

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELLE BEATRIZ CORTIANO NAGAKURA

REFLEXÕES SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DO CONTROLE À PROPAGANDA
ELEITORAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

CURITIBA

2019

MARCELLE BEATRIZ CORTIANO NAGAKURA

REFLEXÕES SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DO CONTROLE À PROPAGANDA
ELEITORAL NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharela em Direito, da
Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas,
da Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Prof. Dra. Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2019

A Acir Cortiano, com saudade e com amor.

AGRADECIMENTOS

Ao meu avô Acir, agradeço e dedico este que é o resultado da minha segunda graduação na UFPR. Sua partida durante a elaboração desta pesquisa fez redobrar meus esforços, ao lembrar carinhosamente de cada palavra de incentivo e acolhida.

À minha mãe Beatriz, à minha tia-madrinha Cristina e à minha irmã Camille, o núcleo familiar que sempre foi fonte de apoio incondicional e sábio aconselhamento, além de extraordinária força feminina que não cabe em palavras. Ao Luis, minha mais agradável companhia, agradeço os incansáveis carinho e paciência.

À minha orientadora, Professora Eneida Desiree Salgado, pelo enriquecedor acompanhamento que, para além de gerar o presente trabalho, suscitou em mim um espírito questionador e crítico que permanecerá de forma indelével. À Professora Tailaine Cristina Costa, agradeço a pronta solicitude em ler e contribuir para este texto.

Às Professoras Ana Claudia Santano e Luciana Panke, pesquisadoras que inspiraram as linhas deste trabalho e que atenciosamente aceitaram o convite para avaliá-lo.

Ao Professor Marcos Wachowicz, que desde o início da graduação acolheu minhas criações e depositou confiança em meu trabalho. Estendo, aqui, os agradecimentos a meus colegas do Grupo de Estudos em Direito Autoral e Industrial, na certeza de que estes cinco anos foram desafiadores e edificantes.

Às minhas chefes, Regiane e Stephanie, e aos colegas do Setor de Artes, Comunicação e Design da UFPR que diariamente incentivam meu desenvolvimento humano e profissional. À minha amiga Patricia, em especial, pelo cuidadoso aconselhamento e infinita paciência, serei sempre grata.

A todos os docentes com quem nestes cinco anos tive a oportunidade de conviver, aprender e trocar experiências, e aos colegas que comigo dividiram as carteiras do Prédio Histórico da Santos Andrade. Estendo o agradecimento, ainda, àquelas amigas e amigos das vivências extraclasse, sempre presentes.

Agradeço, por fim, a oportunidade de concluir meu segundo bacharelado em uma universidade pública, com ensino gratuito e de qualidade e, sobretudo, defensora de princípios democráticos e inclusivos. Àqueles que, junto de mim, lutam diária e incansavelmente pelo reconhecimento e articulação destes valores, agradeço e dedico também esta produção acadêmica, na esperança de que dias mais aprazíveis virão.

“A liberdade diz respeito a nosso direito de questionar tudo.”

“A linguagem da comunicação sempre precisará ser renovada.”

Ai Weiwei

RESUMO

A presente pesquisa presta-se a refletir sobre os impactos que as restrições à propaganda eleitoral geram na plena realização das garantias fundamentais, especialmente dos agentes participantes do processo de eleição dos representantes políticos no Brasil. Pelo exame da legislação que regula a matéria eleitoral, expõe-se o rol de controles previstos no ordenamento voltados a enquadrar a comunicação das campanhas eleitorais a regras de forma e de conteúdo, discorrendo sobre os modos como a mensagem atinge ou deixa de atingir o destinatário final. Em análise a dados referentes a eleições presidenciais das últimas duas décadas, argumenta-se sobre a potencial inconstitucionalização dos dispositivos que limitam excessivamente as práticas comunicacionais, em vista do advento de regras mais recentes que atingem as mesmas finalidades alegadas para as restrições anteriormente sancionadas. Por fim, disserta-se a respeito do caráter multifuncional dos direitos eleitorais, enfatizando o papel vital do poder público em prover mecanismos para o fortalecimento da participação política, de forma que os canais de comunicação entre candidatos e eleitores sejam cada vez mais transparentes e informativos. A conclusão dessas reflexões aponta no sentido da necessária revisão dos controles regulatórios, para que a eventual imposição de limites seja pautada pelos critérios do teste tripartite, reduzindo os riscos de arbitrariedade ou opressão de grupos minoritários na construção da proposta democrática. Além disso, resta evidenciada a constante necessidade de reafirmação dos direitos fundamentais na esteira do processo eleitoral, reforçando a liberdade de manifestação e o direito à informação dos eleitores para a consolidação permanente da arena de debate político.

Palavras-chave: Propaganda eleitoral. Liberdade de expressão. Direito à informação. Direitos fundamentais. Democracia.

ABSTRACT

This research aims to reflect on the impacts that restrictions on electoral advertising generate in the complete realization of fundamental guarantees, especially of those participating in the process of electing political representatives in Brazil. By examining the legislation that regulates the electoral matter, the text exposes the list of controls in the legal system aimed at regulating the communication of electoral campaigns in form and content, discussing how the message reaches or fails to reach the addressee. Analyzing data from presidential elections of the last two decades, it is argued about the potential unconstitutionality of rules that excessively limit communication practices, given the advent of more recent standards that achieve the same purposes alleged for previously sanctioned restrictions. Finally, the paper discusses the multifunctional character of electoral rights, emphasizing the vital role of the public power in providing mechanisms for strengthening political participation, so that the channels of communication between candidates and voters are increasingly transparent and informative. The conclusion points to the necessary revision of regulatory controls, in order that the eventual imposition of limits is guided by the tripartite test criteria, reducing the risks of arbitrariness or oppression of minority groups in the construction of the democratic proposal. In addition, the constant need for reaffirmation of fundamental rights in the wake of the electoral process remains evident, reinforcing the freedom of speech and the right to information for the electorate, aiming the permanent consolidation of the political debate arena.

Keywords: Electoral advertising. Freedom of speech. Right to information. Fundamental rights. Democracy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 A TRATATIVA DA PROPAGANDA ELEITORAL NO BRASIL.....	11
2.1 LIBERDADE, INFORMAÇÃO E CONTROLES: O PANORAMA DO ATUAL ORDENAMENTO	13
2.2 OS LIMITES FORMAIS E MATERIAIS À PROPAGANDA ELEITORAL	18
2.3 A REPERCUSSÃO NO ELEITORADO (E NA DEMOCRACIA)	23
3 NOVOS CONTROLES ELEITORAIS E A INCONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS LIMITES ANTERIORES.....	30
3.1 A EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS MAIS RECENTES	35
3.2 MANUTENÇÃO DOS LIMITES ANTERIORES E O CAMINHO À INCONSTITUCIONALIZAÇÃO.....	43
4 O IMPRESCINDÍVEL RESGATE DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS NO DIREITO ELEITORAL	52
4.1 A MULTIFUNCIONALIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ELEITORAIS.....	53
4.2 QUEM PERDE COM AS RESTRIÇÕES À PROPAGANDA ELEITORAL?.....	57
4.3 O FORTALECIMENTO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS PELA VIA DO DIREITO ELEITORAL	63
5 CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS.....	74

1 INTRODUÇÃO

O procedimento eleitoral ocupa posição de destaque dentre as peças estruturais da alternativa democrática. Sendo um sistema, materializado em um conjunto de atos que logicamente guardam estreita relação entre si, é nítido que a adoção de reformas em cada um desses aspectos estimula, em maior ou menor grau, a manifestação de consequências nos procedimentos restantes. Assim, é possível inferir que mudanças impostas em quaisquer das fases do processo eleitoral acabam por movimentar todas as engrenagens que compõem esse sistema, evidenciando resultados a curto, médio ou longo prazo.

Notoriamente, não se está diante de um fenômeno pontual ou inédito: alterações nos mecanismos da disputa eleitoral são registradas desde que as regras do jogo foram estabelecidas e adotadas. A despeito disso, é pertinente sublinhar que tais modificações não originam efeitos de igual intensidade na integralidade do processo. Assim como há reformas que passam praticamente despercebidas, há também aquelas que promovem profundas regenerações em práticas sedimentadas ao longo de toda a aplicação de determinada etapa do procedimento eleitoral. Os impactos que resultam destas últimas, naturalmente, tendem a ser mais vigorosos do que aqueles provenientes de uma mera lapidação no processo, exigindo que todo o sistema seja reajustado para receber a reestruturação.

Para garantir a adequada consonância entre o ordenamento jurídico e a realidade fática – ou ao menos buscar o cenário mais próximo desse ideal –, as mudanças devem estar alicerçadas em argumentos estáveis que as justifiquem, respeitando a observância aos princípios constitucionais eleitorais e também às garantias individuais dos atores que são parte do processo de escolha e representação democrática.

Não obstante cada situação concreta demandar uma análise que atenda às suas especificidades, via de regra assimila-se que, caso determinada reforma implique em violações a quaisquer das diretrizes estruturantes do sistema eleitoral, origina-se um impasse que deve tão logo ser solucionado, sob o grave risco de prejudicar a efetivação de direitos fundamentais daqueles que participam do exercício da democracia.

A fim de observar os efeitos das recorrentes metamorfoses a que o sistema eleitoral é submetido, é necessário, em um primeiro momento, identificar o substrato

dessas mudanças, qual seja, a legislação eleitoral brasileira, desde as previsões constitucionais às resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, transitando pelo Código específico da matéria e pelas leis em sentido estrito que regulam o tema. Delineado este pano de fundo, é possível destacar aspectos individuais do procedimento eleitoral, de modo a suceder a uma leitura detida dos corolários favoráveis e prejudiciais que as transfigurações na regulamentação eleitoral têm promovido, especialmente sob o enfoque dos direitos fundamentais.

Dentro do recorte proposto no presente trabalho, a atenção volta-se, sobretudo, para os dispositivos que regulam as campanhas e, mais especificamente, regem a propaganda eleitoral. O foco é pautado no exame da repercussão das limitações à liberdade de expressão e ao acesso à informação, tanto para o eleitorado quanto para os próprios sustentáculos da democracia. Essa leitura permite elencar e qualificar as razões invocadas pelo legislador ao impor tais restrições, verificando sua adequação, sua necessidade e sua proporcionalidade junto ao ordenamento jurídico.

Uma vez não realizados estes requisitos de maneira satisfatória, é possível que se esteja diante de uma hipótese de flagrante ofensa aos direitos fundamentais, dado que limitados em desacordo com a necessária observância aos valores estruturantes do sistema eleitoral e da proposta democrática.

Para ilustrar o diagnóstico que está sendo esboçado, o estudo recorre a duas recentes reformas na regulamentação eleitoral – que, muito embora não sejam exclusivamente direcionadas a modificar esse aspecto específico do procedimento, operaram profundas alterações nos modos de execução da propaganda eleitoral –, a fim de fazer sua leitura à luz dos princípios constitucionais eleitorais e também do cenário vigente. São elas (a) a proibição de doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e (b) a definição de um teto máximo de gastos na elaboração destas campanhas.

Procedendo ao atento exame dos dispositivos que oficializaram as mudanças, a fim de identificar as justificativas por detrás de sua aplicação, é possível conjecturar algumas das potenciais consequências dessas renovações no pleito, de modo a reputá-las por critérios de pertinência e adequação.

De posse desta leitura, a pesquisa procede ainda à análise de dados das edições eleitorais submetidas às novas regras, confrontando-os com informações provenientes de eleições anteriores às reformas no texto debatidas. Esse paralelo oferece subsídios para avançar ao patamar seguinte do estudo, focado em elaborar

reflexões sobre a potencial inconstitucionalização dos dispositivos que limitam excessivamente as práticas comunicacionais, quando considerados os resultados alcançados pelo regramento mais recente.

No capítulo conclusivo, busca-se aproximar de uma abordagem crítica a respeito da incompletude do tratamento dos direitos fundamentais no exercício da democracia pela via eleitoral, considerando, sobretudo, a perspectiva dos atores participantes do processo. Reforça-se, nesse aspecto, a necessidade de redobrada atenção na proteção dos direitos de livre expressão e acesso à informação para a consolidação efetiva da participação democrática, operacionalizada pelo estímulo a canais comunicacionais estáveis e transparentes entre os atores eleitorais.

Desta forma, a metodologia aplicada à pesquisa abrangerá, além da consulta à legislação vigente e a dados coletados no âmbito dos órgãos eleitorais, as ponderações da doutrina nacional e internacional acerca dos temas da tratativa dos direitos fundamentais, dos procedimentos eleitorais e especialmente dos mecanismos democráticos e seu aperfeiçoamento.

2 A TRATATIVA DA PROPAGANDA ELEITORAL NO BRASIL

O processo eleitoral brasileiro é formado por um complexo de eventos próprios e concatenados, que culmina na definição da escolha dos representantes políticos do país. Cada um destes eventos encerra em si desdobramentos dignos de análise pormenorizada, com a finalidade de esclarecer suas muitas minúcias e buscar compreender sua essencialidade no decorrer do processo.

Um dos elementos deste complexo é, evidentemente, a campanha eleitoral, conceituada como o conjunto de “atos e técnicas empregados por candidatos e partidos políticos com vistas a lograr êxito nas eleições”.¹

A campanha engloba as atividades concernentes à demarcação de estratégias e ações que serão adotadas pelo candidato, incluindo o planejamento e a execução da famigerada propaganda eleitoral. Sendo uma das espécies do gênero propaganda política – que abarca ainda a propaganda institucional e a propaganda intrapartidária² –, a propaganda eleitoral tem como finalidade precípua “angariar votos e conquistar a preferência do eleitor”.³

Em síntese, é através da propaganda eleitoral que informações fundamentais para o sufrágio chegarão ao eleitorado, apresentando a figura de candidatos inéditos ou reforçando candidaturas de representantes já conhecidos da população. Apesar de esse tipo de propaganda também promover as convicções das coligações momentâneas de forma direcionada a um público-alvo específico – visando a persuadi-lo a votar neste ou naquele sentido –, tende, essencialmente, a ser uma prática comunicacional com foco na divulgação individualizada de um potencial representante político.

Diferentemente de uma campanha publicitária, cujas propagandas desenvolvem-se no ambiente da liberdade econômica/de mercado, pode-se considerar que a propaganda de uma campanha eleitoral desenrola-se no âmbito da liberdade política.⁴ Esta liberdade, materializada especialmente no direito de poder expressar-se livremente, é um dos princípios norteadores da propaganda eleitoral,

¹ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Método, 2018, p. 129.

² Uma quarta espécie, a propaganda partidária, destinada a atrair simpatizantes e filiados pela difusão dos ideais de cada partido, foi extinta em 2017, pela reforma eleitoral daquele ano (Lei 13.487/2017), embora ainda esteja prevista na Constituição.

³ SILVA FILHO, Lídio Modesto da. **Propaganda eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2018, p. 29.

⁴ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 68.

sobretudo para fomentar a pluralidade de visões típica de uma democracia. É este o argumento central sustentado por Carlos Neves Filho, para quem “a propaganda política, enquanto liberdade de opinião política, é uma projeção da liberdade de expressão na esfera política”.⁵

Apesar de ser balizada por este princípio implícito, a propaganda deve seguir determinadas regras enquanto uma das etapas mais relevantes do jogo eleitoral. Em geral, os limites são fundamentados na alegada redução de custos de campanha e na busca de isonomia entre os candidatos, aspirando a paridade de armas, além de também serem definidos com a finalidade de livrar os mecanismos eleitorais de manifestações desmoralizantes e abusivas.

No entanto, diante da natural evolução do processo – com a incorporação de novas tecnologias de difusão de informação e o advento de dispositivos legais mais adequados –, algumas destas regras podem vir a se tornar inócuas e, a depender de seu grau de proibição, passar a configurar como injustificáveis ameaças à liberdade de expressão.

O desenrolar da propaganda como ferramenta política persuasiva é especialmente observado a partir da popularização da imprensa e invenção dos tipos móveis por Gutenberg. Nesse cenário, a propaganda política passou a dispor de uma ferramenta de comunicação em massa, extensivamente empregada na divulgação dos pensamentos reformistas de Martinho Lutero e nos panfletos iluministas do Século das Luzes.⁶ Sua aplicação ainda foi significativa durante as Revoluções Comunistas e teve considerável peso em governos totalitários, sendo impossível não mencionar o Ministério da Propaganda de Adolf Hitler, dada a importância do tema para a manutenção do regime nazista na primeira metade do século XX.

No contexto atual, a propaganda política e suas espécies foram incorporadas pelo *marketing*⁷, tornando o ambiente da disputa eleitoral cada vez mais paramentado com técnicas inovadoras e soluções mirabolantes emprestadas do mercado. Diante desse cenário, reforçou-se a tendência do legislador de colocar balizas legais na

⁵ NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 23.

⁶ SILVA FILHO, Lídio Modesto da. **Propaganda eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2018, pp. 19-27.

⁷ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 90. O autor aponta como marco inicial do *marketing* eleitoral a campanha de Dwight Eisenhower à presidência dos Estados Unidos, em 1952, quando houve “o nascimento de uma nova linguagem para a propaganda eleitoral, aproveitando os métodos de publicidade que estavam em desenvolvimento para o comércio e a indústria”.

comunicação eleitoral, engrossando cada vez mais o rol de modalidades que devem ser praticadas com ressalvas e condutas consideradas criminalmente reprováveis.

2.1 LIBERDADE, INFORMAÇÃO E CONTROLES: O PANORAMA DO ATUAL ORDENAMENTO

Embora a Constituição da República de 1988 não preveja explicitamente a liberdade de propaganda em campanhas eleitorais nestes exatos termos,⁸ ela dispõe, no rol de garantias fundamentais elencadas pelo artigo 5º, que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Tal redação, trazida no inciso XI, garante à liberdade de expressão a chancela de direito fundamental, não havendo dúvidas sobre sua importância enquanto mandamento nuclear da democracia brasileira, inclusive quando voltada às práticas comunicacionais.

O mesmo artigo determina, no inciso XIV, que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

Além das menções no rol das garantias fundamentais do artigo 5º, a Comunicação Social é disciplinada especificamente no Capítulo V do Título VIII da Carta Constitucional,⁹ onde é decretada a não restrição de manifestações de pensamento, criação, expressão e informação, sendo indiferente a forma, processo ou veículo.

O fato de a censura ser expressamente vedada pela Constituição de 1988 não resulta na impossibilidade de haver quaisquer restrições ou necessidade de adequações ao que é veiculado por emissoras de rádio e televisão e pela imprensa, quando se verificar necessário. Dispositivo notório que exemplifica esse entendimento é a Lei 9.294/1996, que proíbe anúncios de cigarros e restringe o horário de

⁸ A exemplo do que ocorre com a Constituição portuguesa (SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 41.)

⁹ “Art. 220. 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.

§ 1º Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.”

veiculação de propagandas de bebidas alcoólicas, como também de produtos do gênero de medicamentos, terapias e agrotóxicos.

Outro exemplo bastante consolidado que merece apontamento é o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990), que censura a circulação de peças publicitárias de determinados produtos em publicações infantis, além de proibir a veiculação de anúncios de espetáculos em caso de ausência da classificação indicativa, resultando inclusive em cominação de pena ao órgão de divulgação ou publicidade.

Por outro lado, cumpre lembrar do disposto na fundamental Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011), que vincula toda a administração pública, direta e indireta, a fornecer ao cidadão informações de interesse público, fomentando a cultura da transparência. Esse dispositivo sedimenta o princípio da publicidade como regra geral, reforçando o dever do Estado de garantir o acesso à informação com linguagem clara e de fácil compreensão, através de procedimentos objetivos, ágeis e transparentes.

A julgar pelo disposto na LAI, o ordenamento jurídico brasileiro tende, portanto, a adotar a perspectiva da transparência e da prestação de contas no tocante a informações oficiais e de interesse público. Embora não seja particularmente direcionada à matéria eleitoral, o entendimento promovido por esta regulamentação é aplicável em benefício da sociedade democrática e das relações dialógicas entre as esferas pública e particular, incidindo quando se considera o direito do eleitor à informação.

Na prestação de contas eleitorais, este já é um caminho que o sistema brasileiro busca adotar, embora haja uma larga margem para aperfeiçoamento.¹⁰ A regra geral é a da transparência e da disponibilidade de informações das contas, tanto para a Justiça Eleitoral quanto para o cidadão. Apesar disso, ainda que sejam de notório interesse público, as informações propositivas de campanha contidas nas propagandas eleitorais não aparentam compartilhar das características que demandam a transparência, a inexistência de filtros e o acesso facilitado à informação.

¹⁰ SANTANO, Ana Claudia. O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o Poder Legislativo e o Judiciário Eleitoral na busca da necessária transparência. **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 11-38, maio/ago. 2017, p. 33-34. Nesta temática, a autora detalha o funcionamento do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), elencando os mecanismos implementados pelas reformas mais recentes que buscam a transparência e a desburocratização do processo, sem que haja, contudo, sua efetiva concretização.

Para além dos diplomas supramencionados, que tratam da liberdade de expressão e do direito à informação em sentido amplo, é essencial voltar-se em caráter específico para a legislação eleitoral, que será o objeto de análise do presente trabalho.

O conjunto de regras que guiam o sistema eleitoral – envolvendo o pleito propriamente dito e também seus desdobramentos – compreende em seu eixo central o Código Eleitoral (Lei 4.737/1965), a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar 64/1990), a Constituição Federal e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Subsidiariamente, é possível perceber a incidência de diplomas adicionais, como é o caso do Código Penal e do Código de Processo Penal, voltados a tratar questões de especificidade mais aguda, que não serão debatidas em detalhes na abordagem aqui pretendida.

Em paralelo aos dispositivos já consolidados como legislação eleitoral, o Congresso Nacional tem sancionado, de tempos em tempos, alterações nos textos desse regramento, de modo a adaptá-lo ao pleito vindouro. Tais modificações são fundamentais quando se considera o âmbito de constante evolução social e efervescência política em que se insere o sistema eleitoral, e abster-se de revisitar uma legislação que se estende por décadas não contribuiria para o avanço da democracia.

Por outro lado, não raro tais alterações das regras eleitorais vêm no sentido de beneficiar um ou mais grupos específicos, para que permaneçam no poder sem que haja necessariamente uma violação legal. A essa prática, que procura “condicionar o resultado das eleições pela alteração das condições de disputa”¹¹, dá-se o nome de fraude normativa.

Na tentativa de diminuir as possibilidades desse tipo de conduta fraudulenta, a Constituição da República estabeleceu a necessidade de um período mínimo para que uma reforma no processo passe a valer para a edição eleitoral seguinte: um ano a contar da data da vigência da lei. Ou seja, se o dispositivo entrar em vigor a qualquer

¹¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 15.

momento dos 365 dias imediatamente anteriores à eleição, será válido apenas a partir do pleito seguinte ao daquele ano.

A regra, prevista no artigo 16 da Carta Magna, alicerça o princípio da anterioridade eleitoral – decorrente do princípio da estrita legalidade em matéria eleitoral¹² – e objetiva a evitar mudanças inesperadas pelos candidatos no período em que elaboram suas candidaturas. Apesar dessa salvaguarda, vale lembrar que o processo ainda está sujeito ao Tribunal Superior Eleitoral, cujas resoluções “modificam as condições da disputa eleitoral durante o período vedado pela Constituição”,¹³ configurando indubitável afronta à disposição constitucional.

Notadamente no que se refere à propaganda dos candidatos, tem sido publicada uma renovação válida das regras a cada eleição, ainda que para regulamentar apenas aspectos superficiais. A mudança constante gera uma instabilidade indesejável no processo eleitoral, mas é necessária por viabilizar maior adequação do tema às novas tecnologias, às novas ferramentas de comunicação e às novas maneiras de fazer propaganda.

Ainda assim, na maioria das vezes a legislação não demonstra acompanhar a dinâmica evolução dos meios, especialmente em tempos em que a principal ferramenta de acesso à informação – a internet – revela constantemente novas possibilidades de mediações colaborativas. Diariamente, abre-se um leque de oportunidades comunicacionais, viabilizando, inclusive, que haja produção independente de conteúdo e manifestações individuais dos usuários – atributos já explorados em campanhas eleitorais.¹⁴

De fato, alcançar todas as perspectivas fáticas em uma temática tão fluida como a difusão de informação e a comunicação dialógica promovida pelas redes sociais é inimaginável. Mas essa não deve ser uma justificativa plausível para, ao invés de buscar meios de promover uma regulamentação adequada, simplesmente limitar o acesso aos dados dos candidatos para evitar o contato do eleitorado com

¹² SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 237-238.

¹³ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 19.

¹⁴ PANKE, Luciana e THAUNY, Jeferson. Características do discurso eleitoral no Facebook. In: CASTILLO, Alessandra; ROCHA, Daniela; MACEDO, Roberto Gondo. (Org.). **Comunicação política na esfera pública**: democracia, eleições e cidadania no Brasil. Capivari: Nova Consciência, 2013. p. 165-182.

informações indesejadas ou falsas, ou que aparentemente rompam a idealização da paridade de armas.

No ano de 1976, durante o governo ditatorial de Ernesto Geisel, foi sancionada a Lei Falcão (Lei 6.339/1976), que reduziu a exposição dos candidatos na televisão a uma tela estática com a foto de cada um, acompanhada da narração do nome, número e currículo do indivíduo. No rádio, a divulgação relatada dessas informações era o único contato que o eleitor chegava a ter com as possibilidades de voto que estavam à disposição. O candidato não propagandeava suas propostas, não havia nenhum tipo de interação e o debate eleitoral retrocedeu a uma simples “lista de chamada”.¹⁵

Na época, o argumento do então Ministro da Justiça Armando Falcão foi a busca da redução da desigualdade entre os candidatos, uma vez que o acesso aos meios não era o mesmo entre os municípios. No entanto, embora alegasse que o dispositivo não seria restritivo, Falcão era particularmente conhecido por defender a censura aos meios de comunicação. De acordo com Aline Osorio, o efeito desta regulamentação foi “calar a oposição e tornar ‘muda’ e estática a propaganda eleitoral na TV”.¹⁶

Tendo sido um episódio deveras marcante da comunicação política brasileira, a Lei Falcão é recorrentemente aludida por representar um panorama extremo dos filtros da propaganda eleitoral, ainda que a tipificação de condutas no tema seja antecedente ao dispositivo. Desde então, os controles exercidos pelo legislador não chegam a reduzir a divulgação dos candidatos a um catálogo inerte, mas a definição de limites aparentemente inofensivos pode, a longo prazo, evidenciar uma moderação exorbitante das práticas comunicacionais – conduzindo, inclusive, a responsabilizações bastante críticas na esfera criminal para os agentes que ultrapassarem esses limites.

Em seu livro “Crime e mentira na política”, Fernando Neisser apresenta uma crítica contundente à criminalização de determinadas condutas no Direito Eleitoral, de maneira geral. Especificamente no que tange à propaganda, elenca uma série de proibições estabelecidas pela lei e fiscalizadas pela Justiça Eleitoral para adequar a

¹⁵ SENADO FEDERAL. Há 40 anos, Lei Falcão reduzia campanha eleitoral na TV a 'lista de chamada'. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/30/ha-40-anos-lei-falcao-reduzia-campanha-eleitoral-na-tv-a-lista-de-chamada>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

¹⁶ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 291.

comunicação do candidato a padrões específicos, sob a repetitiva justificativa de redução de custos e busca de isonomia na disputa.¹⁷

A exemplo da divisão utilizada pelo autor, esses aspectos podem ser exigidos em relação à forma ou em relação ao conteúdo da propaganda, como será explanado no item a seguir.¹⁸ No desenvolvimento da argumentação, buscou-se uma aproximação descritiva de cada categoria – longe da pretensão de esgotar o tema –, procurando preparar o terreno a fim de estimular reflexões a respeito do impacto de cada limite no exercício da democracia e dos direitos fundamentais.

2.2 OS LIMITES FORMAIS E MATERIAIS À PROPAGANDA ELEITORAL

Como assinalado, o foco dos controles formais reside nos elementos que não dizem respeito, necessariamente, à mensagem da propaganda. São, portanto, limitações de tempo, formato, identificação de autoria e valores despendidos, acompanhados da maneira de contabilizá-los e publicizá-los. Em um grau mais específico, há também controles individualizados para as diversas mídias que podem ser empregadas na promoção do candidato – dimensões, quantidades e intensidade sonora são algumas das variáveis sujeitas a restrições nesses casos.

O primeiro aspecto desta categoria que merece atenção é a delimitação temporal do início e término das campanhas: desde a minirreforma eleitoral de 2015 (Lei 13.165/2015), a propaganda dos candidatos teve seu período reduzido pela metade – de aproximadamente 90 dias para cerca de 45 dias –, sob a justificativa de necessidade de redução de custos.¹⁹ Na televisão e no rádio, o período da propaganda eleitoral é ainda mais limitado, desenrolando-se nos 35 dias anteriores à antevéspera da eleição.

Desta sorte, qualquer tipo de propaganda divulgada antes do dia 16 de agosto do ano eleitoral é tido como irregular, por se dar de forma antecipada a dos demais

¹⁷ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, passim.

¹⁸ Optou-se por essa abordagem em razão de seu potencial didático e por permitir breves elucidações de maneira sistemática a cada exemplo; a forma de enfrentar a questão, no entanto, é bastante diversificada: Carlos Neves Filho prefere examinar as restrições por mídia, independentemente se formais ou materiais, enquanto Aline Osorio analisa os limites dividindo-os em tempo/conteúdo/meio, além de aprofundar-se exemplos específicos sob o prisma da proteção da liberdade de expressão.

¹⁹ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 101.

candidatos.²⁰ O legislador buscou, com isso, a realização de três principais objetivos: o mesmo prazo para que os competidores captem votos; o combate à influência do poder econômico sobre o pleito; e a vedação de que alguns candidatos em particular se aproveitem de posições privilegiadas para iniciar suas campanhas na frente dos concorrentes.²¹

O direito de antena, que é o tempo destinado ao horário político gratuito no rádio e na televisão, é também objeto de controles de natureza formal. Esses veículos, em razão de sua popularidade, altíssimo alcance e relevante papel social,²² estão sujeitos a um regramento rigoroso, que inclui a obrigatoriedade de parcela da programação para a divulgação dos candidatos e programas durante o período de campanha.

A legislação busca impedir, desta maneira, o acesso pago a esses meios, que comercialmente demandam altas somas – novamente inibindo o protagonismo do poder econômico no escrutínio –, além de, alegadamente, reforçar o pluralismo de discursos e a livre circulação de ideias, sobretudo dos partidos de menor expressividade.

Na prática, porém, apenas uma quota do tempo de antena é repartida de maneira equilibrada entre as legendas: somente 10% de todo o período, tendo sido gradativamente reduzida dos anteriores $\frac{1}{3}$ do total (até 2013, pela Lei 12.875/2013) e, logo após, de $\frac{1}{9}$ do total (até 2015, pela Lei 13.875/2015). O “restante” – que equivale a 90% de todo o horário político gratuito na televisão e no rádio – é dividido proporcionalmente de acordo com a representação do partido na Câmara dos

²⁰ Cabe diferenciar, nesse sentido, a propaganda irregular antecipada daquelas condutas pré-campanha elencadas no rol exemplificativo do artigo 36-A da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), estas sim permitidas no período anterior a 16 de agosto do ano eleitoral. A distinção reside, sobretudo, na vedação ao pedido de votos antes da data permitida, sendo, portanto, uma limitação ao conteúdo da propaganda eleitoral (Cf. NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 54 e OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 190-191).

²¹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 189.

²² Aline Osorio elenca ainda outras características que atribuem ao rádio e à televisão a sujeição a um regramento mais rigoroso, como a escassez do espectro, o regime de exploração e a influência que exercem sobre a opinião pública (OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 287-288). Apesar disso, é possível questionar o papel da televisão especialmente em face do resultado das últimas eleições presidenciais (2018), nas quais a coligação do candidato que obteve a maioria dos votos válidos dispôs do tempo de oito segundos no horário eleitoral e onze inserções na programação. Para efeitos de comparação, a coligação que teve o maior período de tempo contou com cinco minutos e 32 segundos no horário eleitoral e 434 inserções. (AGÊNCIA BRASIL. TSE apresenta tempos de rádio e TV de presidenciais. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-08/tse-apresenta-tempos-de-radio-e-tv-de-presidenciais>>. Acesso em: 24 maio 2019).

Deputados, não se revelando exatamente como uma maneira de pluralizar o discurso e oportunizar a visibilidade dos partidos menos conhecidos.

Ainda na categoria dos controles formais, o artigo 43 da Lei 9.504/1997 cuidou de limitar a aquisição de espaços publicitários em veículos impressos – jornais e revistas, incluindo a reprodução digital da respectiva mídia –, estabelecendo tamanhos e periodicidades específicos. Nesse dispositivo, também é determinada a necessidade de divulgação da quantia paga pela veiculação do anúncio eleitoral.

A reforma de 2006 (Lei 11.300/2006) passou a proibir a utilização de *outdoors* e placas de publicidade na propaganda eleitoral, que antes eram igualmente divididos entre os candidatos.²³ Ainda que a alegada finalidade precípua desta proibição tenha sido, novamente, a redução de custos com as campanhas eleitorais, é inevitável constatar que a partilha desta mídia em especial contribuía para a redução da intervenção do poder econômico sobre o pleito, visto que o acesso era democraticamente oportunizado.

O mesmo dispositivo proibiu também o chamado “showmício”, conceituado como “a apresentação paga ou gratuita de *shows* artísticos em eventos políticos, o uso de trios elétricos, bem como a confecção e distribuição de brindes”.²⁴ Apesar disso, comícios com carros de som e alto-falantes ainda são permitidos, desde que sejam observados limites de horários e intensidade sonora, bem como de distância das sedes dos Poderes Executivo e Legislativo, e ainda de fóruns, tribunais, quartéis, hospitais, escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento.

A partir das eleições de 2014, ficou também proibida qualquer forma de propaganda eleitoral veiculada via *telemarketing*. Nesta categoria foi considerada a modalidade ativa de contato, seja através de mensagens previamente gravadas ou feita diretamente por atendentes do comitê eleitoral.

Esta proibição, em particular, foi fruto de consecutivas polêmicas, inclusive nos Tribunais Superiores, posto que seu fundamento foi o princípio constitucional que garante a inviolabilidade da intimidade e do domicílio.²⁵ Sob esta ótica, não haveria justificativa para permitir, então, o *telemarketing* comercial, de finalidade estritamente

²³ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 47.

²⁴ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 103.

²⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícias STF. STF julga constitucional resolução do TSE que proíbe telemarketing eleitoral. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377334>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

econômica e cuja “violação de domicílio” procederá de maneira idêntica.²⁶ Ademais, Aline Osorio analisa a questão sob a ótica do teste tripartite – que será adiante pormenorizado –, concluindo pela inconstitucionalidade da vedação.²⁷

Por fim, mas igualmente relevantes – ou inclusive mais, se considerada a contemporaneidade do tema –, despontam os limites formais para a propaganda eleitoral na internet. Pela Lei 12.034/2009, passou-se a permitir a divulgação de anúncios nesse meio, desde que gratuitos. Com a minirreforma eleitoral de 2017 (Lei 13.488/2017), foi também permitida a compra de impulsionamento de conteúdo, sob a condição de que exclusivamente os candidatos, coligações ou partidos fizessem essa aquisição.

Além de ser proibida a veiculação de anúncios em sites de pessoas jurídicas, é vedada a compra de cadastros eletrônicos de eleitores. Caso o eleitor receba anúncios através de meios eletrônicos, como e-mails e SMS (*Short Message Service*), é obrigatória a existência de uma opção de descadastramento da lista. É também necessário que o eleitor seja informado do motivo de sua inclusão em determinado segmento, na hipótese da compra de impulsionamento de conteúdo.

Referindo-se à regulamentação da propaganda eleitoral na internet, Fernanda Montenegro de Menezes salienta que “a excessiva restrição imposta ocasiona o distanciamento da norma à realidade eleitoral”, resultando em alargamento do número de demandas direcionadas à interpretação dos tribunais – o que acaba por sujeitar o tema à nociva insegurança jurídica.²⁸

A este raciocínio, Fernando Neisser acrescenta que, por se tratar de um tópico de características substancialmente inovadoras, a propaganda eleitoral na internet impõe que a Justiça Eleitoral frequentemente examine fatos não considerados anteriormente na legislação, por levantar uma gama de tecnicidades difíceis de se antever. Assim, para ele, “melhor seria que princípios tivessem sido traçados,

²⁶ JOTA. STF veta propaganda eleitoral por telemarketing. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/telemarketing-vetado-eleicoes-03052018>>. Acesso em: 03 abr. 2019. Este foi o posicionamento do ministro Marco Aurélio, cujo voto foi vencido na ocasião. O ministro acrescentou, ainda, que o Tribunal Superior Eleitoral teria extrapolado sua competência ao determinar tal proibição, invadindo a seara da União.

²⁷ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 172-176.

²⁸ MENEZES, Fernanda Montenegro de. Marketing Político. Eleições municipais de 2008. In: LEMBO, Cláudio (Coord.); CAGGIANO, Monica Herman Salem. (Org.). **Comportamento eleitoral**. Barueri: Manole, 2010, p. 251. apud NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 104.

auxiliando a tomada de decisões por parte de candidatos, partidos e, principalmente, da própria Justiça Eleitoral”.²⁹

Para além dos controles formais brevemente esboçados, há que se voltar para a outra forma de restrição presente no regramento eleitoral: as de natureza material. Os limites materiais são aquelas moderações destinadas a enquadrar o teor da mensagem que será comunicada ao eleitorado, atingindo diretamente seu conteúdo.³⁰

Ao tratar desta categoria, é necessário primeiramente conceituar um objeto fundamental que provoca muitos dos controles às temáticas das campanhas eleitorais: a propaganda negativa. Em linhas gerais, consiste em desqualificar o oponente, trazendo à tona “defeitos, pontos fracos, erros e manchas em suas biografias.”³¹ Adicionalmente, a desqualificação pode estender-se, ainda, para partidos ou grupos políticos e até questões sociais, quando quem desqualifica busca responsabilizar seu alvo por falhas em temas como “economia, justiça social, classes e organização do espaço público.”³²

Os fundamentos para a proibição da propaganda eleitoral negativa são notáveis em pelo menos dois dispositivos: o texto bastante genérico contido no inciso IX do artigo 243 do Código Eleitoral,³³ que determina que “[n]ão será tolerada propaganda: [...] IX - que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública”, e a redação dos parágrafos do artigo 53 da Lei 9.504/1997,³⁴ ainda que o próprio caput evidencie a proibição da censura prévia na programação eleitoral gratuita.

²⁹ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 104.

³⁰ Em uma perspectiva ampliada, os limites materiais atingem também manifestações pessoais dos próprios eleitores. Ainda que, neste caso, o discurso não configure propriamente propaganda eleitoral, sua restrição consiste em mais um temerário filtro à liberdade de expressão. (Cf. SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 52; OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 234).

³¹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 228.

³² PANKE, Luciana. Categorias de desqualificação na propaganda eleitoral. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 7-14, set. 2012, p. 13. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3317/categorais_desqualifica%C3%A7%C3%A3o_propaganda_panke.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 mar. 2019.

³³ O mesmo artigo traz ainda outros temas vedados nas mensagens, como propaganda de guerra ou que instiguem a desobediência civil. Embora sejam também proibições que oferecem margem para questionamentos, este trabalho considera que tais restrições não afetam garantias fundamentais. Assim, o foco será voltado para aqueles limites que, na prática, oferecem riscos à liberdade de expressão ou outros princípios constitucionais.

³⁴ “Art. 53. Não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos.

§ 1º É vedada a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, sujeitando-se o partido ou coligação infratores à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte.

Para o legislador, a proibição da propaganda negativa nas campanhas eleitorais tem a finalidade de tornar o debate mais qualificado e leal, livre da mera distribuição de ofensas e ataques pessoais. Segundo Aline Osorio, para aqueles que simpatizam com essa vedação é também uma maneira de moralizar o processo eleitoral, garantindo que o foco do diálogo sejam apenas os programas de governo e as abordagens propositivas.³⁵ Como pontua Luciana Panke, o dialogismo eleitoral proporciona, naturalmente, espaço de confrontação; deve-se, porém, “avaliar a incidência dessa estratégia para que não fique em destaque, em detrimento de propostas construtivas”.³⁶

A polêmica que rodeia este tipo de declaração concentra-se especialmente na dificuldade em se estabelecer critérios e controles que diferenciem uma manifestação simplesmente depreciativa ou ofensiva daquela propaganda realmente mentirosa, recheada de informações inverídicas fabricadas com a finalidade de prejudicar o opositor. Esta temática será objeto de maior ponderação no item subsequente, que pretende discorrer a respeito dos impactos dessas proibições no processo eleitoral.

2.3 A REPERCUSSÃO NO ELEITORADO (E NA DEMOCRACIA)

Para que um processo eleitoral seja verdadeiramente democrático, alguns requisitos devem ser simultaneamente observados: a ampla participação, a liberdade de votar periodicamente, a liberdade de se candidatar e o direito a um ambiente que permita a livre associação e a troca de informações.³⁷

Esse intercâmbio comunicativo abrange a necessidade de que o eleitor tenha acesso a fontes diversas de referências, materializando a pluralidade de discursos que a democracia proporciona. Porém, ao estabelecer limites formais e materiais em grau elevado para a propaganda eleitoral, a legislação acaba por trazer consigo outros

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral impedirá a reapresentação de propaganda ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes.”

³⁵ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 228.

³⁶ PANKE, Luciana. Categorias de desqualificação na propaganda eleitoral. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 7-14, set. 2012, p. 13. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3317/categorais_desqualifica%C3%A7%C3%A3o_propaganda_panke.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 mar. 2019.

³⁷ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 46.

tipos de balizas ideológicas. Ainda que não estejam explicitamente dispostos na totalidade das ocasiões, tais filtros refletem a arbitrariedade legislativa ao moldar a forma como o eleitorado terá acesso a informações a respeito dos candidatos.

Historicamente, o Código Eleitoral data de um período notoriamente autoritário, tendo sido publicado em 1965, nos primórdios da ditadura militar. Seus dispositivos originais refletem, naturalmente, o desequilíbrio no controle que resulta em uma limitação excessiva à livre manifestação de opiniões e mensagens, primordialmente com a intenção de eliminar qualquer possibilidade de alternância no poder. Por óbvio, o desejo de permanecer na liderança a qualquer custo não era uma exclusividade do regime militar – e inclusive foi uma prática bastante observada em regimes mais brandos,³⁸ apesar de absolutamente antidemocrática –, porém foi fortalecida com a adoção da via repressiva, em especial contra discursos considerados subversivos.

No mesmo período, ainda, foi sancionada uma variedade de outros dispositivos com a clara finalidade de restringir direitos políticos e liberdades eleitorais, sobretudo dos partidos, além da já comentada Lei Falcão. Apesar de perniciosas, essas limitações não podem ser consideradas uma prática surpreendente, haja vista o regime ditatorial que estava em curso.

As reformas eleitorais que se desenrolaram após a redemocratização, no entanto, não abandonaram por completo o viés paternalista previamente delineado pelo Estado controlador, e perpetuaram a concepção de que a propaganda eleitoral necessita ser estritamente regulada para não comprometer a integridade do processo de escolha dos representantes do povo.

O eleitor, alvo primário da influência propagandística e cuja voz é considerada decisória na definição dos líderes de governo vindouros, é tido como um indivíduo desamparado, que não tem a capacidade de se defender sozinho e por isso precisa ser protegido de enunciados manipuladores e perversos. É nesta esteira que as vedações à propaganda negativa buscam fundamentar-se, ao partir da premissa que os cidadãos “não são capazes de identificar quando as críticas e ataques pessoais são abusivos e injustificados”.³⁹

³⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 12.

³⁹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 230.

Embora a aparência seja de um discurso zeloso e responsável, eliminar qualquer tipo de crítica aos candidatos e tornar a mensagem da propaganda eleitoral asséptica – além de ser um objetivo utópico – é bastante prejudicial. Na tentativa de conferir uma pureza inatingível à campanha e aos candidatos, os filtros podem mascarar características essenciais na decisão do eleitor, além de empobrecer o debate e o fluxo de informações sobre pontos fracos dos competidores e das propostas.

Supletivamente, a propaganda higienizada em demasia tende a ser infrutífera, à medida em que as críticas e ataques são substituídos por pura demagogia – campanhas recheadas de propostas impraticáveis e elogios desmedidos a políticos e seus partidos. Em última análise, a alegada necessidade de limpeza da propaganda eleitoral acaba por desprovê-la de conteúdo e de problemáticas que aproximem o eleitor e façam alguma diferença no escrutínio.

Como já se disse, a regulamentação brasileira da matéria é rigorosa⁴⁰ e não está isenta de polêmicas. Uma delas reside na interpretação extensiva da prática da propaganda negativa: segundo Aline Osorio, a vedação não atinge apenas a propaganda eleitoral propriamente dita, mas alcança declarações dos meios de comunicação e pode atingir até manifestações individuais.⁴¹ Desta forma, os prejuízos vão além da falta de discussão sobre as vulnerabilidades das propostas, sendo praticamente um incentivo à apatia do eleitor, que não é confrontado com matérias passíveis de questionamento e é inibido de adentrar na arena de debates para emitir seu ponto de vista.

Apesar do contato cada vez mais reduzido do eleitorado com as propagandas eleitorais – com alguma sorte, ao menos uma vez a cada dois anos, durante um período cada vez mais enxuto –, o papel da comunicação política vai muito além da conversão de audiência em número de votos ao final do pleito. Trata-se de uma maneira de concretizar a expressão política e fomentar o campo de debates, uma

⁴⁰ Aline Osorio destaca também que o regramento excessivamente limitador do Brasil em relação à propaganda negativa vai totalmente na contramão da experiência internacional, tanto de países progressistas em relação à liberdade de expressão – como é o caso dos Estados Unidos da América – quanto de países onde a cultura desta liberdade ainda é incipiente – como a Colômbia (OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 231-240).

⁴¹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 234.

necessidade social da coletividade que escolheu viver uma democracia – e que resta prejudicialmente engessada frente ao excesso de regulamentação.⁴²

A partir dessa compreensão, Fernando Neisser elenca quatro funções básicas para as campanhas eleitorais: (a) oferecer motivos, ou evidenciar a falta deles, para o direcionamento do voto – ainda que um julgamento puramente objetivo desses critérios seja intangível; (b) agir como uma espécie de mecanismo de ativação do compromisso cívico, dado que a eleição é o momento em que os cidadãos estão efetivamente legitimados para exercer seu poder de escolha; (c) mobilizar o eleitorado de maneira mais aproximada de seus candidatos, já que, via de regra, grande parte dos indivíduos passa a maior parte do tempo afastada da atividade política; e, por fim, (d) difundir informação na sociedade, com a “livre exposição dos candidatos e partidos políticos, com suas plataformas e propostas”.⁴³

Para o autor, a última finalidade traduz-se na mais essencial de todas, porque é através dela que as demais funções serão verdadeiramente viabilizadas. Por certo, não se pode esperar que o eleitor seja despertado de sua inércia política, mobilize-se e formalize uma escolha fundamentada se ele estiver absolutamente desprovido de informação.

Embora o foco da presente pesquisa debruce-se sobre uma perspectiva adjacente, não sendo oportuna, neste momento, a pormenorização da maneira como acontece a formação do voto,⁴⁴ é salutar considerar em que medida o contato do eleitor com informações contidas na propaganda dos candidatos tem influência nesse exercício, de forma a verificar se o rigor das balizas formais e materiais é de fato imprescindível.

Ao ser questionado neste sentido, Fernando Neisser é categórico: isoladamente, as propagandas eleitorais influenciam muito pouco na decisão final do eleitor nas urnas.⁴⁵ A construção do voto não se resume ao período de campanha eleitoral, sendo fruto de uma combinação de fatores anteriores aos 45 dias que

⁴² NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 14.

⁴³ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 61.

⁴⁴ Apesar do desenvolvimento de numerosas teorias pela doutrina, não se pode dizer que há uma conclusão definitiva nesse sentido. (Cf. ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do eleitor: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral**. São Paulo: Record, 2008, cap. 1).

⁴⁵ NEISSER, Fernando Gaspar. Especialista fala sobre a influência da propaganda na definição do voto do eleitor. **G1 Espírito Santo - Bom Dia ES**, 23 mai. 2018. Entrevista. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/bom-dia-es/videos/t/edicoes/v/especialista-fala-sobre-a-influencia-da-propaganda-na-definicao-do-voto-do-eleitor/6755306/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

precedem a eleição. Ao longo do ano, e até antes disso, o cidadão dialoga e recebe informações a respeito de partidos, candidatos e propostas, sem o caráter formal de propaganda. São trocas que acontecem no cotidiano, entre familiares, colegas de trabalho e principalmente nas redes sociais.

Além disso, para Fernando Neisser, a recepção pelo eleitor da propaganda eleitoral propriamente dita já acontece sob uma espécie de “auto filtro”, visto que o cidadão sabe que aquela divulgação específica tem o intuito de expor uma candidatura e angariar votos⁴⁶ – partindo-se do pressuposto de que se trata de uma estratégia idônea e que a propaganda está devidamente classificada como tal.

Sob este ângulo, entende-se justificável o regramento que exige a rotulação das propagandas enquanto eleitorais, vez que possibilita um duplo efeito: (a) a ciência de que a mensagem em questão visa, em última instância, a obter votos, sem nenhum tipo de artifício que disfarce seu intuito e (b) a garantia de atenção redobrada do eleitorado para a comunicação com um olhar analítico, sabendo que aquela propaganda, como parte de uma estratégia de campanha eleitoral, trará proposições e dados sobre as plataformas.

No entanto, grande parte das demais restrições infligidas à propaganda, quer as formais, quer as materiais, parecem ter um efeito muito mais perverso: atingem diretamente a garantia constitucional da liberdade de expressão, justamente em circunstâncias nas quais esse direito é determinante. Mostra-se impróprio, no desenrolar de um processo eleitoral presumivelmente democrático, aplicar vedações às comunicações eleitorais de maneira reiterada e aparentemente desenfreada, sob a justificativa de que excessos e abusos certamente serão cometidos caso não haja limites legais.

Nesta trilha, compreender na mesma categoria tanto a propaganda negativa quanto a propaganda mentirosa ou com informações falsas revela-se uma abordagem contraproducente da norma brasileira. Ao proibir qualquer divulgação que não seja programática ou propositiva, o legislador afasta também o embate argumentativo saudável e a crítica política, essenciais para a autenticidade do processo eleitoral. Afinal, a prática da propaganda negativa não tem nenhuma relação com a atividade

⁴⁶ NEISSER, Fernando Gaspar. Especialista fala sobre a influência da propaganda na definição do voto do eleitor. **G1 Espírito Santo - Bom Dia ES**, 23 mai. 2018. Entrevista. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/bom-dia-es/videos/t/edicoes/v/especialista-fala-sobre-a-influencia-da-propaganda-na-definicao-do-voto-do-eleitor/6755306/>>. Acesso em: 12 fev. 2019

fraudulenta de divulgar informações inverídicas a respeito de determinado candidato ou partido,⁴⁷ esta sim uma estratégia desleal e que deve ser coibida.

Ao invés de um processo eleitoral imaculado e exemplar, o que resta é um volumoso acervo de imposições de formato e conteúdo que sujeitam o desenho das propagandas eleitorais a um padrão que, na prática, é incompatível com o princípio da liberdade da propaganda política. Os argumentos da necessidade de redução de custos e da isonomia na disputa, para os controles formais, e de moralização do pleito e salvaguarda do eleitorado, para os controles materiais, têm sido ostensivamente invocados para justificar restrições sem que necessariamente tenha havido um comprovado juízo de adequação, necessidade e proporcionalidade – os requisitos de proporcionalidade do teste tripartite, que será adiante detalhado – ou mesmo um estudo de recepção junto ao eleitorado para definir a forma como a propaganda é absorvida.

É vital reconhecer que o eleitor dispõe de mecanismos para realizar a autogestão da verdade, sem a necessidade da ingerência paternalista que a legislação eleitoral insiste em praticar. Além de subestimar a cognição do eleitor, os limites à propaganda eleitoral dificultam, a longo prazo, o acesso a informações essenciais – propostas, plataformas e candidaturas –, esvaziando o cidadão de sua possibilidade de escolha e resultando em apatia, falta de interesse pelo objeto e decisões que presumivelmente repetirão padrões anteriores, reforçando a já mencionada ausência de alternância de lideranças governamentais.

No procedimento eleitoral, a existência de barreiras que impedem a livre circulação de informações acarreta tanto o desprestígio das conquistas democráticas quanto a marginalização da política, ao fortalecer a concepção de que a propaganda eleitoral transmite um desvalor ao pleito, necessitando de um rígido enquadramento, e de que o eleitor precisa ser defendido das perversidades dos candidatos e de suas campanhas.

Por óbvio, a disputa eleitoral é, em essência, um jogo, e como tal depende de regras que garantam seu funcionamento adequado às convicções republicanas. Mas, para serem dotadas de efetividade, a elaboração dessas diretrizes deve levar em consideração um juízo de ponderação e lógica,⁴⁸ para que interesses de determinados

⁴⁷ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 231.

⁴⁸ NEVES FILHO, Carlos. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 103-104. Neste trecho, o autor não especifica nenhum teste em

grupos não sejam favorecidos em detrimento das garantias fundamentais da coletividade. A legislação deve esforçar-se, ainda, em buscar o equilíbrio do processo eleitoral fomentando a cultura da transparência e da liberdade de expressão, especificando a que direitos está a dar prevalência em caso de imposição de limites a discursos e manifestações.

Apesar da considerável quantidade de limitações à propaganda eleitoral que aparentam não oferecer nenhum resultado prático – além da grave ofensa à liberdade de expressão e ao acesso à informação –, recentemente a legislação eleitoral brasileira operou duas significativas reformas voltadas a alcançar o objetivo da neutralização da influência do poder econômico no pleito e da redução dos custos de campanha.

A seguir, este trabalho tem a pretensão de se debruçar sobre esses dois dispositivos, que trouxeram impactos diretos na forma de produzir a propaganda eleitoral, sendo indispensáveis para o estudo das limitações a essas manifestações: a proibição de doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e a definição de um teto máximo de gastos neste procedimento.

particular para a verificação. Uma alternativa é a aplicação do teste tripartite, proposto no próximo capítulo do trabalho, que inclusive atende às recomendações internacionais na hipótese em tela.

3 NOVOS CONTROLES ELEITORAIS E A INCONSTITUCIONALIZAÇÃO DOS LIMITES ANTERIORES

Como retratado, o desenrolar do processo eleitoral em um ambiente democrático demanda a garantia de máxima isonomia no pleito, e uma das formas de concretizar esse objetivo é pela busca de paridade de armas entre os candidatos.

Conforme foi também sublinhado, mostra-se salutar o adequado combate à disseminação de informações inverídicas propositalmente fabricadas no intuito de prejudicar determinado competidor – prática distinta, frise-se, da crítica política e da propaganda negativa –, porquanto uma tentativa clara de desencaminhar o intento do debate eleitoral.

Apesar desses argumentos revelarem-se bastante arrazoados, a justificativa mais frequentemente invocada para o estabelecimento de rígidos controles à propaganda eleitoral é, em realidade, diversa: os limites pautam-se na recorrente e necessária redução de custos das campanhas eleitorais, na tentativa de, alegadamente, torná-las menos sujeitas a abusos do poder econômico.⁴⁹

Com esparsas exceções, não é novidade que nem o sistema político nem o processo eleitoral despertam paixões arrebatadoras ou mesmo leve entusiasmo no povo brasileiro.⁵⁰ Além da constante marginalização da política – em parte, como salientado, por conta de regramentos que a afastam da sociedade –, a ocorrência de sucessivos escândalos envolvendo tanto o financiamento de campanhas quanto os gastos com os procedimentos do escrutínio resulta em uma opinião pública desfavorável e um sistema eleitoral abalado.⁵¹ Em virtude disso, as regras atinentes à transparência nas contas eleitorais são constantemente revisitadas, em busca de

⁴⁹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 360.

⁵⁰ Cf. BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Política e opinião pública: a visão de eleitores, parlamentares e especialistas sobre a reforma política no Brasil. In: V CONGRESSO LATINO-AMERICANO DA ASSOCIAÇÃO MUNDIAL PARA PESQUISAS DE OPINIÃO PÚBLICA (WAPOR), 2012, Bogotá. **Anais do V Congresso Latino-Americano da Associação Mundial para Pesquisas de Opinião Pública (Wapor)**. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/TeixeiraBrumeRodrigues2012.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2019. Não se pode deixar de reconhecer, porém, que no tocante às campanhas eleitorais e seus candidatos a incidência de convicções favoráveis é mais recorrente, ainda que o sistema eleitoral não demonstre favorecer opiniões simpatizantes.

⁵¹ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

um modelo acessível e coerente ao complexo de ações que constituem o pleito,⁵² e também almejando “conferir uma resposta às insatisfações da população brasileira com a corrupção e os ilícitos relacionados ao financiamento de campanha.”⁵³

A página virtual do Tribunal Superior Eleitoral disponibiliza dados básicos relativos a edições anteriores das eleições no Brasil, como estatísticas gerais sobre os candidatos e candidatas desde o pleito de 1994.⁵⁴ Em consulta a essas informações, é possível acessar uma base de dados detalhados que dizem respeito à prestação de contas daqueles que pleitearam cargos eletivos a partir das eleições de 2002 – ano que marca o início do sistema de coleta eletrônica de dados sobre os valores de campanha.

Com base neste recorte temporal, que contempla as quatro últimas eleições gerais anteriores à minirreforma de 2015 – evento que sancionou uma das importantes mudanças que serão tratadas neste capítulo –, pode-se estabelecer um comparativo entre os gastos oficialmente declarados com as campanhas eleitorais dos presidentes em cada uma das edições, a fim de verificar as tendências que se operaram no período. Vale ressaltar que este paralelo entre as edições de 2002, 2006, 2010 e 2014 encerra um caráter meramente ilustrativo, não tendo a pretensão de adentrar no mérito da discriminação de cada despesa e menos ainda de esgotar o tema, que se revela bastante profícuo pelos mais diversos prismas.

Justifica-se o enfoque nas eleições presidenciais na medida em que, no aspecto territorial, são as que mais movimentam recursos, pois além de ocorrerem simultaneamente em todo o país, seus candidatos necessitam buscar estratégias que atinjam o máximo alcance dentre os mais diversificados grupos que compõem o eleitorado. Considerando os valores absolutos declarados pelos candidatos que mais obtiveram votos para o cargo de Presidente da República naquelas ocasiões referidas no parágrafo anterior, é possível verificar a prevalência de dois partidos – o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) –, sendo estas as declarações a serem esquadrihadas.

⁵² SANTANO, Ana Claudia. O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o Poder Legislativo e o Judiciário Eleitoral na busca da necessária transparência. **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 11-38, maio/ago. 2017, p. 13-14.

⁵³ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 360.

⁵⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições anteriores – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/eleicoes-antecedentes>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

Nas eleições de 2002, pela sigla do PT, o candidato eleito Luiz Inácio Lula da Silva declarou o total de R\$ 21.061.272,57 em gastos de campanha.⁵⁵ Nas eleições presidenciais seguintes, em 2006, o valor total das despesas declarado pelo mesmo candidato, também concorrendo pelo PT, foi de R\$ 91.490.670,71.⁵⁶

Já no ano de 2010, a candidata eleita pelo Partido dos Trabalhadores Dilma Vana Rousseff declarou o montante de R\$ 153.093.181,16 em despesas de campanha.⁵⁷ No pleito de 2014, eleita pelo mesmo partido, a então governante alegou ter gastado o valor de R\$ 350.232.163,64 em despesas totais com a jornada de reeleição.⁵⁸

Concorrendo pelo PSDB em 2002, afirma-se que José Serra tenha despendido valores por volta de R\$ 34.700.000,00 em sua campanha.⁵⁹ Em 2006, o candidato Geraldo Alckmin declarou o total de R\$ 79.206.150,77 em despesas

⁵⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Contas de campanha eleitoral – eleições 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002/view>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁵⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta a prestação de contas final de candidatos e comitês financeiros eleições 2006. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/consulta-a-prestacao-de-contas-final-de-candidatos-e-comites-financeiros-eleicoes-2006>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁵⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. SPCE 2010 – Consulta Financiamento Eleitoral e Gastos de Campanha. Disponível em: <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2010/resumoDespesasByCandidato.action?sqCandidato=280000000005&sgUe=BR&filtro=S>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁵⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. SPCE 2014 – Consulta Financiamento Eleitoral e Gastos de Campanha. Disponível em: <<http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/resumoDespesasByCandidato.action>>. Acesso em 25 mar. 2019.

⁵⁹ As informações a respeito da prestação de contas deste candidato nas eleições de 2002 são inexistentes nos registros do TSE disponíveis (Fontes: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Relatório das Eleições 2002. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf>; TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Contas de campanha eleitoral – eleições 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002/view>>. Acessos em: 10 abr. 2019). Maurício Cardoso, da revista “Consultor Jurídico”, afirma que os gastos de Serra foram declarados no valor de “R\$ 34,7 milhões”, porém sem indicar a origem da informação. Na mesma publicação, afirma ainda que os valores declarados pelo candidato eleito Luiz Inácio Lula da Silva estariam na casa dos R\$ 39,3 milhões, o que diverge das informações disponibilizadas pelo Tribunal. (Fonte: CONJUR. Serra gastou menos do que Lula na campanha eleitoral - por Maurício Cardoso. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-ago-17/serra_gastou_lula_campanha_eleitoral>. Acesso em 10 abr. 2019.) Não obstante, procedeu-se à consulta à Ouvidoria do Tribunal Superior Eleitoral solicitando-se informações acerca das prestações de contas dos candidatos na data de 22 mar. 2019, ao que se obteve a seguinte resposta, na data de 23 maio 2019: “Em relação aos dados de Prestação de Contas da Eleição de 2002, identificamos que, na época, os candidatos podiam prestar contas por meio do Comitê Financeiro de Campanha ou diretamente em seu próprio nome. Sendo assim, verificamos que nossa extração de dados está incorreta, já que pegamos apenas os dados prestados diretamente pelos candidatos. Iremos refazer essa consulta, obter os dados relativos aos comitês financeiros de cada campanha e gerar um novo conjunto de dados para resposta. Esperamos terminar esse procedimento em breve.” Até a conclusão deste texto, não houve informações adicionais a esse respeito.

eleitorais no pleito daquele ano.⁶⁰ Já nas eleições de 2010, em que Serra aspirou novamente ao cargo de Presidente pelo Partido da Social Democracia Brasileira, o valor gasto na campanha foi de R\$ 106.597.293,77. Por fim, em 2014, o partido lançou a candidatura de Aécio Neves, que declarou ao TSE ter gastado R\$ 227.408.200,77 com sua campanha para a presidência naquelas eleições.⁶¹

Convém lembrar que os valores transcritos são atinentes às informações oficialmente repassadas e divulgadas pelo TSE, declaradas através da ferramenta virtual de prestação de contas que o órgão disponibiliza aos candidatos durante e após a realização da campanha. Neste ponto, não se intenciona entrar no mérito de valores eventualmente não declarados, que configuram a prática do bastante controverso “caixa dois eleitoral”.⁶²

Partindo-se do referencial da base de dados formalmente oferecida pelos candidatos e candidatas ao Tribunal e disponibilizada ao cidadão, a conclusão que se evidencia *prima facie* é a de que não houve, em números absolutos, redução ou manutenção dos gastos destinados às campanhas eleitorais ao longo das edições observadas. Ou seja, apesar dos controles estabelecidos pela legislação eleitoral sob a justificativa de corte de custos com este procedimento, na prática constata-se expressiva multiplicação das cifras despendidas pelos partidos mais votados nas décadas de 2000 e 2010, anteriormente ao advento das Leis 13.165/2015 e 13.488/2017, cujos impactos serão adiante explorados.

A movimentação de quantias vultosas pelos partidos e candidatos – somada à já mencionada eclosão de recorrentes escândalos envolvendo desvio de verbas ou compra de favores, ainda que a comprovação desta última divida opiniões especializadas⁶³ – não contribui para uma crença promissora em relação às

⁶⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Consulta a prestação de contas final de candidatos e comitês financeiros eleições 2006. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/consulta-a-prestacao-de-contas-final-de-candidatos-e-comites-financeiros-eleicoes-2006>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁶¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. SPCE 2014 – Consulta Financiamento Eleitoral e Gastos de Campanha. Disponível em: <<http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/resumoDespesasByCandidato.action>>. Acesso em 25 mar. 2019

⁶² A expressão, frequentemente declarada por especialistas e pela mídia em referência à prática de omitir determinadas entradas e saídas do fluxo de caixa eleitoral, é mais profundamente enfrentada sob a ótica do Direito Penal. (Cf. LEITE, Alaor e TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV, 2017).

⁶³ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135,

campanhas eleitorais. E na condição de componente deste conjunto, a temática da propaganda eleitoral carrega, por si só, um estigma negativo próprio perante os eleitores.

Essa reação adversa é testemunhada à medida em que o eleitorado sente-se inclinado a considerar as estratégias publicitárias empregadas nas campanhas como uma destinação frívola de dinheiro, ao invés de vislumbrá-las como investimento em uma fonte de informações eficiente e confiável.

Culturalmente, também não é fomentado o hábito de reputar tais estratégias como abertura e manutenção de canais de trocas comunicacionais entre eleitor e candidato, permanecendo apenas o estigma de um ingrediente dispensável no todo eleitoral. Antes das modificações legislativas de 2015, por exemplo, a esmagadora maioria do eleitorado respondeu a uma pesquisa do Senado dizendo-se favorável à diminuição do direito de antena dos candidatos para que os custos associados às eleições fossem reduzidos,⁶⁴ sem que necessariamente tenha havido uma demonstração aos consultados de como, no plano efetivo, menos inserções de conteúdo operacionalizariam essa alegada economia.

Desvelando essa lógica, verifica-se que a concepção usualmente desfavorável a respeito da propaganda eleitoral tende a se perpetuar ao passo que são editadas medidas normativas destinadas especificamente a refrear ações publicitárias e práticas comunicacionais no âmbito eleitoral, atribuindo-lhes desvalor e significação de aparente nocividade. Determinados controles à propaganda eleitoral – como a proibição de *telemarketing*, vedação a cavaletes e *outdoors* e diminuição do Horário Gratuito Político Eleitoral – encorajam recepções anuentes do eleitorado, mesmo que nem sempre a maior parte do montante despendido nas campanhas seja necessária e comprovadamente destinada a essas estratégias de *marketing* específicas que a lei restringiu.

jan./jun. 2016, p. 129. De acordo com o autor, as conclusões de pesquisadores a este respeito ainda são controversas, não restando evidenciada a convicção de que as doações por empresas sejam trocadas por favores. Acrescenta, porém, que a ausência de resultados empiricamente confirmados é irrelevante para o debate público; basta apenas “a aparência de corrupção do sistema pelo dinheiro” (p. 129).

⁶⁴ SENADO FEDERAL. Datasenado – Portal Institucional do Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacaodatasenado?id=maioria-de-internautas-e-a-favor-de-encurtar-as-campanhas-eleitorais-para-a-reduzir-custos>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

É importante não deixar de complementar, também, que a crescente dos gastos com as atividades de campanha no Brasil observada no período apontado foi subsidiariamente influenciada pelo fator do encarecimento dos serviços técnicos prestados por terceiros.⁶⁵

Não obstante a contratação de tais serviços, ligados sobretudo a aspectos organizacionais do processo de profissionalização das campanhas e adaptação aos meios em constante transformação, o aumento nos números absolutos que se evidencia ao se examinar os gastos destinados a este fim não deve ser atribuído exclusivamente à dilatação dos preços destas atividades, sendo este, como apontado, apenas um motivo acessório.

3.1 A EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS MAIS RECENTES

Desde a Constituição de 1988 o debate a respeito do financiamento das campanhas está presente na agenda eleitoral brasileira, em maior ou menor grau. De maneira reiterada, a temperatura da discussão aumentava à medida que denúncias de aplicação irregular de verbas em campanhas chegavam ao conhecimento da mídia e do público – o que ocorria mais frequentemente após o resultado das eleições.⁶⁶

Marcadamente nesses períodos, passava-se a rejeitar o método então vigente e a se exigir providências do legislador ou da Justiça Eleitoral. A última reforma de maior expressividade em matéria de financiamento de campanhas, inclusive, havia sido implementada “em reação ao escândalo Fernando Collor de Mello e Paulo César Farias (Collor-PC), em 1992”, fruto de investigações iniciadas após o resultado das eleições presidenciais de 1989.⁶⁷ Gradualmente concretizadas entre os anos de 1993

⁶⁵ MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

⁶⁶ ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004, p. 60.

⁶⁷ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016, p. 126. O autor complementa, ainda, que o que “levou à identificação do financiamento de partidos e campanhas como uma das causas principais do escândalo” foi o fato de Paulo César Farias, coordenador financeiro da campanha de Collor, ter sido uma figura chave do esquema de corrupção, além do surgimento de informações sobre a prática de financiamento ilícito das campanhas nos depoimentos do processo da CPMI para apurar denúncias contra Collor. (Cf. SENADO FEDERAL. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito** Requerimento nº 52/92-CN. Brasília, 1992, cap. X, p. 303. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&ts=1553231064477&disposition=inline>>. Acesso em: 28 maio 2019).

e 1997, estas modificações compreenderam, entre outras inovações, a legalização controlada das doações de empresas para candidatos e a definição de regras mais rigorosas na transparência do financiamento político e para a elaboração da prestação de contas à Justiça Eleitoral.⁶⁸

Apesar dos numerosos projetos que, na vigência da atual Constituição, continuaram tramitando no Congresso Nacional a fim de reestruturar a matéria após estas consideráveis alterações, a instância que mais recentemente deu origem à reforma mais expressiva foi o Supremo Tribunal Federal, ao declarar, em setembro de 2015, a inconstitucionalidade das doações de empresas a partidos e candidatos nas campanhas eleitorais. Ainda nesse mesmo mês, entrou em vigência a Lei 13.165/2015, que formalizou as mudanças no financiamento das campanhas a partir do entendimento jurisprudencial, além de trazer modificações adicionais ao sistema eleitoral, que passaram a valer nas eleições municipais de 2016.

Para tratar dos reflexos do dispositivo hoje vigente no procedimento eleitoral é pertinente delinear como esse tópico era abordado anteriormente, na regulamentação que vigorou até as modificações trazidas em 2015.

A contar da referida legislação sobre financiamento de campanhas reformada na década de 90, implementada normativamente pela Lei 8.713/1993, tornou-se permitida a doação proveniente de pessoas jurídicas, desde que limitada a 2% (dois por cento) da receita operacional bruta da empresa naquele ano.

Em 1997, passou a vigorar a Lei da Eleições (a já mencionada Lei 9.504/1997), com a pretensão de regulamentar o processo eleitoral de todos os pleitos futuros⁶⁹ – buscando-se prescindir, assim, de lei específica para cada edição eleitoral, como vinha ocorrendo anteriormente.⁷⁰ A regulamentação manteve a fórmula de

⁶⁸ SCHLICKMANN, Denise Goulart e LÜBKE, Heloísa Helena Bastos Silva. Financiamento de campanhas eleitorais: avaliação das proposições apresentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral ao Congresso Nacional. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 15, 2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/financiamento-de-campanhas-eleitorais-avaliacao/indexc36f.html?no_cache=1&cHash=cf19e7ad90902d9c1d1370f7f0730fba>. Acesso em: 01 abr. 2019.

⁶⁹ SCHLICKMANN, Denise Goulart e LÜBKE, Heloísa Helena Bastos Silva. Financiamento de campanhas eleitorais: avaliação das proposições apresentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral ao Congresso Nacional. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 15, 2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/financiamento-de-campanhas-eleitorais-avaliacao/indexc36f.html?no_cache=1&cHash=cf19e7ad90902d9c1d1370f7f0730fba>. Acesso em: 01 abr. 2019.

⁷⁰ Apesar desse intuito, sabe-se que, na prática, não é o que acontece, haja vista as resoluções específicas editadas a cada eleição, com a finalidade de adaptá-las à realidade corrente. (Cf.

1993, ao autorizar doações de empresas até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, sob pena de multa para o doador no caso de extrapolação da quantia estipulada.⁷¹

Enquanto vigorou este regime de financiamento de campanhas, as empresas continuaram sendo as fontes dominantes de recursos para a concretização das estratégias eleitorais – fato que ocorria, inclusive, antes da legalização dessas doações em 1993 –, fazendo com que as campanhas movimentassem quantias estratosféricas numa perspectiva progressiva ao longo dos anos.⁷²

Dentre os traços elencados para caracterizar esse modelo, aferidos ao longo de duas décadas, Bruno Wilhelm Speck destaca cinco: a forte tendência de acúmulo da arrecadação em determinados doadores; a significativa concentração de recursos em um reduzido número de candidatos; a dependência estrutural entre candidatos e poucos doadores, sem distribuição de risco; o crescimento do poder dos partidos políticos sobre os candidatos, ao atuarem como intermediários dos recursos e, por fim, o fortalecimento da imagem plutocrática associada a democracia brasileira, na qual não seria possível alavancar campanhas sem doações empresariais.⁷³

É notório que não faltaram críticas à forma como o financiamento de campanhas vinha se delineando, em especial pela prevalência das doações de empresas no desenrolar das campanhas eleitorais. Desta sorte, a partir de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida em 2011 pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que questionava a constitucionalidade dos aportes provindos de pessoas

SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 45).

⁷¹ O texto legal, revogado pela Lei 13.165/2015, assim dispunha: “Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. [...]”.

⁷² OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 362.

⁷³ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016, p. 128.

jurídicas,⁷⁴ o Supremo Tribunal Federal declarou, no mês de setembro de 2015, tais doações inconstitucionais. Subsequentemente, a matéria foi formalizada na lei que regulou as eleições seguintes, revogando dispositivos que autorizavam a prática.

Assim, hoje, “a pessoa jurídica é proibida de realizar doação para partido político e campanha eleitoral”, em decorrência (a) do julgamento da ADI nº 4.650/DF, em 17/09/2015; (b) do artigo 15 da Lei 13.165/2015, que revogou o artigo 81 da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), cujo teor regulava as doações de pessoas jurídicas a campanhas e sanções em caso de descumprimento dos limites; e (c) do artigo 31, II, da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), com a redação da Lei 13.488/2017, que veda aos partidos qualquer recebimento pecuniário procedente de pessoas jurídicas.⁷⁵

A proibição dos subsídios oriundos de empresas privadas suscitou intenso debate, que não se limitou apenas à arena eleitoral. Independentemente das variadas manifestações favoráveis ou contrárias à proibição, o fato é que as campanhas eleitorais necessitaram voltar-se a outras fontes de recursos para concretizar seu funcionamento.

No Brasil, o financiamento de campanhas opera sob a regra mista: há a previsão do custeio de origem pública, provindo majoritariamente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído em 2017, e há a possibilidade dos aportes privados, que hoje limitam-se às doações de pessoa física e aos recursos próprios do candidato, pela prática do autofinanciamento. Todas essas possibilidades são rigorosamente controladas, a fim de que prevaleça o princípio da transparência quando o assunto é como e por quem cada candidato é custeado.

Os desafios para a regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil são inúmeros e não se encerram com as reformas mais recentes. Sem aprofundar no mérito das consequências das doações por empresas, que por si só demandam e merecem análise pormenorizada, é evidente a constatação de que a proibição dessas doações já resultou em significativas mudanças na movimentação de recursos em relação às eleições anteriores. Candidatos e partidos não mais podem depender de vultosas contribuições de pessoa jurídica, fazendo com que toda a lógica

⁷⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 17-09-2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

⁷⁵ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Método, 2018, p. 136-137.

estrutural que se delineou nas últimas duas décadas seja questionada e redesenhada.⁷⁶

Uma perspectiva mais cética em relação ao poder de redução de custos atribuído às modificações nas bases do financiamento pode conduzir ao entendimento de que “campanhas caras tendem a permanecer caras”, e que a proibição dos aportes de empresas conduzirá apenas à mudança na origem do dinheiro.⁷⁷ Embora seja cedo para mensurar as tendências a longo prazo, o que se observou no único pleito presidencial submetido às novas regras até o momento foi expressiva redução nas cifras destinadas às jornadas eleitorais, com consequente repercussão nas estratégias de propaganda empregadas, que receberam muito menos investimentos quando comparadas às eleições anteriores.

A exemplo das comparações preliminares aqui expostas, tem-se que os dois candidatos mais votados ao cargo de presidente nas Eleições 2018 foram Jair Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL) e Fernando Haddad, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, o último declarou despesas totais com a campanha nas cifras de R\$37.503.104,50,⁷⁸ enquanto que aquele, eleito com 55,13% dos votos válidos no segundo turno,⁷⁹ declarou o surpreendente montante de R\$2.456.215,03 com gastos eleitorais.⁸⁰

De posse desses valores absolutos – ainda que, como asseverado, haja apenas uma edição eleitoral para fornecer dados –, uma conclusão é evidente: a partir das modificações trazidas pela Lei 13.165/2015, o quantitativo pecuniário destinado às campanhas eleitorais despencou. Porém, a despeito da proibição das verbas oriundas de empresas, outra medida voltada a moderar a crescente de gastos com as

⁷⁶ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016.

⁷⁷ ALVES, Mércia e LIMA, Bárbara. Campanhas e legislação eleitoral: análise da minirreforma no contexto das eleições municipais. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 9, n. 1, p. 119-140, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/55339/35208>>. Acesso em: 24 maio 2019.

⁷⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000629808>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

⁷⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições 2018: Justiça Eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

⁸⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000614517>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

campanhas mostrou-se bastante efetiva. Trata-se da imprescindibilidade de definição pela lei de uma cotação máxima a ser empregada nas despesas eleitorais, instituída de igual maneira pela reforma de 2015 e posteriormente modificada na alteração legislativa de 2017.

Na regulamentação anterior, o maior valor que poderia ser despendido por cada candidato em sua campanha eleitoral não era definido pela legislação específica da matéria, que trazia uma abordagem genérica do tema. Em 1950, o Código Eleitoral da época estipulou um “falso limite” ao determinar a autorregulamentação partidária do máximo a ser desembolsado. Cada partido deveria estabelecer em seu próprio estatuto os preceitos para fixar os limites aos quais seus candidatos obedeceriam.⁸¹

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 manteve a convenção de que essa determinação ficaria a cargo da autonomia dos partidos,⁸² e desde o início de sua vigência esse tópico continuou sendo objeto de questionamentos. Configurava, portanto, um regramento “de dentro para fora, através dos partidos, que passaram a ter a prerrogativa de definir o teto de gastos para cada comitê eleitoral”.⁸³ Adicionalmente, os limites previamente definidos pelos responsáveis também poderiam ser alterados ao longo do pleito, desde que por solicitação justificada.

Um dos resultados práticos desta disposição demonstrava-se na situação inusitada em que candidatos concorrendo ao mesmo cargo obedeciam a limites de gastos distintos,⁸⁴ sem que isso configurasse ofensa legal – apesar da evidente afronta ao princípio constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral.⁸⁵

⁸¹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 360.

⁸² O texto da Lei 4.740/1965, à época, previa o seguinte: “Art. 54. Os partidos organizarão as respectivas finanças, com vista às suas finalidades, devendo, em consequência, incluir nos seus estatutos preceitos que:

I - habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que poderá despender na propaganda partidária e na de seus candidatos;

II - fixem os limites das contribuições e auxílios de seus filiados. [...]”

⁸³ CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições**: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. 2009. 238 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-89HGUM/mauro_macedo_campos_tese_final_depositada_em_14.07.2009_.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 abr. 2019. p. 28-29.

⁸⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016, p. 131.

⁸⁵ Cf. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 225-232.

Em 1997, a Lei das Eleições manteve, em essência, essa mesma regulamentação,⁸⁶ tendo sido reformada em 2006 (pela redação da Lei 11.300/2006) a fim de possibilitar ao legislador a definição do limite de gastos. É relevante pontuar que não havia, ainda, obrigatoriedade na fixação: na falta de regulamentação legal, a atribuição voltaria à discricionariedade dos partidos.⁸⁷

O texto da reforma de 2015 determinou que a competência para estipular a quantia máxima a ser destinada às campanhas seria do TSE, nos seguintes termos: “[a]rt. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.” Nesse dispositivo, hoje revogado, os legisladores autorizavam o Tribunal a estabelecer, a cada novo pleito, um valor cujo referencial deveria ser pautado em, no máximo, 70% da quantia despendida pela campanha mais cara para o mesmo cargo na última eleição.⁸⁸

A Lei 13.488/2017 substituiu essa previsão, reformando a Lei das Eleições para que passasse a dispor: “[a]rt. 18. Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.” Assim, hoje, a competência para a determinação do teto de despesas voltadas às campanhas eleitorais é do legislador, que definiu, para as últimas eleições presidenciais, a cifra máxima de R\$70.000.000,00 para os candidatos ao cargo.⁸⁹

Na hipótese de segundo turno, a esta importância poderia ser acrescentado o equivalente a 50% do valor respectivamente estabelecido na lei. No caso da vaga para a presidência da República, isso significou adicionais R\$35.000.000,00 passíveis de aplicação nas despesas com as campanhas. Para compor este teto, são computadas tanto as despesas liquidadas pelos recursos provindos do FEFC e do

⁸⁶ O dispositivo revogado assim dispunha: “Art. 18. Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem.”

⁸⁷ Com essa alteração, a Lei 9.504/1997 passou a ter a seguinte redação, hoje revogada: “Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.”

⁸⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016, p. 131.

⁸⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Limites legais de campanha – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/limites-legais-de-campanha>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

fundo partidário (financiamento público), quanto aquelas realizadas através de recursos próprios e doações de pessoas físicas (financiamento privado).⁹⁰

Com base nas informações repassadas ao TSE nas prestações de contas consideradas, logo se nota que os candidatos à presidência que disputaram o segundo turno ficaram significativamente distantes do limite estipulado pela previsão legal. O candidato eleito em 2018, a título de exemplo, afirmou ter empregado na totalidade de sua campanha um quantitativo equivalente a pouco mais de 2% do valor máximo permitido.

Ampliando o escopo de análise, nem mesmo a campanha mais custosa dessas eleições presidenciais atingiu o teto de gastos: Henrique Meirelles, candidato a Presidente da República pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), declarou à Justiça Eleitoral o montante total de R\$57.030.000,00 com despesas de campanha – curiosamente, todo oriundo de recursos próprios, segundo a prestação de contas disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral.⁹¹

Visando objetivamente ao propósito de reduzir o custo absoluto das campanhas, a fixação do teto de gastos tem se mostrado uma solução viável até o momento, como se depreende dos números avaliados. Além disso, essa medida busca desempenhar o papel de tornar a disputa mais equitativa, ao pretender mitigar o papel do dinheiro nos resultados eleitorais.⁹²

Para Aline Osorio, o estabelecimento dos limites específicos de gastos para os variados cargos em disputa mostra-se uma das principais maneiras de se garantir a “igualdade de oportunidades entre os candidatos e partidos”, contribuindo para a legitimidade da eleição.⁹³ Embora algumas constatações ainda demandem mais tempo de vigência das regras para serem verificadas, o fato é que a prática do limite de gastos, somada à proibição de doações de pessoa jurídica para financiamento de campanhas, indicou acentuada redução nos números declarados à Justiça Eleitoral, como se apurou acima.

⁹⁰ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Método, 2018, p. 134.

⁹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

⁹² OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 357; SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016, p. 131.

⁹³ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 357.

Buscando operacionalizar com efetividade o princípio fundamental da máxima igualdade na disputa via equiparação de fontes de receitas e estipulação de teto de despesas – ainda que, como acenado, em marcha gradativa, em vista do caráter recente dos dispositivos –, o sistema eleitoral brasileiro demonstra querer caminhar para um pleito mais condizente com a recorrentemente alegada necessidade de redução de custos das campanhas eleitorais.

3.2 MANUTENÇÃO DOS LIMITES ANTERIORES E O CAMINHO À INCONSTITUCIONALIZAÇÃO

Em que pese as aparentemente bem intencionadas medidas rumo a um pleito mais isonômico, o procedimento eleitoral ainda está distante de uma posição ideal no que tange à consecução plena dos outros princípios eleitorais. Para que isso seja concretizado, a atenção dispensada à elaboração dos ditames legais deve ser prioritária, de forma que o sistema possa redesenhar-se em busca de aprimoramento a partir de sua uniformização legislativa, tendo a Justiça Eleitoral apenas parte subsidiária nesse aspecto.

A necessidade de regras voltadas a pautar o jogo eleitoral, mais do que evidente, é inquestionável. Como dito anteriormente, elas configuram a garantia de que a disputa obedecerá a mandamentos previamente estabelecidos, legitimando a escolha do eleitorado. Ao se instituir novas balizas legais, deve-se ponderar sua necessidade e sua potencial eficácia, sob pena de que o regramento seja inócuo – ou pior, inconstitucional.

À parte disso, é imprescindível também que a legislação que rege matérias específicas seja revisitada à medida em que o contexto por ela moderado evolui. Como já constatado, no caso da regulamentação eleitoral essa revisão é frequente, muito embora a intenção primeira da Lei das Eleições tenha sido diversa.⁹⁴ No entanto, as reformas subsequentes operadas pelo Poder Legislativo e pelas

⁹⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 45; SCHLICKMANN, Denise Goulart e LÜBKE, Heloísa Helena Bastos Silva. Financiamento de campanhas eleitorais: avaliação das proposições apresentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral ao Congresso Nacional. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 15, 2008, não p. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/financiamento-de-campanhas-eleitorais-avaliacao/indexc36f.html?no_cache=1&cHash=cf19e7ad90902d9c1d1370f7f0730fba>. Acesso em: 01 abr. 2019.

resoluções do Tribunal Superior Eleitoral parecem não dar conta de adequar, na totalidade das ocasiões, o direito sistematizado anteriormente e as novas diretrizes elaboradas para reger a matéria.

A este respeito, é relevante pontuar que o texto não tem a pretensão de abordar a questão já vencida pela doutrina no tangente à possibilidade de o sistema jurídico abrigar ou não antinomias.⁹⁵ As contradições existentes no ordenamento não o invalidam como um todo, mas devem ser filtradas a partir de seus próprios critérios de pertinência, de sorte que se dissipem as contradições com a expedição de mandamentos mais apropriados.

No entanto, a regulamentação eleitoral atualmente em vigência evidencia que essa conferência ainda não se materializou. Apesar dos recentes marcos legais, que empiricamente demonstraram expressiva redução na movimentação de recursos destinados a campanhas, não se observou acenos no sentido de revogar dispositivos anteriores em inconformidade com o novo modelo.

É pertinente questionar, nesse sentido, a necessidade de permanência de certas restrições à propaganda eleitoral no ordenamento jurídico, que alegadamente buscam a isonomia da disputa via minoração de despesas. Além da eficiência de alguns desses controles ser bastante questionável para atingir seu propósito original, como já visto, diante do redesenho do sistema muitos deles passam somente a atacar a garantia constitucional da liberdade de expressão, conforme se pretende discorrer a seguir.

No Brasil, o estabelecimento da ideia de inconstitucionalização das normas surgiu no cenário da então recém positivada modulação de efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade,⁹⁶ dispositivo cujo uso pelo Supremo Tribunal

⁹⁵ VIEIRA, José Roberto. A noção de sistema no direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná**. Curitiba, v. 33, p. 53-64, 2000. Sobre esta questão, o autor apresenta um significativo compilado de doutrinadores de variadas escolas, a fim de demonstrar que a lógica do sistema jurídico posto não é descaracterizada pela existência de antinomias; por outro lado, ainda que não seja pressuposto de validade, essa coerência deve ser o ideal do sistema, pois disso depende a realização da justiça (p. 61).

⁹⁶ A previsão está na Lei 9.868/1999, que dispõe: “[a]rt. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

Federal demonstrou-se frequente desde sua implementação, por possibilitar uma relativização do tema que a simples declaração de nulidade não permitiria.⁹⁷

Embora permeada por polêmicas,⁹⁸ essa possibilidade passou a ser valorizada pela corte constitucional como forma de não simplesmente descartar normas que vinham produzindo efeitos desde sua concepção, em ocasiões em que se constatou a necessidade, dadas certas conjunturas, de que a decisão de inconstitucionalidade tivesse seus efeitos temporais limitados de acordo com o caso concreto. Vale salientar que, apesar do caráter controverso, tal medida é ainda excepcional – vez que mantida a regra da nulidade da lei inconstitucional –, além de ser aplicável apenas em sede de fiscalização incidental, não configurando “uma prerrogativa da fiscalização abstrata”.⁹⁹

O fenômeno da inconstitucionalização de determinados dispositivos, no entanto, não se trata de modulação de efeitos da decisão de inconstitucionalidade. Diz respeito a alterações fáticas externas à compatibilidade constitucional de uma dada regra, cujo resultado é o deslocamento da norma “em um estado de transição da perfeita constitucionalidade ou inconstitucionalidade parcial à total inconstitucionalidade.”¹⁰⁰

Cabe um parêntesis para que se esclareça que a ocorrência tratada não deve ser confundida com a acepção tradicional de “inconstitucionalidade superveniente”, que inclusive não é admitida no país, visto que regras anteriores à Constituição vigente, quando incompatíveis, deixam apenas de serem recepcionadas pelo novo ordenamento. Ou seja, nesses casos, não há que se falar em inconstitucionalidade. Por outro lado, considera-se também uma acepção “moderna” desse mesmo termo, correspondente à transformação de normas uma vez constitucionais em inconstitucionais por mudanças verificadas nos cenários jurídico, político, econômico

⁹⁷ VICTORINO, Fábio Rodrigo. **O processo de inconstitucionalização das normas**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50548&seo=1>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

⁹⁸ Cf. MARCÍLIO, Carlos Flávio Venâncio. A constitucionalidade do artigo 27 da Lei 9.868/99. **Caderno Virtual IDP**, v. 1, n. 19, 2008. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/218/179>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

⁹⁹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação direta de inconstitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008, p. 152-153.

¹⁰⁰ VICTORINO, Fábio Rodrigo. **O processo de inconstitucionalização das normas**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 nov. 2014, não p. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50548&seo=1>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

e social.¹⁰¹ Embora a segunda hipótese seja equivalente ao evento da inconstitucionalização das normas, optou-se pela última nomenclatura para evitar falta de clareza.

O Supremo Tribunal Federal, em seu “Vocabulário Jurídico” virtual, traz o termo “inconstitucionalidade progressiva” para definir o episódio em que “lei, que nasceu constitucional, vai transitando para a esfera da inconstitucionalidade, até tornar-se írrita”, por mudanças no plano fático.¹⁰² Assim, a inconstitucionalização toma forma quando se constata que certos prognósticos concebidos pelo legislador “não mais correspondem à vontade constitucional ou estão em via de com ela colidirem”,¹⁰³ embora perfeitamente compatíveis com a tratativa constitucional no momento de sua criação. Pela declaração de inconstitucionalidade, cabe o juízo ao Supremo Tribunal Federal para que opere a necessária releitura das normas, orientando-se “ao fim elementar a que se destina o Estado Democrático de Direito: a realização dos direitos fundamentais”.¹⁰⁴

No contexto da argumentação levantada, modificações operadas no plano legal deram origem à evolução de circunstâncias até que elas proporcionassem um ambiente específico. Na impossibilidade de obter generosos aportes de empresas, os candidatos a cargos eletivos voltaram-se a fontes menos abundantes de recursos para financiar suas campanhas, tendo à sua disposição quantitativos reduzidos de capital.¹⁰⁵ Adicionalmente, em prol da isonomia da disputa, foram coagidos a se manter dentro de uma limitação equitativa de gastos, previamente definida pela lei. A combinação desses fatores contribuiu para que se verificasse, nas últimas eleições, a consecução da tão almejada meta de redução de custos das campanhas eleitorais,

¹⁰¹ JUS BRASIL. A inconstitucionalidade superveniente é admitida no Brasil? Disponível em: <<https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/544953345/a-inconstitucionalidade-superveniente-e-admitida-no-brasil>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

¹⁰² CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 494, In: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Vocabulário Jurídico (Tesouro) :: STF - Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp?txtPesquisaLivre=INCONSTITUCIONALIDADE%20PROGRESSIVA>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

¹⁰³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 22.

¹⁰⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação direta de inconstitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008, p. 153.

¹⁰⁵ De acordo com Bruno Speck, antes da proibição de aportes de empresas, “de cada quatro reais, três eram doados pelo setor privado” para financiar as campanhas eleitorais. Ou seja, ainda que os competidores possam despender recursos próprios, deixaram de dispor de 75% dos valores antes destinados pelas empresas à disputa eleitoral (SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudos Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016, p. 133).

inclusive empiricamente evidenciada. Mais do que isso, demonstrou ter sido a peça chave no êxito desse objetivo.

Em contrapartida, no âmbito da elaboração das campanhas eleitorais o que se observou foi que os candidatos permaneceram sem liberdade para decidir quais formas de comunicação e estratégias de propaganda seriam mais eficazes para alcançar seu eleitorado. Foram, inclusive, submetidos a novos controles, como foi o caso da diminuição do tempo de campanha no rádio e na televisão para o segundo turno a partir de 2017.

Segundo Aline Osorio, o advento de regras comprovadamente efetivas possibilitaria a revogação de limites anteriores, para que se deixasse a cargo dos próprios candidatos e partidos a decisão a respeito de quais formatos prefeririam investir, levando em consideração a estratégia que pretendem aplicar em seu contato com os eleitores.¹⁰⁶ Com isso, muitas das restrições diretas à liberdade de expressão hoje em vigor na regulamentação eleitoral seriam suprimidas, promovendo um ambiente e uma disputa pautados pelas garantias fundamentais previstas constitucionalmente.

Nitidamente, o direito à liberdade de expressão e a prevalência de seus valores sobre outros princípios não devem ser tomados de maneira absoluta. Como tratado, a vedação à censura como regra geral na Constituição da República não resulta na completa impossibilidade de controles a manifestações de expressão quando estes comprovarem-se imprescindíveis.

A despeito disso, a necessidade de limitação da liberdade de expressão deve ser cuidadosamente verificada, estando a validade constitucional dessas restrições condicionada ao cumprimento de requisitos formais e materiais. É o que se denomina “teste tripartite”, amplamente aplicado pelo direito internacional dos direitos humanos para solucionar colisões principiológicas entre a liberdade de expressão e outras garantias fundamentais. As diretrizes mais genéricas estão presentes no artigo 19 do *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), recepcionado no Brasil como “Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos”.¹⁰⁷

¹⁰⁶ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 363.

¹⁰⁷ “Artigo 19. [...] 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para:
a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas;
b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.”

Na experiência brasileira, esse teste foi consensualmente incorporado pela doutrina para dar tratamento aos “limites dos limites”,¹⁰⁸ pormenorizando o previsto no ICCPR a fim de coibir arbitrariedades nas restrições impostas à liberdade de expressão. Em síntese, o resultado que se pretende averiguar com essa avaliação depende de três critérios: (a) a observância ao princípio da reserva legal; (b) o cumprimento do princípio da legitimidade, cuja finalidade seria a de proteger outros interesses de elevado valor axiológico, tutelados constitucionalmente; e (c) o atendimento ao princípio da proporcionalidade, desdobrado em três dimensões específicas: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.¹⁰⁹

Assim, em uma primeira análise, as restrições à liberdade de expressar-se livremente devem ser instituídas por representantes do Poder Legislativo legitimamente eleitos, de forma a materializar o princípio democrático.¹¹⁰ A imprescindibilidade do atendimento ao critério da reserva legal evidencia-se especialmente em vista da gravidade da limitação que está a tomar forma, vez que a Constituição, como visto, qualifica a vedação à censura como regra geral.

Subsidiariamente, a justificativa para o controle à liberdade de expressão deve estar pautada pela tutela de outros interesses e valores de elevada relevância constitucional. Apesar de a Constituição não trazer um rol taxativo de quais elementos seriam esses, Osorio identifica os direitos que mais frequentemente entram “em rota de colisão com as liberdades comunicativas”, a saber: o direito à honra, à privacidade e demais direitos à personalidade; o direito à igualdade e à dignidade humana; os direitos da infância e adolescência.¹¹¹

Por fim, é fundamental que a demarcação restritiva das manifestações comunicacionais observe o princípio da proporcionalidade, contemplado em sua tríplice dimensão. Em primeiro lugar, deve haver adequação entre o limite imposto e o cumprimento do objetivo a que foi destinado. Adicionalmente, as medidas restritivas devem revelar-se necessárias para atingir a tutela constitucional em questão, demonstrando ser a solução menos prejudicial possível no cenário considerado. Finalmente, deve restar satisfeito o critério da proporcionalidade em sentido estrito, o

¹⁰⁸ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 116-117.

¹⁰⁹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 116-117.

¹¹⁰ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 118.

¹¹¹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 119.

que significa dizer que é preciso um processo ponderativo para se certificar de que os benefícios das restrições são mais expressivos aos bens jurídicos protegidos do que o agravo causado ao princípio constitucional da liberdade de expressão.

Ao se transportar o juízo avaliativo acima esboçado para a regulamentação eleitoral, é possível desde logo inferir que o princípio da legalidade estrita norteia todo o processo, atingindo, conseqüentemente, a propaganda eleitoral.¹¹² Assim, o primeiro requisito do teste tripartite aparenta restar cumprido, visto que os marcos restritivos passam, via de regra, pela chancela do legislador – ainda que essa premissa não seja cumprida na totalidade das ocasiões, como se verá adiante.

Um olhar mais analítico permite inferir que o segundo critério também é, em grande medida, obedecido pela lei eleitoral: sob a justificativa de proteção de valores constitucionalmente relevantes, multiplicaram-se os limites formais e especialmente os materiais, destinados a controlar as estratégias de campanha em defesa dos direitos à honra, ao sossego e intimidade, à moralidade da administração pública – enfim, em proteção a um extenso rol de garantias constitucionais invocadas para justificar as providências legislativas. Além de salientar estes valores, Luiz Eduardo Peccinin acrescenta, nesse sentido, que a regulação da propaganda eleitoral configura uma prestação positiva do Estado “a serviço da máxima liberdade e igualdade dentro do debate político-eleitoral, cânones estes fundamentais à própria autenticidade do voto”.¹¹³ Ou seja, é inquestionável a proteção constitucional atribuída aos interesses invocados para justificar determinados controles, restando, no mais das vezes, satisfeito este critério na restrição da propaganda eleitoral.

É, então, nos variados aspectos da terceira exigência que se constata residir a ausência de movimentos do legislador e da justiça especializada no sentido de que a tratativa eleitoral passe a ser proporcionalmente adequada aos bens jurídicos que pretende resguardar. E esse propósito pode ser alcançado sem que para isso precise haver um desequilíbrio valorativo que, além de não ser eficiente em termos práticos, ainda perpetue prejuízos em apenas um dos pratos da balança.

¹¹² PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade na propagada política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 3, p. 321-344, 2013. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2013-volume-2-revista-3-artigo-1-luiz-eduardo-peccinin>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

¹¹³ PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade na propagada política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 3, p. 321-344, 2013, p. 332. Disponível em: <<http://www.justicaeeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2013-volume-2-revista-3-artigo-1-luiz-eduardo-peccinin>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

De um lado, figuram os aparentes benefícios alegadamente trazidos pelos mandamentos anteriores, voltados a salvaguardar direitos fundamentais. Na outra extremidade, permanecem os agravos infligidos à garantia constitucional da liberdade de expressão em sua dimensão eleitoral. Sob o prisma da proporcionalidade demandado pelo teste trifásico, não se pode considerar esse um panorama harmônico com o plano fático vigente, favorecido pelas alterações legislativas que colocaram em funcionamento metas buscadas pelas reformas anteriores, por meios que se revelaram inadequados naquelas ocasiões.

Um exemplo que ilustra essa avaliação primordial – ou, nessa hipótese, sua ausência –, é a outrora apontada proibição da propaganda eleitoral via *telemarketing*, fixada a partir das eleições de 2014. Em exame minucioso, Aline Osorio relata que o veto não resiste nem ao primeiro requisito do teste tripartite, por violar a reserva de lei formal, devidamente editada pelo Congresso Nacional: tratou-se, naquele caso, de entendimento firmado por resolução do Tribunal Superior Eleitoral, posteriormente confirmado pela corte constitucional.

Ademais, o controle é reprovado na verificação da proporcionalidade em sua tríplice dimensão. Não resta comprovada sua adequação à garantia da intimidade, inviolabilidade domiciliar e sossego público – visto que outros meios também penetram nas residências dos particulares com propaganda eleitoral –, além de partir da proposição de que o recebimento de informações sobre plataformas e propostas de candidatos seria algo indesejável, contrariando a própria finalidade da propaganda eleitoral. Mesmo que tais argumentos fossem cabíveis, a vedação ainda seria inadequada por buscar resguardar o sossego domiciliar e a intimidade proibindo apenas as ligações, sendo que os eleitores podem ser igualmente alcançados – e “perturbados”, no entendimento da proibição – por serviços de SMS e aplicativos de mensagens, que permanecem autorizados.

O critério da necessidade, de igual maneira, não é satisfeito pela medida, haja vista métodos menos gravosos de se preservar o direito à intimidade e ao sossego, já que a própria legislação prevê a possibilidade de descadastramento para aqueles eleitores que se sentirem incomodados com o contato.¹¹⁴ Por fim, a vedação à

¹¹⁴ A Lei das Eleições (Lei 9.504/1997) assim dispõe: “Art. 57-G. As mensagens eletrônicas enviadas por candidato, partido ou coligação, por qualquer meio, deverão dispor de mecanismo que permita seu descadastramento pelo destinatário, obrigado o remetente a providenciá-lo no prazo de quarenta e oito horas.”

propaganda eleitoral feita através do *telemarketing* não se mostra proporcional em sentido estrito pois, segundo a autora, é mínimo o grau de impacto das ligações no sossego e na intimidade do particular, enquanto que, para a liberdade de expressão, a repercussão da exigência é grave. Por esses motivos, a proibição desta modalidade de propaganda eleitoral é “patentemente inconstitucional”.¹¹⁵

A partir da compreensão desenvolvida neste capítulo, reconhece-se que a justificativa dos limites previamente estabelecidos – de proteger garantias constitucionalmente previstas em detrimento da livre manifestação em campanhas eleitorais – foi esvaziada de seu sentido original à medida que não demonstrou eficácia concreta, além de ter seus objetivos posteriormente atingidos de modos diversos, por regramentos que trouxeram mais resultados práticos em um breve intervalo de tempo.

Por conta disso, a ausência de reavaliação dos rigorosos controles à liberdade de expressão revela-se uma anomalia crítica, ao permitir que uma garantia constitucional seja substancialmente reprimida sem que haja benefício evidente aos alegados motivos que ensejaram a dita supressão. Configura, portanto, uma afronta aos preceitos constitucionais que regem o ordenamento.

Nesta esteira, pretende-se discorrer, no capítulo seguinte, a respeito da necessidade de reafirmação dos direitos fundamentais relacionados à propaganda eleitoral, voltando a atenção para aqueles que, ao longo das reformas eleitorais, foram desvirtuados ou esvaziados de seu propósito, e a partir disso delinear possíveis caminhos que contemplem soluções teóricas e práticas para a recuperação dessas garantias.

¹¹⁵ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 174-176.

4 O IMPRESCINDÍVEL RESGATE DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS NO DIREITO ELEITORAL

Nos capítulos anteriores, expôs-se um recorte do ordenamento jurídico atual em matéria de restrições à propaganda eleitoral e os motivos recorrentemente declarados para justificá-las. Através do exame de dispositivos mais recentes, endereçados diretamente a controlar a movimentação de recursos, observou-se que a finalidade de determinados limites demonstrou ter sido atingida nas eleições submetidas às novas regras. Por fim, propôs-se uma leitura das limitações anteriores à luz da Constituição da República e do atual cenário fático, que permitiu constatar a tendência de esvaziamento funcional de certas restrições à propaganda eleitoral, vez que não alcançam o propósito ao qual foram concebidas, além de impactar diretamente os meios pelos quais o eleitorado tem acesso às plataformas eleitorais.

Diante do panorama previamente delineado, é imperioso proceder à atenta análise dos reflexos que esses desdobramentos infligem no elo final da cadeia de atores eleitorais – o povo cuja voz e cuja vontade serão legitimadas por meio do sufrágio. Com esta finalidade, a última seção deste trabalho debruça-se sobre a estreita relação entre o direito eleitoral e as garantias fundamentais constitucionalmente tuteladas, a fim de evidenciar a necessidade de redobrada atenção na proteção dos direitos de livre expressão e acesso à informação na consolidação efetiva da participação democrática.

É de vital protagonismo o papel desempenhado pelo processo eleitoral na concretização da democracia e das garantias fundamentais do eleitor. Cármen Lúcia Antunes da Rocha destaca, neste sentido, que a sociedade democrática apenas é efetivada pela presença e atuação do elemento humano, “educadamente crítico em sua liberdade e solidariamente atuante em sua condição política”. Para que isso seja materializado na esfera social, deve-se dar ênfase à cidadania, à participação popular e ao pluralismo.¹¹⁶

Essa perspectiva respalda o raciocínio de que o processo eleitoral é responsável pela construção e pelo fortalecimento de uma ponte entre a sociedade e

¹¹⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 03 mai. 2019.

seu auge democrático. O sistema eleitoral deve, portanto, dispor de mecanismos que aproximem e acolham o eleitorado nos espaços de poder e nas arenas do debate político, edificando uma forma de governo participativa e coerente com aquela idealizada pelo constituinte.

Para ilustrar essa dinâmica, naturalmente recorre-se aos instrumentos constitucionalmente previstos que, além do voto direto e secreto, compõem os meios que oportunizam a consolidação da soberania do povo.¹¹⁷ Porém, para além desta disposição, é imprescindível levar em consideração que o exercício da participação popular é substancialmente mais abrangente do que apenas dispor do direito de escolher – ou, mais detalhadamente, praticar o ato de optar por uma possibilidade conjuntural em detrimento de outra. O desempenho dessa função envolve um generoso catálogo de garantias fundamentais do cidadão – enquanto eleitor e enquanto candidato – e de prestações devidas pelo poder público, que serão exploradas adiante.

4.1 A MULTIFUNCIONALIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ELEITORAIS

De forma a amparar adequadamente esta concepção, mostra-se pertinente recorrer aos argumentos da abordagem doutrinária que atribui aos direitos fundamentais a característica da multifuncionalidade. Para Robert Alexy, faz-se necessário encarar essas garantias como feixes de posições jusfundamentais,¹¹⁸ permitindo associar os direitos fundamentais a uma multiplicidade de funções, das quais igualmente origina-se uma multiplicidade de deveres. Em semelhante abordagem, Ingo Sarlet desenvolve a compreensão constatando que essa variedade de deveres desdobrados a partir dos direitos fundamentais direciona ao Estado determinadas incumbências, que variam conforme sua natureza.¹¹⁹

¹¹⁷ A Constituição da República prevê, em seu artigo 14, que “[a] soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular. [...]”

¹¹⁸ ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

¹¹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

Daniel Hachem parte da leitura desses dois autores para defender a prerrogativa do cidadão que, enquanto titular de direitos fundamentais constitucionalmente tutelados, ocupa variadas posições jurídicas que demandam do poder público “uma gama diversificada de obrigações correlatas às diferentes funções exercidas por cada uma dessas posições”.¹²⁰ Cada garantia fundamental detém, portanto, múltiplas funções oriundas de uma mesma fonte, que resultam na reivindicação de posturas distintas do ente estatal.

Assim, o poder público, ao agir de forma a observar as garantias constitucionais, deve atender não apenas a uma faceta isolada do direito fundamental em questão, e sim considerar tanto sua função de defesa quanto sua função de prestação do referido direito, que inclusive não se esgotam apenas em uma possibilidade de cada. O foco da pesquisa de Hachem reside, sobretudo, nos direitos sociais do cidadão, mas vale ressaltar que a multiplicidade de funções dos direitos fundamentais abrange toda a miríade de garantias prevista na tratativa constitucional.

Essa abordagem permite concluir pela relevância de vislumbrar as garantias fundamentais sob a perspectiva da multifuncionalidade, à medida em que o exercício de um dado direito fundamental não se encerra em si mesmo, e sim desdobra-se em uma série de outras possibilidades de realização. Dessa maneira, o desenho da democracia constitucionalmente concebido toma forma pelo apropriado atendimento dessas variadas facetas, sobretudo para os destinatários do agir estatal.

No âmbito político, essa constatação pode ser igualmente aferida quando se observa os direitos fundamentais abrangidos pelas especificidades do sistema eleitoral. O de maior amplitude, e que engloba os demais, materializa-se no princípio da segurança,¹²¹ que na seara eleitoral pode ser verificado no direito à estabilidade das decisões da justiça especializada e no direito à previsibilidade do ordenamento jurídico. O primeiro concretiza-se à medida em que são vedadas “modificações

¹²⁰ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 625 f. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 132. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 maio 2019.

¹²¹ SANTANO, Ana Claudia. Entre a (in)segurança jurídica, os direitos fundamentais políticos e o ativismo judicial: as deficiências da justiça eleitoral e seus efeitos sobre a democracia brasileira. **Revista Direito Público**. Porto Alegre, v. 12, n. 55, p. 32-53, nov./dez. 2015, p. 37-38. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2513/pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

arbitrárias de decisões dos poderes públicos”, enquanto o segundo está presente na “ideia de certeza e calculabilidade dos efeitos jurídicos da norma por parte dos cidadãos”.¹²² Como ressaltado, a prestação destas posições deve atender à dinâmica da sociedade e do sistema eleitoral, de forma a manter a coerência entre o ordenamento jurídico e a realidade fática.

Para além do amplo princípio da segurança jurídica, na esfera prática a multifuncionalidade dos direitos políticos é também substancializada pelo exercício do voto. Nos contextos estruturais de votarem e de serem votados, os eleitores e candidatos ocupam variadas posições dinâmicas que exigem contrapartes distintas do Estado democrático.

O direito de votar, por exemplo, engloba pelo menos as pretensões jurídicas do voto livre, da representação, da *accountability* e da participação em consultas populares, sendo que cada uma dessas posições corresponde a uma função específica que demanda um agir distinto do poder público.¹²³ Na presente análise, a pertinência desta multifuncionalidade recai mormente sobre a pretensão jurídica do voto livre, cujos desdobramentos serão adiante aprofundados.

A manifestação do voto pelos eleitores configura a máxima expressão da vontade do eleitorado, materializando sua escolha através de um ato livre, direto e secreto. Como extensivamente sublinhado, trata-se do mais emblemático instrumento para a legitimação da democracia representativa e, como uma garantia fundamental, deve ser adequadamente oportunizada aos atores políticos.

A fim de que seja eficientemente desempenhada, essa posição funcional envolve ainda outro desdobramento, que passa a constituir mais uma pretensão jurídica: a adequada formação de opinião do eleitor.¹²⁴ Eneida Desiree Salgado e

¹²² SANTANO, Ana Claudia. Entre a (in)segurança jurídica, os direitos fundamentais políticos e o ativismo judicial: as deficiências da justiça eleitoral e seus efeitos sobre a democracia brasileira. **Revista Direito Público**. Porto Alegre, v. 12, n. 55, p. 32-53, nov./dez. 2015, p. 38. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2513/pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

¹²³ SALGADO, Eneida Desiree e BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 81-105, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/36890897/Os_direitos_pol%C3%ADticos_no_ordenamento_brasileiro_e_a_multiplicidade_de_posi%C3%A7%C3%B5es_jusfundamentais>. Acesso em: 15 maio 2019.

¹²⁴ SALGADO, Eneida Desiree e BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 81-105, 2018, p. 93-94. Disponível em: <https://www.academia.edu/36890897/Os_direitos_pol%C3%ADticos_no_ordenamento_brasileiro_e_a_multiplicidade_de_posi%C3%A7%C3%B5es_jusfundamentais>. Acesso em: 15 maio 2019. Especialmente no que tange à proteção ao

Bárbara Mendonça Bertotti defendem, nesse aspecto, a evidente necessidade de promoção de acesso amplo e igualitário ao direito de antena e a garantia de igualdade na propaganda eleitoral como formas pelas quais o ente estatal deve operacionalizar sua função de fomentador deste direito fundamental.

Nesta esteira, é possível retomar o exposto no item 2.3 deste trabalho, especificamente em relação aos reflexos impostos por um cenário de limitado acesso a informações sobre candidatos e plataformas. Mais do que irradiar evidente prejudicialidade à formação da opinião do eleitorado e, em última análise, à formação do voto, passa a configurar ataque direto a uma garantia fundamental prevista na Constituição, de basilar impacto no caminho pretendido ao auge democrático.

Na outra extremidade da relação eleitoral, a multifuncionalidade dos direitos fundamentais é igualmente auferida. O direito de concorrer a cargo eletivo não diz respeito apenas à pretensão de se candidatar, desdobrando-se em uma série de posições jurídicas que correspondem a demandas funcionais distintas a serem providas ao cidadão pelo poder público, ou defendidas através de adequada regulamentação.

Dentre essas posições, destacam-se a possibilidade de se tornar candidato – atendidos os requisitos de elegibilidade –, bem como a vedação à criação de condições de elegibilidade ou inelegibilidade em desconformidade com os princípios constitucionais; o acesso ao financiamento de campanha e ao controle dos recursos financeiros; e o direito à propaganda eleitoral, incluindo a livre expressão e a previsão legislativa de igualdade de acesso aos meios.¹²⁵ Vale ressaltar, ainda, que as posições jurídicas referentes aos direitos ao financiamento e à propaganda configuram condições de paridade na disputa eleitoral, responsáveis por contribuir para a legitimidade do pleito.

Nesta análise em particular, tem especial relevância a pretensão jurídica que confere aos candidatos a prerrogativa de exercer a propaganda eleitoral de maneira livre e, nos termos da lei, de forma igualitária. Afinal, como anteriormente frisado, a

direito individual à livre formação da convicção política do eleitor, cf. NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 160-164.

¹²⁵ SALGADO, Eneida Desiree e BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 81-105, 2018, p. 97-98. Disponível em: <https://www.academia.edu/36890897/Os_direitos_pol%C3%ADticos_no_ordenamento_brasileiro_e_a_multiplicidade_de_posi%C3%A7%C3%B5es_jusfundamentais>. Acesso em: 15 maio 2019.

regulação da propaganda para fins eleitorais encontra legitimidade na justificativa de assegurar a igualdade da disputa, certificando-se que todos os competidores partam do mesmo patamar ao lançar suas candidaturas.

Porém, para além da competição isonômica, essa posição jurídica deve ser harmonizada com o princípio da eficácia da propaganda,¹²⁶ a fim de que seja provocada no eleitorado a adequada reflexão política e oportunizado o acesso à pluralidade de discursos, resguardando-se, inclusive, o direito “de oposição democrática, como instrumento de crítica e responsabilização políticas”.¹²⁷ Para tanto, a regulamentação da propaganda eleitoral e do acesso aos meios de comunicação social deve, ao ser elaborada, considerar tanto a salvaguarda das liberdades comunicacionais quanto a promoção de meios adequados para a transmissão e o debate das mensagens, privilegiando a finalidade democrática própria do sistema eleitoral.

A breve demonstração acima esboçada permite assinalar como a perspectiva da multifuncionalidade dos direitos fundamentais enseja o desenvolvimento de uma leitura mais abrangente do que está em jogo, efetivamente, quando se considera as garantias fundamentais envolvidas no processo eleitoral. Adicionalmente, possibilita entender que o papel do poder público não se resume a simplesmente promover e defender os direitos de votar e de ser votado. O aperfeiçoamento e o exercício da democracia via procedimento eleitoral incorporam distintas posições jurídicas – correspondentes a distintas funções –, que demandam do ente estatal políticas específicas que oportunizem a apropriada materialização da cidadania, da participação política e do pluralismo.

4.2 QUEM PERDE COM AS RESTRIÇÕES À PROPAGANDA ELEITORAL?

A concretização das garantias constitucionais no processo eleitoral verifica-se, no aspecto instrumental, tanto através da regulamentação que as assegura quanto

¹²⁶ Cf. SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 213.

¹²⁷ SALGADO, Eneida Desiree e BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 81-105, 2018, p. 101. Disponível em: <https://www.academia.edu/36890897/Os_direitos_pol%C3%ADticos_no_ordenamento_brasileiro_e_a_multiplicidade_de_posi%C3%A7%C3%B5es_jusfundamentais>. Acesso em: 15 maio 2019.

pela adoção de políticas públicas que viabilizem seu efetivo exercício. No patamar regulatório, como já demonstrado, o texto legal é permeado por dispositivos voltados a limitar as formas de manifestação comunicacional dos candidatos e também o conteúdo das mensagens que serão acessadas pelos eleitores.

Muito embora a justificativa do legislador para os limites materiais seja a de necessidade de tutela do eleitorado, por conta de sua alegada incapacidade em filtrar mensagens nocivas por conta própria, tais restrições à propaganda eleitoral ainda não tiveram uma demonstração comprobatória de sua eficácia – ao menos não da maneira como foram concebidas.

Conforme anteriormente abordado, a regulamentação eleitoral guarda a evidente intenção de tornar o debate e a disseminação de informações sobre as plataformas apenas propositivos, através de um tratamento amplo da proibição da propaganda negativa.¹²⁸ Na ausência de critérios definidos para diferenciá-las, a legislação não tem privado o eleitorado de ter contato com outra faceta prejudicial da comunicação eleitoral: a da propaganda mentirosa, com informações inverídicas propositalmente fabricadas com o intuito de prejudicar dado competidor.

Isso fica particularmente evidenciado à medida em que a Justiça Eleitoral tem demonstrado constante inquietação com o fenômeno das *fake news*,¹²⁹ uma nomenclatura que tem adquirido popularidade crítica e demonstra desempenhar crescente protagonismo nas deliberações dos agentes públicos voltadas a repensar o sistema eleitoral.¹³⁰

A interpretação extensiva da vedação à propaganda negativa extrapola os limites da propaganda eleitoral dos candidatos e é observado também nas esferas individuais onde deveria imperar a liberdade de manifestação. Assim, o regramento excessivamente rigoroso, direcionado inclusive a reprimir manifestações do cidadão, ocasiona severas consequências ao particular – e, a longo prazo, à própria

¹²⁸ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

¹²⁹ Segundo a definição do Cambridge Dictionary, *fake news* são “histórias falsas, com aparência de notícias jornalísticas, divulgadas na internet ou pelo uso de outros meios, geralmente criadas para influenciar pontos de vista políticos ou como uma piada.” [Tradução livre de: “*false stories that appear to be news, spread on the internet or using other media, usually created to influence political views or as a joke.*”]. CAMBRIDGE DICTIONARY. Fake news | definition in the Cambridge English Dictionary. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/fake-news>>. Acesso em: 24 maio 2019.

¹³⁰ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Presidente do TSE defende estudo do fenômeno das fake news para minimizar impactos na democracia. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/presidente-do-tse-defende-que-sociedade-estude-fenomeno-das-fake-news-para-minimizar-seu-impacto-na-democracia>>. Acesso em: 24 maio 2019.

democracia –, desestimulando a participação dos indivíduos no debate e sufocando a troca informacional, especialmente com as esferas de poder. Tais reflexos mostram-se mais prejudiciais ainda àqueles grupos já marginalizados, indo na contramão dos princípios democrático, republicano e representativo que balizam a redação constitucional.

Ressalte-se que essas minorias que estão às margens da sociedade e do processo eleitoral não correspondem, necessariamente, a minorias numéricas.¹³¹ Tratam-se de grupos que, historicamente, encararam obstáculos mais expressivos nas vias de acesso ao poder e, embora hoje tenham ao alcance das mãos a garantia constitucional do voto livre, experienciam com mais intensidade as restrições ao acesso informacional e à liberdade de expressão.

A despeito disso, o texto constitucional prevê a igualdade política entre os cidadãos, ao explicitamente atribuir o mesmo peso para cada voto em seu já mencionado artigo 14.¹³² Além de uma evidente derivação do princípio republicano e da soberania popular, a igualdade política configura ainda uma condição de possibilidade do autogoverno popular.¹³³

Essa condição desdobra-se na exigência de que o Estado considere cada um de seus distintos membros como igual, conferindo valores idênticos para cada posicionamento nos resultados que constituem as decisões eleitorais. Porém, muito embora o peso atribuído ao voto seja o mesmo, a formação da convicção política do eleitor não se dá de maneira isonômica, cumprindo ao poder público a promoção de meios que oportunizem o amplo acesso informacional e o fomento a posições dialógicas na tomada de decisão.

Observando o regramento voltado à propaganda eleitoral, tratado no primeiro capítulo deste texto, e as recentes reformas que operaram significativas mudanças nesse aspecto, trazidas no segundo capítulo, é possível constatar que a tendência caminha em sentido oposto ao da efetiva proteção da liberdade de expressão e do acesso à informação.

¹³¹ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 55.

¹³² De acordo com a carta constitucional: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, **com valor igual para todos**, e, nos termos da lei, [...]”. (grifo nosso).

¹³³ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 145; Cf. DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001, p. 49.

Em que pese a profunda reforma voltada a alterar as fontes de recursos para as campanhas – visando, sobretudo, a alegada redução de custos e a repressão do abuso do poder econômico no pleito –, mantiveram-se as restrições aos formatos e ao conteúdo das propagandas eleitorais, atingindo-se sobretudo as modalidades mais baratas de divulgação de informações.¹³⁴

É possível inferir que os mais recentes dispositivos eleitorais tendem a operar no sentido de neutralizar eventuais desigualdades promovidas pelas esferas particulares, como ocorre na hipótese da inconstitucionalização da doação de pessoas jurídicas para as campanhas. Contraditoriamente, não se observa o mesmo esforço no sentido de modificar desigualdades já sedimentadas pelo próprio Estado, como ocorre no caso da distribuição consideravelmente desigual do direito de antena. Proíbe-se a compra de espaços publicitários para veiculação de propaganda no rádio e na televisão, a fim de garantir a isonomia entre as plataformas, mas distribui-se tais períodos de tempo proporcionalmente sob o fundamento da representatividade de cada partido,¹³⁵ como já se abordou oportunamente. Não obstante a divisão igualitária de uma pequena parcela do direito de antena, o tempo de exposição não é suficiente para que novos nomes e propostas gerem no eleitor o sentimento de identificação,¹³⁶ além de limitar o cumprimento de uma das funções das campanhas eleitorais – a de difusão de informações na esfera social, considerando o abrangente alcance do meio.

Valendo-se da lógica “menos dias de campanha, menores os gastos”, é possível constatar a incidência de argumentos que defendem que a diminuição do tempo de campanha e redução de inserções no rádio e na televisão pode contribuir significativamente para a queda nos custos de campanha, sendo por tal motivo benéfica ao pleito.¹³⁷ Contudo, a construção deste exame deve levar em consideração que os reflexos da restrição temporal podem trazer apenas um benefício aparente,

¹³⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 48.

¹³⁵ NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 101.

¹³⁶ Como já abordado no primeiro capítulo (item 2.2), o resultado das eleições presidenciais de 2018 foi na contramão das tendências apontadas pela doutrina majoritária para os veículos de telecomunicação em massa (rádio e televisão). A despeito desta constatação, o tema ainda carece de subsídios fáticos para definir com precisão se esta tendência permanecerá nos próximos pleitos ou se as eleições do ano de 2018 – pelos mais variados motivos, desde o uso massivo de meios alternativos até a mobilização social em favorecimento da oposição – configurou um ponto fora da curva em termos de obtenção de resultados associados a um maior período de direito de antena.

¹³⁷ ALVES, Mércia e LIMA, Bárbara. Campanhas e legislação eleitoral: análise da minirreforma no contexto das eleições municipais. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 9, n. 1, p. 119-140, 2018, p. 138. Disponível em: <<https://revistas.ufrpr.br/politica/article/view/55339/35208>>. Acesso em: 24 maio 2019.

uma vez que, a longo prazo, os eleitores passam a deixar de ter contato com as informações eleitorais por um meio de comunicação de alto alcance e popularidade. Além disso, alicerçar justificativas proibitivas em apenas um aspecto envolvido – nesse caso, o da redução dos gastos –, configura uma perigosa armadilha a caminho da arbitrariedade regulatória, por impossibilitar a compatibilização com outras questões estruturantes do contexto.

Ao diminuir as possibilidades do fazer propagandístico, os controles previstos na legislação conseqüentemente “reduzem a competição política e a chance de alternância nos espaços de poder.”¹³⁸ A redução do período direcionado às campanhas eleitorais e o encolhimento do tempo destinado ao rádio e à televisão tendem a favorecer a manutenção do *status quo*, ao disponibilizar pouquíssimo espaço para a renovação nos cargos eletivos ou mesmo para a incorporação de enunciados inovadores na agenda eleitoral.

Para os partidos de menor expressividade, os corolários dos controles regulatórios são ainda mais prejudiciais: invisibilizam candidaturas e desestimulam a proposição de novas plataformas. Ainda que a mídia possa, eventualmente, encampar candidaturas e propostas de seu interesse, em geral não há encorajamento para o pluralismo de discursos e, conseqüentemente, o espaço para a institucionalização de ideologia minoritárias permanece infértil.¹³⁹

Em um panorama mais extremo, estes mecanismos podem resultar na extinção política daqueles grupos de menor destaque, em evidente incompatibilização com os princípios constitucionais. Por essas razões, a alegada igualdade não se verifica no plano fático, visto que os candidatos e os partidos não partem de um mesmo referencial de popularidade e visibilidade junto ao eleitorado, e os discursos ocasionalmente impulsionados por interesse de veículos de comunicação tendem, inclusive, a reforçar pautas reincidentes e tradicionalistas.

Mesmo que muito distante de um quadro impecável, a definição do teto de gastos absolutos, como se depreendeu dos poucos pleitos que foram regidos por esta regra, já demonstrou ter sido mais eficaz no estabelecimento de um cenário mais aproximado da tão buscada paridade de armas. É possível atestar, deste modo, que

¹³⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 37.

¹³⁹ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 73.

a maneira mais adequada de materializar a isonomia nas campanhas eleitorais é pelo fortalecimento desta via, inclusive por ser menos prejudicial à garantia constitucional da liberdade de expressão.

Segundo Aline Osorio, a prejudicialidade que se origina das restrições pontuais à propaganda eleitoral é muito mais nociva à livre manifestação dos candidatos do que a imposição de um limite geral de gastos. Isso fica evidenciado em pelo menos dois aspectos: (a) os controles pormenorizados impedem que o candidato e o partido selecionem aqueles instrumentos que consideram mais adequados para dialogar com seu eleitorado ou para entusiasmar novas audiências, e (b) as restrições de forma e conteúdo cada vez mais específicos já permaneceram por tempo suficiente no ordenamento para demonstrar sua total ineficácia no atingimento da redução de custos de campanha e no atingimento da isonomia entre os competidores.¹⁴⁰

Ao filtrar excessivamente os canais de comunicação candidato-eleitorado, a regulamentação – ao invés de promover a proteção dos direitos fundamentais, nas suas mais diversas pretensões jurídicas – acaba por originar barreiras que privam a sociedade de obter informação advinda diretamente dos candidatos e de exercer sua livre manifestação. Dentre outros aspectos, é imprescindível salientar que todo esse arcabouço comunicativo configura um elemento constituinte da dignidade da pessoa humana, especialmente quando se busca a construção e o fortalecimento de um sistema eleitoral democrático e plural.

A tratativa constitucional direcionada à comunicação social deixa bastante clara a necessidade dos meios em priorizar finalidades educativas e informativas da cidadania. Gustavo Binenbojm defende, nesse sentido, que deve ser incrementado o grau de inclusividade da aproximação aos veículos, sendo inclusive concedido acesso preferencial “a grupos minoritários ou política e economicamente favorecidos”.¹⁴¹ Embora a perspectiva do autor refira-se, sobretudo, à construção do mercado de ideias social, a mesma abordagem é aplicável à comunicação eleitoral, ao promover o aprimoramento do processo democrático pelo estímulo à participação de distintos pontos de vista na arena pública de diálogo.

¹⁴⁰ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 362.

¹⁴¹ BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, p. 360-380, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_360.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

A ausência de reavaliação dos dispositivos já existentes à luz da redação constitucional faz com que permaneçam os obstáculos no caminho daquelas parcelas da população marginalizadas rumo aos espaços públicos de debate e poder. A isso somam-se os “bloqueios derivados da mentalidade e das relações sociais”,¹⁴² vez que o retrospecto sociológico não é o de favorecimento da inclusão dessas minorias.

4.3 O FORTALECIMENTO DAS GARANTIAS FUNDAMENTAIS PELA VIA DO DIREITO ELEITORAL

A partir da leitura dos direitos fundamentais sob a perspectiva da multifuncionalidade, o trabalho debruça-se sobre a aplicação deste entendimento na seara do processo eleitoral, a fim de refletir sobre os deveres de defesa e proteção do Estado neste sentido, bem como traçar possíveis percursos para a otimização das interferências do poder público.

É perceptível a ausência de acenos – tanto de parte do legislador quanto de parte dos agentes políticos – no sentido de interiorizar a consciência jurídica dos direitos políticos enquanto direitos fundamentais constitucionalmente tutelados.¹⁴³ Consequentemente, o caráter multifuncional destas garantias e os desdobramentos que resultam em distintas posições jurídicas restam igualmente menosprezados.

A supramencionada premissa de igualdade política, condicionante do autogoverno popular,¹⁴⁴ origina também outra repercussão: a exigência de que o Estado considere cada um de seus componentes como cidadãos autônomos, para conferir a seus votos idêntica valoração nas decisões eleitorais. Dessa premissa deriva a autodeterminação do indivíduo que, enquanto agente político que atende aos requisitos constitucionais, é capaz de tomar suas próprias decisões. Nesse sentido, mesmo que sejam considerados eventuais “desvios no processo de obtenção de

¹⁴² SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 26.

¹⁴³ SALGADO, Eneida Desiree e BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 81-105, 2018, p. 102. Disponível em: <https://www.academia.edu/36890897/Os_direitos_pol%C3%ADticos_no_ordenamento_brasileiro_e_a_multiplicidade_de_posi%C3%A7%C3%B5es_jusfundamentais>. Acesso em: 15 maio 2019.

¹⁴⁴ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001, p. 49.

votos”, tal premissa não deve ser suficiente para promover uma tutela excessiva do eleitor, “tomando-o como um cidadão incapaz”.¹⁴⁵

A intervenção do poder público na regulamentação das práticas comunicacionais envolvidas no pleito deve observar o já descrito teste tripartite, ponderando especialmente a adequação, a necessidade e a proporcionalidade dos limites estabelecidos. Nesta esteira, é pertinente reforçar que eventuais riscos de abusos não devem ser justificativa para que o Estado abstenha-se de promover e fortalecer a democratização dos espaços de manifestação e debate político.¹⁴⁶ A adequada observância do teste possibilita, porém, que tais riscos sejam neutralizados para extrair o melhor resultado possível na proteção das garantias fundamentais dos candidatos e do eleitorado.

Desta sorte, a mediação do Estado deve ser direcionada a assegurar o funcionamento, a integridade e, sobretudo, a acessibilidade de um espaço dialógico que se estenda a todos os aspectos do panorama democrático.¹⁴⁷ Para Jürgen Habermas, é necessária a materialização da “liberdade pública de opinião”,¹⁴⁸ que extrapola as barreiras da esfera individual e demanda acesso isonômico à esfera de discurso pública.

Mais do que oportunidades, as etapas do processo eleitoral configuram como compromissos de reafirmação do princípio da soberania popular celebrado na tratativa constitucional. Para tanto, a liberdade e a participação política e plural de cada indivíduo deve ser fomentada pela prestação de condições materiais mínimas que resultem na justa educação cívica de cada membro da sociedade, na medida de suas necessidades.

A despeito da abordagem aqui desenvolvida reiteradamente apontar o papel basilar do Estado na capacitação crítica do eleitor – através da ampla promoção da informação e da reavaliação dos limites que interferem na liberdade de manifestação dos agentes políticos –, não se pode deixar de considerar a relevante contribuição popular na efetivação desse exercício.

¹⁴⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 24.

¹⁴⁶ SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, n.16, p. 1-39, maio/ago. 2007.

¹⁴⁷ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 217.

¹⁴⁸ HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 264.

Cada indivíduo que ocupa uma posição na esfera social tem, de maneira semelhante, o dever cívico, ético e jurídico de ativamente envolver-se não apenas no recebimento dessa educação, como também de promover a multiplicação do acesso à instrução adequadamente dimensionada, contribuindo para a estruturação da sensibilidade cidadã.¹⁴⁹

A atuação do eleitorado de maneira associada e colaborativa, através da organização social, possibilita a emissão de demandas mais coerentes e analíticas em direção ao poder público. Tal cenário toma forma a partir do momento em que a população passa a ocupar mais firmemente sua parte ativa no processo eleitoral. A mobilização popular é determinante para, conseqüentemente, provocar transformações em todas as engrenagens do sistema eleitoral, inclusive na atuação estatal.

Trata-se, portanto, de um ciclo. Paulatinamente, a própria organização social deve passar a ser mais valorizada e facilitada, através de mecanismos de aprimoramento, advindos da regulamentação e da atuação do poder público. Essa tendência seria observada, segundo Cármen Lúcia Antunes da Rocha, por ficar mais evidente para os órgãos e serviços estatais sua responsabilidade na promoção do princípio da soberania popular, quando confrontados com a associação cidadã criticamente capacitada.¹⁵⁰

Ressalte-se, nesta lógica, que não se tratam de deveres idênticos por parte do poder público e por parte dos indivíduos. Naturalmente, o Estado detém maior responsabilidade na observância dos princípios constitucionais e no fortalecimento da arena de debate público, sobretudo nos procedimentos eleitorais. Evidentemente, devem ser encorajados os instrumentos colaborativos que aproximem a esfera social do ente estatal na direção de uma democracia melhor lapidada.

Dito isso, é manifesto que o eleitorado não deve ser privado de ser apropriadamente educado e criticamente capacitado. Passa por isso a necessidade

¹⁴⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998, não p. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-prcesso-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 03 mai. 2019.

¹⁵⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998, não p. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-prcesso-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 03 mai. 2019.

de reiterar ao eleitor que a escolha é livre e formada tanto a nível individual, com a ponderação interna de valores, quanto na coletividade, pelos mecanismos da democracia deliberativa. É preciso reforçar, ainda, que a propaganda visa a muni-lo de informações para fundamentar essa decisão. Robert A. Dahl elenca, dentre os critérios de um processo democrático, a necessidade de aquisição de entendimento esclarecido por cada um dos membros de determinada sociedade, a fim de que reste satisfeita a exigência de que todos estejam isonomicamente capacitados a participar das decisões democráticas.

Desta sorte, deve ser oportunizado à totalidade dos indivíduos o acesso ao aprendizado sobre “as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências”.¹⁵¹ Caso esse critério seja violado, fatalmente perturba-se qualquer indício de igualdade entre os membros constituintes da comunidade democrática. Os riscos, no plano fático, são de ausência de discursos pluralistas e prevalência de determinados posicionamentos,¹⁵² ameaçando a necessária possibilidade de alternância de poder.

É oportuno voltar-se, nesse sentido, para o fundamental papel que exercem os meios de comunicação em todo este contexto. Neste trabalho, já se abordou as particularidades de certos veículos e os controles regulatórios a eles direcionados. A esta altura, cumpre traçar possibilidades de aproximação entre os instrumentos comunicativos e o pleno acesso à concretização das garantias fundamentais, especialmente àquelas tangenciadas pela propaganda eleitoral.

Dentre os papéis funcionais atribuídos ao poder público, em contraparte às posições jurídicas ocupadas pelos indivíduos, está o de estimular o espaço de troca informacional e oportunizar a pluralidade de pontos de vista distintos, oriundos da diversidade dos grupos sociais.¹⁵³ Os serviços de telecomunicações, em especial, demonstram ter funções determinantes na democracia contemporânea e no processo eleitoral.¹⁵⁴ Vez que configuram concessões de serviço público aos particulares,

¹⁵¹ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001, p. 49.

¹⁵² DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001, p. 50-51.

¹⁵³ BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, p. 360-380, 2003, p. 379. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_360.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

¹⁵⁴ Como exemplo das funções essenciais desempenhadas por esses meios, Aline Osorio destaca: (a) seu emprego como uma das principais plataformas de campanha, pelo alcance e penetração; (b) seu papel de “cão de guarda” (*watchdog*) do sistema político, ao favorecer a fiscalização e testar os competidores; (c) seu uso como fórum público de debate, propiciando o engajamento social nas

devem não apenas introduzir o debate na rotina dos candidatos e eleitores, mas também disponibilizar seus espaços para que os cidadãos atuem e projetem suas opiniões e ideologias.¹⁵⁵

Já se observa há algum tempo que a disputa eleitoral deixou de acontecer com expressividade nas ruas e passou a ser definida “pelos campanhas nas antigas e novas mídias”.¹⁵⁶ Em grande medida, essa transposição foi corolário da intensa regulamentação que atingiu os formatos externos, não deixando margem para que o resultado fosse diverso. Contraditoriamente, o rigoroso regramento irradiou-se também pelos demais veículos, levando à conclusão de que a ampla difusão de informações e a liberdade de manifestação não aparentam dispor de posição preferencial na construção democrática do sistema eleitoral. A regra, portanto, tornou-se a restrição, enquanto a liberdade de propaganda passou a ser uma rara exceção.¹⁵⁷

Apesar de toda a atenção voltada ao controle dos formatos e do teor da propaganda eleitoral – quase fazendo com que ela passe a acontecer, praticamente, pela via telepática¹⁵⁸ –, não é possível atestar que a adoção desse caminho trouxe resultados eficazes.¹⁵⁹ Aliás, o que se operou foi justamente o contrário, haja vista a crescente de gastos em campanhas antes da definição do teto absoluto, a despeito dos limites formais, e o vasto acesso do eleitor a informações falsas e distorcidas, a despeito dos limites materiais.

É evidente que não há um protótipo pré-estabelecido de sistema eleitoral que enquadre a universalidade de demandas e peculiaridades de cada democracia. Também não existe um modelo perfeito e infalível, vez que a conjuntura eleitoral está sujeita a condições políticas, históricas, sociológicas e econômicas e sua devida adequação à realidade operante.¹⁶⁰

eleições; e (d) seu ofício educacional e informativo, conscientizando o eleitorado a respeito do andamento do processo. (OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 286).

¹⁵⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998, não p. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-pr-ocesso-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 03 mai. 2019.

¹⁵⁶ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 285.

¹⁵⁷ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 363.

¹⁵⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018, p. 47.

¹⁵⁹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 364.

¹⁶⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998, não p. Disponível em:

Nesta percepção, vislumbrar possíveis encaminhamentos ou até mesmo propor soluções não caracterizam tarefas simples, mas mostram-se imprescindíveis para a manutenção dos interesses democráticos e republicanos que a Constituição optou por guardar.

A fim de adequadamente viabilizar qualquer reformulação no sistema eleitoral, há que se considerar com cautela algumas proposições. Aline Osorio, ao propor a busca de parâmetros para a ponderação de princípios e interesses em jogo no processo eleitoral, enumera pelo menos quatro premissas que devem ser observadas quando da regulação e aplicação do direito eleitoral¹⁶¹ – e, por extensão, na ocasião de propostas de aprimoramento desse sistema. Neste texto, busca-se inseri-las na temática da comunicação eleitoral, de forma a aventar prováveis alternativas que uma reforma nesse aspecto deve observar.

Primeiramente, deve-se avaliar a abrangência territorial do país. Com proporções continentais e uma multiplicidade de realidades locais e regionais, o quadro brasileiro demanda especial atenção às suas particularidades, sobretudo quando a mesma regulamentação será direcionada a distintas perspectivas e vivências. Em relação à propaganda eleitoral, deve-se administrar especialmente aquelas localidades onde os meios de comunicação são mais escassos ou encontram-se concentrados em poder de oligarquias locais. Caso seja verificada a hipótese de conflito de interesses na divulgação de informações, entende-se salutar a interferência da Justiça Eleitoral para a manutenção da livre e plural disseminação de conteúdo, visando à legitimidade do escrutínio.

Isso leva ao segundo aspecto a ser considerado: a necessidade de parâmetros claros de atuação da Justiça Eleitoral, de forma que seu controle e fiscalização não acabem por se tornar seletivos ou perder o foco. Nesse rumo, é pertinente traçar críticas ao atual modelo regulatório da propaganda eleitoral que, em face da assombrosa quantidade de minuciosas regras, faz com que as cortes eleitorais vejam-se sobrecarregadas de trabalho, sem que necessariamente haja a efetiva punição das violações mais gravosas à legitimidade do pleito – como o abuso de poder econômico, por exemplo. A regulação demasiadamente ambiciosa dos

<http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-pr-ocesso-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 03 mai. 2019.

¹⁶¹ OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 176-181.

procedimentos eleitorais acaba por atuar em sentido oposto do pretendido, silenciando o debate e obstaculizando a adequada fiscalização onde necessária.

A terceira premissa diz respeito à necessidade de observância do caráter teoricamente definitivo do resultado eleitoral. Por se tratar de uma escolha, em tese, irreversível, a vontade majoritária deve ser legitimada por meio de um procedimento eleitoral marcado pela lisura e pela integridade. Para isso, demanda-se novamente a Justiça Eleitoral para que atue no sentido de reprimir abusos e ilícitos que se operaram no decorrer do pleito, a fim de que seja protegida a vontade popular. Em relação à propaganda eleitoral, nesse aspecto devem ser observados o desenvolvimento do apropriado debate público e o amplo acesso à informação. Apenas dessa maneira pode ser verificada a adequada formação da opinião do eleitorado, entendendo como vontade popular aquele posicionamento devidamente originado após contato com a pluralidade de posições e propostas.

Por fim, não se pode deixar de levar em consideração a cultura de “desvalorização das liberdades comunicativas” em que se insere o sistema eleitoral e também aqueles que operarão o direito.¹⁶² O peso secundário atribuído à garantia da livre expressão, ao colidir com outros interesses, resta irrefutável ao passar de olhos pela legislação eleitoral. Para combater esse aspecto – que, diga-se de passagem, é sintomático de um sistema repressivo –, deve-se deixar margens reduzidas para a discricionariedade do Poder Judiciário. Deste modo, violações às garantias fundamentais, especialmente àquelas voltadas a proteger a liberdade de manifestação e o acesso ampliado às fontes informacionais, seriam evitadas com o respaldo da própria regulamentação eleitoral.

Conforme reiterado, a adoção de regras é indispensável e, inclusive, força legitimadora dos procedimentos eleitorais. Se restritivas, é imperioso que sejam previstas de maneira “expressa, taxativa, precisa e clara”, além de comprovadamente necessárias para o exercício democrático, proporcionais às finalidades buscadas e idôneas a fim de alcançar o objetivo a que estão destinadas.¹⁶³

¹⁶² OSORIO, Aline. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 180.

¹⁶³ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. 2009, p. 23. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20Marco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20adjust.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

Isso posto, entende-se que o regime libertário na esfera comunicativa demanda, de fato, a intervenção positiva do Estado, a fim de se atingir a estruturação de um espaço diversificado, igualitário e democrático¹⁶⁴ por meio de regulamentação adequada e adoção de políticas refletidamente idealizadas. Com isso, não será concebido apenas um sistema eleitoral justo, íntegro e isonômico; é esta também a chave para a constituição da própria dignidade da pessoa humana, somada à construção de uma ordem democrática em que os processos de deliberação coletiva sejam aproximados das condições que favoreçam a troca informacional.¹⁶⁵

¹⁶⁴ SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, n.16, p. 1-39, maio/ago. 2007, p. 38.

¹⁶⁵ BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, p. 360-380, 2003, p. 379. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_360.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

5 CONCLUSÃO

A proposta do presente estudo originou-se no intento de explorar a efetivação dos direitos fundamentais – especialmente aqueles pertinentes às práticas comunicacionais, quais sejam, o direito à livre manifestação e o direito de acesso à informação – pelas vias do direito eleitoral. A exposição das circunstâncias foi materializada pela consulta à legislação, incluindo as reformas mais recentes, e sua aplicação nos pleitos presidenciais do país nas últimas duas décadas, a fim de verificar os modos pelos quais a incidência de restrições à propaganda eleitoral interfere no manuseio dos valores democráticos.

No primeiro capítulo do trabalho, tratou-se, sobretudo, da intervenção do legislador e da Justiça Eleitoral no exercício das garantias fundamentais correspondentes à liberdade de manifestação e ao direito de acesso à informação no âmbito das eleições. Sob as justificativas gerais de redução de gastos e isonomia na disputa, a propaganda eleitoral resta submetida a um extenso rol de limites formais e materiais, que em variadas circunstâncias acabam por distanciá-la do propósito da ampla difusão de informações ao atingir o destinatário final da mensagem.

Nesse sentido, ao serem estabelecidas restrições à livre expressão para salvaguardar outras garantias fundamentais, mostra-se imperiosa a observância aos critérios do teste tripartite, a fim de que se reduza a margem para arbitrariedades ou para eventual favorecimento de determinados grupos em detrimento do interesse da coletividade. Assim, as limitações devem: (a) atender à exigência da reserva legal; (b) ser pautadas na defesa de outros princípios constitucionalmente tutelados; e (c) satisfazer o requisito da proporcionalidade, nas dimensões específicas da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

De maneira acessória ao teste trifásico, é imprescindível levar em consideração as particularidades de cada realidade do abrangente território brasileiro, atentando para aquelas localidades onde o exercício dos direitos fundamentais ligados à comunicação eleitoral possa restar comprometido em face de eventual monopólio ou escassez de veículos informacionais. Esta discussão, inclusive, oportuniza uma análise complementar, que envolve a tratativa constitucional da comunicação social e a responsabilidade dos meios enquanto vetores de conhecimento e indicadores da agenda social de debate público, a ser explorado em ocasião subsequente.

Considerando unicamente a perspectiva da redução dos custos de campanha, conjurada na alegada busca pela construção de um pleito mais isonômico, nota-se que as reformas detalhadas no segundo capítulo desta pesquisa permitiram o arranjo de um parecer favorável, até o presente momento, no que tange à consecução dessa finalidade. Embora o procedimento eleitoral envolva numerosas variáveis, a consumação da redução dos montantes destinados às campanhas eleitorais – acrescente-se, bastante expressiva – foi verificada apenas após a proibição de doações por pessoas jurídicas e a imposição de um limite de gastos para as atividades de campanha.

Essa aferição, naturalmente, deixa à margem discussões de mérito relativas a outros corolários dessas reformas, não tratadas neste estudo por conta do recorte do objeto. Averiguar com propriedade a almejada neutralização da influência do poder econômico no pleito – uma das justificativas invocadas para a adoção das novas regras –, além de demandar o tensionamento entre outros aspectos exigiria também a acareação de um generoso número de edições eleitorais, sendo, portanto, factível nos próximos anos.

A investigação das restrições às práticas comunicacionais no âmbito eleitoral à luz da tese da inconstitucionalidade progressiva possibilitou aventar a hipótese de que muitos dos controles à propaganda eleitoral encontram-se em desconformidade com os pressupostos da Constituição, especialmente quando suas alegadas finalidades demonstram ser tangíveis por medidas diversas. Diante disso, é flagrante o esvaziamento funcional dessas restrições, à medida que não satisfazem adequadamente os parâmetros do teste tripartite, de fundamental aplicação nessas circunstâncias, e não observam particularidades inerentes aos processos comunicacionais e eleitorais.

Como salientado, a imposição de limites que restrinjam a liberdade de manifestação e o acesso à informação deve ser executada com observância a esses critérios, atendendo, inclusive, às diretrizes internacionais que tratam do tema. A manutenção e o acúmulo de restrições de conteúdo e forma à propaganda eleitoral, ocasionados pela ausência de revisão apropriada das reformas anteriores, carece de justificativa plausível e até o momento demonstra ser inócuo, configurando perigosa ameaça a valores que constituem a dignidade da pessoa humana e as conquistas democráticas.

Dito isso, fica mais do que evidente a indispensável reafirmação dos direitos fundamentais na esteira do processo eleitoral, reforçada por adequadas práticas regulamentadoras. A partir da premissa de que a sociedade necessita amplificar sua autonomia em relação ao acesso às informações, é possível considerar o redesenho dos modos de fazer propaganda eleitoral, otimizando os canais de comunicação entre candidatos e eleitores. Consequentemente, alimenta-se a arena de debate e a participação política, provendo elementos para a materialização de uma democracia deliberativa e cada vez mais participativa.

A tendência é que os próximos pleitos possam diminuir o ambiente de incertezas gerado pelo momento atravessado, quando se leva em conta as recentes e profundas reformas eleitorais. Apesar disso, independentemente dos resultados que serão evidenciados através dos números das eleições vindouras, em momento algum deve-se negligenciar a necessidade de fortalecimento das garantias fundamentais e dos valores democráticos, sendo crítico, para tanto, o papel desempenhado pelo direito eleitoral.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. TSE apresenta tempos de rádio e TV de presidenciáveis. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-08/tse-apresenta-tempos-de-radio-e-tv-de-presidenciaveis>>. Acesso em: 24 maio 2019.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **A cabeça do eleitor**: estratégia de campanha, pesquisa e vitória eleitoral. São Paulo: Record, 2008.

ALVES, Mércia e LIMA, Bárbara. Campanhas e legislação eleitoral: análise da minirreforma no contexto das eleições municipais. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 9, n. 1, p. 119-140, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/55339/35208>>. Acesso em: 24 maio 2019.

AMADEU, Maria Simone Utida dos Santos et al. **Manual de normalização de documentos científicos de acordo com as normas da ABNT**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45654>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 41, n. 161, p. 59-66, jan./mar. 2004.

BARROS, Antônio Teixeira de; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Política e opinião pública: a visão de eleitores, parlamentares e especialistas sobre a reforma política no Brasil. In: V CONGRESSO LATINO-AMERICANO DA ASSOCIAÇÃO MUNDIAL PARA PESQUISAS DE OPINIÃO PÚBLICA (WAPOR), 2012, Bogotá. **Anais do V Congresso Latino-Americano da Associação Mundial para Pesquisas de Opinião Pública (Wapor)**. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/TeixeiraBrumeRodrigues2012.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

BINENBOJM, Gustavo. Meios de comunicação de massa, pluralismo e democracia deliberativa: as liberdades de expressão e de imprensa nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 23, p. 360-380, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_360.pdf>. Acesso em: 09 maio 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Promulgação. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 06 jul. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em 08 abr. 2019.

_____. Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 18 maio 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 15 jul. 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 15 jul. 1965. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4740-15-julho-1965-368290-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Lei nº 6.339, de 15 de julho de 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 15 jul. 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. 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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 19 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 30 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da Constituição Federal. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 15 jul. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9294.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 10 maio 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. 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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 29 set. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12034.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 17 jan. 2019.

_____. Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013. Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, nos termos que especifica. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 30 out. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12875.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. 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. **Portal da Legislação**, Brasília, DF, 25 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm>. Acesso em: 04 fev. 2019.

_____. 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. **Portal da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 6 out. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13487-6-outubro-2017-785549-publicacaooriginal-153914-pl.html>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

_____. Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Tribunal Superior Eleitoral**, Brasília, DF, 6 out. 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-no-13-488-de-6-de-outubro-de-2017>>. Acesso em: 21 jan. 2019.

CAMBRIDGE DICTIONARY. Fake news | definition in the Cambridge English Dictionary. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/fake-news>>. Acesso em: 24 maio 2019.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições**: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. 2009. 238 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/>

BUBD-89HGUM/mauro_macedo_campos__tese_final___depositada_em_14.07.2009_.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Ação direta de inconstitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 45, n. 179, jul./set. 2008.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão. **Marco jurídico interamericano sobre o direito à liberdade de expressão**. 2009. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20POT%20Unesco%20-%20Marco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20adjust.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

CONJUR. Serra gastou menos do que Lula na campanha eleitoral - por Maurício Cardoso. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2005-ago-17/serra_gastou_lula_campanha_eleitoral>. Acesso em 10 abr. 2019.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: UnB, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral essencial**. São Paulo: Método, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 625 f. Tese (Doutorado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 maio 2019.

JOTA. STF veta propaganda eleitoral por telemarketing. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/telemarketing-vetado-eleicoes-03052018>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

JUS BRASIL. A inconstitucionalidade superveniente é admitida no Brasil? Disponível em: <<https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/544953345/a-inconstitucionalidade-superveniente-e-admitida-no-brasil>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

MARCÍLIO, Carlos Flávio Venâncio. A constitucionalidade do artigo 27 da Lei 9.868/99. **Caderno Virtual IDP**, v. 1, n. 19, 2008. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/218/179>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.

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

_____. Especialista fala sobre a influência da propaganda na definição do voto do eleitor. **G1 Espírito Santo - Bom Dia ES**, 23 maio 2018. Entrevista. Disponível em: <<http://g1.globo.com/espírito-santo/bom-dia-es/videos/t/edicoes/v/especialista-fala-sobre-a-influencia-da-propaganda-na-definicao-do-voto-do-eleitor/6755306/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

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

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

PANKE, Luciana. Categorias de desqualificação na propaganda eleitoral. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 4, n. 6, p. 7-14, set. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3317/categorais_desqualifica%C3%A7%C3%A3o_propaganda_panke.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02 mar. 2019.

PANKE, Luciana e THAUNY, Jeferson. Características do discurso eleitoral no Facebook. In: CASTILLO, Alessandra; ROCHA, Daniela; MACEDO, Roberto Gondo. (Org.). **Comunicação política na esfera pública: democracia, eleições e cidadania no Brasil**. Capivari: Nova Consciência, 2013. p. 165-182.

PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade na propagação política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 3, p. 321-344, 2013. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-parana-eleitoral-2013-volume-2-revista-3-artigo-1-luiz-eduardo-peccinin>>. Acesso em: 31 jul. 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 5, n. 1, jan./jun. 1998. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-processo-eleitoral-como-instrumento-para-a-democracia/index49ea.html?no_cache=1&cHash=ff561b25fe4f395adf3f064a96fe90a1>. Acesso em: 03 maio 2019.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. **Reforma política**. Coleção Saberes Descolonizados. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree e BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. **Revista do**

Direito, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 81-105, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/36890897/Os_direitos_pol%C3%ADticos_no_ordename nto_brasileiro_e_a_multiplicidade_de_posi%C3%A7%C3%B5es_jusfundamentais>. Acesso em: 15 maio 2019.

SANTANO, Ana Claudia. Entre a (in)segurança jurídica, os direitos fundamentais políticos e o ativismo judicial: as deficiências da justiça eleitoral e seus efeitos sobre a democracia brasileira. **Revista Direito Público**. Porto Alegre, v. 12, n. 55, p. 32-53, nov./dez. 2015. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2513/pdf>>. Acesso em: 28 maio 2019.

_____. O embate entre a prestação simplificada de contas de campanha e a burocracia: uma queda de braço entre o Poder Legislativo e o Judiciário Eleitoral na busca da necessária transparência. **Estudos Eleitorais**. Brasília, v. 12, n. 2, p. 11-38, maio/ago. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SARMENTO, Daniel. Liberdade de expressão, pluralismo e o papel promocional do Estado. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador, n.16, p. 1-39, maio/ago. 2007.

SCHLICKMANN, Denise Goulart e LÜBKE, Heloísa Helena Bastos Silva. Financiamento de campanhas eleitorais: avaliação das proposições apresentadas pelo Tribunal Superior Eleitoral ao Congresso Nacional. **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, v. 15, 2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/financiamento-de-campanhas-eleitorais-avaliacao/indexc36f.html?no_cache=1&cHash=cf19e7ad90902d9c1d1370f7f0730fba>. Acesso em: 01 abr. 2019.

SENADO FEDERAL. Datasenado – Portal Institucional do Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/publicacao/datasenado?id=maioria-de-internautas-e-a-favor-de-encurtar-as-campanhas-eleitorais-para-a-reduzir-custos>>. Acesso em: 09 abr. 2019.

_____. Há 40 anos, Lei Falcão reduzia campanha eleitoral na TV a 'lista de chamada'. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/30/ha-40-anos-lei-falcao-reduzia-campanha-eleitoral-na-tv-a-lista-de-chamada>>. Acesso em: 03 fev. 2019.

_____. **Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito** Requerimento nº 52/92-CN. Brasília, 1992. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4804756&ts=1553231064477&disposition=inline>>. Acesso em: 28 maio 2019.

SILVA FILHO, Lídio Modesto da. **Propaganda eleitoral**. Curitiba: Juruá, 2018.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). **Resenha Eleitoral - revista técnica**. Florianópolis, n. 3, jan/jun. 2013. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes/n-3-jan-jun-2013/integra/2013/06/a-evolucao-da-regulacao-do-financiamento-de-campanha-no-brasil-1945-2006/indexb7dc.html?no_cache=1&cHash=9e86778cb4f0a1ef62855dfd15e012f4>. Acesso em: 26 mar. 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanha com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**. São Paulo/Salamanca, v. 3, n. 4, p. 125-135, jan./jun. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 4650, Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 17-09-2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Notícias STF :: Supremo Tribunal Federal. STF julga constitucional resolução do TSE que proíbe telemarketing eleitoral. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=377334>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

_____. Vocabulário Jurídico (Tesouro) :: STF – Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarTesouro.asp?txtPesquisaLivre=INCONSTITUCIONALIDADE%20PROGRESSIVA>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Eleições anteriores – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

_____. Contas de campanha eleitoral – eleições 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/prestacao-de-contas/contas-de-campanha-eleitoral-eleicoes-2002/view>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Consulta a prestação de contas final de candidatos e comitês financeiros eleições 2006. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/consulta-a-prestacao-de-contas-final-de-candidatos-e-comites-financeiros-eleicoes-2006>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000614517>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000622281>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/2018/2022802018/BR/280000629808>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Eleições 2018: Justiça Eleitoral conclui totalização dos votos do segundo turno. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/eleicoes-2018-justica-eleitoral-conclui-totalizacao-dos-votos-do-segundo-turno>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Limites legais de campanha – Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/limites-legais-de-campanha>>. Acesso em: 05 abr. 2019.

_____. Presidente do TSE defende estudo do fenômeno das fake news para minimizar impactos na democracia. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/presidente-do-tse-defende-que-sociedade-estude-fenomeno-das-fake-news-para-minimizar-seu-impacto-na-democracia>>. Acesso em: 24 maio 2019.

_____. Relatório das Eleições 2002. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019

_____. SPCE 2010 - Consulta Financiamento Eleitoral e Gastos de Campanha. Disponível em: <<http://spce2010.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2010/resumoDespesasByCandidato.action?sqCandidato=280000000005&sgUe=BR&filtro=S>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

_____. SPCE 2014 - Consulta Financiamento Eleitoral e Gastos de Campanha. Disponível em: <<http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/resumoDespesasByCandidato.action>>. Acesso em 25 mar. 2019.

VICTORINO, Fábio Rodrigo. **O processo de inconstitucionalização das normas.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50548&seo=1>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

VIEIRA, José Roberto. A noção de sistema no direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.** Curitiba, v. 33, p. 53-64, 2000.