

PROPAGANDA ELEITORAL

Meton Vieira Filho*

I - Conceito

II - Competência da Justiça Eleitoral

III - Atribuições do Ministério Público

I.1 Conceito

I.1 Considerações Gerais

I.2 Princípios, Limitações, Garantias e Abusos

I.3 Espécies

I.4 Formas de Realização

I.1 Considerações Gerais

Sem embargo de suas peculiaridades, instuídas tais pela própria adjetivação de "eleitoral", a publicidade que se leva a efeito, quer das agremiações políticas, quer de individualidades (propostas estas à escolha concorrencial das Urnas), é, nada mais, nada menos, do que um dos aspectos de fenômeno mundial denominado propaganda.

Daí porque, se figuram de conveniência algumas considerações sobre a própria propaganda, de um modo geral, antes de se delimitar especialmente, o que se compreende como propaganda eleitoral.

A propaganda, como atividade de manipulação, a nível consciente ou inconsciente, de símbolos, mitos, normas, necessidades, valores, sentimentos, emoções ou instintos humanos, busca persuadir e/ou estimular aos indivíduos (a que ela se destina), a fazer ou deixarem de fazer alguma coisa.

Séculos atrás e até meados do século passado, a propaganda sempre se fez de modo simples e direto e, se mostrou sutilmente "apelativa", de algum ou alguns dos fatores psico-determinantes retromencionados, isto se deu por mera coincidência ou intuição. No entanto, modernamente, a propaganda passou a desenvolver e utilizar técnicas próprias, ao mesmo tempo que os resultados de pesquisas científicas, ao ponto de, hodiernamente, ter-se transformado numa gigantesca indústria, de concentração de poderes endo e exo sociais. nesse entremeio, dado o uso de técnicas científicas, a propaganda, já atrevidamente reivindica foros de ciência.

Abstraído este aspecto polêmico, de caracterização de possível natureza científica da propaganda atual, ou ainda, qualquer locubração maniqueísta, sobre o bem ou o mal que a propaganda presta, tem-se que esta, hoje em dia, é um poderoso instrumento de manipulação ou formação das consciências.

As considerações a seguir transcritas, vêm como que talhadas ao assunto.

"... A propaganda não é apenas um grande negócio, mas é também uma indústria de alto poder - alguns até a chamam de ciência..."

... Quer consciente, quer subconscientemente, todos nós somos influenciados, para o bem ou para o mal, pela publicidade.

Quem é que possui e maneja esta poderosa e persuasiva máquina comercial? Como é que ela funciona?...

... De que espécie de soma estamos falando? De nada menos que US\$ 150 bilhões por ano, dos quais, segundo a revista "THE ECONOMIST", as comissões das agências de propaganda chegam próximas de US\$ 23 bilhões...

... A publicidade moderna custa caro. Os comerciais de televisão podem chegar a custar dezenas de milhares de dólares (ou o equivalente), assim como anúncio amplos nos

jornais e nas revistas. Será que as pessoas os lerão? Será que lembrarão deles? Sentir-se-ão movidas a fazer o que sugerem? Para garantir-se de que as pessoas o façam, a ciência desempenha agora um papel cada vez mais importante na preparação da publicidade. Equipamento que acompanha o movimento dos olhos dos expectadores por meio de raios infravermelhos, rapidamente revela qual a parte do lay-out que chama mais atenção. Mas, mesmo então, as vendas têm de depender de estimular a vontade de comprar. Os psicofisiológicos afirmam ter a resposta, ao verificarem a reação do cérebro. Mas permanece o fato simples: "Quanto mais apreciado for um comercial de TV, mais persuasivo será", informa o centro OGILVI de Pesquisas e Desenvolvimento"... (Revista "Awake"! Seminonthly, Portuguese Edition, vol. 69, n.º 3, February 8, 1988).

É, assim, a propaganda, o uso de técnicas, refinadas ou grosseiras, sofisticadas ou rudimentares, empregadas legalmente envolvendo despesas, por parte de quem as utiliza, com o objetivo de induzir outrem a aceitar aquilo que se apregoa, sejam bens, idéias, coisas e/ou pessoas.

A propaganda eleitoral, é o emprego de tais meios, com vistas ao angariamento de apoio popular, por adesão ou preferência aos Partidos Políticos, seus programas, bem assim aos candidatos destes.

Visto isto, em rápida sinópse, passaremos a observar agora, sob que princípios orientadores se rege a propaganda eleitoral.

1.2. Princípios, Abusos e Restrições de Propaganda Eleitoral

1.2.1 São princípios norteadores da propaganda eleitoral, os que a seguir passarão a ser catalogados e rapidamente comentados:

a) Liberdade do exercício do direito de informação e opinião

Na jurisprudência do Egrégio TSE, a este respeito, encontra-se caso, cuja ementa, do respectivo julgado, é suficiente para caracterizar o ponto em questão. Diz a ementa, o seguinte:

"Habeas corpus.

Propaganda Eleitoral.

Determinada pelo TRE/PB a suspensão de divulgação de noticiário cuja matéria interferisse na campanha eleitoral, com a prisão dos responsáveis, em caso de desobediência. Afastada a ameaça de prisão em flagrante (art. 347, C. E.), foi concedida a ordem para tornar sem efeito as decisões que interfiram no livre exercício do direito de informação e opinião".

Por seu turno, o art. 298, do Código Eleitoral, consagra esse princípio, ao determinar que "ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados".

Vê-se, assim, que é princípio básico da propaganda eleitoral, o do livre exercício do direito de informação e opinião. Mas, como um corolário sistemático e lógico, temos o que segue, que é a do controle da propaganda, pela Justiça Eleitoral.

b) Controle legal:

Como o enunciado, aligeiramente, poderia dar a entender, não se trata de qualquer cerceamento ao princípio anterior, da liberdade do exercício do direito de informação e opinião, mas sim, de salutar meio de equilíbrio, de controle da licitude dos "meios nela empregados", consoante com o já mencionado art. 298, do C.E..

A lei, ao dizer que "A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral em recinto aberto, não depende de licença da polícia (art. 245, C.E.), dá uma indicação clara da liberdade de propaganda, antes mencionada.

Por outro lado, como no caso, por exemplo, a comunicação que se deve fazer à Polícia, assim do comício ou do local onde este irá se realizar, mencionados nos parágrafos 1º

e 2º, do art. 245, em hipótese alguma, implicam no poder concedido à autoridade policial, de deferir a realização do ato. Tão-somente, no dever que esta tem, de providenciar, com respeito à manutenção da ordem, no local.

Busca-se, portanto, através destes dois princípios, já mencionados - o da liberdade do exercício do direito de informação e opinião e do controle da propaganda, o ponto de equilíbrio na realização de tal direito. Mas, não somente com tal finalidade, é exercício o controle. Este princípio se potrai, em sua ação de equilíbrio, no que respeita aos demais, que se lhe seguem.

Vejamos, portanto, um outro princípio, aplicável à propaganda eleitoral:

c) Iguamente quanto as oportunidades: e gratuidade.

"O poder que confere uma liberdade pública todos o recebem igualmente: todos têm o direito de propriedade, igualmente a liberdade de imprensa, a de ensino, a liberdade de comércio, mas nem todos têm condições de usá-las igualmente, pois há os mais fortes e os mais fracos, como os escrupulosos e os menos escrupulosos. A liberdade pública tende assim ao abuso de poder pelo mais forte e ao confisco por aqueles da liberdade em detrimento dos mais fracos.

A liberdade do comércio, por exemplo, tende à concentração econômica, que é a eliminação do menos forte, e em conseqüência, tende a liberdade a se destruir ela mesma, ou mais exatamente a se modificar em privilégio". (CHARLES BIEDERMANN, "LES SYSTEMES REPRESENTATIFS AVEC ELECTIONS POPULAIRES", in Fávila Ribeiro, "DIREITO ELEITORAL", FORENSE, 1ª Ed., - 1976, p. 292).

Essa desigualdade de meios, entre os homens, tão magistralmente observada pelo mestre alemão, levou o legislador brasileiro a tentar mitigá-la, através de um certo nivelamento no uso da propaganda eleitoral.

Parodiando a Lei Magna, poder-se-ia dizer que todos são iguais, perante a propaganda eleitoral, pelo menos, na hipótese da sistemática legal. Pobres e ricos, cultos e ignorantes, grandes e pequenos, todos dispõem do mesmo lapso de tempo e do mesmo espaço gratuito, para expor suas idéias e dizer do que seriam capazes.

Da ação da Justiça Eleitoral e do Ministério Público - principalmente destes dois - estarão sempre a depender o êxito ou o fracasso, daquela igualdade, buscada na lei, com vistas à veracidade do concurso eleitoral. Quanto mais ágeis e prontas, vierem a ser as ações conjugadas destas duas instituições, tanto mais igualitária possível, virá a ser a concorrência dos disputantes. Isto porque, como já se viu, com respeito às próprias liberdades públicas, "nem todos têm condições de usá-las igualmente, pois há os mais fortes e os mais fracos, como os escrupulosos e os menos escrupulosos".

Sobre o tema, o Colendo TSE, assim pontificou:

"Propaganda eleitoral paga. Abuso do poder econômico. Tendo em vista que a autorização para propaganda por meio de anúncio ou encarte de candidato ou de Partido Político significará a ampliação do privilégio aos mais poderosos, economicamente, o que não deve acontecer, a consulta foi respondida de forma negativa". (Res. n.º 12.418, B.E. n.º 415, p. 97).

Da sistemática adotada, decorre a gratuidade, que é deferida através da reserva de tempo, que é distribuído eqüitativamente entre os candidatos, nas emissoras de radiodifusão e televisão, para a propaganda gratuita dos postulantes aos cargos eletivos.

Este aresto, do Egrégio TSE, é pertinente do ponto de vista que se vem destacando, servindo, inclusive de balizamento do assunto:

"Gratuidade na imprensa Oficial e em emissoras de rádio e televisão de propriedade de órgãos públicos, na divulgação de matérias relativas à vida jurídica e financeira

dos Partidos. O cumprimento dos arts. 109 da Lei n.º 5.682/71 e 173 da Resolução n.º 10.785/80, será disciplinado por oportunas instruções sobre a matéria". (Ac. n.º 11.925, B.E. n.º 398, p. 40).

Dito isto, passemos ao próximo princípio:

d) Inexistência de censura prévia:

Por ser livre o direito de informação e opinião, para que este se exercite, independe de prévia censura pela autoridade pública. A tanto não chega o controle legal ou poder de polícia.

Em memorável decisão, que não obstante atenta a específico ordenamento resolucional, o Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, consagrou o princípio, da inexistência de censura prévia, nestes termos:

"Transmissão Gratuita de Sessão Pública pela Rede Nacional de Rádio e Televisão para difusão do programa partidário.

Segundo a Resolução n.º 10.291/77, que regula a mencionada transmissão, o TSE não deve exercer qualquer censura prévia, cabendo exclusivamente ao Presidente do Diretório Nacional do Partido interessado a responsabilidade pelos abusos eventualmente cometidos". (BOLETIM ELEITORAL, n.º 387, p.82). Res. n.º 11.708.

Tem-se, portanto, como princípio salutar, o da inexistência de censura prévia, na propaganda eleitoral.

E, por último, faz-se menção ao: último dos princípios informadores da propaganda eleitoral, que é o princípio da responsabilidade:

e) Princípio da Responsabilidade:

Por este princípio, se tem que pelos abusos cometidos, são responsáveis determinadas pessoas, especificadas na lei, que responderão civil e/ou criminalmente por elas.

Por exemplo, esclarece o art. 241, do Código Eleitoral, que:

"Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-se-lhes solidariedade nos excessos praticados por seus candidatos e adeptos".

Ao ademais, o Código alçou à categoria de fatos criminosos especiais, o de divulgar, dolosamente, através de propaganda fatos inverídicos, que se relacionem a Partidos Políticos ou a candidatos, desde que tais fatos sejam suficientes em influenciar o eleitorado.

Da mesma forma, a calúnia, a difamação ou a injúria na propaganda eleitoral ou visando fins de propaganda, são puníveis, sem embargo de outros danos, de ordem comercial, negociais, morais, etc., que podem ser objeto de ação reparatória, de ordem civil.

Também se colocou na categoria de ilícito eleitoral, o fato de "Escrever, assinalar ou fazer pinturas em muros, fachadas ou qualquer logradouro público para fins de propaganda eleitoral, empregando qualquer tipo de tinta, piche, cal ou produto semelhante", assim como "Colocar cartazes, para fins de propaganda eleitoral, em muros, fachadas ou qualquer logradouro público".

De igual forma, a colocação de faixas em logradouros públicos, assim como a utilização de organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios são tidos como crimes, na esfera da propaganda eleitoral.

Outros ilícitos, decorrentes da propaganda eleitoral, são os que dizem respeito a execução de propaganda, qualquer que seja a sua forma, em língua estrangeira e a participação do estrangeiro ou brasileiro que não tiver no gozo de seus direitos políticos, em

atividades partidárias, inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos, incorrendo nas mesmas penalidades o responsável pelas emissoras de rádio ou televisão que autorizar transmissões, de que participem tais estrangeiros ou brasileiros, assim como o diretor do jornal, que lhes divulgar os pronunciamentos.

Este disciplinamento, é encontrado nos arts. 322 a 337, do Código Eleitoral, sendo suficiente para dar uma mostra de como o princípio da responsabilidade, se acha ínsito na matéria da propaganda eleitoral.

Por sua vez, com a menção deste último, se encerram os princípios norteadores da propaganda eleitoral.

Passaremos, agora, a observá-la pelos limites que são impostos.

1.2.2 Limitações da Propaganda Eleitoral.

São normas legais limitadoras da propaganda eleitoral, as seguintes:

1) A propaganda de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após a respectiva escolha pela Convenção (Art. 240, C.E.). V. Ac. n.º 8.169. B.E. 423, p. 650.

2) É vedada, desde 48 horas antes até vinte e quatro horas depois da eleição, qualquer propaganda política mediante radiodifusão, televisão, comícios ou reuniões públicas (Art. 240, § único, C.E.). Bol. 407, p. 326.

3) A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, é obrigada a mencionar, sempre, a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionistas. (Art. 242, C.E.).

4) Não será tolerada a propaganda de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem pública e social ou de preconceitos de raça ou classe que provoque animosidade entre as forças armadas ou contra elas, ou delas contra as classes ou instituições civis. (243, I e II).

5) Da mesma forma, não se permitirá a propaganda de incitamento de atentado contra pessoas e bens, de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública, que implique em oferecimento, promessa ou solitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza. (Art. 243, III, IV e V).

6) Nesse rol de vedações, se inclui a propaganda que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos, da mesma forma como por meio de impressos ou objeto que pessoa, inexperiente ou rústica, possa confundir com moeda. (Art. 243, VI e VII).

7) Outra limitação imposta à propaganda eleitoral é que não se permite esta, quando prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou ao outra qualquer restrição de direito, igualmente quando caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública. (Art. 243, VIII e IX).

8) Também não será permitida a propaganda sonora, feita através de alto-falantes ou amplificadores de voz, que são instalados nas sedes dos Partidos e em veículos, três meses que antecedem às eleições, quando esta se faça a menos de 500 metros, das sedes do executivo federal, dos Estados, Territórios e respectivas Prefeituras Municipais. (Art. 244, § único, I e II).

9) A mesma propaganda sonora, referida no item anterior, é defesa, quando feita a menos de 500 metros, das Câmaras Legislativas Federais, Estaduais e Municipais, dos Tribunais Judiciais, dos hospitais e casas de saúde, das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento, da mesma forma que dos quartéis e outros estabelecimentos militares. (Art. 244, § único, III, IV e VI).

10) Indica-se também, como outra limitação à propaganda, a de que, quando feita esta por meio de cartazes, a afixação destes só é permitida, quando levada a efeito em painéis ou quadros, destinados exclusivamente a este fim e em locais indicados pelas Prefeituras, para utilização de todos os Partidos, em igualdade de condições. (Art. 245, § 3º).

11) Por expressa determinação legal, "É proibida a propaganda por meio de anúncios luminosos, faixas fixas, cartazes colocados em pontos não especialmente designados e inscrições nos leitos das vias pública, inclusive rodovias". (Art. 247).

12) Nos termos do art. 12, da Lei n.º 7.508, de 4.7.86, que instituiu normas sobre a propaganda eleitoral, para as eleições de 15.11.86, sem que até agora tivesse ocorrido qualquer modificação, "A propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, circunscrever-se-á única e exclusivamente ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral, com a expressa proibição de qualquer propaganda paga".

13) Temos ainda, que "a propaganda dos candidatos às eleições de âmbito municipal só poderá ser feita pelas emissoras de rádio e televisão cuja outorga tenha sido concedida para o respectivo Município, vedada a retransmissão em rede". (Art. 250, VI).

14) E, finalmente, traz-se à atenção, a proibição, da divulgação por qualquer meio, até quinze dias antes do pleito do resultado de prévias ou testes eleitorais. (Art. 255).

São estas, as limitações impostas à propaganda eleitoral.

Mas, ao mesmo tempo em que se colocam certas restrições, ao exercício da propaganda, lhe são proporcionadas garantias, como veremos, a seguir.

1.2.3. Garantias da Propaganda Eleitoral.

Como ficou dito, de início, livre é o exercício do direito de informação e opinião. E para tornar efetiva esta liberdade, a lei cerca de garantias, o exercício de tal direito.

A primeira de tais garantias, se encontra no Código, no seu art. 248, quando estabelece que "Ninguém poderá impedir a propaganda eleitoral, nem inutilizar, alterar ou perturbar os meios lícitos nela empregados".

Ao dizer "ninguém", a lei procura dar o maior alcance ou amplitude à garantia, aí se incluindo autoridades, particulares, empresas, instituições, etc. Em outros termos, ninguém.

De tal monta é esta garantia legal, que a lei a reforça com outras adicionais, de ordem penal, nestes termos:

"Inutilizar, alterar ou perturbar meio de propaganda devidamente empregado:

Pena - detenção até seis meses e pagamento de 90 a 120 dias-multa".

"Impedir o exercício de propaganda:

Pena - detenção até seis meses e pagamento de 30 a 60 dias-multa". (arts. 331 e 332, do Código Eleitoral).

Uma outra garantia, relacionada com a propaganda, é a que diz respeito à prioridade postal, assegurada pelo art. 239, do Código, nestes termos:

"Aos Partidos Políticos é assegurada a prioridade postal durante os 60 (sessenta) dias anteriores à realização das eleições, para remessa de material de propaganda de seus candidatos registrados".

Assim como a anterior, existe o asseguramento cominatório desta garantia, através do art. 338 do Código, que assim dispõe:

"Não assegurar ao funcionário postal a prioridade prevista no art. 239.

Pena - detenção de 30 a 60 dias-multa".

Vistas - como foram - a vôo de pássaro, as garantias confirmatórias da propaganda eleitoral, passaremos agora aos abusos que soem ocorrer, quando no desempenho desse direito. Ac. n.º 6.414, B.E. 323, p. 289, Res. n.º 10.513, B.E. 330/332, p. 102.

1.2.4. Abusos

Ante o fascínio que exerce o uso da propaganda, através dos recursos da moderna tecnologia, de par com as crescentes pretensões e envolvimento políticos das elites econômicas, bem assim do estreito regramento legal vigente, com respeito à propaganda, fácil é entender a ocorrência de freqüentes abusos na propaganda eleitoral, com deficiente atuação

da justiça competente, que não se vê aparelhada suficientemente, para fazer face à desvolta ostentação do poderio econômico, através da propaganda ou às investidas ilícitas da mais variada ordem.

Não obstante, isso tudo, sempre que as situações de abuso vierem a ser identificadas, tem sido exemplar a atuação da Justiça e do Ministério Público eleitorais, como a jurisprudência em torno da matéria, vem sendo profícua em mostrar.

Os casos a seguir trazidos à colação, cuidados pela Justiça Eleitoral, são configuradores de formas de abusos e por si só, são suficientes para montar um quadro do elenco de abusos, mas, sem embargo disso, não é exaustivo, posto que a criatividade humana, mormente no que tange ao engodo e à fraude, não tem limites.

Vejamos então, tal casuística exemplificativa:

"Propaganda eleitoral indireta pelas empresas de rádio, televisão e jornalísticas.

Segurança concedida, em parte, às emissoras de rádio e televisão, assegurando-lhes a divulgação de noticiários sobre comícios a serem realizados e de breves trechos ou cenas daqueles já realizados (Resolução n.º 11.955/84)" Ac. n.º 8.230. B.E. n.º 423, p. 677.

Como se vê, uma das maneiras pelas quais alguém ou algum grupo pode buscar levar vantagem sobre outrem é através da propaganda indireta, que pode assumir mil formas e só a situação concreta é que vai poder dizer se se trata ou não de uma propaganda daquele tipo.

Outra situação em que podem se verificar abusos é quando profissionais de rádio e televisão, que mantêm contato permanente com o público, procuram tirar vantagem de tal circunstância, para favorecer suas próprias candidaturas. É o que veremos, em seqüência:

"Eleição. Propaganda eleitoral. Profissional de rádio e televisão.

A teor da Resolução TSE n.º 9.670, de 1974, os profissionais de rádio e televisão, com vínculo contratual anterior, podem continuar exercendo suas atividades, desde que não utilizem do programa para fazer, direta ou indiretamente, propaganda eleitoral". Res. n.º 13.014. B.E. n.º 423, p. 706.

"Radialista. Propaganda partidária proibida, com infração de normas da Resolução n.º 12.924/86, Habeas Corpus indeferido". Ac. n.º 8.227, B.E. n.º 423, p. 672.

Propaganda Eleitoral. Eleições em 15.11.86.

Durante o período de campanha eleitoral, de 15 de agosto a 15 de novembro, é vedado a qualquer candidato manter programa, no rádio ou na televisão, que implique, direta ou indiretamente, programa eleitoral, ressalvado o disposto no art. 27 da Resolução n.º 12.924/86".

Outra forma de abuso, muito comum em anos de eleição, é a que se mostra, jurisprudencialmente, a seguir:

"Propaganda eleitoral de candidato ainda não escolhido na Convenção Partidária.

Recurso julgado prejudicado". (Ac. n.º 8.169, B.E. n.º 423, p. 650).

De igual forma, a Superior Corte Eleitoral, já teve oportunidade de conhecer e julgar hipóteses, dadas como abusivas (e nas quais, em determinadas circunstâncias, poderão realmente vir a ocorrer abusos, que são as seguintes:

"Eleições de 15.11.86.

Na propaganda eleitoral gratuita através da televisão, pode ser exibidas imagens de comícios em geral que se constituam em material histórico". (Res. n.º 13.102, B.E. n.º 423, p. 720).

Mandado de Segurança. Campanha eleitoral. Propaganda. Resolução n.º 12.368, de 1985.

A propaganda para que, a título de divulgar evento artístico procura promover determinado candidato, ainda que de forma oblíqua, viola o texto da Resolução n.º 12.368, de 1985".

"Propaganda eleitoral indireta pelas empresas de rádio, televisão e jornalísticas.

Julgado prejudicado o pedido das empresas jornalísticas.

Segurança concedida, em parte, às emissoras de rádio e televisão, assegurando-lhes a divulgação de noticiários sobre comícios a serem realizados e de breves trechos ou cenas daqueles já realizados (Resolução n.º 11.955/84). (Ac. n.º 8.230, B.E. n.º 423, p. 677).

Como é por demais sabido, existem locais apropriados, para a colocação de propaganda impressa. Daí porque, em abusos daí decorrentes, vem o Egrégio TSE, assim decidindo:

"Propaganda. Cartazes. Out-doors. Lei n.º 7.508/86, art. 8º, Resolução 12.924, art. 79. Código Eleitoral, art. 246.

1. Não é permitida a propaganda por meio afixado em quadros ou painéis. (out-doors) de empresas de publicidade".

2. Inteligência dos arts. 8º da Lei 7.508/86 e 246 do Código Eleitoral. (Res. n.º 13.064, B.E. n.º 423, p. 716).

Uma outra variante desse abuso é a propaganda paga. Vejamos como a Corte Superior vem entendendo o assunto:

"Propaganda eleitoral paga.

Reclamação respondida nos termos da Resolução n.º 12.959, no sentido da proibição de qualquer propaganda paga, sendo vedada, também, qualquer propaganda eleitoral no rádio e na televisão, ressalvado o disposto no art. 27, VII, da Resolução n.º 12.924/86" (Res. n.º 12.960, B.E. n.º 422, p. 601).

"... Quanto à propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, somente poderá voltar a ser feita, se o art. 12, da Lei n.º 6.091 for alterado" (Res. n.º 12.258, B.E. n.º 411, p. 522).

"Propaganda eleitoral ilegal.

Pedido de reparação do prejuízo causado pela propaganda paga, através de determinação do TSE para que os candidatos lesados se utilizem dos meios de comunicação com igual tempo de publicidade também paga. Pedido indeferido por falta de amparo legal". (Res. n.º 12.304, B.E. n.º 412, p. 616).

Propaganda paga. Rádio e Televisão. Partidos Políticos. Divulgação de princípios programáticos.

É vedado aos Partidos Políticos, em período pré-eleitoral, realizar propaganda paga pelo rádio e televisão, mesmo visando a simples divulgação dos princípios programáticos da agremiação". (Res. n.º 12.981, B.E. n.º 606).

A respeito de debates entre candidatos, colecionam-se os seguintes arestos, configuradores de possíveis situações onde poderão ocorrer abusos:

"Eleitoral. Entrevista de candidato. Eleições de 15.11.85. Lei n.º 7.332/85, art. 10, § 5º Resolução n.º 10.445.

Não podem os candidatos à eleição de 15.11.85 conceder entrevista, individualmente, a emissoras de rádio e televisão. Proibição inscrita no art. 10, § 5º, da Lei n.º 7.332/85, e o art. 76, da Resolução n.º 10.445/78". (Res. n.º 12.384, B.E. 414, p. 32).

Debates partidários em programas de rádio e televisão (art. 250, I, do C.E.).

1. É exigida a participação simultânea de candidatos de todos os Partidos num mesmo programa. (Res. 11.337).

2. Não é permitida a participação isolada de um candidato em um mesmo programa, horário e emissora, em diferentes dias, mesmo que fique assegurada a presença individual de candidatos dos demais Partidos" (Res. n.º 11.428, B.E. n.º 375, p. 613).

"Processo de consulta. Debates partidários através de emissoras de rádio e televisão, fora do período de sessenta dias do art. 250-II, do Código Eleitoral.

1. Podem ser realizados debates partidários através de emissoras de rádio e televisão, mas fora do período de sessenta dias a que se refere o art. 250-II, do Código Eleitoral (interpretação do art. 12 da Lei n.º 6.091/74).

2. Natureza especial dos programas de debates interpartidários, a que devem comparecer os candidatos convidados, de agremiações partidárias diversas, assegura a

participação de representante de cada Partido organizado no Estado respectivo (interpretação do art. 76, da Resolução TSE n.º 10.445/78)". - (Res. n.º 11.337, B.E. n.º 375, p. 599).

Propaganda eleitoral. No rádio e na televisão, circunscrever-se-á exclusivamente ao horário gratuito disciplinado pela Justiça Eleitoral (art. 12, da Lei n.º 6.091, de 15.08.74). O debate com candidatos no rádio ou na televisão, embora patrocinado e conduzido por entidade, qual a Ordem dos Advogados, a que se devem creditar isenção e imparcialidade, constitui modalidade proibida de propaganda, nos sessenta dias anteriores ao pleito, nas eleições gerais, de âmbito estadual (art. 250, do Código Eleitoral, com a redação dada pela Lei n.º 6.339/76; Circulares n.º 51, de 25.06.82, do Tribunal Superior Eleitoral" (Ac. n.º 7.141, B.E. n.º 384, p. 25).

Debates interpartidários em programas de rádio e televisão, fora do período de sessenta dias anteriores ao pleito. Representação dos Partidos e competência de sua designação.

Os convites que deverão ser espontâneos, oriundos dos dirigentes ou responsáveis pelas emissoras de rádio e televisão, locais ou em rede nacional, serão encaminhados por intermédio dos Partidos Políticos a que pertençam os candidatos convidados, nos termos das instruções que integram a resposta à consulta". (Res. n.º 11.419, B.E. n.º 384, p. 65).

"Resolução n.º 12.129 - Transmissão de Programa partidário do PDT nos 180 dias que antecedem o pleito de 15.11.85.

inexistência de proibição para transmissão (Resolução n.º 11.866, art. 1º, II), por não se tratar de eleições gerais, de âmbito estadual ou municipal". (Res. n.º 12.129, B.E. n.º 407, p. 326).

Destes destaques, passaremos a um outro, abuso igualmente de grande incidência, que se verifica na propaganda em bens particulares. Êi-los:

"Propaganda em bens particulares. Posturas Municipais. Em bens particulares, é livre a fixação de propaganda eleitoral pelo detentor de sua posse, através de escrita ou pinturas nos muros ou fachadas, não sendo tolerada, porém, propaganda que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito (Código Eleitoral, art. 243, VIII)". (Res. n.º 13.046, B.E. n.º 423, p. 710).

"Eleições. Propaganda. Bens particulares. A proibição contida no item I, do art. 19, da Resolução TSE n.º 12.924, aplica-se aos bens particulares, objeto do art. 79, da mesma Resolução, no que pertine à propaganda por meio de luminosos, faixas e cartazes tipo outdoor". (Res. n.º 13.059, B.E. n.º 423, p. 715).

"Propaganda em bens particulares. Posturas municipais. Em bens particulares, é livre a fixação de propaganda eleitoral pelo detentor de sua posse, não sendo tolerada, porém, propaganda que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito". (Res. n.º 13.046, B.E. n.º 423, p. 710).

Por fim, deseja-se apresentar os seguintes julgados, afeiçãoados ao tema do abuso, no exercício da propaganda eleitoral:

"Recurso de Diplomação.

A violação das normas de propaganda eleitoral pode dar lugar ao recurso contra a expedição do diploma (Código Eleitoral, art. 262, inciso IV c/c art. 222). Na falta desse recurso, não há porém, como cancelar o diploma expedido em favor de candidato eventualmente responsável pela referida violação". (Ac. n.º 7.958, B.E. n.º 406, p. 262).

"Diplomação. Alegação de emprego de processo de captação de sufrágio vedado por lei. Pretensão formulada contra facção do mesmo Partido Político. Ocorrendo omissão na constituição de comitê de propaganda em eleição municipal, e se para ela contribuiu o Partido, falece-lhe legitimidade para pleitear, na sua falta, a cassação do diploma dos candidatos vitoriosos em seu proveito. Agravo a que se nega provimento". (Ac. n.º 7.811, B.E. n.º 396, p. 11).

"I. Recurso especial. Não se conhece de recurso especial, no qual se configuram os pressupostos do art. 276, do Código Eleitoral.

II. Impugnação. Propaganda eleitoral. Não há mero capricho da impugnação a candidatos cuja propaganda pode parecer ostentação de poder econômico. O que desmerece é carência de prova". (Ac. n.º 6.853, B.E. n.º 375, P. 40).

Diz, ainda, o art. 222, do Código, ser anulável a votação, quando viciada através do emprego de processo de propaganda vedado por lei.

Estes, aqui, mostrados, são em linhas gerais, os principais abusos, geralmente ocorrentes na casuística eleitoral. Com isto, se encerrará a parte relativa a abusos, passando-se brevemente para as principais formas de realização da propaganda eleitoral.

1.4. Formas de Realização.

Antes de serem catalogadas as diversas formas em que se faz a propaganda eleitoral, iremos partir de suas espécies, que são as seguintes:

a) Espécies:

Partidária;

Individual (feita após a escolha pela Convenção partidária).

Gratuita;

Paga;

Direta;

Indireta;

b) Por seu turno, a propaganda pode se veicular através das seguintes formas:

Pelo rádio;

Pela TV;

Pela imprensa escrita: jornais, encartes, etc;

Cartazes e outros impressos;

Em bens particulares: pichações, luminosos, faixas fixas, cartazes tipo out-door;

Por profissionais de rádio e TV, como candidatos;

Pesquisas de opinião pública;

Por impressos: folhetos, "santinhos", adesivos, etc.;

A título de divulgar evento artístico, promovendo candidato de forma oblíqua;

Entrevistas;

Comícios;

Em circuito fechado: "TV executiva";

Passeatas;

Noticiários sobre comícios;

Participação de autoridades e outras pessoas na propaganda eleitoral gratuita;

Transmissão individual em programas, de candidato;

Comitês;

Por órgãos da Administração Pública direta ou indireta;

Por meio de anúncio ou encarte;

Debates entre candidatos;

Subliminar;

Inscrição em logradouro público;

Inscrição em via pública;

Carros de som;

Amplificadores e alto-falantes;

Outros meios.

Examinemos, agora, a competência da Justiça Eleitoral.

II. Competência da Justiça Eleitoral.

Ao fazer frente ao fenômeno da propaganda, encontra-se a Justiça Eleitoral suficientemente munida de atribuições, com que fazer frente à problemática.

É certa a inexistência de um feixe de competências atinentes ao tratamento da propaganda, sendo, assim, o próprio modo de ser, desse ramo especializado do direito, com

alicerce em seguro e exclusivo Capítulo da Constituição Federal, o bastião inexpugável, para o balizamento dos limites da ação dos exercentes do direito à propaganda.

Com efeito, se há, no elenco do ordenamento do sistema judiciário brasileiro, uma atividade específica, que seja ágil, flexível, neutra e, ao mesmo tempo, teleológica, esta é, sem a menor dúvida, a Justiça Eleitoral.

Diversamente de outros departamentos do Direito, em que a competência é exaustivamente definida ou simplista, por sua própria natureza, como no Direito Administrativo, por exemplo, a competência, no Direito Eleitoral, muitas vezes vem de ser estabelecida na concretude da casuística, sem embargo das situações usuais, de tradicional conteúdo e jurisdição eleitorais.

Diversamente do que ocorre nos Direitos Processuais, Civil e Penal, v.g., em que a competência se faz exaustiva e longa, no Direito Eleitoral, jamais é terminativa, dada a largueza de seu objeto. Em muitos casos, pelo conteúdo da matéria, a competência, preliminarmente, vem a lume e ressaí robustecida.

Mas nada aí, fica deixado ao arbítrio ou ao capricho das circunstâncias. Ao nosso ver, melhor paradigma não se encontraria, para uma agilização do desempenho jurisdicional, no Brasil, senão do que no Direito Eleitoral.

A este respeito, encontramos em "NOMOS", Revista do Curso de Mestrado de Direito, da Universidade Federal do Ceará, em trabalho da lavra do Professor FÁVILA RIBEIRO, sob a titulação de "A JURISDIÇÃO ELEITORAL", trecho que vem a calhar sobre o tema. Vejamos:

"... Foi colocado ao dispor da Justiça Eleitoral todo o equipamento funcional, de várias naturezas, para exercício de controle sobre as atividades relacionadas à participação popular no processo político, visando a garantir a autenticidade dos pronunciamentos eleitorais, em todos os atos pertinentes à direta tomada de decisão reservada ao povo, ou para efetivação da escolha de seus representantes..."

"... Na realidade o que houve foi um equacionamento teleológico, estando a Justiça Eleitoral munida de diferentes tipos de competências adaptadas às mais variadas circunstâncias. Significa dizer que cada aspecto contemplado na escala de competência da Justiça Eleitoral possui polivalentes potencialidades, legiferativas, administrativas ou jurisdicionais, em conformidade com as circunstâncias a enfrentar.

Aproveitando a lição de EURICO REDENTI, é possível divisar no acervo de competência da Justiça Eleitoral as três posições manifestamente decisórias que o Estado assume no tocante ao Direito: dispor, observar e garantir." (Derecho Procesal Civil, trad. de Santiago Sentis Melendo e Marino Ayerra Redin, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa - América, V.I, p. 6 - in "NOMOS", Fortaleza, 5, 1986, p. 1 e 3).

Dentro dessa precisa colocação doutrinária, tudo se acha resumido, sistematizado e antevisto. Com efeito, mais querer dizer, seria redundância pura. Toda a importante faina da Justiça Eleitoral, no que respeita à propaganda, pode-se resumir nestes três verbos: dispor, observar e garantir.

Essa faina, de dispor, observar e garantir, que é designada à Justiça Eleitoral, lhe dá uma gama de faculdades, no tocante à propaganda, ao ponto de lhe ensejar uma conseqüente responsabilidade, quase sem limites.

Toda a jurisprudência que foi vista e toda a casuística eleitoral, sobre a matéria (existente e por há de vir), são exemplos da competência da Justiça Eleitoral, no que toca à propaganda. Não obstante, apenas como meramente exemplificativas, são trazidas à lume as emendas a seguir, demonstradoras da gama de problemas, que são encarregados à Justiça Eleitoral, no tocante à propaganda:

"Propaganda política. Horário. Distribuição.

A consulta objeto deste processo, está prejudicada por força da Resolução expedida em decorrência do julgamento pertinente ao processo n.º 8.112 - DF". (Res. n.º 16.061, B.E. n.º 423, p. 715).

"Reexame de decisão que proibiu a participação de autoridades e outras pessoas na propaganda eleitoral gratuita - indeferido: obedeceu ela aos termos da lei votada pelo Congresso Nacional e tem fundamento nas próprias necessidades do pleito". (Res. n.º 13.071, B.E. n.º 423, p. 718).

"Consulta em matéria de propaganda eleitoral: a) fracionamento dos cinco minutos do horário gratuito; b) alteração do horário diurno.

À letra (a) responde-se negativamente. O fracionamento, proibido na Resolução TSE n.º 10.445/78 - (art. 23, § 7º), encontra respaldo no art. 250 - III, do Código Eleitoral: divisão do horário em períodos de 5 (cinco) minutos (precedentes do TSE).

À letra (b) responde-se afirmativamente, em parte. Permanecem as duas horas diárias porque está na Lei. Admite-se, porém, uma hora, se das 9 às 18 horas. E a segunda, inalterável de acordo com a Lei, das 20 às 23 horas. Essa alteração se estende às emissoras de rádio, valendo o horário para todo o País. (Res. n.º 11.454, B.E. n.º 379, p. 70).

"Propaganda eleitoral gratuita.

A fixação de horário para sua realização deve obedecer ao disposto no § 7º, do art. 23, da Resolução n.º 10.445/78, não sendo permitido seu fracionamento em períodos menores, ou sua reunião em períodos maiores". (Res. n.º 11.458, B.E. 379, p. 72).

"Não há na legislação do país nada que proíba a divulgação, análise e crítica dos resultados de pesquisas de opinião pública e de prévias eleitorais relativas ao próximo pleito, salvo nos quinze dias anteriores a ele". (arts. 255 do C.E. e 69 da Resolução n.º 10.445/78) - (Res. 11.516, B.E. 379, p. 77).

"Propaganda eleitoral gratuita.

Não atendimento do disposto na Resolução n.º 86/85 - TRE/PR (Anexo 1 A), que estabelece a antecedência mínima de três horas na entrega à emissora de gravação da propaganda. Reclamação julgada improcedente". (Res. n.º 12.376, B. E. 414, p. 30).

"Não comprovou o reclamante as vagas e imprecisas reclamações de que o TRE/MS não vem cumprindo o dever de fiscalizar a propaganda eleitoral. Por outro lado, o órgão reclamado, além de negar tal falta, oferece vários documentos que provam o regular exercício de seu dever de fiscalizar. Reclamação indeferida". (Res. 12.413, B.E. n.º 414, p. 37).

"Eleitoral. Propaganda partidária. Horário gratuito. Redistribuição de tempo. Reclamação.

Reclamação formulada pelo PFL contra o TRE/RJ., sobre redistribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão. Recusada a devolução do tempo pleiteado pelo PFL". (Res. 12.342, B.E. n.º 422, p. 582).

"Consulta n.º 6.599. Classe 10ª D.F. (Brasília).

Propaganda. Reunião Partidária. Televisão. Circuito Fechado.

Permitida a realização de Convenção ou reunião partidária na modalidade "TV Executiva", desde que, nos termos da Resolução n.º 10.445, de 20/06/78, não acessível ao público. Proibida sua divulgação pelas estações de televisão comercial ou estatal, consoante o art. 12, da Lei n.º 6.091, de 15/08/74". (Res. n.º 11.418, B.E. n.º 380, p. 58).

"Acórdão n.º 8.060 - Mandado de Segurança. Propaganda Eleitoral. Determinado pelo TRE/PB o fechamento de emissora local, a divulgação de qualquer noticiário que interfira na campanha política, e a prisão dos responsáveis, em caso de desobediência.

Concedida a liminar para que os impetrantes possam exercer os atos próprios de sua profissão, com estrita obediência às determinações contidas na lei n.º 7.332/85 e Resoluções do TSE". (Ac. n.º 8.060, B.E. n.º 423, p. 632).

"Não poderá a Justiça Eleitoral restringir os locais indicados pelas Prefeituras para a propaganda eleitoral". (Res. n.º 12.341, B.E. n.º 414, p. 87).

"Propaganda eleitoral.

Os Tribunais Regionais Eleitorais devem impedir, por intermédio do DENTEL, qualquer tipo de propaganda paga, no rádio e na televisão (Lei 6.091/74, art. 12 e Resolução n.º 10.445, art. 17). (Res. n.º 11.380, B.E. n.º 375, p. 607).

Como se pode ver, por esta simples amostragem, de assuntos variados, vastíssima e não sujeita a exaustiva descrição, é a competência da Justiça Eleitoral, no que diz respeito à propaganda.

A esta altura, vejamos onde se coloca a ação do Ministério Público, na problemática ora estudada.

III. Atribuições do Ministério Público.

A propaganda, como vimos no início e ao correr deste trabalho, dado o seu largo alcance e penetração nas massas populares, inclusive com repercussões de caráter cultural e social, é merecedora do apoio e ao mesmo tempo do cuidado, do poder estatal.

Deixá-lo ao "laissez faire, laissez passer", seria adotar absenteísta postura estatal frente a importante aspecto da vida, de imprevisível resultado social, mormente no âmbito das democracias latinas, onde a passionalidade popular seria fácil presa da gana de desenfreados e gananciosos agrupamentos político-ideológicos. Daí a importante missão do Ministério Público, nesta difícil tarefa, incumbida à Justiça, de cuidar da propaganda eleitoral.

Sobre estes aspectos mencionados, de alcance cultural e social da propaganda, diz-nos DAVID VICTOROFF, o seguinte:

"S. ALCANCE CULTURAL Y SOCIAL.

No podemos limitar el estudio de los efectos de la publicidad al examen de sus repercusiones en la vida económica. La publicidad, al desbordar ampliamente el sector de la industria y el comercio, ejerce su influencia en muchas otras áreas. Sabemos, por ejemplo, que deja su huella tanto en ciudades y pueblos, transformando entoces profundamente el ambiente cotidiano del hombre moderno. También sabemos la influencia que para escándalo de los puristas ejerce en la lengua. (Véase R. Étimble, "Parlez-vous français", Gallimadr, París, 1964, pp. 247 a 263). Hemos podido comprobar asimismo que el empleo de procedimientos publicitarios tiende a modificar no solo el estilo de las campanas electorales, sino también las costumbres de la misma política. Por otra parte, muchas veces se há hincapié sobre los estrechos lazos que existen entre la publicidad y la cultura de masas (Véase, en especial, E. MORIN, "L' ESPIRIT DE EMPS", Grasset, París, 1962, pp. 137 y ss). En efecto, todo lleva a pensar que rige entre ambas um juego complejo de influencias recóprocas, todavía mal diluciado en sus pormenores, aunque claramente discernible en sus vectores preponderantes: la publicidad, sin dejar de nutrirse de una cultura de masas, desempeña a cambio um papel primordial em su formación". (DAVID VICTOROFF, "LA PUBLICIDAD Y LA IMEGEN" (Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1980, p. 24).

Como se vê, a propaganda eleitoral, pela repercussão que pode ter e efetivamente tem, junto à sociedade, é, no nosso país, objeto de preocupação estatal.

Neste contexto é que avultam as atribuições do Ministério Público, como elemento motivador - e aqui, muitas vezes como o próprio agente, da ação estatal.

As atribuições do Ministério Público, neste setor, ao contrário do que se poderia imaginar, ante a observação do clássico desempenho do Órgão, não se exaure na lei eleitoral, onde praticamente não aparece.

Mas, ao contrário do que isto possa parecer, à primeira vista, onde mais presto e desenvolto, age o Ministério Público, é em matéria eleitoral.

Com efeito, se alguém, em detalhado e minucioso ordenamento legal, recebe cem ou mais atribuições funcionais, por mais que sejam, seus poderes se esgotam, no ponto em que tais atribuições se completam. Mas, ao contrário, se alguém recebe poderes para agir, sem que tais venham a ser delimitados, em seqüencial listagem, seus poderes serão tantos quantos necessários se fizerem.

É o que vem de ocorrer, com o Ministério Público Eleitoral, face à problemática da propaganda, conforme exposta, nesta monografia.

Em quaisquer dos pontos mencionados e qualquer outros que venham a surgir (dada a impossibilidade de qualquer sistematização nesse sentido), a sua ação se afigura necessária, como impulsionador da reação estabilizadora, contra a ação marginal aos limites da lícita publicidade política.

Pode-se mesmo dizer, que não existem limites ao desempenho do Ministério Público, nesta faina que se acaba de mencionar, de defesa da legalidade, na disposição, fiscalização e controle da publicidade. Mutatis mutandis, seria como se o Ministério Público funcionasse como o antígeno orgânico, ante a invasão da ilegalidade. O que determina a sua ação é a própria ocorrência da ilegalidade e não algum estatuto de competências, que lhe predeterminasse a ação.

Daí, a avultada importância de Ministério Público eleitoral, no processo da propaganda respectiva.

Com estas considerações, outrossim, fica encerrado o presente trabalho, sobre a propaganda eleitoral.

Esperamos que tenham sido de algum interesse para os colegas, assim como para quantos, venham a ter gosto pela matéria.

PUBLICAÇÕES CONSULTADAS:

1. Direito Eleitoral, FÁVILA MONTEIRO, Forense, Rio de Janeiro, 76.
2. Código Eleitoral.
3. La Publicidad y la Imagen, David Victoroff, Editorial Gustavo Gili, S.A., Barcelona, 1980.
4. Abuso do Poder Econômico do Direito Eleitoral, Aroldo Mota, Fortaleza, Abril de 1985.
5. Nomos, Revista do Curso de Mestrado da UFC, vol. 5, n.º 1, Fortaleza, 1986.
6. Awake, Semimonthly, February, first, 1988, Brooklyn, N.Y.
7. Boletins Eleitorais.