSÍVEL CANDIDATO, PUBLICADA EM JORNAL, PARABENIZANDO MUNICÍPIO PELO ANIVERSÁRIO DE SUA FUNDAÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA VEDADA. ENTENDE-SE COMO ATO DE PROPAGANDA ELEITORAL AQUELE QUE LEVA AO CONHECIMENTO GERAL, AINDA QUE DE FORMA DISSIMULADA, A CANDIDATURA, MESMO QUE APENAS POSTULADA, A AÇÃO POLÍTICA QUE SE PRETENDE DESENVOLVER OU RAZÕES QUE INDUZAM A CONCLUIR QUE O BENEFICIÁRIO É O MAIS APTO AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. SEM TAIS CARACTERÍSTICAS, PODERÁ HAVER MERA PROMOÇÃO PESSOAL - APTA, EM DETERMINADAS CIRCUNSTÂNCIAS A CONFIGURAR ABUSO DE PODER ECONÔMICO - MAS NÃO PROPAGANDA ELEITORAL. Recurso Especial Eleitoral nº 15732. Jurandir Ferro do Lago Filho, José de Ribamar Viana e Procuradoria Regional Eleitoral do Maranhão. Relator: Min. Eduardo Alckmin. Acórdão de 15/04/1999. DJ, 07/05/1999.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. ELEIÇÕES 2014. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. ENTREVISTAS. PROGRAMA DE RÁDIO. Agravo de Instrumento nº 19679. Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, Rosângela Rosinha Garotinho Barros Assed Matheus de Oliveira, Suledil Bernardino da Silva, Rádio Jornal O Diário Ltda. e Ministério Público Eleitoral. Acórdão de 29/11/2016. DJE, 16/02/2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. ELEIÇÕES 2014. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. ENTREVISTA VEICULADA EM EMISSORA DE TELEVISÃO. AGRAVO QUE NÃO INFIRMA OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. ENUNCIADO SUMULAR 182 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA ANTECIPADA. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 21114. Jorge Sayed Picciani e Ministério Público Eleitoral. Relatora: Min. Maria Thereza de Assis Moura. Acórdão de 18/02/2016. DJE, 09/03/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. DIVULGAÇÃO DE FEITOS DE INTEGRANTE DE PARTIDO. ENALTECIMENTO DE GESTÃO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AUSÊNCIA DE PEDIDO DE VOTOS E DE MENÇÃO À CANDIDATURA OU PLEITO FUTURO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA, QUANTO À QUESTÃO DE FUNDO, PROVER O RECURSO ESPECIAL. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 448351. Pedro Paulo Carvalho Teixeira e Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de 25/02/2016. DJE, 17/06/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. DESVIRTUAMENTO. INOCORRÊNCIA. ENALTECIMENTO DAS QUALIDADES DE INTEGRANTE DE PARTIDO. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. INEXISTÊNCIA DE PEDIDO DE VOTOS E DE MENÇÃO À CANDIDATURA OU PLEITO FUTURO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 45 DA LEI Nº 9.096/95. DESNECESSIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. REENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS FATOS. NÃO CONFIGURAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 41989. Ministério Público Eleitoral, Diretório Estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Geddel Quadros Vieira Lima. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de 18/10/2016. DJE, 12/12/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. ELEIÇÕES 2016. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA (LEI DAS ELEIÇÕES, ART. 36-A). DIVULGAÇÃO DE MENSAGEM EM FACEBOOK. ENALTECIMENTO DE PARTIDO POLÍTICO. MENÇÃO À POSSÍVEL CANDIDATURA. AUSÊNCIA DE PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. NÃO CONFIGURAÇÃO. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DA LIBERDADE JUSFUNDAMENTAL DE INFORMAÇÃO. ULTRAJE À LEGISLAÇÃO ELEITORAL NÃO CONFIGURADO. RECURSO ESPECIAL A QUE SE DÁ PROVIMENTO. Recurso Especial Eleitoral nº 5124. Geraldo Augusto Alves Matosinho e Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de 18/10/2016. PSESS, 18/10/2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. PLACAS DE PLÁSTICO. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTOS. AUSÊNCIA. ART. 36-A DA LEI Nº 9.504/97. INCIDÊNCIA. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 924. Ministério Público Eleitoral, Nilson Solla e Alcimar Militão de Araújo. Relator: Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Acórdão de 26/06/2018. DJE, 22/08/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. ÁUDIO. DIVULGAÇÃO POR CARRO DE SOM, REDES SOCIAIS E MENSAGENS VIA *WHATSAPP*. PEDIDO DE VOTO. AUSÊNCIA. ART. 36-A DA LEI 9.504/97. PRECEDENTES. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 4346. Ministério Público Eleitoral, Roberto Bispo de Lima e Luciano Bispo de Lima. Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão de 26/06/2018. DJE, 28/08/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. PREFEITO. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ANTECIPADA. ART. 36-A DA LEI 9.504/97. DISCURSO PROFERIDO. EXALTAÇÃO. QUALIDADES PESSOAIS. AUSÊNCIA. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 24622. Ministério Público Eleitoral, Pedro Paulo Carvalho e outro. Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão de 11/09/2018. DJE, 23/10/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2016. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ANTECIPADA. ART. 36-A DA LEI 9.504/97. FACEBOOK. FOTOS COM O NÚMERO E SIGLA DO PARTIDO. DIVULGAÇÃO. PRÉ-CANDIDATURA. POSSIBILIDADE. PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. AUSÊNCIA. DESPROVIMENTO. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 13969. Ministério Público Eleitoral e Roberto Ferreira da Silva. Relator: Min. Jorge Mussi. Acórdão de 11/09/2018. DJE, 23/10/2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. CONFIGURAÇÃO. REITERAÇÃO DAS ALEGAÇÕES DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ELEMENTOS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 2947. Renato Vieira Faria e Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Acórdão de 30/05/2017. DJE, 30/06/2017.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 16ª e.d. São Paulo: Editora Edipro, 2016. (*Livro Eletrônico*).

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de Direito Eleitoral: Direito Material**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. v. 2

CONGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral**: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97, modificada pelas Leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03, 11.300/06 e 12.034/09. 10ª e.d. Curitiba: Juruá, 2010.

DALLARI, Adilson Abreu. **Pré-candidatos podem, sim, fazer propaganda eleitoral**. Interesse Público. Revista Consultor Jurídico, 21.06.2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-21/interesse-publico-pre-candidatos-podem-sim-propaganda-eleitoral>>. Acesso em: 21.09.2018.

FALCÃO, Márcio. **TSE ainda discute critérios para propaganda antecipada nas eleições**. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/tse-ainda-discute-criterios-para-propaganda-antecipada-nas-eleicoes-22022018>>. Acesso em: 21.09.2018.

GAZETA DO POVO. Kelli Kadanus. **Lula e Bolsonaro escancaram que são candidatos. É crime?** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/lula-e-bolsonaro-escancaram-que-sao-candidatos-e-crime-d1ytnr44qy78iclou29wf8bvo/>>. Acesso em: 21.09.2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016. (*Livro Eletrônico*).

GRAÇA, Michael Rodrigo Silva. **Pré-campanha: É possível a realização de despesas de cunho pessoal e impulsionamento nas redes sociais**. 26.06.2018. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI282565,71043-Precampanha+E+possivel+a+realizacao+de+despesas+de+cunho+pessoal+e>>. Acesso em: 21.09.2018.

GRESTA, Roberta Maia. ANDRADE NETO, João. **O que é propaganda eleitoral antecipada ilícita?**. Opinião e Análise. 24.06.2018. Disponível em: <[https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-e-propaganda-eleitoral-antecipada-ilicita-24062018#\\_edn3](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-e-propaganda-eleitoral-antecipada-ilicita-24062018#_edn3)>. Acesso em: 21.09.2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Apelo tem que ser explícito? Dilemas sobre a propaganda eleitoral antecipada nas eleições 2018**. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2018/03/22/apelo-tem-que-ser-explicito-dilemas-sobre-propaganda-eleitoral-antecipada-nas-eleicoes-2018/>>. Acesso em: 21.09.2018.

MENDES, Anna Paula Oliveira. O novo conceito de propaganda eleitoral antecipada: uma leitura à luz dos princípios da liberdade e da legalidade. **Estudos Eleitorais**. Vol. 12. n. 3. pp. 23-48. set/dez, 2017. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v12-n3.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v12-n3.pdf)>. Acesso em: 01.06.2018.

O ESTADÃO. Julia Affonso e Fausto Macedo. Procurador pede multa a Bolsonaro e Lula por propaganda eleitoral antecipada. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procurador-pede-multa-a-bolsonaro-e-lula-por-propaganda-eleitoral-antecipada/>>.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais. São Paulo: Atlas, 2008.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13ª e.d. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. 3ª e.d. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

ROLLO, Arthur. **Mudanças recentes na lei eleitoral geram insegurança a operadores do Direito**. Opinião. Revista Consultor Jurídico, 31.10.2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-out-31/mudancas-lei-eleitoral-gera-inseguranca-operadores-direito>>. Acesso em: 21.09.2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. Curitiba, 2010. 356 f. Tese de Doutorado (especialização em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio. **Direito Eleitoral Resumido**. Belo Horizonte: Inédita, 2000, p. 49-52.

TERRA, Felipe Mendonça. **Tempo de campanha eleitoral: por que não uma democracia para valer?**. Opinião. Revista Consultor Jurídico, 25.10.2015. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2015-out-25/campanha-eleitoral-nao-democracia-valer#\\_ftn3](https://www.conjur.com.br/2015-out-25/campanha-eleitoral-nao-democracia-valer#_ftn3)>. Acesso em: 21.09.2018.

ZACLIKEVIS, Wagner Luiz. A nova pré-campanha eleitoral da Lei nº 13.165 – O que mudou? (Debate realizado entre Carlos Neves Filho, Carla Cristine Karpstein e Guilherme de Salles Gonçalves). **Revista Brasileira de Direito Eleitoral - RBDE**. ano 9. n. 17. pp. 23-34. jul/dez, 2017. Belo Horizonte: Editora Forum, 2017.

Disponível em: <  
[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/RBras-Dir-Eleitoral\\_n.17.02.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RBras-Dir-Eleitoral_n.17.02.pdf) >. Acesso em: 01.06.2018

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral:** noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas). 3ª e.d. Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2012.