

Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2016

Em destaque

Em artigo, o PRE explica os limites legais à pré-campanha eleitoral



Foto: Velter Campanato/Agência Brasil

Em artigo publicado no site jurídico JOTA, no dia 27/01, o procurador regional eleitoral Patrick Salgado explica as mudanças feitas após a promulgação da Lei 13.165/15 quanto à propaganda antecipada, especialmente pela proximidade das eleições municipais, propondo balizas de atuação aos promotores eleitorais.

Os limites legais à pré-campanha eleitoral

Por Patrick Salgado Martins
Procurador Regional Eleitoral em MG. Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Sevilha. Mestre em Direito pela Universidade Federal de MG. Professor da Escola de Direito Dom Helder.

Com a nova reforma política (Lei n. 13.165/15) a propaganda eleitoral antecipada, considerada aquela ilícitamente realizada antes do período eleitoral (atualmente, até o dia 15 de agosto do ano das eleições), tornou-se uma figura praticamente obsoleta, pois restrita ao “pedido explícito de voto” (Lei das Eleições - LE, art. 36-A).

Se não bastasse a exigência desse novo requisito para sua configuração, ampliou-se o leque dos atos permitidos aos pré-candidatos nesse período anterior ao registro de sua candidatura, como a “menção à pretensa candidatura” e a “exaltação das qualidades pessoais”, com possibilidade de “cobertura dos meios de comunicação, inclusive via internet” (LE, art. 36-A).

O principal desafio aos aplicadores da lei eleitoral nas eleições municipais vindouras, portanto, está na aferição dos limites legais a esses atos da pré-candidatura, pois referido artigo 36-A não delimitou os meios empregados para a prática dos mesmos, pelo contrário, apenas trouxe seis exemplos de comportamento que não configurariam propaganda eleitoral antecipada, em cláusulas *numerus apertus*, vez

que usou a expressão “e os seguintes atos”.

Propõe-se o presente artigo a extrair da lei eleitoral os limites, balizas ou parâmetros para a prática desses atos de pré-campanha eleitoral, notadamente para impedir a influência do poder econômico e a consequente quebra da isonomia que deve reger o processo eleitoral.

Dessa forma, dentre os diversos princípios que regem a propaganda política, destacam-se a liberdade da manifestação de pensamento e as correspondentes legalidade e responsabilidade, especialmente no âmbito de um Estado Democrático de Direito (Constituição da República - CR, art. 5º, incisos II, IV e V), justificando-se a pretendida identificação de parâmetros normativos para as manifestações feitas em atos de pré-campanha.

Das três espécies de propaganda política legalmente regidas (Lei dos Partidos Políticos - LPP, art. 45 e LE, art. 36, caput e § 1º) a pré-campanha está proibida na propaganda partidária, que no ano eleitoral se restringe ao primeiro semestre e, em qualquer época, serve apenas para difundir seus programas partidários e promover a participação política feminina (LPP, art. 45-49), ainda que seja comum seu desvirtuamento pelos partidos (mais informações em <http://www.prmg.mpf.mp.br/eleitoral>), bem como está vedado qualquer ato similar ao da propaganda eleitoral, permitida apenas depois do dia 15 de agosto do ano eleitoral e até a véspera da eleição, e que visa convencer o eleitor a votar em determinado candidato, com ampla regulamentação legal (LE, art. 37-39 e 43-57).

Já na espécie da propaganda intrapartidária (no âmbito interno do partido e na quinzena anterior às convenções partidárias, LE, art. 8º) há amplo espaço de atuação do pré-candidato, pois lícitos os seguintes atos de pré-campanha, por exemplo:

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

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 (LE, art. 36-A, inc. II e III).

Nesses eventos “são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver”, sem que isso configure propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea, mas é vedado o uso de rádio, televisão e outdoor, sendo inclusive proibida a transmissão ao vivo das prévias partidárias (LE, art. 36, § 1º e 36-A, §§ 1º e 2º).

A pré-campanha, então, não se trata de propaganda partidária (divulgação do partido ou incentivo à participação feminina) ou mesmo de propaganda eleitoral (pedido de votos), mas está inserida no leque dos atos de propaganda intrapartidária (a seus filiados e simpatizantes), que é uma espécie de propaganda política, e, além desses atos, ao pré-candidato é possível pedir apoio político e divulgar sua pré-candidatura, suas ações políticas desenvolvidas ou que pretenda desenvolver, desde que não envolvam pedido explícito de voto, nos seguintes atos:

- (i) mencionar sua pretensa candidatura;
- (ii) exaltar suas qualidades pessoais;

- (iii) participar de 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;
- (iv) divulgar atos parlamentares e debates legislativos;
- (v) divulgar seu posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais;
- (vi) realizar, a expensas de partido político, reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias (LE, art. 36-A, caput e inc. I, IV, V e VI).

Dada essa amplitude de possibilidades ao pré-candidato, praticamente deixou de existir o conhecido ilícito eleitoral do “pedido implícito de votos”, já que “na exposição de plataformas e projetos políticos, já consta o pedido implícito” (TSE, AgR-AI n. 3381-61/CE, rel. Min. Marcelo Ribeiro, julgado em 31/3/2011) e a lei passou a exigir expressamente que o pedido de votos seja “explícito” (LE, art. 36-A, caput).

Quanto aos limites formais e materiais dos atos de pré-campanha e o controle financeiro dos gastos inerentes a esses atos, entendemos que, além dos limites legais apontados acima, numa interpretação sistêmica da Lei das Eleições, da Lei das Inelegibilidades e da própria Constituição da República (REspe n. 21141, rel. Min. Fernando Neves, DJ de 29/8/2003), observada a vedação expressa de propaganda eleitoral antes do dia 15 de agosto e do abuso de poder econômico no período da pré-campanha, o pré-candidato também deverá adequar seus atos aos limites da propaganda eleitoral dispostos na LE, arts. 37-39 e 43-57, ou seja, deverá observar as mesmas restrições de lugar (bem público etc.), de forma (outdoor, dimensões etc.) e de conteúdo (não ofensivo etc.).

Além disso, o pré-candidato não está autorizado a fazer qualquer gasto na divulgação ou confecção da sua propaganda política de pré-campanha, pois a arrecadação e aplicação dos recursos somente é permitida e controlada no espaço da campanha, ou seja, depois do registro de sua candidatura, observados os limites legais e por meio da conta bancária oficial (LE, art. 17-22-A).

As despesas desses atos de pré-campanha, acaso existentes, somente são autorizadas se inseridas na propaganda intrapartidária, com responsabilidade e controle exclusivo por parte dos partidos políticos, que deverão prestar contas anualmente.

Se assim não fosse teríamos a situação esdrúxula de considerarmos lícitos atos de pré-campanha, antes do dia 15 de agosto, em diversos outdoor e cavaletes espalhados pela cidade, custeados por um candidato detentor de maiores recursos financeiros ou financiado por empresas, ainda que ele não fizesse pedido explícito de votos, mas violando os valores basilares do processo eleitoral da igualdade e proibição do abuso, seguidos de atos de campanha moderados, depois do dia 15 de agosto, nos exatos termos da lei e sem o financiamento empresarial, atualmente inconstitucional.

Por essa razão concluímos que a única interpretação possível de ser aplicada à Lei das Eleições para os atos de pré-campanha, visando “preservar a essencial coerência, integridade e unidade sistêmica do ordenamento positivo” (RTJ 172/226-227), está na interpretação sistêmica, afastando esses atos dos equivalentes à propaganda partidária e eleitoral, aproximando-os dos atos de propaganda intrapartidária e identificando-os, ademais, na atuação política do pré-

candidato, com as mesmas balizas legais dos atos de propaganda eleitoral, desde que não feito pedido explícito de votos.

Uma vez desrespeitados esses limites pelos pré-candidatos, incumbe ao Ministério Público Eleitoral sua responsabilização pela propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea, com o pagamento de multa de até R\$ 25 mil, ou em valor equivalente ao custo da propaganda ilícita, se superior (LE, art. 36, § 3º), além da possível responsabilização por atos inerentes à conduta vedada, se agente público (LE, art. 73), e ao abuso de poder econômico, que poderão ensejar, além da multa de até R\$ 106 mil, a cassação posterior de seu registro de candidatura ou de seu diploma (LC 64/90, art. 22), além da desaprovação das contas partidárias (CR, art. 17).

Afinal, “há em tudo um limite que é perigoso transpor, porque, uma vez transposto, já não há processo de voltar-se atrás” (F. Dostoiévski).

Para ler o artigo no site, clique [aqui](#).

Notícias da PRE

22/01/2016 - Partidos políticos descumprem novamente regras da propaganda partidária

E são alvo de novas representações da Procuradoria Regional Eleitoral em Minas Gerais

Informativo da PRE-MG
Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2016
Edição: Assessoria de Comunicação Social
Ministério Público Federal