



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(ÍZA) DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE PERNAMBUCO.

Notícia de fato: 1.05.000.000229/2018-40
Representante: Procuradoria Regional Eleitoral em Pernambuco
Representada: Érica Clarissa Borba Cordeiro

PETIÇÃO INICIAL 11.811/2018-PRE/PE

(PI/PRR5/WCS/231/2018)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, por seu representante ao final assinado, vem, com base nos artigos 96, 36, § 3º, e 39, § 8º, da Lei das Eleições (Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997), propor **representação** em desfavor de **ÉRICA CLARISSA BORBA CORDEIRO**, também conhecida como **CLARISSA TÉRCIO**, brasileira, casada, CPF 059.677.514-83, com endereço profissional na Igreja Assembleia de Deus Ministério Novas de Paz, situada na Rua São Sebastião, 1.011, Piedade, Jaboatão dos Guararapes (PE), pela prática de propaganda eleitoral antecipada, conforme motivos de fato e de direito que adiante expõe.

1 Os FATOS

1. Conforme notícia de fato 1.05.000.000229/2018-40, anexa, autuada na Procuradoria Regional Eleitoral em Pernambuco, a representada CLARISSA TÉRCIO teve sua imagem divulgada por meio de cartazes de grande porte em via pública (*outdoors*) e em ônibus de grande circulação (*outbus*).
2. De acordo com os documentos que instruem a notícia de fato, foram posicionados nada menos do que **18 outdoors e 20 outbus**, com custo total de **R\$ 22.400,00**.



3. As peças publicitárias contêm imagem e nome da representada, com os seguintes dizeres: “Ouça Clarissa Tércio na rádio Novas de Paz, 101,7FM e 91,3 FM”, conforme se vê nas fotografias abaixo:





4. Um dos juízes eleitorais da Comissão de Propaganda Eleitoral do Recife, no exercício de poder de polícia, determinou retirada dos *outdoors* e dos *outbus*. A decisão já foi cumprida, segundo informação das empresas STAMPA OUTDOOR LTDA. e ROTA MÍDIA EXTERIOR, responsáveis pela confecção e afixação dos cartazes.

5. É fato notório que a representada CLARISSA TÉRCIO é “pré-candidata” às eleições de 2018, tanto que, em 29 de março de 2018, filiou-se ao Partido Social Cristão (PSC)¹ e, conforme notícias não desmentidas,² será candidata a deputada estadual nessas eleições.

2 O DIREITO

2.1 INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DAS NORMAS ELEITORAIS

6. Divulgação de imagem e qualidades pessoais por meio de cartazes em via pública (*outdoors*) e em veículos de grande circulação (*outbus*) deve ser interpretada à luz dos métodos tradicionais de interpretação jurídica, com a finalidade de aferir sua compatibilidade com a legislação em geral e com a eleitoral, em particular.

7. O Direito Eleitoral rege-se por diversos princípios, muitos previstos na Constituição da República. As normas eleitorais, como as normas jurídicas em geral, não devem ser interpretadas de forma isolada, mas em consonância, entre outros, com o princípio da igualdade e com o art. 14, § 9º, da Constituição, que busca prevenir e reprimir abuso de poder econômico.³

¹ “Clarissa Tercio ingressa no PSC e disputará vaga na Alepe”, Blog da Folha, *Folha de Pernambuco*, 29 mar. 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2u53PsD> > ou < <https://www.folhape.com.br/politica/blgi.aspx?iId=2419&month=3&year=2018> >; acesso em 5 jul. 2018.

² “Pastor presidente da Assembleia de Deus lança filha na disputa por mandato na Alepe”. *JM Notícia*, 30 mar. 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2KNcJ5s> > ou < <http://www.jmnoticia.com.br/2018/03/30/pastor-presidente-da-assembleia-de-deus-lanca-filha-na-disputa-por-mandato-na-alepe/> >; acesso em 5 jul. 2018.

“PSC segue apostando em evangélicos para fortalecer partido”. *Blog do Mário Flávio Política de A a Z*. Disponível em < <https://bit.ly/2KM9DOY> > ou < <http://blogdomarioflavio.com.br/vs1/psc-segue-apostando-em-evangelicos-para-fortalecer-partido/> >; acesso em 5 jul. 2018.

³ “§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)”.



8. Interpretar uma norma significa buscar seu alcance, conteúdo e significado, com a finalidade de decidir situações concretas. Para tanto, a hermenêutica jurídica desenvolveu diversos métodos de interpretação. Segundo PAULO BONAVIDES, a interpretação sistemática considera “a norma como parte de um sistema – a ordem jurídica, que compõe um todo ou unidade objetiva, única a emprestar-lhe o verdadeiro sentido, impossível de obter-se se a considerássemos insulada, individualizada, fora, portanto, do contexto das leis e das conexões lógicas do sistema.”⁴

9. O **princípio da isonomia** no Direito Eleitoral visa a garantir igualdade entre candidatas e candidatos na disputa eleitoral, para preservar equilíbrio e permitir as mesmas oportunidades, a fim de evitar que aqueles com maior fôlego econômico sejam beneficiados (ou, mais realisticamente, ao menos diminuir os benefícios decorrentes dessa desigualdade). Prática de conduta irregular promove disputa desigual entre candidatas e candidatos e fere o princípio constitucional da isonomia. Seria ingênuo negar o enorme prejuízo causado àqueles candidatos e candidatas que não dispõem dos mesmos recursos econômicos para promover-se.

10. Além disso, o art. 14, § 9º, da Constituição prevê edição de lei complementar para proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do abuso do poder econômico e político. O dispositivo deve ser interpretado de forma a dar efetividade ao mandamento constitucional de proteção à “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.”

11. Com vistas a garantir o princípio da igualdade de oportunidades nas campanhas eleitorais, somente a partir do registro da candidatura poderão ser realizados gastos por candidatos. Conseqüência lógica dessa regra é que pretensos(as) candidatos(as) não poderão realizar, de forma lícita, despesas com atos de pré-campanha, pois elas passariam ao largo do controle estatal, sem fontes e valores conhecidos do sistema de Justiça Eleitoral e, por isso mesmo, com muito mais potencialidade de abuso de poder (seja econômico, político ou de outra natureza).

12. De forma coerente com o sistema, o art. 36-A da Lei das Eleições (Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997), em seus incisos permissivos, indica as balizas em que se admite exposição de pré-candidatos sem previsão de gastos pelo interessado.⁵

⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 455.

⁵ “Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)



13. De acordo com o art. 36-A, I, IV e V, da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), são atos de pré-campanha permitidos, desde que não haja pedido expresso de votos: (i) “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) “divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos”; e (iii) “divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais”.
14. Divulgação de imagem como a descrita, em prol da representada, **não está autorizada pelo art. 36-A da Lei 9.504/1997**, que visa a promover debate político, salutar para a democracia.

I – a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

II – a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

III – 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; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

IV – a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

V – a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

VI – a realização, a expensas de partido político, de 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. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

VII – campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei. (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

§ 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do *caput*, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)”.



15. A lei proíbe veiculação de **outdoor** (art. 39, § 8º, da Lei 9.504/1997),⁶ em razão do grande alcance da propaganda e de seu alto custo. O alcance da propaganda é ainda maior quando a publicidade ocorre em ônibus que circulam continuamente pelas cidades. É proibido **utilização de outdoor, inclusive eletrônico** (art. 39, § 8º, da Lei 9.504/1997),⁷

16. Interpretação sistemática da lei leva inevitavelmente à conclusão de que não se podem admitir atos de promoção pessoal por meios de publicidade vedados pela legislação no período permitido da propaganda eleitoral, ou seja, tais atos devem seguir as regras da propaganda.

17. Entendimento contrário levaria à seguinte situação absurda hipotética: um pretense candidato arrecada recursos de pessoas jurídicas (o que é vedado pela legislação) e confecciona diversos *outdoors*, sem pedido expresso de votos, e os expõe até o dia 15 de agosto. Espalha faixas em postes públicos e joga panfletos (“santinhos”) nas vias públicas. Seriam esses atos de pré-campanha lícitos somente porque não conteriam pedido explícito de voto? A resposta negativa parece evidente.

18. As mesmas razões que levaram o legislador a proibir determinados meios de exposição de candidatas e candidatos no período eleitoral encontram-se presentes no período de pré-campanha: abuso de poder econômico na veiculação de *outdoors*; deterioração e uso indevido de bens públicos; poluição ambiental; mobilidade urbana etc. A requerida, porém, divulgou sua imagem e nome por meios ilícitos, isto é, por *outdoors* e *outbus*.

19. Por interpretação sistemática das normas que regem o Direito Eleitoral, as condutas narradas não devem ser toleradas pela Justiça Eleitoral, pois ferem o princípio da igualdade, ao criar desequilíbrio entre candidatas e candidatos com base em seu poderio econômico e político.

2.2 CONFIGURAÇÃO DE PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA

20. A caracterização de propaganda eleitoral antecipada na conduta da representada é nítida, porquanto buscou, de modo ostensivo e prematuro, impulsionar sua potencial

⁶ “§ 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante outdoors, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 [...] a R\$ 15.000,00 [...]”

⁷ “§ 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante outdoors, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 [...] a R\$ 15.000,00 [...]”



candidatura no pleito que se avizinha, configurando manifesta propaganda eleitoral antecipada. Isso se revela, com clareza e em destaque, na fotografia com o nome da pré-candidata, que divulgou sua imagem sob pretexto de divulgar a rádio na qual é locutora.

21. É importante destacar a preocupação do legislador, que proíbe a emissoras, a partir de 30 junho do ano da eleição, transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato (art. 37, § 1º da Resolução 23.551/2018)⁸.

22. Esse gênero de iniciativa lamentavelmente se vem tornando comum nos anos eleitorais, oportunidade em que pré-candidatos – sobretudo aqueles que possuem capacidade econômica, projeção social em grupos como os religiosos ou projeção nos meios de comunicação – apelam para toda sorte de expediente a fim de atrair atenção de eleitoras e eleitores, com o objetivo inegável de cooptar-lhes os votos.

23. A expressão utilizada pelo legislador no art. 36-A da Lei 9.504/1997 – “pedido explícito de voto” – não significa pedido **expresso** de voto. Sobre o tema, as palavras do eleitoralista RODRIGO LÓPEZ ZILIO são esclarecedoras:

O debate sobre o limite de conteúdo dos atos de pré-campanha abarca a exata compreensão do que consiste um pedido explícito de voto. Com efeito, pedido explícito é o realizado de forma direta, sem subterfúgios ou circunlóquios. No entanto, esse pedido explícito pode ser concretizado de forma textual (“*preciso do seu voto*”, “*quero seu voto*”) ou mesmo de forma não textual. O pedido textual, em síntese, sempre emprega a palavra “voto” ou uma expressão de igual equivalência (*v.g.*, sufrágio). **De outra parte, embora não adote formalmente a palavra voto, o pedido não textual emprega um conjunto de frases, expressões (ex. slogan de campanha anterior), símbolos, números e outros elementos de referência que guardam pertinência direta com o ato de votar.**⁹

24. Em consequência, deve a Justiça Eleitoral aplicar à representada as sanções apropriadas, por sua conduta ilícita.

⁸ “§ 1º A partir de 30 de junho do ano da eleição, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista no § 2º e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário (Lei nº 9.504/1997, art. 45, § 1º).”

⁹ ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2018, p. 383. Sem destaque no original.



2.3 JURISPRUDÊNCIA SOBRE A MATÉRIA

25. Ainda que referente às eleições 2016, o Tribunal Superior Eleitoral, recentemente, no julgamento do agravo regimental no agravo de instrumento 9-24, fixou critérios norteadores para casos de propaganda eleitoral antecipada.¹⁰

26. Segundo informações do sítio eletrônico Consultor Jurídico, tendo em vista que o acórdão ainda não foi publicado, um dos critérios refere-se ao uso de elementos reconhecidos como caracterizadores de propaganda. Nesse caso, se não houver pedido explícito de votos, não haveria ilicitude. Porém, há ressalva, como transcrito a seguir:

Todavia, a opção pela exaltação de qualidades próprias para o exercício do mandato, assim como a divulgação de plataformas de campanha ou plano de governo acarreta, sobretudo quando a forma de manifestação possua uma expressão econômica minimamente relevante, obedecendo os seguintes ônus e exigências: a) impossibilidade de utilização de formas proscritas (proibidas) durante o período oficial (outdoor, brindes) se considerados com conteúdo eleitoral; b) respeito ao alcance das possibilidades do “pré-candidato médio”, sendo que eventuais excessos serão examinados sob o viés do abuso de poder econômico nos casos concretos.¹¹

27. Considerando que outdoors implicam realização de gastos e que constituem prática vedada pela legislação eleitoral, os atos combatidos nesta representação caracterizam ilícito eleitoral, qual seja, propaganda eleitoral fora do período permitido.

28. Mesmo entendimento adotou o Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, para as eleições de 2018:

Recurso. Representação. Eleições 2018. Propaganda eleitoral extemporânea. Improcedência. Outdoor. Caráter eleitoreiro. Configuração. Desnecessidade de pedido explícito de votos. Prévio conhecimento. Comprovação. Aplicação de multa. Provimento parcial.

1. Configura propaganda eleitoral extemporânea a ampla divulgação do nome público de pré-candidato, por meio de outdoor, com o nítido propósito de se fazer conhecido perante a população, antes do período permitido por lei;

2. Recurso a que se dá parcial provimento, para impor ao representado a sanção de multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97.¹²

¹⁰ “TSE fixa critérios sobre limites de propaganda em campanhas”. *Tribunal Superior Eleitoral*. 26 jun 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2IPbelp> > ou < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/tse-fixa-criterios-sobre-limites-de-propaganda-em-campanhas> >; acesso em 5 jul. 2018.

¹¹ “Veja como ficará a pré-campanha eleitoral, com a decisão do TSE”. *Consultor Jurídico*. 27 jun 2018. Disponível em < <https://bit.ly/2KxDE99> > ou < <https://www.conjur.com.br/2018-jun-27/rodrigo-cyrineu-veja-pre-campanha-decisao-tse> >; acesso em 5 jul. 2018.

¹² TRE da Bahia. Representação 0600083-90.2018.6.05.0000. Relator designado: Juiz PAULO ROBERTO LYRIO PIMENTA. 21 mar. 2018, ainda sem publicação.



2.4 PRÉVIO CONHECIMENTO

29. Há provas do prévio conhecimento exigido pelo art. 40-B da Lei 9.504/1997,¹³ tendo em vista que a representada foi notificada pelo juiz da propaganda eleitoral para retirar os *outdoors* e *outbus*, conforme mandados de notificação que instruem esta representação.

3 CONCLUSÃO

30. Divulgação de imagem de notória pré-candidata por meio de *outdoor* e *outbus* configura ato ilícito e deve ser enquadrada como propaganda eleitoral antecipada, pelos seguintes motivos: (i) a Constituição da República prevê proteção da legitimidade das eleições contra influência de abuso de poder econômico; (ii) candidatas e candidatos não podem realizar gastos antes do requerimento de registro de candidatura; (iii) os atos de pré-campanha disciplinados no art. 36-A da Lei 9.504/1997 e ali admitidos não envolvem custos; (iv) *outdoors* e peças assemelhadas são meios de publicidade vedados durante a campanha eleitoral.

4 PEDIDOS

31. Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral, por meio da Procuradoria Regional Eleitoral em Pernambuco, requer:

- a) citação da representada para apresentar defesa no prazo de dois dias, conforme previsão do art. 8º da Resolução 23.547, de 18 de dezembro de 2017, do Tribunal Superior Eleitoral;
- b) procedência do pedido, para aplicar-se a multa prevista no art. 36, § 3º, da Lei 9.504/1997, no máximo do limite legal, devido à utilização de *outdoors* e *outbus*.

Recife (PE), 5 de julho de 2018.

[Assinado eletronicamente.]

WELLINGTON CABRAL SARAIVA
Procurador Regional Eleitoral Substituto

¹³ “Art. 40-B. A representação relativa à propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja por ela responsável. Parágrafo único. A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda.”