



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL
SUPERIOR ELEITORAL**

**PETIÇÃO ND Nº 655/2016
Nº 109980-PGE**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**, pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral, vem à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 23, XII, do Código Eleitoral, formular **CONSULTA** a esse Tribunal Superior, pelas seguintes razões:

A Lei 13.165, de 2015, deu ao art. 36-A da Lei 9.504, a seguinte redação:

Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet:

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

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

III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos; -

IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos;

V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais;

VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias.

§ 1º É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do **caput**, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver.

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica aos profissionais de comunicação social no exercício da profissão.

Como se vê, a reforma eleitoral de 2015 praticamente restringiu a configuração da **propaganda eleitoral antecipada**, ilicitamente realizada antes do período eleitoral, ao "*pedido explícito de voto*".

Entretanto, no tocante aos atos de pré-campanha, o novel regramento não se afigura suficientemente claro quanto às balizas para sua prática. Com efeito, mencionado dispositivo legal limitou-se a descrever seis condutas que **não** caracterizam propaganda eleitoral antecipada – desde que não haja pedido explícito de votos – sem especificar os meios que podem ser empregados para o desenvolvimento da sobredita *propaganda de pré-campanha*.

O silêncio da lei a respeito do tema gera indesejável insegurança jurídica, o que tornam imprescindíveis o esclarecimento e a fixação de diretrizes por parte desse Tribunal Superior Eleitoral.

II

É incontroverso que o objetivo da vedação da propaganda antecipada ou extemporânea, além de coibir o abuso de poder econômico, é evitar a quebra de isonomia entre os possíveis candidatos na disputa eleitoral. Daí a razão que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

justifica o estabelecimento de limites ao direito à livre manifestação de pensamento dos pré-candidatos.

Nesses moldes, entende-se que o ordenamento jurídico eleitoral: (i) proíbe atos de pré-campanha na propaganda partidária, que, ademais, somente é permitida no decorrer do primeiro semestre do ano eleitoral¹; e (ii) permite a propaganda eleitoral destinada ao convencimento de voto do eleitor em prol de determinado candidato apenas no período de campanha².

O pré-candidato, no entanto, no âmbito da propaganda intrapartidária, goza de amplo espaço de atuação, sendo lícitos, como apontado, os seguintes atos de pré-campanha³:

- realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e às expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, sendo que tais atividades serão divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; e
- realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos.

De acordo com os arts. 36, §1º, e 36-A, §§1º e 2º, da Lei nº 9.504/97, ainda que haja vedação de utilização de rádio, de televisão e de *outdoor*, é permitido pleitear apoio político e divulgar a pré-candidatura nesses eventos.

Resta claro, portanto, que a pré-campanha não está inserida nem no âmbito da propaganda partidária, nem no âmbito da propaganda eleitoral, mas sim no âmbito da **propaganda intrapartidária**.

Enfatize-se, ainda, que é legítimo ao pré-candidato – desde que não

1 Art. 45 da lei nº 9.096/95 e art. 36, *caput* e §1º, da Lei nº 9.504/97

2 Arts. 37 a 39 e 43 a 57 da Lei nº 9.504/97

3 Nota Técnica nº 008/2016-MPF/PGR/GENAFE



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

haja "*pedido explícito de voto*" - pedir apoio político e divulgar sua pré-candidatura, bem como as ações que pretende desenvolver e as já desenvolvidas, estando limitado a: (i) fazer menção quanto à sua pretensão de participar do pleito eleitoral; (ii) dar destaque à sua qualificação pessoal; (iii) havendo tratamento isonômico pelas emissoras de rádio e de televisão, conceder entrevistas, participar de programas, encontros e/ou debates (também pela *internet*), mesmo que para expor plataformas e projetos políticos; (iv) divulgar atos parlamentares e debates legislativos; (v) divulgar nas redes sociais sua posição sobre questões políticas; e (vi) realizar, às custas do partido político, reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer local, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias.

Segundo análise realizada pelo Grupo Executivo Nacional da Função Eleitoral, vinculado a esta Procuradoria Geral Eleitoral, por meio da anexa Nota Técnica nº 008/2016-MPF/PGR/GENAFE, tal amplitude tornou inócuo o ilícito do "*pedido implícito de votos*", internalizado na exposição de plataformas e de projetos políticos, passando a legislação eleitoral a exigir, como parâmetro definidor da antijuridicidade, que o pedido de votos seja "*explícito*". Extraem-se, ainda, do referido estudo, as seguintes e relevantes anotações, incorporadas a esta consulta:

Quanto aos limites formais e materiais dos atos de pré-campanha e o controle financeiro dos gastos inerentes a esses atos, não delineados pela reforma eleitoral, verifica-se que, além dos limites legais supramencionados, os atos de pré-campanha se restringem àqueles expressamente descritos no *caput* e incisos I, IV, V e VI do artigo 36-A, da Lei n. 9.504/97, vedada a possibilidade de gastos pessoais ou de terceiros para sua realização⁴, bem como àqueles expressamente descritos nos incisos II e III e §§ 1º e 2º do artigo 36-A, da Lei n. 9.504/97, relacionados à propaganda intrapartidária.

Tal conclusão é obtida por meio de uma interpretação sistêmica da Lei das Eleições, da Lei das Inelegibilidades e da própria Constituição da República⁵, observada a vedação expressa de propaganda eleitoral antes do dia 15 de agosto e do abuso de poder econômico no período da pré-campanha, que seria estimulado pela ausência de controle dos gastos com a propaganda

4 Salvo quanto ao custeio pelo partido do ato descrito no inciso VI.

5 REspe n. 21141, rel. Min. Fernando Neves, DJ de 29/8/2003.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

política de pré-campanha.

Ora, se a finalidade da lei fosse permitir a realização de todo e qualquer ato de propaganda política de pré-campanha, limitando-o apenas à exigência de que não fosse feito "pedido explícito de votos", não seria necessário delimitar os atos nos incisos do artigo 36-A, bastando que constasse a redação do *caput* que já autoriza a menção à pré-candidatura e a exaltação das qualidades pessoais, desde que não feito pedido explícito de votos.

Ademais, se a *mens legis* fosse permitir todo e qualquer gasto com as atividades de pré-campanha, por exemplo, com a contratação de serviços gráficos para elaboração de papéis, adesivos, santinhos, *outdoor* etc., seria estabelecida, em contrapartida, a obrigatoriedade de abertura de conta de pré-campanha, bem como limitados os gastos inerentes a esse período político, como se dá no período de campanha (art. 17-22-A da Lei n. 9.504/97). Afinal, como seria possível controlar o abuso de poder econômico, a captação ilícita de recursos e as doações ilícitas nos referidos atos de pré-campanha?

A própria Lei das Eleições estabelece que a única possibilidade de gastos na pré-campanha é aquela relacionada à "realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias" (art. 36-A, inciso VI, da Lei n. 9.504/97). Se fosse permitido ao partido político gastar ilimitadamente com a propaganda política do pré-candidato a lei não estabeleceria expressamente essa possibilidade ao custeio das citadas reuniões.

Em não sendo possível ao candidato ou a terceiros (doação) promover gastos com os atos de pré-campanha, não poderá ele usar papel, adesivo, bandeira, carro de som, comício, carreata ou passeata, nos termos e formas permitidos para a política eleitoral durante sua campanha, além, claro, dos meios vedados, como *outdoor*, cavaletes, uso de bens públicos etc.

Como visto e bem delineado pelo GENAFE, a interpretação sistêmica da Lei das Eleições implica limitar os atos de pré-campanha àqueles inseridos em seu art. 36-A, sem qualquer gasto pessoal ou de terceiros, à exceção do custeio partidário do ato previsto em seu inciso VI, levando à conclusão de que não é permitido, portanto, o uso de papel, adesivos, bandeiras, carros de som, comícios, carreatas ou passeatas, dentre outros meios de propaganda eleitoral, além daqueles vedados, como *outdoors*, pois visa "preservar a essencial coerência, integridade e unidade sistêmica do ordenamento positivo"⁶.

III

6 RTJ 172/226-227.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL ELEITORAL

Desse modo, adotando-se os termos constantes da Nota Técnica nº 008//2016-MPF/PGR/GENAFE, a **consulta** pertinente aos limites da propaganda de pré-campanha eleitoral se faz nos seguintes moldes:

1. os atos de pré-campanha descritos no art. 36-A são taxativos (*numerus clausus*), restringindo a propaganda de pré-campanha aos seus incisos, ou exemplificativos (*numerus apertus*), permitindo outros atos de pré-campanha, desde que não seja feito pedido explícito de votos?
2. os atos de pré-campanha admitem gastos pessoais do pré-candidato ou de terceiros, além dos gastos permitidos ao partido político para a realização de "reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias" (art. 36-A, inciso VI, da Lei n 9.504/97)?
3. os atos de pré-campanha estão sujeitos aos mesmos limites legais impostos aos atos de campanha, como a dimensão do papel ou adesivo, a vedação do uso de *outdoor*, cavalete, de propaganda em bem público e de uso comum etc?

Trata-se, como se vê, de **consulta** em tese, sobre relevante matéria eleitoral, em face da necessidade de dirimir possíveis dúvidas quanto à aplicação da lei eleitoral, razão por que o Ministério Público Eleitoral a submete à prudente apreciação desse egrégio Tribunal, apresentando, desde já, sua perspectiva em relação ao tema.

Brasília, 7.6.2016

NICOLAO DINO
Vice-Procurador-Geral Eleitoral