



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

JOSÉ HENRIQUE LAVOCAT GALVÃO VIEIRA DE CARVALHO

CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR:
Uma articulação possível na *práxis*?

Brasília - DF

2025

JOSÉ HENRIQUE LAVOCAT GALVÃO VIEIRA DE CARVALHO

**CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR:
Uma articulação possível na *práxis*?**

Monografia apresentada à Banca Examinadora,
na Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientador da Monografia:
Prof. Dr. Reynaldo Soares da Fonseca.

Brasília – DF

2025

FICHA CATALOGRÁFICA:

CIP - Catalogação na Publicação

LC331c Lavocat Galvão Vieira de Carvalho, José Henrique.
Conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular:
Uma articulação possível na práxis? / José Henrique
Lavocat Galvão Vieira de Carvalho; orientador Reynaldo
Soares da Fonseca. -- Brasília, 2025.
170 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de
Brasília, 2025.

1. Direito Eleitoral. 2. Propaganda eleitoral. 3.
Irregularidades. 4. Conciliação. 5. Resolução-TSE nº
23.478/2016. I. Soares da Fonseca, Reynaldo , orient. II.
Título.

REFERÊNCIA:

CARVALHO, José Henrique Lavocat Galvão Vieira de. **Conciliação em matéria de propaganda eleitoral**: Uma articulação possível na *práxis*? 2025. Monografia (Curso de Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2025.

JOSÉ HENRIQUE LAVOCAT GALVÃO VIEIRA DE CARVALHO

CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR:

Uma articulação possível na *práxis*?

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB)

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Reynaldo Soares da Fonseca
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco
(Membro Externo)

Min. Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues
(Membro)

Brasília, 23 de janeiro de 2025.

*À Nossa Senhora de Međugorje,
a quem sou eternamente grato por me trazer até aqui.*

AGRADECIMENTOS

A Deus,
verdadeiro autor desta e de toda a obra.

Ao meu avô Ilmar Galvão,
em quem tenho o orgulho de me espelhar como homem e jurista.

À minha mãe Ludmila,
que me transmitiu os valores e princípios que fazem ser quem sou.

Ao meu pai Tarcisio,
de quem herdo os ensinamentos e o fascínio pelo Direito Eleitoral.

À minha irmã Maria Paula,
que, sem esforços, arranca meus mais sinceros sorrisos.

À toda minha família, em nome da minha avó Terezinha Galvão,
pelo apoio incondicional nesta e em todas as minhas empreitadas.

Aos amigos Eduardo Gallotti, João Paulo Branco e Rafael Branco;
irmãos que a vida me presenteou generosamente.

Aos companheiros de estágio Luiz Fernando Matias e André Café,
cujos ouvidos tanto cansei com o debate das ideias que instruem esta monografia.

Aos colegas Diego Alves, Gabriel Campos, Guilherme Martins, Leticia Rejane e Pedro Trajano,
por tornarem a jornada acadêmica ainda mais aprazível.

Ao meu orientador Prof. Dr. Reynaldo Soares da Fonseca,
cujo brilhantismo apenas não supera sua infindável generosidade.

Ao Prof. Dr. Paulo Gonet Branco e à Min. Maria Isabel Gallotti,
por despenderem tão valioso tempo com a participação nesta banca de monografia.

E a tantos outros que contribuíram com este trabalho,
mas que a exiguidade destas linhas ousa sabotar os devidos agradecimentos.

*A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre
aquilo que todo mundo vê.*

ARTHUR SCHOPENHAUER

RESUMO

A presente monografia ambiciona diagnosticar a possibilidade de articulação, na *práxis*, da conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular. Para tanto, mostra-se imprescindível, primeiramente, precisar as noções propedêuticas de propaganda eleitoral. Depurada a acepção de propaganda eleitoral, cumpre discriminar e sistematizar as irregularidades que maculam sua idônea veiculação. Em sequência, mister compreender o sistema jurídico de enfrentamento à propaganda irregular, a partir do cotejo dos impeditivos normativos à conciliação em matéria eleitoral (Resolução-TSE nº 23.478/2016) e da experiência forense nas Eleições Gerais de 2014, 2018 e 2022. Ante o descompasso entre a norma e a realidade, insta aquilatar as razões para articulação da conciliação no Direito Eleitoral. Em arremate, oportuno sugerir métricas de orientação para a conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular.

Palavras-chave: Direito Eleitoral. Propaganda eleitoral. Irregularidades. Conciliação. Resolução-TSE nº 23.478/2016.

ABSTRACT

The aim of this monograph is to diagnose the possibility of conciliation with regard to irregular electoral propaganda. In order to do so, it is necessary to first define the basic concepts of electoral propaganda. Once the meaning of electoral propaganda has been clarified, it is necessary to differentiate and systematize the irregularities that affect its proper dissemination. Next, it is essential to understand the legal system for dealing with irregular propaganda, based on a comparison of the normative impediments to conciliation electoral matters (TSE Resolution No. 23,478/2016) and the forensic experience of the 2014, 2018 and 2022 general elections. Given the mismatch between the norm and reality, it is important to assess the reasons for conciliation in electoral law. Finally, it is appropriate to propose benchmarks for conciliation in matters of irregular electoral propaganda

Keywords: Electoral Law. Electoral propaganda. Irregularities. Conciliation. TSE-Resolution No. 23.478/2016.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. NOÇÕES PROPEDEÚTICAS SOBRE PROPAGANDA ELEITORAL	14
1.1 CONCEITO DE PROPAGANDA	17
1.2 PROPAGANDA E PUBLICIDADE	20
1.3 PROPAGANDA POLÍTICA	22
1.3.1 PROPAGANDA PARTIDÁRIA	24
1.3.2 PROPAGANDA INTRAPARTIDÁRIA OU PRÉ-CONVENCIONAL	28
1.3.3 PROPAGANDA ELEITORAL	30
1.4 PRINCÍPIOS DA PROPAGANDA ELEITORAL	34
1.5 MODALIDADES DE PROPAGANDA ELEITORAL	44
1.5.1 PROPAGANDA ELEITORAL POSITIVA	46
1.5.2 PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA	49
2. IRREGULARIDADES NA PROPAGANDA ELEITORAL	53
2.1 IRREGULARIDADES TEMPORAIS	55
2.1.1 PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA	58
2.1.1 PROPAGANDA ELEITORAL ATRASADA	66
2.2. IRREGULARIDADES FORMAIS	69
2.2.1 PROPAGANDA ELEITORAL POR MEIO IRREGULAR	70
2.2.2 PROPAGANDA ELEITORAL DE MODO IRREGULAR	73
2.3. IRREGULARIDADES MATERIAIS	77
2.3.1 PROPAGANDA DE DESINFORMAÇÃO	81
2.3.2 PROPAGANDA DE DEGRADAÇÃO	93
2.3.3 PROPAGANDA DE DEGENERAÇÃO	97
3. CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR	100
3.1 SISTEMA JURISDICIONAL DE ENFRENTAMENTO À PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR	101

3.1.1 REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR	103
3.1.2 PEDIDO DE DIREITO DE RESPOSTA	110
3.2 PROLEGÔMENOS DA JUSTIÇA CONCILIATIVA.....	116
3.3 CONCILIAÇÃO NO DIREITO ELEITORAL.....	124
3.3.1 IMPEDITIVOS À CONCILIAÇÃO ELEITORAL (RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.478/2016)	126
3.3.2 A REALIDADE DA CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL	130
3.3.2.1 <i>ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014</i>	131
3.3.2.2 <i>ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018</i>	135
3.3.2.3 <i>ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2022</i>	139
3.3.3 RAZÕES PARA A ARTICULAÇÃO DA CONCILIAÇÃO NA PRAXIS ELEITORAL	143
3.3.4 MÉTRICAS PARA CONCILIAÇÃO EM PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR.....	148
CONCLUSÃO.....	151
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	158

INTRODUÇÃO

Aos vinte dias do mês de outubro de 2022, fui privilegiado com a honrosa oportunidade de participar da reunião informal de conciliação que resultaria, oito dias depois, na desistência dos pedidos de direito de resposta concernentes à propaganda eleitoral irregular, naquele que viria a se tornar o certame presidencial mais acirrado da história brasileira.

O encontro fora proposto pelo então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Min. Alexandre de Moraes, e teve vez nas próprias instalações da instituição. Sob o intermédio do Secretário-Geral da Corte, os advogados (e este estagiário) das campanhas de Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva foram exortados a formular, colaborativamente, soluções consensuais para correção do irregular tom degradante aplicado à propaganda eleitoral, na tentativa de evitar uma abundante veiculação de direitos de resposta, às vésperas do escrutínio. As tratativas foram assaz exitosas e concorreram para a serenidade, lisura e higidez das eleições.

A experiência conciliativa em matéria de propaganda eleitoral irregular testemunhada não é vanguardista, tampouco heteróclita. Procedimentos consensuais e fraternos são triviais no trato prático do Direito Eleitoral e, não com estranheza, foram manejados institucionalmente para deslindar, também, as demandas atinentes às irregularidades de propaganda nas eleições presidenciais de 2014 e 2018. Não obstante a profícua e prosaica experiência prática, verifica-se, com perplexidade, que a Resolução-TSE nº 23.478/2016, ao disciplinar a aplicabilidade do Código de Processo Civil de 2015, houve por proscrever integralmente a autocomposição no Direito Eleitoral. Consoante os ditames normativos, inviável se afeiçoaria, por conseguinte, a aplicação de quaisquer modalidades autocompositivas (transação, submissão, mediação e conciliação) em matéria de propaganda eleitoral, em desconformidade ao relevado na prática.

É precisamente este sensível descompasso verificado entre a norma teórica e a realidade prática que motiva e inspira a redação desta monografia. Intenta-se prescrutar, com efeito, em qual medida e de que forma seria exequível articular, na *práxis* jurídica, a conciliação para a pacificação eficiente das controvérsias concernentes às irregularidades na propaganda eleitoral.

O presente ensejo acadêmico orienta-se, por conveniência lógica e coerência sistemática, pelo método de pesquisa do arquétipo *ex-post-facto*, porquanto divisa extrair juízos, ponderações e conclusões de uma conjuntura normativa posta, contrastando-a com o que se atesta na prática. A dissertação comungará, em um primeiro tempo, de um viés predominantemente descritivo quanto à definição das nuances da propaganda eleitoral e à sistematização de suas irregularidades, que, ao adiantar da investigação, será comutado por uma

prospecção de índole prescritiva¹, lançando-se luz sobre eventuais inadequações normativas, as quais merecem revisitação. Trata-se, pois, de perquirição que mescla descrição e prescrição.

Com vistas a perfectibilizar a plena acepção da conciliação em matéria de propaganda eleitoral, faz-se mister, por imperativo lógico e pedagógico, delimitar, em caráter propedêutico, o conceito de propaganda eleitoral, que norteará toda a trama investigativa. Reservar-se-á o primeiro capítulo, por conseguinte, para a formulação das noções fundantes de propaganda eleitoral, combinando aspectos suscitados na legislação, doutrina e jurisprudência. Imperioso, para tanto, retroceder ao conceito de propaganda em acepção ampla, resgatando seu préstimo no decorrer da história da humanidade e distinguindo-a da conceituação correlata de publicidade. Exercitada previamente a compreensão geral de propaganda, torna-se exequível, pois, trilhar o gênero da propaganda política, do qual são espécies a propaganda partidária, a propaganda intrapartidária e, finalmente, a propaganda eleitoral. Aproveitando o embalo propedêutico, mostra-se oportuno, ainda neste plano elementar, catalogar os princípios que norteiam a propaganda eleitoral e antecipar, desde logo, suas modalidades positiva e negativa.

Uma vez delimitados os contornos semânticos da propaganda eleitoral, almeja-se, em segundo giro, discriminar e sistematizar as irregularidades que maculam sua idônea veiculação. Forçoso, destarte, volver os olhos para a legislação pátria, a qual não é precisa, tampouco adequada em matéria de propagada. O segundo capítulo, portanto, condensa esforços autorais de sistematização das abundantes e esparsas irregularidades que subtraem a licitude da propaganda eleitoral. Aspirando catalisar a inteligência pedagógica, as irregularidades serão ordenadas, nesta ordem, consoante parâmetros temporais, formais e materiais de veiculação. O primeiro conjunto de irregularidades, dessa feita, será destinado às irregularidades de tempo, contemplando a proscrição das propagandas eleitorais antecipada e atrasada. O estanque de irregularidades subsequente comportará os desvios de forma, integrando as propagandas eleitorais de meio irregular e de modo irregular. O derradeiro conglomerado de irregularidades guardará correlação aos aspectos materiais da arte propagandística, versando sobre as hipóteses de extrapolação da liberdade de expressão para a desinformação, a degradação e a degeneração.

¹ Quanto as análises prescritivas, oportuno rememorar a lição de **RAFAEL MAFEI RABELO QUEIROZ** (2019, p.76): “Há outro tipo de tema-problema do qual trabalhos jurídicos normalmente se ocupam, que podemos chamar de problemas prescritivos: aqueles que, em vez de meramente retratarem o seu objeto de pesquisa, esforçam-se em oferecer uma resposta, bem construída e bem fundamentada, sobre como o problema deve ser juridicamente considerado. Chamamos esse tipo de resposta de normativa, pois ela não se limita à observação de fatos, mas sim pretende extrair de regras sociais de caráter prático (éticas, morais, jurídicas, econômicas) um comando acerca de como devemos agir – prescreve a ação devida, portanto – em face da situação-problema abordada.”

Ao cabo da trilha exegética sobre as irregularidades e a partir dos subsídios conceituais municiados no primeiro capítulo, intenciona-se, em arremate, emitir acurado diagnóstico quanto à factibilidade da articulação, na *práxis*, da conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular. Mirando à consecução deste desiderato, o terceiro capítulo terá início com a radiologia do sistema jurisdicional de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular, com fito de compreender se há, de fato, otimizações a serem satisfeitas pela prática conciliativa. Concluída esta etapa, imprescindível percorrer os prolegômenos da Justiça Conciliativa, a fim de depurar seus fundamentos e inventariar as modalidades de autocomposição injetáveis no Direito Eleitoral. Em posse destas noções, exequível, então, contrastar os impeditivos teóricos da conciliação eleitoral e sua prática real em matéria de propaganda irregular, a partir do cotejo da Resolução-TSE nº 23.478/2016 e da experiência forense nos pleitos presidenciais de 2014, 2018 e 2022. Ante o clarividente descolamento entre a norma e a realidade prática, serão lançadas as razões para articulação da conciliação no Direito Eleitoral, sugestionando-se, em ato fim, métricas que devem nortear as tratativas em matéria de propaganda eleitoral irregular.

Cuida-se, sem qualquer resquício de imprecisão, de empreitada ambiciosa, que, todavia, entremostra-se impreterível diante do descompasso entre a norma teórica e a realidade prática. A inquietação que entusiasma a presente pesquisa surge, em verdade, de uma vivência pessoal, mas que apenas reflete problemática comungada irrestritamente por partidos, candidatos e coligações e que influi diretamente na preservação da autenticidade do sufrágio do eleitor. Expungir, de modo célere e eficiente, as propagandas irregulares da ágora política constitui pressuposto para a lisura e hígidez das eleições, que pode ser catalisado pela conciliação. A presente monografia, nessa esteira, aspira somar modestos esforços para o aprimoramento do sistema de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular, demonstrando ser exequível, na *práxis*, a eficiente incorporação dos instrumentos conciliativos no Direito Eleitoral.

Conquanto a conciliação em propaganda irregular consubstancie tema latente na prática forense, trata-se de recorte acadêmico pouco explorado e de bibliografia rarefeita. Insta, pois, advertir que a investigação não possui a pretensão monopolística de exaurimento da temática descortinada. Pelo contrário, esta monografia apresenta-se como convite para que vozes na academia contemplem a temática da conciliação em matéria de propaganda eleitoral. Não se pode obliterar que, para êxito no deslinde almejado, a trilha exegética deve previamente perpassar pela solidificação das premissas elementares da propaganda eleitoral e pela sistematização das abundantes irregularidades que maculam a sua veiculação, duas temáticas também sequiosas de estudos com rigor metodológico. Como atividade meio para consecução de um fim maior, espera-se, outrossim, minimamente contribuir para inteção dessas temáticas.

1. NOÇÕES PROPEDEÚTICAS SOBRE PROPAGANDA ELEITORAL

A história da humanidade encontra-se condicionada, em substancial extensão, pela arte da propaganda, à proporção em que a persuasão social é inerente ao próprio convívio gregário². O ser humano, ao elevar-se pelo uso da razão à condição de senhor e medida de todas as coisas³, defronta-se com a imprescindível necessidade de ter de influenciar seus pares para franquear aceitação pública e legitimidade social às suas vertentes de mundo. Este estado dialético de perene tensão, instigado pela diuturna exigência de convencimento recíproco, é natural à existência humana. Não por acaso, é o embate de ideias (e de propagandas) que efetivamente propulsiona o desenvolvimento comunitário, ao passo em que determinada corrente ideológica, para sagrar-se hegemônica, há de prevalecer sobre as demais que coabitam a esfera pública⁴.

A propaganda, destarte, como o instrumento de convencimento por excelência, ostenta incomensurável poder decisório na formação da opinião pública, concorrendo ativamente, portanto, na própria condução dos rumos políticos da humanidade. Rememora-se, por todo oportuno, que o início da atividade propagandística remonta aos primórdios da Idade Antiga, com vestígios que fazem reminiscência à campanha de doutrinação da ideologia persa, arquitetada por Dário I⁵. Na Grécia Antiga, a propaganda passou a ser engenhosamente manejada por Alexandre, o Grande, com o desiderato de tonificar o sentimento de união cívica e conjecturar, pela força imagética dos símbolos, uma impressão de onipresença do imperador⁶.

² Sobre a natureza social do homem, ensina **ARISTÓTELES** (1998, p.4): “É, portanto, evidente que toda Cidade está na natureza e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política. Aquele que, por sua natureza e não por obra do acaso, existisse sem nenhuma pátria seria um indivíduo detestável, muito acima ou muito abaixo do homem [...] Assim, o homem é um animal cívico, mais social do que as abelhas e os outros animais que vivem juntos.”

³ A respeito do relativismo humano, cumpre colacionar o célebre postulado de **PROTÁGORAS** (*apud*: Platão, 2010, p.26): “o homem é a medida de todas as coisas, das que são, enquanto são, das que não são, enquanto não são”.

⁴ Entende-se esfera pública em consonância com as lições de **JÜRGEN HABERMAS** (1997, p.92): “A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e *opiniões*; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões *públicas* enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo em que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a *compreensibilidade geral* da parte comunicativa cotidiana.”

⁵ A intitulada Inscrição de Beistum, datada por volta de 515 a.C., constitui uma das mais preservadas formas de propaganda realizada na Antiguidade. Sobre a inscrição, **D. BRENDAN NAGLE E STANLEY M. BURSTEIN** (2010, p.29): “Inscribed in three languages - Old Persian, Babylonian, and Elamite on the orders of Darius I (521-486 B.C.) three hundred feet above the ground on the face of a cliff in northern Iran, the Behistun inscription is one of the most important of all ancient documents. Not only did it provide the key to deciphering cuneiform and make possible the recovery of the history of the ancient Near East, but it also is the principal source for understanding the ideology of the Persian Empire, the last and greatest of the ancient Near Eastern empires. [...] Ironically, most historians now believe that despite Darius’s repeated professions of “truthiness”, the Behistun inscription actually represents propaganda on the part of Darius and his allies justifying their rebellion against the family of Cyrus I.”

⁶ Sobre o uso da propaganda por Alexandre, o Grande, explica **PHILIP M. TAYLOR** (2003, p.33): “He realized that propaganda was an excellent substitute for his actual presence, which is why his image – on coins, buildings, statues, pottery, and in art was ever-present throughout his empire [...]. The Greeks had recognized the need for propaganda to galvanize and inspire their citizen-soldiers and had articulated its role within a civilized society.”

É tão somente no Império Romano, com efeito, que a propaganda se torna, sob a hábil tutela de Júlio Cesar, efetiva ferramenta de controle social, com a pacificação das massas através da realização de espetáculos de divertimento popular e da disseminação do terror pela violência⁷.

Na transição da Idade Antiga para a Idade Média, verifica-se que a propaganda assume roupagem predominantemente religiosa, ao travestir-se da indumentária dos sermões bíblicos e das pregações públicas em defesa da ideologia e dos valores cristãos, de sorte a funcionar, adicionalmente, como o combustível necessário à execução das cruzadas religiosas⁸. É, contudo, apenas por intermédio dos aperfeiçoamentos técnicos realizados por Johannes Gutenberg sobre a prensa de impressão de tipos móveis que a propaganda começa a demonstrar reais lampejos de sua capacidade de massificação, à medida que a mecanização gráfica fora capaz de empenhar, como nunca antes visto, escalabilidade e agilidade para a difusão de ideias⁹. A propaganda, então catalisada pela tipografia moderna, passou a corporificar panfletos, livros e cartazes, com alargada veiculação de ideias de matiz religiosa – ora católica, ora reformista¹⁰.

Na Idade Contemporânea, constata-se, com pesar, que a propaganda fora ardidamente aliciada pelos líderes populistas para tornar-se efetiva arma de guerra e dominação. A feição bélica da arte propagandística teve seus traços revelados, por completo e com maior definição, quando da Segunda Guerra Mundial, em que tanto as potências que integravam o Eixo quanto as nações que compunham o grupo dos Aliados abusaram da propaganda governamental em

⁷ A respeito da propaganda em Roma Antiga, explicam **GATH JOWETT E VICTORIA O'DONNELL** (2006, p.54-55): “The Imperial Roman Empire, between 50 B..E. and C.E. 50, applied systematic propaganda techniques that used all available forms of communication and symbology to create an extremely effective and extensive network of control. [...]. Julius Caesar (100-44 B.c.E.) was particularly adept at using sophisticated propaganda techniques throughout his rise to power and during his move to assert totalitarian power. Initially, he used stories of his military exploits abroad, combined with actual terror tactics at home, to put fear into the populace. [...] Caesar also made maximum use of the spectacle, spending lavishly on massive triumphal processions –more than four in 1 month at one point- each representing a victory in the civil war and each different from the other.”

⁸ No que concerne à propaganda cristã na época das cruzadas, aduz **CRISTOPH T. MAIER** (2000, p.3): “Propagandists preached in order to recruit participants and collect money for the crusade. Sermons also marked the departure of a crusader or a crusade army. During the campaigns, the clergy accompanying the crusade armies regularly preached sermons in order to sustain the participants' enthusiasm or to give them courage on the eve of a battle or in moments of crisis.”

⁹ Nesse sentido, explica **JOHN B. THOMPSON** (1998, p.55): “Por volta de 1450, Gutenberg tinha desenvolvido suas técnicas o suficiente para as explorar comercialmente, e poucos anos depois muitas oficinas tipográficas estavam operando em Mainz. [...] A produção destas primeiras tipografias era formidável. Febvre e Martin estimam que até o fim do século XV pelo menos 35.000 edições tinham sido produzidas, importando em pelo menos 20 milhões de cópias em circulação. Por esse tempo a população das nações onde a impressão se desenvolveu não ultrapassava 100 milhões, e somente uma minoria podia ler.”

¹⁰ Quanto ao uso da propaganda escrita para a difusão de ideias cristãs e reformistas, valem os registros históricos de **ASA BRIGGS E PETER BURKE** (2006, p.83): “Alguns impressores de Estrasburgo e outros lugares estavam preparados para publicar tanto os textos de Lutero quanto de seus oponentes católicos, como se fossem mercenários interessados apenas nas vendas; outros, porém, como Lufft e Lotter, comprometidos com as idéias de Lutero e seus seguidores, imprimiam somente obras protestantes. [...]. Em ambos os casos, os panfletos em vernáculo dirigidos às pessoas comuns foram de importância crucial para o sucesso da Reforma. Mais de 80% dos livros em alemão publicados no ano de 1532 — para ser exato, 418 títulos em um total de 498 — tratavam da reforma da Igreja.”

uma tentativa premeditada de legitimação das barbáries e dos horrores perpetrados na guerra¹¹. A própria ascensão do nazismo, é de se dizer, guarda explicações na efetividade da propaganda política idealizada por Adolf Hitler¹², a qual logrou êxito em inocular no ideário germânico, por meio das artes audiovisuais e da literatura, os sentimentos odiosos de racismo e antissemitismo.

Não por outro motivo, verifica-se que, logo após a alçada do partido Nacional-Socialista ao poder na Alemanha, fora prontamente estabelecido, em 1933, o Ministério do Reich para Iluminação Popular e Propaganda (*Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda*), o qual ostentava a árdua missão de tentar tornar palatáveis ideias insofismavelmente execráveis. Sob as ordens do Ministro Joseph Goebbels¹³, a propaganda nazista tornou-se instrumento multidirecional de alienação em massa, fazendo crer, por ardid da insciente e enfadonha técnica de repetição, que tresloucados discernimentos, como a superioridade ariana, eram fidedignos. Revelou-se, então, de forma cabal e para todo o mundo, a nefasta capacidade da propaganda mal-intencionada de transformar mentiras em verdades, por mais absurdas que fossem.

O poder desinformacional da propaganda, em verdade, ainda viria a ser mais extensivamente explorado no pós-guerra, em meio ao estado de tensão que assombrou a humanidade com o entrelaço dos sistemas capitalista e comunista. No auge da Guerra Fria, há registros de inúmeras campanhas propagandísticas de desinformação propulsionadas pela União Soviética com o desiderato de fomentar ojeriza ao povo estadunidense, imputando-lhe,

¹¹ Nesse sentido, explica com perfeição **ARISTOTLE KALLIS** (2005, p.63): “However, propaganda was also education and indoctrination, especially in a system with unbound totalitarian ambitions; it was intended to produce a new consensus of values and not simply to cultivate an existing one without risking incursions in uncharted territories. Rather than being discouraged by the decidedly anti-war stance of the Germans throughout 1938–39, Hitler pressed ahead with his plans, gambling on the regime’s propaganda apparatus for ex post facto justification. The challenge for NS propaganda was to ‘emplot’ a superficially unpopular decision within the matrix of either an existing value consensus or one that it had already started to construct, even if partially or in a tenuous way. Successful propaganda does not always tell its audience what they most want to hear; it also seeks to maximise the appeal of an otherwise unpopular decision by linking it with established aspirations, values and sentiments of the public.”

¹² Insta observar que o ditador alemão, não por coincidência, dedicou um inteiro capítulo em sua obra “Minha Luta” (*Mein Kampf*) para tratar da propaganda de guerra. Em passagem conhecida, comenta **ADOLF HITLER** (2016, p.137): “Toda a propaganda deve ser popular e estabelecer o seu nível espiritual de acordo com a capacidade de compreensão do mais ignorante dentre aqueles a quem ela pretende se dirigir. Assim a sua elevação espiritual deverá ser mantida tanto mais baixa quanto maior for a massa que ela deverá abranger. Tratando-se, como no caso da propaganda de manutenção de uma guerra, de atrair ao seu círculo de atividade um povo inteiro, deve-se proceder com o máximo cuidado, a fim de evitar concepções intelectuais demasiadamente elevadas.”

¹³ Como bem observa **JEFFREY HERF** (2006, p.20): “In March 1933, Hitler appointed Goebbels head of the newly created Propaganda Ministry. Goebbels was the party’s leading propagandist and inciter of anti-Semitic hatred. He had received a doctorate in German literature from the University of Heidelberg and had come to public prominence as editor of the Nazi weekly *Der Angriff* (The Attack) in the Weimar years. As director of the Propaganda Ministry, in charge of a staff that grew to 1,300 people, he became the public face of Nazi propaganda. By 1939, his ministry included departments for propaganda, the domestic press, the foreign press, the periodical press, radio, film, writers, theater, fine arts, music, and popular culture.”

sem qualquer substrato fático concreto, a autoria de catástrofes naturais e epidemias sanitárias¹⁴. Os Estados Unidos, em contrapartida, foram compelidos a empreender, para além das triviais ofensivas de depreciação do comunismo, uma campanha oficial de contrapropaganda no governo Truman, com o objetivo de propalar à comunidade internacional a “real verdade” e, assim, restaurar, ao menos parcialmente, a credibilidade tisonada pela propaganda soviética¹⁵. Tomava nítidas curvas, pois, o fenômeno contrapropaganda, como antídoto da desinformação.

A exegese histórica anteposta, nada obstante a notável brevidade e o alto nível de condensação, mostra-se suficiente para ilustrar a impressionante capacidade de metamorfose da propaganda, que, a depender de quem está a manuseá-la e de quais finalidades está a prestar serventia, transmuda-se em cores e semblantes dissemelhantes, assumindo formas dinâmicas e inusitadas de convencimento, dispostas à persuasão nodal daquela realidade ímpar e específica. A essa particularidade, soma-se a ambivalente potencialidade da propaganda de cativar as massas tanto em prol de propósitos cívicos e democráticos, quanto em torno de ideais bélicos e indiscutivelmente desditosos, a demonstrar a sensibilidade que deve repousar sobre este tema. Eis, antecipado, o desafio jurídico: tutelar um objeto amórfico, vital à saúde da democracia.

1.1 CONCEITO DE PROPAGANDA

Precisar os contornos semânticos do termo propaganda, como se poderia antever, não é uma incumbência trivial. Isto porque a arte propagandística está em ininterrupta transformação, tendo a propaganda funcionado, ao longo dos séculos, como mecanismo de união cívica na Grécia, instrumento de controle social em Roma, fator de conversão religiosa na Idade Média, arma bélica na Idade Contemporânea e meio de propagação de desinformações no pós-guerra. Cômico dessa mutabilidade, o legislador pátrio, mesmo após extenso trato da matéria no campo da legislação eleitoral, não ousou aventurar-se na melindrosa incumbência de definir o termo.

¹⁴ Vale transcrever, nesse ínterim, o registro histórico de **GARTH JOWETT E VICTORIA O'DONNELL** (2006, p.24): “Among the more sensational Soviet disinformation campaigns was one that charged the United States with developing the virus responsible for acquired immune deficiency syndrome (AIDS) for biological warfare. The story first appeared in the October 1985 issue of the Soviet weekly Literaturnaya Gazeta, and it quoted the Patriot, a pro-Soviet newspaper in India. Although it was a Soviet tactic to place a story in a foreign newspaper to give it credibility, this time no such story had appeared in India. Despite denials by the U.S. Department of State, the story appeared in the news media of more than 60 countries [...]”.

¹⁵ No que toca ao tema, oportunos os apontamentos de **LOWELL SCHWARTZ** (2009, p.114): “President Truman launched the Campaign of Truth on April 20, 1950, before the American Society of Newspaper Editors. This speech presented in vivid terms the Truman Administration’s reasons for launching an aggressive information program to counter Soviet propaganda efforts. As Truman said in the speech: ‘We must make ourselves known as we really are not as Communist propaganda pictures us. We must pool our efforts with those of the other free peoples in a sustained, intensified program to promote the cause of freedom against the propaganda of slavery. We must make ourselves heard round the world in a great campaign of truth’.”

Socorrendo-se às raízes léxicas da palavra, verifica-se que o vocábulo propaganda deriva do latim pontifical *propagare*, termo que se tornou popular no ano de 1597, quando da criação da Congregação da Propaganda pelo Papa Clemente VII, instituição missionária encarregada pela difusão da fé cristã no mundo. A expressão latina, por sua vez, ostenta lastro semântico na palavra *pangere*, que faz reminiscência à técnica primitiva de reprodução agrícola por mergulhia, podendo ser, hoje, equiparada aos verbos “enterrar”, “mergulhar” e “plantar”¹⁶. Não parece desarrazoado, destarte, extrair que o objeto de toda e qualquer propaganda, por etimologia, é a implantação da convicção propagada no consciente do destinatário¹⁷.

A natureza da convicção veiculada na propaganda, como constatado no curso da história, não apresenta restrições de conteúdo ou matéria, de tal sorte que a propagandística possui livre acesso para transitar no amplo espectro dos saberes, perpassando pela filosofia, política, economia, ciência, religião, arte e sociedade¹⁸. Evidencia-se, por conseguinte, que a propaganda se vincula a uma área de conhecimento, a depender do tipo de convicção difundida.

Para lograr êxito na transferência de valores, os emissores são compelidos, por óbvio, a despender energia e a desempenhar uma atividade¹⁹, a qual é norteada premeditadamente por técnicas de persuasão e convencimento. Trata-se, portanto, de uma ação conjecturada, afinal não existe propaganda passiva e aleatória. A atividade a ser desempenhada, contudo, varia de acordo com a natureza da convicção veiculada, das peculiaridades dos receptores e da eficiência das técnicas de persuasão ao tempo da emissão, podendo a propaganda transmutar-se em arte, música, teatro, filmes, livros, ondas de rádio, materiais escolares, notícias e estímulos digitais²⁰.

Ao incutir uma convicção no alvo da propaganda, o autor da atividade almeja induzi-lo a fomentar conclusões que lhes sejam convenientes²¹. Essas conclusões, por sua vez, podem

¹⁶ Quanto as raízes etimológicas do termo propaganda, explica **ARMANDO SANT’ANNA ET AL** (2016, p.67): “A palavra propaganda foi traduzida pelo papa Clemente VII, em 1597 – quando fundou a Congregação da Propaganda, com o fito de propagar a fé católica pelo mundo –, como derivação do latim *propagare*, que significa reproduzir por meio de mergulhia, ou seja, enterrar o rebento de uma planta no solo. *Propagare*, por sua vez, deriva de *pangere*, que quer dizer enterrar, mergulhar, plantar. Seria, então, a propagação de doutrinas religiosas ou princípios políticos de algum partido.”

¹⁷ Sobre o objeto da propaganda, **JOSÉ DE ANDRADE NETO ET AL** (2014, p.280): “Traduzida e inserida no contexto da língua portuguesa, a palavra propaganda tem o significado de ‘propagação’, ‘divulgação’, ‘implantação’ de uma doutrina ou de um princípio, ‘plantando-os’, ‘mergulhando-os’ ou ‘enterrando-os’ no consciente do destinatário.”

¹⁸ Sobre o conteúdo da propaganda, **FLÁVIO JORGE CHEIM ET AL** (2020, p.357): “Propaganda é a técnica de comunicação, direcionada ao público, cuja finalidade é a propagação de ideias atreladas à filosofia, à política, à economia, à ciência, à religião, à arte ou à sociedade.”

¹⁹ Sobre a propaganda como atividade, **CARLOS MÁRIO VELLOSO E WALBER AGRA** (2008, p.149): “Propaganda é um conjunto de atividade com objetivo de transferência de valores entre um partido político ou candidato e seus eleitores.”

²⁰ Sobre a propaganda como técnica, **FÁVILA RIBEIRO** (1997, p. 379): “propaganda é um conjunto de técnicas empregadas para suggestionar pessoas na tomada de decisão.”

²¹ Sobre a finalidade da propaganda, **PINTO FERREIRA** (1997, p.88): “a propaganda é uma técnica de apresentação de argumentos e opiniões ao público, de tal modo organizada e estruturada para induzir conclusões ou pontos de

tender tanto para simpatia quanto para antipatia de determinada ideia²², o que antecipa a futura diferenciação da propaganda em positiva e negativa. A propaganda, portanto, ostenta como último fim a adesão do destinatário em prol de um consenso previamente definido, que pode ser reproduzida ora na filiação a uma crença, ora na completa aversão a determinada doutrina.

Cumprindo observar, ainda, que a propaganda nem sempre é a mais racional e quase nunca é explícita, à medida que os propagandistas exploram a vulnerabilidade dos impulsos humanos. A inoculação da convicção veiculada na propaganda ocorre, na farta maioria das vezes, de forma velada e dissimulada, provocando inconscientemente estados mentais nas massas atingidas, afinal raras são as vezes em que o receptor está aberto a uma mudança racional de pensamento²³. Uma propaganda é suficientemente bem-sucedida, neste diapasão, se induzir o receptor a aceitar determinada convicção, não sendo necessário o provimento de razões lógicas para tanto, bastando a mera e simples anuência, por mais irracional ou apenas emotiva que possa parecer²⁴.

Juntando a totalidade dos elementos escrutinados separadamente, parece-nos razoável definir propaganda como: a soma de copiosas empreitadas que objetivam inocular no receptor uma convicção de conteúdo premeditado, com a finalidade de fomentar a simpatia ou a antipatia acerca de certa ideia, valendo-se, para tanto, de técnicas veladas ou não de convencimento. Trata-se de definição esquadrinhada para propaganda em sentido amplo, a qual se adequa, em relação de gênero e espécie, à propaganda eleitoral, objeto central da presente investigação.

De modo parcialmente satisfatório, uma vez que desconsidera o efeito negativo da propaganda, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por definir o termo na seara eleitoral como: “ato que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício da função pública.”²⁵

vista favoráveis aos seus anunciantes. É um poderoso instrumento de conquistar a adesão de outras pessoas, sugerindo-lhes ideias que são semelhantes àquelas expostas pelos propagandistas.”

²² Sobre a finalidade dupla da propaganda, **JOSÉ JAIRO GOMES** (2023, p.404): “No léxico, propaganda significa difundir, espalhar, propalar, alastrar, multiplicar por meio de reprodução, tornar comum a muitas pessoas. Tecnicamente, traduz procedimentos de comunicação em massa, pelos quais se difundem ideias, informações e crenças com vistas a obter a adesão dos destinatários. Busca sempre incutir certos pensamentos nas pessoas, influenciar suas opiniões ou impressões, de modo a despertar-lhes a simpatia ou a rejeição de determinadas ideias, tornando-as propensas ou inclinadas a dado sistema ideológico, político, religioso, econômico ou social.”

²³ Nesse sentido, leciona **SERGE TCHAKHOTINE** (1967, p.63) “A ilusão de nossa liberdade de escolha repousa na existência, no nosso psiquismo, da esfera inconsciente (absoluta ou automática) e da esfera consciente (ou condicionada): percebemos a excitação inicial que atinge nossos sentidos e constatamos conscientemente nossa ação em resposta, mas, não nos apercebemos do processo intermediário que se desenvolve no inconsciente. Essa interrupção da continuidade na consciência causa, em nós, a ilusão do livre arbítrio.”

²⁴ Sobre a persuasão não racional, explica **ARJUN CHAUDHURI** (2006, p.27): “Emotions can never be wrong. Understanding and the intellect can betray us and prove us wrong, but emotions are always true and real. There can be no doubt about the existence of feeling. This virtue has marketing applications.”

²⁵ Confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 16.183/MG, Relator Min. Eduardo Alckmin, publicado no DJ em 31/03/2000.

1.2 PROPAGANDA E PUBLICIDADE

Insta, aditivamente, distinguir propaganda de publicidade, à proporção que ambos os vocábulos, apesar de abissalmente dessemelhantes à luz fria do tecnicismo, são vulgarmente equiparados, com recorrente frequência, por obra do senso comum, tanto no trato cotidiano quanto na própria legislação de regência. A propaganda, como previamente esmiuçada, ostenta finalidade puramente ideológica e, por isso, encontra-se despida de qualquer teleologia mercadológica, afinal intenta granjear adeptos e não despertar anseios ou vontades econômicas. A publicidade, por seu turno, encontra-se umbilicalmente atrelada à lógica de mercado e lucro, ao passo em que constitui, por vocação, meio comunicativo designado a incentivar o consumo, tendo como fito influir no poder decisório, a fim de conduzir o receptor a efetuar uma compra²⁶.

À guisa de simplificação, é correto preconizar, portanto, que propaganda e publicidade se diferem essencialmente em dois aspectos. No que tange ao objeto veiculado, a propaganda ocupa-se da disseminação de uma convicção ideológica, enquanto a publicidade restringe-se a produto estritamente mercadológico. Quanto à finalidade, a propaganda intenta cativar adeptos em torno de uma doutrina, ao tempo em que a publicidade tem por *telos* fomentar o consumo²⁷. Verifica-se, destarte, que o viés econômico-consumerista, ausente na propaganda, é centro da órbita da publicidade, razão pela qual a segunda matéria encontra-se majoritariamente disciplinada pelo legislador no capítulo V, seção III, do Código de Defesa do Consumidor. Não há sentido, por coerência lógica, em se falar em publicidade eleitoral, como equivocadamente disposto na Lei das Eleições, mesmo porquanto o voto não é passível de transação comercial²⁸.

Nada obstante a simples discriminação semântica, ainda se verifica certa dubiedade no emprego dos termos publicidade e propaganda no campo normativo. O constituinte originário, por exemplo, ao disciplinar a necessidade de especial regulamentação dos anúncios comerciais concernentes a tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias, incorre em patente contradição terminológica ao cunhar a expressão “propaganda comercial”, que poderia

²⁶ Nesse sentido, EUGÊNIO MALANGA (1987, p.11) conceitua publicidade como: “a arte de despertar no público o desejo de compra, levando-o à ação”.

²⁷ De forma homóloga, leciona LUCIA DIAS (2018, p.9) que: “A diferença entre propaganda e publicidade está, portanto, na finalidade de cada uma. A propaganda, historicamente, não almeja um benefício econômico, mas fundamentalmente a difusão de ideias. Ela visa promover a adesão a certo sistema ideológico (político, social, religioso, econômico, governamental). A publicidade, por seu turno, é a forma clássica de tornar conhecido um produto, um serviço ou uma empresa com o objetivo de despertar o interesse pela coisa anunciada, criar prestígio ao nome ou à marca do anunciante ou, ainda, difundir certo estilo de vida.”

²⁸ Lei 9.504/1998, art. 26: “São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;”

ser assertivamente substituída pela dicção publicidade²⁹. O legislador ordinário, em igual medida, ao tratar dos direitos da personalidade acabou por reproduzir, de modo atécnico, a mesma expressão “propaganda comercial” no Código Civil³⁰, ao invés do termo publicidade. Salta aos olhos, ainda, o emprego do termo “contrapropaganda”, no Código Consumerista³¹, para se referir à imposição cominada ao fornecedor que incorre na prática de publicidade enganosa ou abusiva, devendo, logo, o instituto ser assimilado como publicidade de resposta.

Malgrado a confusão terminológica, certo é que ambas as modalidades aspiram influir deliberadamente na opinião subjetiva alheia. Partindo da premissa esteada, há vozes na doutrina que sustentam como própria condição para caracterização existencial da propaganda, e também da publicidade, a constatação da intencionalidade de intervir na mente humana, de tal sorte a desencadear sucessivas modificações na conduta do destinatário³². Esse aspecto subjetivo, se bem cotejado, escancara o poder psicológico que permeia a arte propagandística e publicitária³³, à medida em que ambas exploram a capacidade de cravejar ideias subliminares no intelecto humano, reforçando a máxima de que todo o discurso consubstancia um perigoso ato de poder³⁴.

É de se atentar, ainda, que tanto a propaganda quanto a publicidade emanam do minadouro da liberdade de expressão e, por consequência, sujeitam-se aos marcos e às balizes que norteiam esse direito não absoluto. Eventuais excessos cometidos na seara publicitária ou no campo propagandístico não estão imunes à admoestação jurídica, competindo ao direito

²⁹ Constituição de 1988, art. 220, §4º: “A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.”

³⁰ Código Civil de 2002, art. 18: “Sem autorização, não se pode usar o nome alheio em propaganda comercial.”

³¹ Código de Defesa do Consumidor de 1990, art. 60: “A imposição de contrapropaganda será cominada quando o fornecedor incorrer na prática de publicidade enganosa ou abusiva, nos termos do art. 36 e seus parágrafos, sempre às expensas do infrator.”

³² É precisamente essa posição defendida por FÁVILA RIBEIRO (1997, p.380), confira-se: “Na falta do elemento intencional a refletir-se sobre a ação de outras pessoas não tem cabimento em falar-se em propaganda, mesmo que se possa produzir acidentalmente a influência sobre a opinião ou a ação de outrem.” No mesmo sentido seguem lições de RAFAEL GARZA LIVAS (1971, p.329), citado na obra de Fávila Ribeiro (1997, p.380): “Atos de simples exteriorização de um estado de ânimo, como o riso ou a exclamação, ou ainda a expressão do pensamento como o único propósito de identificação do seu ponto de vista, não constituem ato de propaganda, pois esta requer o desejo de que, mediante a própria expressão, alguém modifique em certo sentido algum dos aspectos de sua conduta, em consonância com o desejo da pessoa que nesse sentido se manifestou.”

³³ Entende-se propaganda como poder, a partir da definição de MAX WEBER (2009, p.33): “poder significa toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.”

³⁴ Nesse sentido explica MICHEL FOUCAULT (1999, p.8-10): “suponho que em toda sociedade a produção do discurso é ao mesmo tempo controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que têm por função conjurar seus poderes e perigos, dominar seu acontecimento aleatório, esquivar sua pesada e temível materialidade. [...] Por mais que o discurso seja aparentemente bem pouca coisa, as interdições que o atingem revelam logo, rapidamente, sua ligação com o desejo e com o poder. Nisto não há nada de espantoso, visto que o discurso – como a psicanálise nos mostrou – não é simplesmente aquilo que manifesta (ou oculta) o desejo; é também aquilo que é o objeto do desejo; e visto que – isto a história não cessa de nos ensinar – o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar.”

prontamente repreender a publicidade enganosa ou abusiva e coibir a propaganda que descambe para desinformação, degradação e degeneração, sem importar em qualquer ato de censura. Os limites da liberdade de expressão, com efeito, são imperativos à publicidade e à propaganda.

1.3 PROPAGANDA POLÍTICA

A propaganda consubstancia, em verdade, instrumento de perfectibilização da política, à proporção em que é o meio que garante conhecimento às plataformas ideológicas dissonantes. De tão amalgamadas que se encontram, beira às raias do utopismo tentar, nos dias atuais, dissociar a propaganda da política, ao tempo em que a primeira é como o ar que serve de substrato para propagação das ondas mecânicas irradiadas pela segunda. Apesar de existir propaganda sem natureza política, é seguro preconizar que não existe política sem propaganda. Não por acaso, evidencia-se que a propaganda política desfruta de uma minudência regulatória extraordinária, que a particulariza de todas as demais formas de propaganda, sendo tal insólito esmero plenamente justificado pelo fato de que a propaganda política atinge a todos, sem quaisquer distinções, e interfere sensivelmente no desenrolar das instituições democráticas³⁵.

A propaganda política, com efeito, caracteriza gênero da qual são espécies a propaganda partidária, a propaganda intrapartidária e a propaganda eleitoral. Trata-se de modalidade de propaganda que veicula convicções adstritas ao universo da política, tendo como destinatários, em cada uma de suas respectivas espécies, os cidadãos, os delegados de partido e os eleitores, com a finalidade de angariar o apoio, a indicação e o voto dos alcançados pela propaganda. Verifica-se, destarte, que a propaganda política é a propaganda por excelência, pois intenta inocular no receptor uma convicção de conteúdo (político) premeditado, com a finalidade de fomentar a simpatia acerca de certa ideia, valendo-se, para tanto, de técnicas de convencimento.

Cumprido consignar que a propaganda política decerto não se confunde com a propaganda governamental (ou institucional), prevista constitucionalmente³⁶, como derivativo do princípio da publicidade administrativa³⁷. Enquanto a típica propaganda política ocupa-se da difusão de

³⁵ Nesse sentido, explicam CARLOS MÁRIO VELLOSO E WALBER AGRA (2008, p.149) que: “A propaganda política difere dos demais tipos de propaganda, como, por exemplo, da mercadológica – voltada para o consumo – o porque tem finalidade diversa consistente no objetivo de interferir nas decisões tomadas pela organização política institucionalizada, atinge todas as classes sociais, independentemente do nível cultural ou econômico, encontra-se minudente regulamentada por legislação específica e é veiculada gratuitamente pelo rádio e pela televisão.”

³⁶ Constituição Federal de 1988, art. 37, §1º: “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

³⁷ Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”.

plataformas ideológicas, a propaganda governamental tem por escopo a divulgação dos atos administrativos de governo, razão pela qual nem sequer dever-se-ia intitular propaganda, pois não apresenta a intencionalidade de convencer o destinatário, mas tão somente informá-lo. A propaganda governamental, destarte, reveste-se de caráter educativo e impessoal, não sendo meio idôneo para a promoção dos governantes, que, se dela se utilizarem com finalidade eleitoral, estarão sujeitos à caracterização de conduta vedada³⁸ e de abuso de autoridade³⁹.

Nesse ínterim, sólida é a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no sentido de que configura ilícito o desvirtuamento da propaganda institucional em propaganda política⁴⁰, porquanto o dever de publicidade da administração pública não comporta subversão em benefício do instituto da reeleição, sob iminente risco de vulneração do princípio da isonomia. Consta-se, portanto, que o instituto da propaganda governamental apenas se afeiçoará como propaganda política se tiver sido desnaturada ao veicular conteúdo alienígena ou extemporâneo, competindo à Justiça Eleitoral prontamente intervir na hipótese, a fim de reestabelecer o caráter meramente informativo e impessoal do instituto que presta, sobretudo, uma serventia pública.

Côncios da proeminência da propaganda na formação do juízo político em massa, os candidatos têm, gradativamente, despendido mais tempo, energia e recursos financeiros na contratação de técnicos e especialistas na arte propagandística, em substituição às vetustas e personalíssimas técnicas de persuasão desempenhadas “aos pés dos ouvidos”. A propaganda política, por consequência, profissionalizou-se⁴¹ e, com isso, transformou, por completo, a mecânica por detrás das campanhas eleitorais e partidárias, tornando-a mais dinâmica, complexa e imprevisível. A inserção de propagandistas de renome e excelência, verdadeiros “engenheiros de almas”, tornou possível fabricar narrativas boas para candidatos ruins, além de fazer erodir reputações que eram incólumes, de modo a reprogramar a democracia⁴².

³⁸ Lei 9.504/90, art. 73: “São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: [...] VI - nos três meses que antecedem o pleito: [...] b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; [...]”.

³⁹ Lei 9.504/90, art. 74: “Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.”

⁴⁰ Nesse sentido, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral 060010891/TO, Relator Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, publicado no DJe em 27/05/2021; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 32576/PB, Relator Min. Og Fernandes, publicado no DJe em 03/10/2019.

⁴¹ Sobre o fenômeno da profissionalização da propaganda política, pontua **JEFFERSON CARVALHO** (2012, p.252): “Se verificarmos de uma década para cá, vamos observar o quanto a propaganda política se qualificou. De simples apresentação dos candidatos, a propaganda mostra o candidato, em regre, com excelente aparência, sempre em locais bonitos e limpos, com montagens extraordinárias e de alto custo.”

⁴² Nesse sentido, sempre valiosas as lições de **JEAN-MARIE DOMENACH** (2005, p.161): “As inauditas possibilidades da propaganda política fizeram e fazem pesar sobre o mundo espantosa ameaça. Já apareceram

A profissionalização da propaganda política, por mais disruptiva que seja, tem sabor de perenidade. Esta nova realidade, precipuamente, requesta, tanto do eleitorado quanto dos operadores do direito eleitoral, um aguçamento do senso crítico e um refinamento na capacidade perceptiva, afinal nada em matéria de comunicação social é aleatório⁴³. A aplicação de técnicas requintadas de produção visual, com aplicação de novas tecnologias de persuasão, resulta adicionalmente, como consequência adversa, no encarecimento da propaganda política, a qual, ressalta-se, já era bastante custosa não apenas aos candidatos, mas também para o Erário que, para além do *quantum* reservado ao fundo partidário, é lesado por força do regime de compensação fiscal destinado ao custeio da propaganda gratuita exibida em rádio e televisão⁴⁴.

Descortinada a ampla temática da propaganda política e pinceladas algumas especificidades sobre seu atual estado, é chegado o oportuno tempo de propriamente esmiuçar as particularidades atinentes a cada uma das três modalidades da propaganda política, a saber: propaganda partidária, propaganda intrapartidária e propaganda eleitoral. É o que se segue.

1.3.1 PROPAGANDA PARTIDÁRIA

A propaganda partidária, em termos metafóricos, constitui espécie de duto comunicativo talhado pelo constituinte originário com o desiderato de propiciar a difusão de convicções ideológicas pelos partidos políticos, em caráter puramente dialógico, sem guardar vinculação com qualquer pleito eleitoral. Trata-se, em linguagem mais técnica, do direito constitucional de antena⁴⁵, titularizado pelos partidos políticos, com mínima relevância e representatividade nacional, para a transmissão de propaganda ideológica gratuita, nas redes de rádio e televisão.

verdadeiras ‘epidemias psicológicas’ conscientemente provocadas, ‘engenheiros de almas’ já fabricaram em série indivíduos de mentalidade teleguiada. A moderna psicagogia substituiu os artificios e as sutilezas dos demagogos de todos os tempos por uma estratégia de massas que, segundo a expressão de J. Monerot, ‘amplia as operações combinadas para dimensões invisíveis’.”

⁴³ Nesse diapasão, oportuna a ponderação de LUCIANA PANKE E PEDRO PIMENTEL (2018, p.71): “Nada em comunicação social é aleatório. Pensa-se nos públicos e nas melhores maneiras de fazer uma mensagem chegar até eles, seja pelo conteúdo, forma, instrumento, local de veiculação ou linguagens. Há um planejamento criativo, estratégico e profissional por trás disso tudo.”

⁴⁴ Em vista de elucidar a temática, cumpre transcrever as lições de ALEXANDRE JOBIM (2008, p.153): “Independentemente da modalidade de propaganda, ambas geram custos para o Estado, custo zero para os partidos, ressarcimentos e prejuízos para os emissores de rádio e televisão, bem como abuso da paciência dos eleitores que são obrigados a assistir tanto a propaganda permanente, quanto àquela provisória, esta concentrada nos dias que antecedem o pleito”. [...] Exemplificando, durante a exibição, uma novela, um seriado ou um filme que possua duas horas no horário nobre da grade de programação, hipoteticamente, contando com os intervalos (*breaks*) comerciais destinados à publicidade, as emissoras não estariam perdendo a íntegra dessas duas horas, mas assim aquilo que deixaram de anunciar nos *breaks* comerciais.”

⁴⁵ Constituição Federal de 1988, art. 17, § 3º: “Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”

Essa modalidade de propaganda política, por derivativo lógico, encontra-se atualmente disciplinada na parte derradeira da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). Rememora-se que, por obra da controversa minirreforma eleitoral de 2017 (Lei 13.487/2017), o capítulo atinente ao acesso gratuito ao rádio e à televisão pelos partidos políticos restou integralmente revogado, extirpando momentaneamente do ordenamento jurídico o instituto da propaganda partidária, cujos recursos financeiros foram, então, redirecionados, nesse hiato, para o abastecimento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Nos primeiros dias de janeiro de 2022, todavia, fora sancionada a Lei 14.291/2022, que reestabeleceu a propaganda partidária, a ser apresentada gratuitamente, entre as 19h30 (dezenove horas e trinta minutos) e as 22h30 (vinte e duas horas e trinta minutos), em todas as redes públicas de rádio e televisão⁴⁶.

Consoante sistematizado na novel redação da Lei dos Partidos Políticos, a propaganda política deve ser exibida em bloco, contendo inserções individualizadas com tempo máximo de 30 (trinta) segundos⁴⁷, a serem produzidas e distribuídas sob a responsabilidade da respectiva direção partidária. Com fins de ordenação da grade de programação, compete aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a requisição dos horários aos concessionários de rádio e televisão⁴⁸, que deverão exibir propaganda partidária de conteúdo nacional nas terças-feiras, quintas-feiras e sábados; e propaganda partidária de matiz estadual nas segundas-feiras, quartas-feiras e sextas-feiras⁴⁹. Insta destacar, ainda, a benemérita imposição de cota de gênero na propaganda partidária, de sorte a assegurar ao menos 30% (trinta por cento) do tempo disponível para a promoção da participação feminina na política⁵⁰.

Não são, contudo, todos os partidos políticos legitimados ao usufruto da propaganda política gratuita no rádio e na televisão. Em vista de obstaculizar a multiplicação e fragmentação partidária desenfreada, o constituinte reformador, pelo teor da Emenda Constitucional nº 97 de 2017, optou por condicionar o gozo da propaganda partidária gratuita aos partidos que, alternativamente, obtiverem 3% (três por cento) dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um

⁴⁶ Lei 9.096/95, art. 50-A: “A propaganda partidária gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão será realizada entre as 19h30 (dezenove horas e trinta minutos) e as 22h30 (vinte e duas horas e trinta minutos), em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção partidária.”

⁴⁷ Lei 9.096/95, art. 50-A, §1º “As transmissões serão em bloco, em cadeia nacional ou estadual, por meio de inserções de 30 (trinta) segundos, no intervalo da programação normal das emissoras.”

⁴⁸ Lei 9.096/95, art. 50-A, § 7º: “As inserções a serem feitas na programação das emissoras serão determinadas: I - pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção nacional de partido político; II - pelo Tribunal Regional Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção estadual de partido político.”

⁴⁹ Lei 9.096/95, art. 50-A, §11: “As inserções serão veiculadas da seguinte forma: I - as nacionais: nas terças-feiras, quintas-feiras e sábados; II - as estaduais: nas segundas-feiras, quartas-feiras e sextas-feiras”.

⁵⁰ Lei 9.096/95, art. 50-B, §2º: “Do tempo total disponível para o partido político, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à promoção e à difusão da participação política das mulheres.”

mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou que tiverem elegido pelo menos 15 (quinze) Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Trata-se, portanto, de um atestado de mínima representatividade e relevância do partido, que justifique o dispêndio de recursos do Estado e o abuso da paciência dos cidadãos.

Nas Eleições Gerais de 2022, verifica-se que, dos vinte e cinco partidos ou federações que disputaram mandatos eletivos para a Câmara dos Deputados, apenas quinze lograram êxito em superar a referida cláusula de desempenho, sobejando dez partidos sem direito à propaganda partidária gratuita no quadriênio subsequente⁵¹. A repartição do tempo de exposição partidária encontra-se subordinada à quantidade de deputados federais eleitos, observado o limite máximo de vinte minutos semestrais para os partidos que tenham conseguido eleger mais do que vinte representantes na Câmara dos Deputados⁵². Apesar de, a uma primeira vista, parecer ser deveras irrisório, o tempo de propaganda partidária consubstancia nobre e valioso ativo comunicacional.

Quanto a temática veiculada, faz-se mister enfatizar que a propaganda partidária não se presta à serventia eleitoral propriamente dita, uma vez que não se encontra associada a qualquer pleito eletivo. Não se trata, portanto, de modalidade de prospecção de votos a um candidato específico, mas de canal de tônica estritamente ideológica⁵³, direcionado à doutrinação política dos cidadãos, objetivando angariar novos adeptos, simpatizantes e filiados. É precisamente com o fito de obstar a desvirtuação do direito de antena para fins eleitorais que o legislador entendeu por bem suspender a propaganda partidária no segundo semestre dos anos com prélio eleitoral⁵⁴.

O conteúdo carregado na propaganda partidária, com efeito, encontra-se cirurgicamente circunscrito à difusão de programas partidários, à transmissão de mensagens aos filiados sobre a atividade congressual e eventos partidários, à divulgação da posição ideológica sobre temas pertinentes à sociedade civil, ao incentivo da filiação partidária e à promoção da participação de mulheres, jovens e negros na política brasileira⁵⁵. Está-se diante, portanto, de um instrumento

⁵¹ Consoante consolidado na Portaria TSE nº 939, de 29 de novembro de 2023, os seguintes partidos/federações atingiram a cláusula de desempenho nas Eleições 2022: AVANTE, Federação Brasil da Esperança (PT, Pc do B e PV); Federação PSDB Cidadania (PSDB e Cidadania); Federação PSOL REDE (PSOL e REDE); MDB, PDT, PL, PODEMOS + PSC, PP, PRD (PTB + PATRIOTA); PSB, PSD, REPUBLICANOS, Solidariedade + PROS, União. Não atingiram a referida cláusula: AGIR, DC, NOVO, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e UP.

⁵² Lei 9.096/95, art. 50-B, §1º: “Os partidos políticos que tenham cumprido as condições estabelecidas no § 3º do art. 17 da Constituição Federal terão assegurado o direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão, na proporção de sua bancada eleita em cada eleição geral, nos seguintes termos: I - o partido que tenha eleito acima de 20 (vinte) Deputados Federais terá assegurado o direito à utilização do tempo total de 20 (vinte) minutos por semestre para inserções de 30 (trinta) segundos nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais;”

⁵³ Nesse sentido, lecionam **JAIR SANTANA E FÁBIO GUIMARÃES** (2006, p.113): “A propaganda política contempla as espécies propaganda partidária, em que há uma tônica ideológica voltada para a doutrinação política, e propaganda eleitoral, destinada ao público em geral com finalidade de conquistar o voto.”

⁵⁴ Lei 9.096/95, art. 50-B, §3º: “Nos anos de eleições, as inserções somente serão veiculadas no primeiro semestre.”

⁵⁵ Lei 9.096/95, art. 50-B: “O partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral poderá divulgar propaganda partidária gratuita mediante transmissão no rádio e na televisão, por meio exclusivo de

democrático que, por cumprir uma função estritamente dialógica, não se pode ocupar da defesa de interesses pessoais e egoísticos, sob risco de se transformar em espúria propaganda eleitoral.

Como mecanismo de defesa em prol da probidade e da incolumidade da propaganda partidária, a legislação de regência estabeleceu ser terminantemente proscrita a participação de pessoas não filiadas ao partido nas inserções veiculadas, além de deixar consignada a vedação da divulgação de propagandas personalíssimas, especialmente de candidatos a cargos eletivos. Temendo, ainda, o impróprio manejo da propaganda política como máquina de ódio e caixa de ressonância desinformativa, o legislador ordinário tratou de positivar o óbvio ululante, restando impedida a veiculação de fatos incompletos, matérias comprovadamente falsas, manifestações preconceituosas ou quaisquer atos que incitem a violência⁵⁶. Em tempos de aguda polarização ideológica, a cristalização normativa das (pressupostas) vedações se entremostra adequada.

O mesmo, contudo, não se pode afirmar da irrisória penalidade imposta àqueles que aviltarem contra a essência da propaganda partidária. Consoante disposto na Lei dos Partidos Políticos e minuciado na Resolução-TSE nº 23.679/22, contra o desvirtuamento da propaganda partidária caberá representação de irregularidade, a qual, se julgada procedente, implicará na cassação de até 5 (cinco) vezes do tempo equivalente à inserção ilícita no semestre seguinte⁵⁷. Trata-se de penalidade demasiadamente branda, que, longe de cumprir sua finalidade inibitória e pedagógica, constitui um verdadeiro convite à violação. Por esse motivo, não são raros os exemplos de manejo da propaganda partidária com expedientes eleitorais⁵⁸, principalmente nos anos de eleição⁵⁹, uma vez que mais vale um candidato a cargo majoritário eleito do que alguns minutos de rádio e televisão no semestre seguinte. A reprimenda precisa, pois, ser exasperada.

inserções, para: I - difundir os programas partidários; II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, os eventos com este relacionados e as atividades congressuais do partido; III - divulgar a posição do partido em relação a temas políticos e ações da sociedade civil; IV - incentivar a filiação partidária e esclarecer o papel dos partidos na democracia brasileira; V - promover e difundir a participação política das mulheres, dos jovens e dos negros.”

⁵⁶ Lei 9.096/95, art. 50-B, §4º: “Ficam vedadas nas inserções: I - a participação de pessoas não filiadas ao partido responsável pelo programa; II - a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos, bem como toda forma de propaganda eleitoral; III - a utilização de imagens ou de cenas incorretas ou incompletas, de efeitos ou de quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação; IV - a utilização de matérias que possam ser comprovadas como falsas (fake news); V - a prática de atos que resultem em qualquer tipo de preconceito racial, de gênero ou de local de origem; VI - a prática de atos que incitem a violência.”

⁵⁷ Lei 9.096/95, art. 50-B, §5º: “Tratando-se de propaganda partidária no rádio e na televisão, o partido político que descumprir o disposto neste artigo será punido com a cassação do tempo equivalente a 2 (duas) a 5 (cinco) vezes o tempo da inserção ilícita, no semestre seguinte.”

⁵⁸ Nesse sentido, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 060055030/BA, Relator Min. Benedito Gonçalves, publicado no DJe em 18/04/2023; Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 16213/ES, Relator Min. Luiz Fux, publicado no DJe em 26/10/2015.

⁵⁹ Nesse sentido, seguem as lições de JOSÉ DE ANDRADE NETO (2012, p.224): “Especialmente nos anos de eleição, os partidos políticos têm feito divulgar sua ‘propaganda partidária’ nos horários mais nobre da programação

A guisa de síntese, evidencia-se que a propaganda partidária ostenta: (i) como autor, um partido político; (ii) como destinatário, os cidadãos em amplo espectro; (iii) como objeto, uma mensagem de cunho ideológico, despida de qualquer caráter eleitoreiro; e (iv) como finalidade, o apelo aos simpatizantes e a filiação aos ideais partidários. É de se enfatizar, ainda, que a propaganda partidária é exibida em caráter permanente, sendo suspensa apenas no semestre em que ocorrerá pleito eleitoral, e não pode ser objeto de transação financeira⁶⁰, tendo as emissoras de rádio e televisão direito apenas à compensação fiscal pela cessão do horário gratuito⁶¹.

1.3.2 PROPAGANDA INTRAPARTIDÁRIA OU PRÉ-CONVENCIONAL

A propaganda intrapartidária ou pré-convencional configura, em verdade, modalidade insólita de propaganda política manobrada por filiado partidário, em período que antecede as convenções partidárias, no afã de ser escolhido como pré-candidato pelos seus convencionalistas. Trata-se, destarte, de espécie de propaganda muito específica e pouquíssimo esclarecida no ideário comum, ao passo em que circula apenas intramuros partidários, entre correligionários, sem necessariamente perfurar a bolha das agremiações, em razão das rígidas limitações modais. Colocando em termos mais práticos, é a propaganda dos candidatos a candidato, daqueles que almejam a indicação do nome para ter a possibilidade de concorrer a determinado cargo eletivo.

Sem muita pompa, a propaganda intrapartidária encontra-se disciplinada em meia dúzia de parágrafos na Lei das Eleições, complementados por alguns dispositivos da Resolução-TSE nº 23.610/2019, que trata mais detidamente sobre propaganda política eleitoral. Nada obstante a ausência de esmero e rebuscamento normativo, a propaganda pré-convencional desfruta de fulcral, mas silenciosa, importância na formação das alianças partidárias e na própria definição dos rumos tomados na República, sendo frequente a combinação de seu emprego com uso da figura dos “padrinhos políticos”, constituindo binômio de sucesso para as prévias partidárias⁶².

O caráter reservado da propaganda intrapartidária é resultado de suas severas restrições modal e temporal, que a diferem, a valer, da propaganda eleitoral. Consoante o preconizado na

televisiva utilizando como principal ‘ator’ justamente aquele já divulgado pela mídia como pré-candidato do partido a um determinado cargo eletivo.”

⁶⁰ Lei 9.096/95, art. 50-D: “A propaganda partidária no rádio e na televisão fica restrita aos horários gratuitos disciplinados nesta Lei, com proibição de propaganda paga.”

⁶¹ Lei 9.096/95, art. 50-E: “As emissoras de rádio e de televisão terão direito a compensação fiscal pela cessão do horário gratuito previsto nesta Lei, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

⁶² No mesmo diapasão, seguem as lições de **JOEL CÂNDIDO** (2016, p.165): “O interessado não pode usar a mídia para fazê-la, optando, então, geralmente, pelo uso da mala direta, das visitas aos eleitores e, pela remessa de mensagens e pelas conversas com correligionários ‘vendendo’ seu nome e sua plataforma para ser escolhido na convenção do partido. É frequente, também, o uso de padrinhos políticos influentes para advogar, junto aos convencionalistas, a escolha do nome do interessado.”

Lei das Eleições, a propaganda pré-convencional só pode ser realizada na quinzena que antecede as prévias partidárias, sendo categoricamente proscrito o emprego de *outdoors* e o uso das redes de rádio e televisão⁶³. Cuida-se, por conseguinte, de propaganda espremida temporalmente nos caóticos dias de prenúncio das convenções partidárias e limitada, basicamente, aos meios gráficos e às comunicações digitais no âmbito interno das agremiações. Qualquer manifestação que extrapole tais parâmetros, com efeito, pode sujeitar o responsável pela divulgação da propaganda e o pré-candidato beneficiado, caso seja comprovado o seu prévio conhecimento da irregularidade, à condenação de pagamento de penalidade pecuniária⁶⁴.

Como depreende-se de sua própria teleologia, a propaganda intrapartidária tem em alça de mira bem definida os delegados partidários, a quem compete a escolha dos pré-candidatos. Não faz sentido, portanto, em se falar em propaganda intrapartidária para o eleitorado em ampla extensão, tampouco em propaganda pré-convencional com pedido de voto para cargo eletivo. Quanto ao primeiro aspecto, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é, de certa forma, até tolerante no que toca eventual extrapolação do público alvo da propaganda, atingindo população estranha à partidária, desde que de forma comedida, não proposital e sem pedido de voto, permitindo fixação de cavaletes nas imediações da convenção e convite para as prévias⁶⁵. Não se admite, todavia, que a propaganda intrapartidária se valha dos meios proscritos⁶⁶, muito menos seja desvirtuada em propaganda eleitoral antecipada, com pedido explícito de voto⁶⁷.

Quanto ao ponto, mister tecer uma ponderação de natureza realística e viés pragmático. As convenções partidárias consubstanciam, no Brasil e no mundo afora, momento de avultado interesse social, ao tempo em que são anunciadas as pré-candidaturas, apresentados os *slogans* de campanha e introduzidos, pela vez primeira, os pegajosos *jingles* eleitorais, que assombrarão

⁶³ Lei 9.504/97, art. 36: §1º: “Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor.”

⁶⁴ Lei 9.505/97, art. 36, §3º: “A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.”

⁶⁵ Nesse sentido, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 21897/BA, Relator Min. Luís Roberto Barroso, publicado no DJe em 04/12/2018; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 26428/RJ, Relator Min. Edson Fachin, publicado no DJe em 03/12/2018; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 27983/BA, Relator Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, publicado no DJe em 04/10/2018; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 3257/PE, Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, publicado no DJe em 21/02/2018.

⁶⁶ Nesse sentido, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 3815/RJ, Relator Min. Laurita Vaz, publicado no DJe em 20/02/2014; Recurso Especial Eleitoral 43736/TO, Relatora Min. Cármen Lúcia, publicado no DJe em 13/06/2011.

⁶⁷ Nesse sentido, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 155116/PR, Relator Min. Aldir Passarinho Junior, publicado no DJe em 19/04/2011; Recurso em Representação 203745/DF, Relator Min. Marcelo Ribeiro, publicado na RJTSE em 17/03/2011.

o imaginário do eleitorado para muito além da data do pleito eletivo. É, sem qualquer resquício de dúvida, um evento de grandes proporções, que, por certo, será objeto de pormenorizada investigação social e de alargada repercussão midiática, mesmo porque as prévias partidárias, como a história testemunha, muitas vezes superam o prélio eleitoral em nível de concorrência⁶⁸. É natural e, até mesmo, esperado, então, que a população local, independentemente da filiação, envolva-se estreitamente nas convenções, não subsistindo possibilidade fática, com a devida vênia, de restringir hermeticamente a propaganda intrapartidária aos convenionados. A legislação, neste aspecto, descola-se da realidade⁶⁹, sendo razoável a mitigação jurisprudencial.

A título de consolidação, verifica-se que a propaganda intrapartidária possui: (i) como autor, um filiado partidário; (ii) como destinatários, os delegados de partido; (iii) como objeto, os motivos pelos quais almeja ser candidato; (iv) como finalidade, a indicação de seu nome para concorrer a um determinado cargo eletivo. Está-se diante, ressalta-se, de propaganda limitada temporalmente à quinzena que antecede as prévias partidárias, sendo proscrito o uso de *outdoors*, rádio e televisão, bem como o pedido antecipado e explícito de votos aos eleitores.

1.3.3 PROPAGANDA ELEITORAL

A propaganda eleitoral consubstancia, com primazia, o vetor comunicativo vocacionado à conquista de votos, de sorte a materializar, na prática, ponte de interlocução franca e sincera entre o candidato à eleição e o eleitor no gozo dos direitos políticos, no interregno de tempo que antecede cerca de quarenta e cinco dias da data do prélio. Cuida-se, sem tergiversação, do arquétipo de propaganda política por excelência, à medida que congloba as mais acuradas técnicas de persuasão e convencimento (nem sempre) racional em prol da aquisição do poder político, manifestada através da vontade soberana das urnas. Está-se defronte, por conseguinte, de legítimo instrumento de captura de votos, que deve devotar-se à perfectibilização do diálogo eleitoral, concorrendo para a dialética ideológica necessária à sobrevivência da democracia.

⁶⁸ Nesse sentido, rememoram CLEVER VASCONCELOS E MARCO ANTONIO DA SILVA (2024, p.175): “Uma das mais famosas prévias da história ocorreu nos Estados Unidos da América. Foi disputada entre Hilary Clinton e Barack Obama, ambos filiados ao Partido Democrata, em que disputavam a indicação do partido ao posto de candidato a Presidente dos Estados Unidos. Na ocasião, tratava-se da primeira mulher e do primeiro afrodescendente com chances reais de ocupar o mais alto posto eletivo dos Estados Unidos, As prévias foram extremamente disputadas, levando a indicação do partido Democrata a Barack Obama que, posteriormente, tornou-se o 44º Presidente dos Estados Unidos.”

⁶⁹ Conforme balizado magistério de CARLOS NEVES FILHO (2012, p.46): “Ora, a ‘festa’ da Convenção, normalmente, torna-se evento de grande atenção da imprensa e da opinião pública, sendo escolhidos, quase sempre, locais de grande visibilidade (clubes, centros de convenção...). É lá que se consagra a candidatura que já estava nas ruas (menos nos partidos, pois seria antecipação... ah, a velha esquizofrenia da lei). [...] Volta-se, aqui, mais uma vez à crítica ao modelo brasileiro de regulamentação da propaganda partidária, pois se vê um distanciamento entre a realizada política e o Direito, já que em todos os ambientes sabe-se quem são os postulantes a candidatos, mas os partidários não podem divulgar para além dos muros do partido.”

Não é nenhum exagero retórico, destarte, preconizar que a propaganda constitui a força motriz do processo eleitoral, ao passo que se designa como o método mais factual e satisfatório de conexão subjetiva entre o candidato e o eleitor⁷⁰. A propaganda eleitoral, nesse ínterim, exerce valorosa função social ao tornar minimamente factível o cânone democrático do sufrágio esclarecido, consciente e responsável⁷¹, na medida que logra comprovado êxito em guarnecer o eleitor com informações, plataformas ideológicas e propostas políticas a serem sopesadas no silêncio da cabine eleitoral. O juízo valorativo do eleitor, com efeito, é também resultado de uma miscelânea de propagandas, que, confrontadas à luz das pré-compreensões individuais⁷², conduzem ao aperfeiçoamento da democracia. Sem propaganda, portanto, não há justo processo eleitoral, e, sem justo processo eleitoral, não há o que se falar em democracia, senão ilusória.

A imprescindibilidade da propaganda eleitoral para o processo democrático deveria se refletir no desvelo e na cientificidade normativa acerca da matéria, o que em parte aconteceu. Não se pode protestar, é verdade, quanto à minudência do legislador ao disciplinar as prosaicas feições da propaganda eleitoral, uma vez que lhe reservou um inteiro capítulo no atual Código Eleitoral e mais de duas dezenas de extensos artigos nas Lei das Eleições para regulá-la, sem mencionar o inteiro teor da Resolução-TSE n.º 23.610/2018. Nem sempre, contudo, foi assim, ao passo em que nada dispôs sobre propaganda eleitoral o primeiro Código Eleitoral, de 1932. O segundo Código Eleitoral, sancionado em 1935, foi deveras tímido ao apenas limitar a difusão no hiato entre a antevéspera e o dia seguinte ao pleito e ao vedar a publicação nos jornais⁷³. É apenas com a publicação, em 1950, do terceiro Código Eleitoral, que emerge, pois, a primeira restrição formal à propaganda eleitoral, atinente ao uso da língua nacional, sob pena de prisão⁷⁴.

⁷⁰ Na linha do magistério de **RODRIGO LÓPEZ ZILIO** (2024, p.428): “A propaganda eleitoral consiste na força motriz de todo o processo eleitoral, na medida em que é o método de maior aproximação entre o candidato e seu público-alvo (eleitor). É por intermédio da propaganda eleitoral que o candidato veicula suas propostas para o exercício de mandato, postulando manifestações de apoio dos eleitores através do voto.”

⁷¹ Oportunas, nesse aspecto, as lições de **JOSÉ NERI DA SILVEIRA** (1998, p.116): “A propaganda eleitoral há de constituir-se em instrumento pelo qual os partidos e candidatos levem aos eleitores seus programas e idéias, contribuindo, dessa maneira, para torna-lhes possível o sufrágio esclarecido, consciente e responsável, sem que os cidadãos se privem da oportunidade de efetivamente participar da coisa pública, escolhendo entre os melhores, em ordem a realizarem, no governo e na legislatura, a promoção do bem comum e os objetivos da República consignados no art. 3º da Constituição.”

⁷² É evidente que a carga valorativa extraída de cada propaganda está sujeita às flutuações da conjuntura socioeconômica em que se insere o intérprete (eleito), afinal já ensinava **HANS GEORG GADAMER** (2002, p.88) que, para formamos compreensões, “servimo-nos de preconceitos não controláveis.”

⁷³ Lei 48/35: Art. 165. Serão assegurados aos eleitores os direitos e garantias ao exercício do voto, nos termos seguintes: [...] 3) desde quarenta e oito horas antes, até vinte e quatro horas depois da eleição, não se permitirá propaganda política, mediante radio-difusão, ou em comícios, ou reuniões publicas; [...] 10) é vedade, aos jornaes officiaes da União, Estados, Districto Federal, Territorio e Municipios, a propaganda política em favor de candidato ou partido contra outros.”

⁷⁴ Lei 1.164/50, art. 131: “A propaganda eleitoral, qualquer que seja a sua forma, só poderá ser feita em língua nacional. § 1º Os infratores dêste artigo ficam sujeitos à pena de três a seis meses de prisão, além da apreensão e perda do material de propaganda, qualquer que seja o meio de divulgação.”

Se é certo que o quarto (e, até o presente momento, vigente) Código Eleitoral de 1965 é afortunado ao regular extensamente a matéria, inclusive com a tipificação da desvirtuação da propaganda para fins de calúnia, difamação e injúria, o mesmo não se pode elogiar acerca da cientificidade empregada em sua redação. Nada obstante a importância outorgada à matéria⁷⁵, há de se convir que o legislador ordinário faltou com acuidade e precisão na aplicação dos conceitos, amalgamando indistintamente propaganda eleitoral e propaganda política, como se sinônimos perfeitos fossem⁷⁶. Não trilhou também o melhor caminho, como se verá mais detidamente adiante, o legislador eleitoral no ano de 2015, quando decidiu, contraditoriamente, por desidratar o período legal de exibição das propagandas eleitorais, com início protelado para cerca de quarenta e cinco dias antes do primeiro turno, mas por dilatar o rol de excludentes à caracterização da propaganda antecipada, em movimento que atravanca o controle judiciário⁷⁷.

Colocadas em suspensão estas iniciais críticas pontuais, faz-se mister reconhecer que o desafio legislativo no campo da propaganda eleitoral é deveras hercúleo e nem tanto intuitivo. O legislador ordinário, imbuído do sentimento de isonomia que deve nortear qualquer disputa eleitoral, é encarregado com o penoso fardo de ter de expungir da propaganda eleitoral todo o tipo de abuso do poder econômico, político e dos meios de comunicação apto a desnaturar o livre arbítrio do eleitor. Trata-se de um contratempo ainda mais embaraçoso dada a polimorfia da propaganda eleitoral e a sua aguçada capacidade de reinvenção dinâmica, tendo o redator da norma que, praticamente, realizar um exercício de futurologia, prevendo e reprimindo, *a priori*, eventuais vulnerabilidades que possam arrear a lisura do pleito. E tudo isso, ressalta-se, com uma antecedência incomum de um ano, tendo em vista o princípio da anterioridade eleitoral⁷⁸.

Malgrado a propaganda eleitoral consubstancie, a valer, uma fase do processo eleitoral, ela própria se divide em múltiplos momentos, a revelar numerosas facetas. Para além das modalidades (positiva ou negativa, paga ou gratuita) e dos muitos suportes de divulgação (rádio,

⁷⁵ Nesse sentido, reiteram **CELSO SPITZCOVSKY E FABIO MORAES** (2007, p.63): “A questão relacionada à propaganda eleitoral foi considerada de extrema importância pelo legislador, de forma a proteger a realização do pleito contra abusos do poder político e econômico, consoante previsão estabelecida no art. 14, §9º, do Texto Constitucional.”

⁷⁶ Oportuno o magistério de **JOEL CÂNDIDO** (2016, p.166): “O próprio Código Eleitoral misturou esses conceitos e não foi nada científico ao disciplinar sobre eles. Abriu o título II, da Parte Quinta, denominando-o de ‘Propaganda Partidária’. No art. 240, parágrafo único, usou a denominação ‘propaganda política’ e no art. 241, caput, já usou a expressão ‘propaganda eleitoral’. Na verdade, nesse título, quis a lei se referir à propaganda política, já que nele tratou da propaganda eleitoral e da propaganda partidária.”

⁷⁷ Cumpre transcrever as ponderações de **WALBER AGRA** (2020, p.175): “Essa é uma atestação de como a reforma realizada em 2015 foi contraditória: de um lado restringiu o período eleitoral para 45 dias; de outro flexibilizou o conceito de propaganda extemporânea, permitindo diversas condutas antes permitidas. Na verdade, com essas permissões, o período de propaganda ficou muito mais elástico. O que se impediu foi que houvesse qualquer topo de gasto contabilizado com essas atividades.”

⁷⁸ Constituição Federal de 1988, art. 16: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

televisão, internet, folhetos impressos, adesivos, bandeiras, calendários, comícios, passeatas, caminhadas, carreatas, pronunciamentos), toda e qualquer campanha eleitoral minimamente premeditada apresenta fases, que se refletem na cor da propaganda. Conforme catalogado pela doutrina de longa data, basicamente três são os momentos de uma campanha eleitoral, assim descritos (i) a *estratégia ofensiva*: em que se antecipa ao adversário para determinar a tônica do discurso, impondo-lhe pechas depreciativas, enquanto enaltecem-se virtudes próprias; (ii) o *aguçamento a reações instintivas*: inculcando no ideário do eleitoral os sentimentos de temor e medo em uma remota e reprovável hipótese de vitória do candidato adversário; (iii) a *indução a condicionamentos psicológicos*: atuando no consciente do eleitor para obter apoio e voto⁷⁹.

A arte propagandística de apelo ao eleitor, portanto, é complexa, a requerer redobrada sensibilidade de quem a manipula e daqueles que a tutelam juridicamente. Granjear a confiança do eleitor, perpassa pelo direito coletivo à informação⁸⁰, de tal sorte que a propaganda eleitoral deve servir, também, a um propósito social. Para além das ofensas e dos sensacionalismos, as peças publicitárias, comprometidas com o ideal democrático, devem fornecer ao cidadão informações acerca de quem são os candidatos, quais suas propostas políticas, quais ideologias comungam e propalam, qual partido integram e, finalmente, porque merecem ser eleitos. É precisamente esse caráter informativo da propaganda eleitoral que proscree qualquer providência de poder de polícia tendente à caracterização de prévia censura, sem prejuízo de ulterior responsabilização das ações que extrapolem os limites da liberdade de expressão⁸¹.

⁷⁹ Quanto ao ponto, cumpre transcrever largamente os ensinamentos de FÁVILA RIBEIRO (1997, p.381), quem, de fato, foi responsável por esta categorização: “Na execução da campanha, com delineamento das medidas correspondentes às diferentes fases, serão utilizadas as regras que se tenham revelado mais proveitosas. Podem assim ser resumidas: *I- Estratégia ofensiva*: o primeiro esforço a ser feito é antecipar-se ao adversário no combate, com propósito de determinar a tônica da campanha a ser cumprida. Não é suficiente tomar a precedência cronológica da propaganda, mas de assumir e não perder a condição ofensiva, obrigando a que fique o competidor sitiado no pólo defensivo, embaraçado com os temas propostos e com as imputações difundidas. Verifica-se que enquanto a imagem dos adversários sofre desfigurações com utilização de estereótipos, vão sendo enalticidas as mensagens e as figuras dos partidários. [...] *II- Aguçamento a reações instintivas*: observa-se que, na propaganda, são muitas vezes apresentadas situações procurando demonstrar ao público que determinadas correntes políticas estão a patrocinar medidas que serão altamente prejudiciais, criando um quadro artificial para provocar medo e ansiedade nos indivíduos. De par com isso vai sendo apresentado o aspecto positivo do grupo oposto, que estaria a constituir o fato de segurança, a ser admitido instintivamente para escapar à ameaça que se prenuncia. [...] *III- Indução a condicionamentos psicológicos*: vale-se da propaganda com freqüência de recursos para atuar no subconsciente, exercendo considerável influência no recrutamento de adeptos para uma causa política. Para as camadas do inconsciente, deixando efeitos que vão soerguendo gradativamente, destaca-se a técnica da repetição das mensagens. E quanto mais intensiva for a divulgação da imagem ou da mensagem, maior será o índice do rendimento a ser conquistado, tanto quanto a diminuição do ritmo publicitário faz declinar os êxitos obtidos.”

⁸⁰ Constituição Federal de 1988, art. 220, *caput*: “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.”

⁸¹ Lei 9.504/90, art. 41: “A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40. [...] § 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias

Extrai-se desta exegese perfunctória, em sede de conclusão, que a propaganda eleitoral dispõe: (i) como autor, um candidato ao prélio eletivo que se avizinha; (ii) como destinatários, os cidadãos no gozo dos direitos políticos ativos; (iii) como objeto, plataformas ideológicas, propostas eleitorais e quaisquer outras informações que evidenciem ser o autor da propaganda o mais apto para o exercício do cargo pleiteado; e (iv) como finalidade, a conquista do voto. Por substancializar, rigorosamente, o substrato que dá azo a esta incursão investigativa, faz-se imperioso dissecar minuciosamente os aspectos fulcrais da propaganda eleitoral em tópico próprio, a começar, como não poderia ser diferente, pelos princípios basilares que a norteiam.

1.4 PRINCÍPIOS DA PROPAGANDA ELEITORAL

Discorrer sobre princípios, por mais enfadonho e redundante que possa transparecer, não é uma tarefa despicienda e, tampouco, trivial. Os princípios consubstanciam, em verdade, a pedra angular do sistema jurídico, sem os quais impossível seria a operabilidade fluída e dinâmica do direito⁸². São, com efeito, normas de tessitura hermenêutica mais aberta, tendentes a traduzir valores com maior teor de generalidade e abstração⁸³, exigentes à perfectibilização da justiça⁸⁴. Distintamente das regras, as quais são regidas consoante o binômio da ação-sanção ou do tudo-ou-nada⁸⁵, os princípios coexistem em perene tensão plástica e elástica, constituindo verdadeiros mandamentos de otimização a serem ponderados conforme o peso atribuído em concreto, sem implicar na aniquilação de um deles⁸⁶. É precisamente o caráter maleável dos

para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet.”

⁸² Sobre o caráter operacional dos princípios, veja-se **MIGUEL REALE** (2002, p.216): “Restringindo-nos ao aspecto lógico da questão, podemos dizer que os princípios são “verdades fundantes” de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da praxis.”

⁸³ Não se desconhece, no ponto, as engenhosas ponderações de **MARCELO NEVES** (2013, p.13 e p.25), no sentido de que (i) a tessitura hermenêutica mais aberta dos princípios não se traduz em discricionariedade no momento da aplicação, mas em imprecisão semântica da norma; e (ii) o critério quantitativo (ou qualitativo) referente à imprecisão e à generalidade de regras e princípios não é absoluto, mas verifica-se uma tendência de prevalência de acentuação de ambas as características nos princípios.

⁸⁴ Mister remorar a definição de **RONALD DWORKIN** (2010, p.36): “Denomino ‘princípio’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade”.

⁸⁵ Nesse sentido, leciona **RONALD DWORKIN** (2010, p.39): “A diferença entre princípios jurídicos e regras é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.”

⁸⁶ Consoante o magistério de **ROBERT ALEXY** (2015, p.90): “O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais,

princípios que assegura a longevidade do Estado Democrático de Direito, o qual se encontra em constante modelação pela via da interpretação, de sorte a se conformar ao que está por vir.⁸⁷

Sem menoscar a importância das regras, é seguro preconizar que o atual cenário normativo, por influência do neoconstitucionalismo⁸⁸, tem em muito prestigiado os princípios⁸⁹. É dos princípios que as regras válidas e eficazes extraem seu fundamento, em uma relação quase de partenogênese, a evidenciar, a um só tempo, um liame de subordinação e de contingência. Para além da função *nomogenética*⁹⁰, verifica-se, ademais, que os princípios funcionam como parâmetro e bússola de interpretação, conduzindo o aplicador do direito à única solução correta, apta a deslindar o imbróglia fático sem resquícios de injustiça⁹¹. Insta mencionar, por fim, a relevante função integrativa, à medida que o legislador, ao tomar ciência da impossibilidade de tutelar com adequação todos os rincões de uma realidade fenomênica em perene transformação, é compelido a lançar mão de enunciados normativos cada vez mais genéricos, competindo aos princípios, ainda, a supressão de eventuais lacunas e imprecisões, ante a penumbra normativa⁹².

nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau.”

⁸⁷ Defende tal premissa **JÜRGEN HABERMAS** (2003, p.165): “Ao invés de apoiar-me num realismo moral, que tem poucas chances de ser defendido, sugiro que entendamos o próprio regresso como a expressão compreensível de um aspecto do caráter da constituição dos Estados Democráticos de Direitos, isto é, a sua abertura para o futuro: uma constituição que é democrática, não somente de acordo com seu conteúdo, mas também de acordo com sua fonte de legitimação, constitui um projeto capaz de formar tradições com um início marcado na história. Todas as gerações posteriores enfrentarão a tarefa de atualizar a substância normativa inesgotável do sistema de direitos estatuído no documento da constituição. Na linha dessa compressão dinâmica da constituição, a legislação em vigor continua a interpretar e a escrever o sistema dos direitos, adaptando-o às circunstâncias atuais (e nesta medida, apaga a diferença entre normas constitucionais e simples leis).”

⁸⁸ Precisar taxativamente o que seria neoconstitucionalismo não é uma incumbência corriqueira. Para tanto, oportuno recorrer-se às lições de **JORGE GALVÃO** (2014, p.59): “Pode-se considerar Neoconstitucionalismo como sendo uma interpretação da prática jurídica a partir da perspectiva dos juizes, que a Constituição – editada após o reestabelecimento do regime democrático – é tida como uma norma substantiva, composta primariamente de princípios, exigindo do intérprete o manuseio de técnicas especiais, notadamente a ponderação.”

⁸⁹ Na linha de **PAULO BONAVIDES** (2004, p.259): “Todo o discurso normativo tem que colocar, portanto, em seu raio de abrangência os princípios, os quais as regras se vinculam. Os princípios espargem claridade sobre o entendimento das questões jurídicas, por mais complicadas que estas sejam no interior de um sistema de normas.”

⁹⁰ O feliz termo faz referência à doutrina de **J. J. GOMES CANOTILHO** (2018, p.1161): “Natureza normogenética: são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamental.”

⁹¹ Nesse aspecto, sempre oportunos os ensinamentos de **LUÍS ROBERTO BARROSO** (2020, p.210): “Princípios, por sua vez, desempenham papel diverso, tanto do ponto de vista jurídico como político-institucional. No plano jurídico, eles funcionam como referencial geral para o intérprete, como um farol que ilumina os caminhos a serem percorridos. De fato, são os princípios que dão identidade ideológica e ética ao sistema jurídico, apontando objetivos e caminhos. Em razão desses mesmos atributos, dão unidade ao ordenamento, permitindo articular suas diferentes partes – por vezes, aparentemente contraditórias – em torno de valores e fins comuns. Ademais, seu conteúdo aberto permite a atuação integrativa e construtiva do intérprete, capacitando-o a produzir a melhor solução para o caso concreto, assim realizando o ideal de justiça.”

⁹² Nesse sentido, leciona **MIGUEL REALE** (2002, p.216): “O legislador, por conseguinte, é o primeiro a reconhecer que o sistema das leis não é suscetível de cobrir todo o campo da experiência humana, restando sempre grande número de situações imprevistas, algo que era impossível ser vislumbrado sequer pelo legislador no momento da feitura da lei. Para essas lacunas há a possibilidade do recurso aos princípios gerais do direito, mas é necessário advertir que a estes não cabe apenas essa tarefa de preencher ou suprir as lacunas da legislação.”

Os princípios, notadamente os de envergadura e quilate constitucional, são dotados, em adição à eficácia interpretativa, de uma eficácia negativa qualificada, à proporção em que obstaculizam a promulgação de normas dissonantes ao seu ideal protetivo, bem como refreiam a própria retrogradação do seu escopo de proteção⁹³. Extrai-se, por conseguinte, que os princípios condensam e substancializam os valores mais caros ao sistema jurídico, a justificar a concentração de funções e a eficácia multidirecional de que dispõem⁹⁴. Urge, contudo, atentar que as regras complementam e materializam os princípios, de tal forma que o triunfo de um ordenamento normativo que se preste hígido pressupõe harmonia fina no convívio entre ambas as espécies normativas, com fito de dosar, na justa medida, dinamismo e segurança jurídica⁹⁵.

Devidamente assentada a pertinência dos princípios – seja pela dinamicidade que conferem ao Estado Democrático de Direito, seja pela eficácia negativa ou por qualquer uma de funções (fundamentadora, interpretativa ou supletiva) –, é chegado o próprio tempo de catalogar os imperativos abstratos que condicionam e circunscrevem a propaganda eleitoral.

A propaganda eleitoral, em primeiro plano, guarda observância (quase ao quadrado) ao princípio da legalidade. Explica-se: o constituinte originário, ao esquadrihar a repartição de competências dos entes federativos, fez constar no rol de atribuições privativas da União a legislação tanto em matéria de direito eleitoral quanto no que toca à propaganda comercial⁹⁶. É certo que o constituinte tecnicamente deveria ter dito publicidade ao invés de “propaganda comercial”, mas assim não o fez, de tal sorte que não seria de todo tresloucado dilatar, por

⁹³ Sobre eficácia dos princípios, impossível não fazer reminiscência à obra de **ANA PAULA DE BARCELLOS** (2002, p.80), que leciona, de forma quase homóloga: “As modalidades de eficácia jurídica reconhecidas pela doutrina aos princípios são 3 (três): a interpretativa, a negativa e a vedativa do retrocesso, sendo que esta última não se consolidou inteiramente na doutrina e na prática jurisprudencial. [...] Como se viu acima, essa modalidade de eficácia [negativa] funciona como uma espécie de barreira de contenção, impedindo que sejam praticados atos ou editadas normas que se oponham aos propósitos do princípio. [...] Consciente de que estas normas infraconstitucionais é que formarão o caminho capaz de levar ao fim pretendido, o propósito da vedação é evitar que o legislador vá tirando as tábuas e destrua o caminho porventura já existente, sem criar qualquer alternativa que conduza ao objetivo em questão.”

⁹⁴ Oportunas são as ponderações de **RUY SAMUEL ESPÍNDOLA** (1999, p.47) neste aspecto: “Pode-se concluir que a idéia de princípio ou sua conceituação, seja lá qual for o campo do saber que se tenha em mente, designa a estruturação de um sistema de idéia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais idéias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam.”

⁹⁵ No que tange ao convívio entre regras e princípios, imperiosa deve ser a referência ao brilhante magistério de **HUMBERTO ÁVILA** (2019, p.150): “Um sistema só de princípios seria demasiado flexível, pela ausência de guias claros de comportamento, ocasionando problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder. E um sistema só de regras, aplicadas de modo formalista, seria demasiado rígido, pela ausência de válvulas de abertura para o amoldamento das soluções às particularidades dos casos concretos. Como isso se quer apenas dizer que, a rigor, não se pode dizer que nem os princípios são mais importantes que as regras, nem que as regras são mais necessárias que os princípios. Cada espécie normativa desempenha funções diferentes e complementares, não se podendo sequer conceber uma sem a outra, e outra sem a uma.”

⁹⁶ Constituição Federal de 1988, art. 22: “Compete privativamente à União legislar sobre: I- direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...] XXIX - propaganda comercial.”

analogia, o rol protetivo aplicado à publicidade também para a propaganda eleitoral, a qual, a nosso sentir, requesta com ainda mais razão a proteção da legalidade e a uniformidade federal, por influenciar o sensível direito ao sufrágio. A discussão, todavia, é totalmente despicienda, porque a propaganda eleitoral, por constituir um entre os vários tópicos de direito eleitoral, já sujeitar-se-ia ao princípio da legalidade, a exigir disciplina por lei e de curvatura federal. Qualquer inovação restritiva, portanto, à propaganda eleitoral que não seja espargida por lei federal é inconstitucional, devendo a Justiça Eleitoral se atentar em sua atividade regulatória.

Sorve-se, em sequência, da própria essência da propaganda eleitoral a sua subserviência ao princípio da liberdade de expressão, que desfruta de posição privilegiada⁹⁷ no Brasil⁹⁸ e no mundo afora⁹⁹. É precisamente do ventre da liberdade de expressão que a propaganda eleitoral emerge, afinal propaganda que não é livre não é outra coisa senão vil alienação institucional. Corolário da dignidade humana e promotor da personalidade¹⁰⁰, o princípio da liberdade de

⁹⁷ Quanto a posição privilegiada da liberdade de expressão, bem lecionam **INGO SARLET ET AL** (2021, p.517): “Dada a sua relevância para a democracia e para o pluralismo político, a liberdade de expressão – pelo menos de acordo com significativa parte da doutrina – assume uma espécie de posição preferencial (*preferred position*), quando da resolução de conflitos com os outros princípios constitucionais e direitos fundamentais, o que tem sido, em regra, confirmado pelo STF [...] Assim quando se fala de uma posição preferencial – pelo menos no sentido em que aqui se admite tal condição – tem-se a finalidade de reconhecer à liberdade de expressão uma posição de vantagem no caso de conflitos com outros bens fundamentados no que diz respeito a hierarquização das posições conflitantes no caso concreto, de tal sorte que também nessa esfera – da solução para eventual conflito entre a liberdade de expressão e outros bens fundamentais individuais e coletivos – não há como deixar de considerar as exigências da proporcionalidade e de outros critérios aplicáveis a tais situações.”

⁹⁸ Constituição Federal de 1988, art. 5º, IX: “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença.”

⁹⁹ DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS (1948), art. 19: “toda a pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.”

CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM (1950), art. 10: “1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras.”

PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (1966), art. 19: “1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda a pessoas terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou qualquer outro meio de escolha.”

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (1969), art. 13: “1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.”

CARTA AFRICANA DE DIREITOS HUMANOS (1981), art. 9º: “1. Toda pessoa tem direito à informação. 2. Toda pessoa tem direito de exprimir e difundir as suas opiniões no quadro das leis e dos regulamentos.”

CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA (2000), art. 11: “Todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras. 2. São respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social.”

¹⁰⁰ Sobre a importância da liberdade de expressão, ensinam com primor **GILMAR FERREIRA MENDES E PAULO GUSTAVO GONET BRANCO** (2020, p.268): “A plenitude da formação da personalidade depende que se disponha de meios para conhecer a realidade e as suas interpretações, e isso como pressuposto mesmo para que se possa participar de debates e para que se tomem decisões relevantes. O argumento humanista, assim, acentua a liberdade de expressão como corolário da dignidade humana. O argumento democrático acentua que ‘o autogoverno postula um discurso político protegido de interferências do poder’. A liberdade de expressão é, então, enaltecida como

expressão é vetor necessário à consecução do pluralismo político sobre o qual se fundamenta a República Federativa do Brasil¹⁰¹, devendo, para tanto, ser cotejado com duas garantias de titulação constitucional: o direito à manifestação do pensamento¹⁰² e o direito à informação¹⁰³. A perfectibilização desses valores, então, pressupõe que a propaganda seja livre: livre para que os candidatos possam manifestar o que pensam – por mais crítico, ácido ou sarcástico que seja; livre para que a sociedade colha as informações cruciais para o subsídio do exercício do voto.

A combinação dos princípios da legalidade e da liberdade de expressão origina, em matéria de propaganda eleitoral, um terceiro princípio de fulcral importância, qual seja o da disponibilidade. Aos candidatos estão disponíveis todas as formas e matizes de propaganda (princípio da liberdade), desde que o legislador não as tenha proscrito (princípio da legalidade). Trata-se, destarte, da instrumentalização da lei para funcionar como fiel da balança dos limites da liberdade, que, reitera-se, não é absoluta. Compete, pois, ao legislador dirimir o entrechoque da liberdade com os demais princípios coexistentes no ordenamento jurídico¹⁰⁴, limitando os seus abusos, como assim fez ao proibir a propaganda eleitoral antecipada¹⁰⁵ – contrária ao princípio da isonomia – e a propaganda eleitoral por degradação – atentatória ao princípio à proteção à honra¹⁰⁶. Não havendo, pois, qualquer proibição legal, disponível é a propaganda¹⁰⁷.

instrumento para o funcionamento e preservação do sistema democrático (o pluralismo de opiniões é vital para a formação da vontade livre).”

¹⁰¹ Constituição Federal de 1988, art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.”

¹⁰² Constituição Federal de 1988, art. 5º, IV: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”; art. 220, *caput*: “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.”

¹⁰³ Constituição Federal de 1988, art. 5º, XIV: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.”

¹⁰⁴ É pertinente, nesse aspecto, a posição defendida por **ALEXANDRE ARAGÃO** (2013, p.72), no sentido de que as regras já representam, em si, o resultado de uma ponderação de princípios, lançando luz para a problemática do exagero que é ponderar regras, ou seja, reponderar princípios já ponderados pelo legislador. Confirma-se trecho elucidativo: “A deferência aos enunciados normativos é pertinente e se justificar não por mero formalismo, mas porque a ponderação já foi realizada quando da edição da norma, pelo constituinte (quando se tratar de uma norma constitucional) ou pelo legislador (quando se tratar de norma infraconstitucional), e até mesmo pela Administração Pública. Logo, utilizar ponderação para decidir nos casos em que já há regra tutelando determinado direito seria *reponderar valores já ponderados*.”

¹⁰⁵ Lei 9.504/97, art. 36, *caput*: “A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. § 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.”

¹⁰⁶ Código Eleitoral de 1965, art. 243: “Não será tolerada propaganda: [...] IX - que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública.”

¹⁰⁷ É interessante, nesse aspecto, a engenhosa classificação de propaganda eleitoral disposta na obra de **ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA** (2024, p.362), a qual bem ilustra o princípio da disponibilidade, notadamente na última espécie descortinada, confira-se: “Quanto a liberdade, a propaganda eleitoral é classificada em: a) propaganda permitida: é aquela autorizada por lei; b) propaganda proibida (vedada: engloba as propagandas ilícita e irregular; e c) propaganda não regulamentada: é espécie de propaganda lícita mas que não possui regulamentação própria.”

A autenticidade do prélio eletivo encontra-se condicionada, em substancial proporção, à igualdade de oportunidades entre os candidatos. Com acentuada razão, impõe-se, então, a sujeição da propaganda eleitoral ao princípio da igualdade, como meio de aplinar as diferenças de popularidade e abonação financeira e, assim, tentar perfectibilizar o ideal democrático¹⁰⁸. O princípio da igualdade, sob um primeiro prisma, impõe a aplicação isonômica das vedações normativas a todos os candidatos que fizerem uso da propaganda. Por outra faceta, preconiza o princípio da igualdade, ainda que sejam tratados desigualmente os desiguais¹⁰⁹ e assim o fez o legislador ao estabelecer que noventa por cento do tempo de propaganda eleitoral gratuita será distribuído não igualmente, mas de modo proporcional ao número de deputados federais¹¹⁰.

Há de se reconhecer, todavia, que atual regulamentação, para além de relutante e antipática à mudança, ainda é esquálida quanto a proteção da igualdade na propaganda eleitoral. Mister rememorar que redação originária da Lei das Eleições condicionava o usufruto da propaganda gratuita aos partidos que obtivessem representação na Câmara dos Deputados, sendo, pois, o tempo repartido: um terço igualmente e dois terços proporcionalmente ao número de representantes¹¹¹. Contra o teor desta redação foi ajuizada a ADI nº 4.430, oportunidade em que o STF entendeu, na linha do voto do relator Min. Dias Toffoli, pela inconstitucionalidade da expressão “representação na Câmara dos Deputados”, uma vez que a condicionante alijava, a não mais poder, a vocalidade democrática das novas e das pequenas legendas partidárias¹¹².

¹⁰⁸ Mister, no ponto, transcrever as lições de **ENEIDA DESIREE SALGADO** (2010, p.198): “O acesso ao direito de antena deve ser o mais amplo e igualitário possível, para permitir que o direito cumpra suas funções em relação à democracia e ao Direito: instigar o pluralismo, impor o cumprimento da função público dos órgãos de comunicação social e garantir eleições verdadeiramente democráticas.”

¹⁰⁹ Preciso, nesse aspecto, é o magistério de **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** (1993, p.35): “Ora, o princípio da isonomia preceitua que sejam tratadas igualmente as situações iguais e desigualmente as desiguais. Donde não há como desequiparar pessoas e situações quando *nelas* não se encontram fatores desiguais. E, por fim, consoante averbado insistentemente, cumpre ademais que a diferença do regime legal esteja correlacionada com a diferença que se tomou em conta.”

¹¹⁰ Lei 9.504/97, art. 47, § 2º: “Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do §1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação para as eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos 6 (seis) maiores partidos que a integrem; II - 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.”

¹¹¹ Lei 9.504/97, art. 47, 2º (redação originária): “~~Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios: I - um terço, igualmente; II - 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.~~”

¹¹² Didática, no ponto, passagem do voto Relator Min. Dias Toffoli (ADI 4.430, p.35): “Como se vê, da própria Constituição Federal pode-se extrair a distinção entre partidos com e sem representação no Congresso Nacional. Mas, evidentemente, não pode a legislação instituir mecanismos que, na prática, excluam das legendas menores a possibilidade de crescimento e de consolidação no contexto eleitoral, devendo ser assegurado um mínimo razoável de espaço para que esses partidos possam participar e influenciar no pleito eleitoral, propiciando, inclusive, a renovação dos quadros políticos. Dessa perspectiva, e com a premissa da inconstitucionalidade da expressão “e com representação na Câmara dos Deputados”, antes analisada, o tempo outorgado proporcionalmente à

O Congresso Nacional, todavia, na contramão da *ratio decidendi* encetada pelo STF, formou maioria política para a promulgação da Lei 12.875/2013, a qual voltou a atentar contra a expressividade dos novos partidos, modificando a Lei das Eleições para reduzir para um nono avos o tempo de propaganda gratuita a ser dividida igualmente, além de desconsiderar as mudanças de filiação partidária no cômputo da propaganda repartida proporcionalmente¹¹³. O plenário do STF, então, foi novamente instado a se manifestar sobre a reação legislativa, em sede do julgamento da ADI nº 5.105, oportunidade em que reconheceu, por maioria simples e na linha do voto do rel. Min. Luiz Fux, ser inconstitucional a inviabilização do desenvolvimento das minorias políticas, por atravancar exercício da propaganda eleitoral gratuita minoritária¹¹⁴.

Nada obstante o recado tenha sido, por duas vezes, enfaticamente dado pelo STF, o Congresso Nacional continua a desafiar o imperativo da igualdade na propaganda eleitoral. O percentual de tempo da propaganda gratuita a ser dividido igualmente entre os partidos, que já era ínfimo, foi ainda mais reduzido na minirreforma eleitoral de 2017, atingindo seu patamar mais baixo, de dez por cento. Além do mais, fixa legislador, por meio da Lei 14.221/2021, que os outros noventa por cento do tempo disponível para propaganda gratuita, repartido de forma proporcional, encontra-se condicionado à representação mínima de seis deputados federais. Tem-se em vista, portanto, sem qualquer resquício de dúvida, uma regulação relutante, pois vai

representatividade, embora dividido de forma distinta entre as agremiações, não nulifica a participação de nenhuma legenda concorrente.”

¹¹³ Lei 9.504/97, art. 47 (Redação da Lei 12.875/2013): § 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: I – 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram; II – do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram. § 7º Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995.”

¹¹⁴ Elucidativo trecho do voto do Relator Min. Luiz Fux (ADI 5.105, p.31 e p. 36): “Sem dúvidas, a discussão acerca dos critérios de distribuição dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral encerram importantes ferramentas de viabilização e desenvolvimento dessa engenharia democrática, impactando decisivamente no prélio eleitoral. Não se objeta que, com a imposição de severas limitações ao fundo partidário e ao direito de antena, as novas agremiações serão alijadas, no curto prazo, do processo político grupos minoritários. E, na medida em que visa a proteger as condições de funcionamento democrático, a atuação mais incisiva do Supremo Tribunal Federal não amesquinha, mas antes fortalece a empreitada democrática. [...]. Por esses motivos, entendo que a reação jurisprudencial, materializada na Lei no 12.875/2013, ao subtrair dos partidos novos, criados no curso da legislatura, o direito de antena e os recursos do fundo partidário, remanesce eivada do vício de inconstitucionalidade, na medida em que, além de o legislador não ter logrado trazer novos e consistentes argumentos para infirmar o pronunciamento da Corte, referido diploma inviabiliza, no curto prazo, o funcionamento e o desenvolvimento de minorias político-partidárias, em flagrante ofensa aos postulados fundamentais do pluralismo político, e da liberdade partidária, insculpidos no art. 17, caput, e § 3º, da Constituição.”

de encontro à posição firmada pela Suprema Corte, e deveras antipática à mudança, à medida que objetiva monopolizar as fontes de diálogo e suprimir a vocalidade dos partidos pequenos.

Cumprir observar, ainda, que mesmo em meio a tantas oportunidades de mudança legislativa, não se verificou qualquer tratativa regulatória apta a equalizar o montante financeiro despendido pelas campanhas especificamente no que toca à propaganda eleitoral. Não se desconhece a existência benfazeja do teto de gastos, mas apenas lança-se luz ao fato de que o referido teto não se encontra pormenorizadamente discriminado, de modo a franquear gastos não equânimes justamente no que atine à propaganda eleitoral. A instituição, a nosso ver, de um teto de gastos específico para propaganda eleitoral é urgente e já deveria ter sido realizada, ao passo em que contribuiria substancialmente para a garantia da isonomia e da paridade de armas nas corridas eleitorais. A atual regulação de propaganda, destarte, é esqualida, pois não equaliza os gastos com propaganda, circunscrevendo a igualdade ao mero formalismo¹¹⁵.

Verifica-se, em continuação, que a propaganda eleitoral se sujeita ao princípio da responsabilidade, afinal o direito não pode admitir que eventuais vulnerações normativas se traduzam em impunidade. A responsabilidade consubstancia, em verdade, a contrapartida da liberdade na propaganda eleitoral: se é certo que propaganda deve ser livre, tão necessária deve ser a responsabilização daqueles que, porventura, abusarem da liberdade contra a democracia. É precisamente por esse motivo que a Lei da Eleições¹¹⁶, com forte esteio nos mandamentos constitucionais¹¹⁷, resguarda a liberdade de manifestação, mas bem proscribe o anonimato em sede de propaganda eleitoral. É o princípio da responsabilidade, pois, que respalda a aplicação de sanções coercitivas e a veiculação de direito de resposta como antídotos à propaganda ilícita.

A responsabilidade pela propaganda eleitoral, que outrora já fora entendida como sendo sempre solidária entre o partido e seu candidato¹¹⁸, é atribuída, nos dias atuais, quase que exclusivamente, ao detentor de sua autoria¹¹⁹. Explica-se: é responsável, em regra, aquele que

¹¹⁵ É pertinente, portanto, a crítica de **JOSÉ JAIRO GOMES** (2023, p.413): “A igualdade, aí, é meramente formal, não material, já que os maiores partidos contam com a maioria no Parlamento e, conseqüentemente, detêm mais recursos e maior espaço na propaganda eleitoral. Ademais, não há uniformização de gastos nas campanhas eleitorais, o que permite que algumas sejam milionárias e outras franciscanas.”

¹¹⁶ Lei 9.504/97, art. 57-D: “É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores - internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas a, b e c do inciso IV do § 3o do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica.”

¹¹⁷ Constituição Federal de 1988, art. 5º, IV: “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;”

¹¹⁸ De acordo com a redação originária do Código Eleitoral de 1965, a responsabilidade pela propaganda eleitoral era dos partidos, aos quais eram imputados solidariamente os excessos de seus candidatos e adeptos. A promulgação da Lei 9.504/97, todavia, alterou essa lógica, impondo solidariedade entre partidos e candidatos apenas no que tange à prestação de contas (art. 21) e os débitos de campanha não quitados (art. 29, §3º e §4º).

¹¹⁹ Código Eleitoral de 1965, art. 241: “Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos.

deu ou teve conhecimento da propaganda (seja o partido, o candidato ou um simples apoiador), todavia, considera-se, excepcionalmente, também responsável o candidato que, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização¹²⁰. Trata-se, a nosso sentir, de indevida responsabilização, à moda quase que objetiva, do candidato, uma vez que o prazo exíguo e a alargada extensão territorial coberta pelas campanhas (para presidente, por exemplo), tornam praticamente impossível a regularização ou a retirada em tempo. Em apartado das críticas tecidas, pode-se sintetizar, com auxílio da doutrina, que o responsável pela propaganda é aquele quem a fez em amplo sentido¹²¹, nada obstante a responsabilidade tenha sido restrita, na prática, a candidato e partido.

Derivativo lógico do princípio da responsabilidade e da inafastabilidade de jurisdição¹²² é a observância, em matéria de propaganda eleitoral, ao princípio do controle judicial. Compete à Justiça Eleitoral – composta pelos Juízes das Zonas Eleitorais, pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral – a tutela, *a posteriori*, das representações relativas à propaganda eleitoral irregular¹²³. A análise da legalidade das propagandas, a partir do segundo grau de jurisdição, é centralizada nos denominados “juízes da propaganda”¹²⁴, tradicionalmente três membros substitutos do tribunal, escolhidos por designação do Presidente da Corte¹²⁵, com vista à fixação de uma métrica comum no controle judicial da propaganda eleitoral.

Parágrafo único: A solidariedade prevista neste artigo é restrita aos candidatos e aos respectivos partidos, não alcançando outros partidos, mesmo quando integrantes de uma mesma coligação.”

¹²⁰ Lei 9.504/97, art. 40-B: Art. 40-B. “A representação relativa à propaganda irregular deve ser instruída com prova da autoria ou do prévio conhecimento do beneficiário, caso este não seja por ela responsável. Parágrafo único. A responsabilidade do candidato estará demonstrada se este, intimado da existência da propaganda irregular, não providenciar, no prazo de quarenta e oito horas, sua retirada ou regularização e, ainda, se as circunstâncias e as peculiaridades do caso específico revelarem a impossibilidade de o beneficiário não ter tido conhecimento da propaganda.”

¹²¹ Rememora-se, nesse sentir, as lições de OLIVER CONEGLIAN (2022, p.105): “Tomando-se a propaganda em si mesma, e descartada a despesa feita para sua confecção, ou seja, tomando-se a propaganda eleitoral em seu conteúdo, deve-se entender que responsável é quem a fez. Essa frase ‘quem a fez’ deve incluir: a) o candidato, se ele aparece na propaganda; b) o candidato beneficiado, se ele não aparece na propaganda; c) o representante do partido político ou da coligação; d) o locutor; e) o idealizador da propaganda, o publicitário, conhecido como marqueteiro; f) qualquer pessoa que tenha participado da irregularidade da propaganda.”

¹²² Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

¹²³ Lei 9.504/97, art. 96: “Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se: I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.”

¹²⁴ Lei 9.504/97, art. 96, § 3º: “Os Tribunais Eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas.”

¹²⁵ Às vésperas do segundo turno das Eleições Gerais de 2022, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Min. Alexandre de Moraes, resolveu designar para exercer as funções de juiz da propaganda, além dos três ministros substitutos, a sua própria pessoa e a então Vice-Presidente Min. Cármen Lúcia. Confirma-se, nesse sentido, o teor do art. 1º da Portaria TSE n.º 1007, de 17 de outubro de 2022: “Ficam designados para exercer as funções de juiz auxiliar da propaganda eleitoral, além da Presidência que também participará da distribuição, previstas no art. 96, § 3º, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997: I - Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, da Classe do Supremo Tribunal Federal; II - Ministro Substituto Paulo de Tarso Sanseverino, da Classe do Superior Tribunal

Não se pode olvidar, outrossim, que a Justiça Eleitoral, braço especializado peculiar que é, dispõe, para além da típica função jurisdicional, de poder de polícia de natureza administrativa, o qual legitima a pronta promoção, de ofício, da retirada de propaganda eleitoral irregular que chegar ao seu conhecimento¹²⁶. Há de se salientar, contudo, que o poder de polícia eleitoral não franqueia a instauração de representação por propaganda irregular de ofício e, tampouco, faculta ao juiz a imediata aplicação de multa¹²⁷. Evidencia-se, por conseguinte, que a propaganda eleitoral não está imune ao controle judicial, todavia o controle, em qualquer caso, não pode implicar em censura prévia, e, quando realizado *ex officio*, não pode impor multa.

Os seis princípios até agora descortinados – legalidade, liberdade, disponibilidade, igualdade, responsabilidade e controle judicial – compõem, com certeza, o *core* principiológico em matéria de propaganda eleitoral e, por esse motivo, constituem consenso doutrinário¹²⁸. Oportuno elencar, em adição, o princípio da veracidade, que proscreve a disseminação de informações sabidamente inverídicas na propaganda eleitoral. A vedação à desinformação constitui imperativo extraído implicitamente da ordem constitucional¹²⁹ no afã de resguardar a legitimidade da escolha do eleitor, cujo juízo deve ser tomado aceca de uma realidade fática minimamente verossímil¹³⁰. Não por acaso, a divulgação de fatos inverídicos ou gravemente descontextualizados, para além de mera irregularidade material, tipifica crime eleitoral¹³¹.

de Justiça; III - Ministra Substituta Maria Isabel Diniz Gallotti Rodrigues, da Classe do Superior Tribunal de Justiça; e V - Ministra Substituta Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro, da Classe de Jurista.”

¹²⁶ Lei 9.504/97, art. 41: “A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia ou de violação de postura municipal, casos em que se deve proceder na forma prevista no art. 40. § 1º O poder de polícia sobre a propaganda eleitoral será exercido pelos juízes eleitorais e pelos juízes designados pelos Tribunais Regionais Eleitorais. § 2º O poder de polícia se restringe às providências necessárias para inibir práticas ilegais, vedada a censura prévia sobre o teor dos programas a serem exibidos na televisão, no rádio ou na internet.”

¹²⁷ Confirma-se o enunciado da Súmula do TSE n. 18: “Conquanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97.”

¹²⁸ Confirma-se, nesse sentido, as obras de: JOSÉ JAIRO GOMES (2023); ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA (2023); OLIVAR CONEGLIAN (2022); Flávio Cheim Jorge, Ludgero Liberato e Marcelo Abelha Rodrigues (2020); Raquel Cavalcanti Machado (2018); JOEL CÂNDIDO (2016); LUIZ MÁRCIO PEREIRA E RODRIGO MOLINARO (2012); SÉRGIA MIRANDA (2004); ARI FERREIRA DE QUEIROZ (1998).

¹²⁹ Consoante a lição de **FLÁVIO CHEIM JORGE, LUDGERO LIBERATO E MARCELO ABELHA RODRIGUES** (2020, p.359): “Dentre os valores constitucionais acima elencados, temos que a vedação à desinformação é implícita em nosso sistema, decorrendo do próprio direito de informação, razão pela qual o próprio sistema autoriza o direito de resposta e permite, por exemplo, a punição pela calúnia. Tal conclusão é essencial sobretudo em razão da forma com que a desinformação tem sido largamente propagada pela internet, levando à comunidade global a debater como lidar com as chamadas ‘Fake News’”.

¹³⁰ Oportunas as ponderações de **RAQUEL MACHADO** (2018, p.292): “Por sua vez, os princípios da liberdade de informação e da veracidade se relacionam, A liberdade do direito de voto do eleitor pressupõe que ele fará a sua escolha com base em uma realidade conhecida, e não em uma realidade mascarada ou falsa. Afinal, decidir com base em realidade falsa é, na verdade, uma sujeição e não uma liberdade, é, em outros termos sujeitar-se à farsa praticada por outrem.”

¹³¹ Código Eleitoral de 1965: art. 323. Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.

Há vozes na doutrina que, sustentam, ainda, a existência do princípio à proibição da propaganda antecipada¹³² e o princípio da transparência¹³³ em matéria de propaganda eleitoral. No primeiro caso, com a devida vênia, não se está diante de um princípio, mas de uma regra, que se aplica na base do tudo-ou-nada (ou a propaganda é temporânea ou é extemporânea) e que deriva do princípio da igualdade, à medida em que objetiva assegurar a paridade na corrida eleitoral. No segundo caso, nada obstante a íntima convicção de que melhor seria se assim fosse, o princípio da transparência não orienta, na prática, a propaganda eleitoral, uma vez que o próprio êxito da arte propagandística constitui em potencializar as virtudes e velar os defeitos, resultando em uma peça comunicativa que nada tem de transparente e, no máximo, é opaca, tendo em vista a imposição normativa de ser identificada e produzida em língua nacional, por força, em verdade, do princípio da responsabilidade. Sem embargos às posições dissonantes, não figura correto elencar a transparência e proibição à propaganda antecipada como princípios.

Introduzido, ainda que com a brevidade necessária, o núcleo principiológico que orienta o trato da matéria, pode-se satisfatoriamente prosseguir para a análise das modalidades de propaganda eleitoral e, posteriormente, para a identificação de suas potenciais irregularidades, sem esquecer, jamais, que qualquer tratativa resolutória (seja autocompositiva ou jurisdicional) não poderá fazer tábua rasa dos princípios da legalidade, da liberdade, da disponibilidade, da igualdade, da responsabilidade, da veracidade e do controle judicial.

1.5 MODALIDADES DE PROPAGANDA ELEITORAL

A finalidade precípua de toda a propaganda eleitoral, em verdade, é sugestionar o juízo decisório do eleitor, inculcando convicções que serão ponderadas no confessionário de votação. A via, contudo, pela qual logram êxito em influir na tomada deliberativa do eleitor não é uníssona e, tampouco, retilínea. Isso porque a propaganda eleitoral bem satisfaz seu fim alternativamente, bastando, para tanto, o convencimento do eleitor de que o seu candidato é o mais apto ou que os demais não possuem mínima capacidade para o exercício da função. O triunfo da arte propagandística, com efeito, não se resume tão somente ao fomento da simpatia,

¹³² Nesse sentido, confira-se: **OLIVER CONEGLIAN** (2022, p.85), que, nada obstante o elenque entre o rol dos princípios, reconhece um possível exagero: “Talvez seja exagero eleger-se essa proibição como princípio, já que existe norma legal expressa (*art. 36 da Lei das Eleições*). De um lado, existem os pré-candidatos, pois não se imagina que em todas as eleições as candidaturas só sejam definidas nas convenções partidárias. As pré-candidaturas proliferam de forma natural meses antes das convenções e agora a lei reconhece sua existência. Em verdade, ela sempre existiu, mas havia uma força muito grande a inibir qualquer gesto que pudesse ser interpretado como propaganda.”

¹³³ Defendem a inserção do princípio da veracidade **LUIZ MÁRCIO PEREIRA E RODRIGO MOLINARO** (2012, p.83): “Como consequência do princípio da transparência, exige-se a identificação dos partidos e coligações na propaganda eleitoral, conforme o sistema de eleição, majoritário ou proporcional nos termos da Lei das Eleições.”

mas também compreende a incitação da antipatia. Pode-se cindir, destarte, a propaganda em propaganda positiva, quando enaltecem-se qualidades e virtudes próprias, e em propaganda negativa, quando lança-se luz aos defeitos e fraquezas dos adversários políticos. A conquista do voto, por conseguinte, pode se dar tanto pela estrada direta, quanto por caminhos oblíquos.

É mister ter em mente, valendo-se de uma analogia, que a política é um grande mercado: os candidatos são os produtos dispostos nas gôndolas, a propaganda eleitoral é a publicidade, o voto é a moeda e os eleitores são os clientes, os quais, nem sempre, escolhem para suas casas os produtos de melhor qualidade, mas certamente não optarão por comprar aqueles que se mostrarem visivelmente vencidos ou estragados¹³⁴. A escolha do eleitor, portanto, tem como racionalidade subjacente a maximização da utilidade do seu recurso limitado, que é o voto, de modo a refletir uma preferência individual¹³⁵. Nada obstante a aparente contradição, verifica-se que o juízo de utilidade do eleitor não é puramente racional, ao passo em que instintivamente reage a estímulos positivos e negativos, muitas vezes sem uma reflexão social, mas egoística¹³⁶.

A propaganda eleitoral, neste diapasão, vale-se, cada vez mais, do *modus operandi* da publicidade, para despertar anseios de viés passional, por intermédio de técnicas de persuasão complexas, que suprimem a tendência crítica do eleitorado¹³⁷. A formação da opinião popular, portanto, não é autônoma e está em perene construção, a partir do equacionamento daquilo que quem dispõe da propaganda pretende atribuir e do que, de fato, é assimilado pela população¹³⁸. Não existe nos domínios da política, por consequência, apenas uma verdade, e as verdades, que coexistem em constante conflito na ágora democrática, estão bem longe de serem simples¹³⁹.

¹³⁴ Esta analogia, que aqui fora expandida e floreada, tem origem na obra do matemático **PIERGIORGIO ODIFREDDI** (2018, p.137), confira-se: “Uno dei motivi è che la politica moderna è organizzata come un mercato, che vende i candidati come prodotti e li pubblicizza attraverso le campagne elettorali.”

¹³⁵ A ideia é extraída da obra de **HUGO ZULETA** (2005, p.99): “En este sentido amplio al que me estoy refiriendo, la racionalidad se identifica con la maximización de la utilidad al elegir una alternativa de entre un conjunto de alternativas que se encuentran a disposición del agente en un momento determinado.”

¹³⁶ No que tange à reação irracional aos estímulos, bem explica **PATRICK CHARAUDEAU** (2020, p.69): “O discurso manipulador recorre a argumentos de ordem moral ou afetiva (medo/compaixão) e é acompanhado, muitas vezes, de uma sanção potencial, positiva (promessa de um benefício, de um amanhã melhor) ou negativa (ameaça de uma desgraça), impedindo a reflexão por parte do manipulado.”

¹³⁷ Sobre a operação da publicidade no intelecto humano, vale transcrever as lições de **NIKLAS LUHMANN** (2000 p.67): “En la actualidad, la publicidad no pretende describir los objetos que se ofertan en todos sus detalles informativos, de manera que se sepa de su existencia y a qué precios están en el mercado. Se hace propaganda, sirviendo se de medios psicológicos muy complejos que calan hondo y que evaden la tendencia crítica de la esfera cognitiva. Sólo en casos extremadamente cortos se tomará en cuenta la atencionalidad consciente, de modo que quede poco tiempo para las decisiones pensadas o para la apreciación crítica.”

¹³⁸ Preciso, no ponto, é **PATRICK CHARAUDEAU** (2020, p.44): “Ou seja, sobre a opinião, não se procura saber o que ela é, procura-se dizer o que ela *pensa* e o que ela *quer*. A opinião pública é sempre refém de alguém. [...] “A opinião pública está em construção permanente, na confluência de um triplo movimento de reação por parte dos grupos sociais, de atribuição por parte dos atores políticos, de categorização por parte das instâncias midiáticas. Apresenta-se ao mesmo tempo fragmentada e homogênea, reativa e intimidada, autônoma e sob influência, isto é, numa forma plural: não uma opinião pública, mas várias opiniões públicas”.

¹³⁹ Já dizia **FRIEDRICH NIETZSCHE** (2024, p.18): “‘Toda verdade é simples.’ — Não existe aí uma dupla mentira?”

A construção das verdades no campo eleitoral perpassa, a saber, por três instâncias: pelo emissor (candidato), que propaga suas convicções; pelo interceptador (adversário), que emitirá ruídos em frequência contrária; e pelo receptor (eleitor), a quem caberá decifrar toda essa gama de interferência sonora. Trata-se, destarte, de uma empreitada complexa, na qual o candidato tem de combater seu adversário (propaganda negativa) e, ainda, cativar o eleitorado por meio de suas propostas e valores (propaganda positiva)¹⁴⁰. Não por outro motivo, é comum a projeção da estrutura trifásica do drama nos enredos eleitoreiros, em que primeiro é apresentado ao espectador um cenário de desordem social, que se subsegue da identificação de uma fonte do mal e, posteriormente, da apresentação de uma solução salvadora¹⁴¹. Para bem compreender a trama eleitoral, faz-se imperioso, pois, seccionar os atos da propaganda em positiva e negativa.

1.5.1 PROPAGANDA ELEITORAL POSITIVA

A propaganda eleitoral positiva é aquela que orbita em torno do enaltecimento das qualidades, virtudes e aptidões do candidato, com vista a cativar a simpatia do eleitor. Centra-se, destarte, na divulgação de ideias, propostas, projetos, realizações pretéritas e quaisquer outros fatos abonadores que conduzam o eleitor a crer que aquele candidato é o mais qualificado a ocupar o mandato eletivo pleiteado. O discurso de encantamento do eleitor, portanto, ostenta tanto um veio pragmático, concernente às posições defendidas e às bandeiras empunhadas pelo candidato, quanto um viés profético, consistente nas promessas e nas realizações que irá concretizar se, porventura, for eleito. É uma propaganda, por conseguinte, que combina elementos do passado com expectativas de futuro para influir, no presente, o voto do eleitor. Nessa equação, é fundamental, sobretudo, que o eleitor creia, afinal governar é fazer crer¹⁴².

¹⁴⁰ Com muita acuidade, **PATRICK CHARAUDEAU** (2020, p.74) compara o papel do candidato na disputa eleitoral com o papel de um toureiro, confira-se: “Em situação de sufrágio universal, o candidato é colocado numa tripla posição: ele deve apresentar um projeto de sociedade ideal, defendendo determinados valores; deve provar que tem meios de realizar tal projeto; deve se mostrar melhor do que seus adversários. Como um toureiro na arena, deve, ao mesmo tempo, combater o adversário e seduzir o público. A tarefa não é fácil, pois, se na arena o público está mais ou menos seduzido pelo combatente em ‘trajes de luzes’, o eleitorado, público de uma campanha eleitoral, está dividido.”

¹⁴¹ A autoria desta brilhante percepção, uma vez mais, faz referência a **PATRICK CHARAUDEAU** (2020, p.90), em trecho festejado: “A cena política já foi comparada a um palco de teatro no qual se apresentam dramas e mesmo tragédias. Realmente, pode-se ver que a ação política se desenrola em três fases clássicas do drama: a) uma situação de crise que se caracteriza, aqui, pela existência de *uma desordem social* de que os cidadãos (ou uma parte da coletividade) são as vítimas; b) uma *fonte do mal*, razão de ser da desordem, que pode encarnar-se numa pessoa, que deve ser achada e denunciada; c) uma possível *solução salvadora*, que pode encarnar-se na figura de um salvador que proporá reparar a situação de desordem.”

¹⁴² A célebre frase “governar é fazer crer” é atribuída a Nicolau Maquiavel, como bem explica **BRONISLAW BACZKO** (1985, p.300): “Maquiavel [1513; 1513-19], conquanto inspirando-se na tradição antiga, retoma amplamente a experiência da propaganda real contra o poder eclesiástico (especialmente o dos leigos) e daí elabora a sua teoria. A famosa frase: “Governar é fazer crer” põe em destaque as relações íntimas entre o poder e o imaginário, ao mesmo tempo que resume uma atitude técnico-instrumental perante as crenças e o seu simbolismo, em especial perante a religião. Encontramos em Maquiavel toda uma teoria das aparências de que o

Impende ao candidato, por instrumento da propaganda positiva, a cautelosa fabricação de uma imagem pública¹⁴³, que lhe seja favorável a atrair a simpatia e o apreço da população. Faz-se necessário, ainda, que a propaganda positiva desperte a atenção do eleitorado, pois de nada vale uma boa imagem pública se esta passar despercebida no meio do caos eleitoral¹⁴⁴. O aperfeiçoamento da imagem pública e a captação da atenção, com efeito, constituem o binômio de sucesso da propaganda eleitoral positiva, que, se bem manipulada, ostenta potencial para alçar candidatos inaptos e sem prévia experiência política a cargos de relevância nacional¹⁴⁵. O raciocínio inverso também é válido: sem a boa serventia da propaganda eleitoral positiva, dificilmente um candidato, por mais apto que seja, logrará êxito no veredito das urnas, pois, metaforicamente, ao candidato de César não basta ser honesto, deve parecer honesto¹⁴⁶.

Na propaganda eleitoral positiva, por conseguinte, são empregados todos os códigos de comunicação e artifícios de persuasão disponíveis para a formatação de uma imagem eleitoral benéfica à captação de votos. Cataloga a doutrina, neste íterim, a manipulação da linguagem linguística (discurso verbal); da linguagem cinésica (movimento e expressões corporais); da linguagem proxêmica (espaço físico); da linguagem iridológica (contato visual); da linguagem fisiológica (aparência) e dos valores não verbais na voz (tom e volume)¹⁴⁷. Rememora-se, todavia, que consoante os princípios da disponibilidade e da igualdade, as linguagens de convencimento devem estar à igual disposição de todos os candidatos, razão pela qual proibiu o TSE a realização de transmissões ao vivo em espaços simbólicos de acesso restrito¹⁴⁸.

poder se rodeia e que correspondem a outros tantos instrumentos de dominação simbólica. As “aparências” fixam as esperanças do povo no Príncipe, permitindo mobilizar e aumentar a energia daquele fazer medo aos adversários”

¹⁴³ No que tange ao conceito de imagem pública, cumpre fazer reminiscência aos trabalhos de **MARIA HELENA WEBER** (2004, p.260), confira-se: “Trata-se das imagens geradas na esfera da “política estetizada”, onde sujeitos e instituições se comparam e são comparados, em complexas instâncias: de visibilidade, opacidade e ocultamento, mostrados em espelhos midiáticos; da crítica e das paixões dos espectadores; de opiniões expressas pela “entidade” opinião pública, por formadores de opinião e manifestações da sociedade. Estes são lugares de confirmação e suspeição, pois servem de balizas à formação da opinião pública e à (des) construção da imagem pública. Estes espaços provocam mudanças e adaptações no processo de construção entre a imagem desejada (pela política) e a imagem percebida (pelos espectadores).”

¹⁴⁴ Extraí-se essa lição da obra de **ANTÔNIO FLÁVIO TESTA** (2003, p.70): “As pessoas precisam, primeiro, de estar bem-posicionadas, precisam chamar atenção, por mais que não queiram, precisam chamar a atenção. Do contrário, serão transformadas em clones, em papel carbono usado, em xerox, em cópias, pessoas que apenas consomem.”

¹⁴⁵ É pertinente, no ponto, a indignação de **LUIZ CARLOS GONÇALVES** (2018, p.220), *verbis*: “Esse marketing deu, em eleições anteriores, importante contribuição para que pessoas inaptas e sem expressão política galgassem cargos elevados e serviu de lastro para campanhas simplesmente mentirosas.”

¹⁴⁶ A frase guarda correlação com célebre provérbio: “À mulher de Cesar não basta ser honesta, deve parecer honesta.” Conta a história que a esposa do Imperador Júlio Cesar, Pompeia Sula, foi alvo de cortejos em uma festa. Apesar de não ter qualquer indício de traição, Júlio Cesar decidiu por se divorciar de Pompeia, pois apenas sua honestidade não seria suficiente se ela não parecesse honesta.

¹⁴⁷ Indispensável, neste tópico, as contribuições da obra de **LUCIANA PANKE** (2016).

¹⁴⁸ Confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AIJE 0600828-69. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Publicado no DJe em 20/03/2024. Merece destaque aos seguintes pontos da ementa: “31.1 Lives eleitorais, assim entendidas como transmissões em meio digital, realizadas por candidatas e candidatos ou seus apoiadores com o objetivo de promover candidaturas e conquistar a preferência do eleitorado, mesmo sem pedido explícito de voto, constituem

A miscelânea de técnicas de persuasão aplicadas na propaganda eleitoral positiva resulta, há de se enfatizar, na construção de uma verdade que não necessariamente é verossímil. Isso porque é comum que os candidatos, a um só tempo, incorporem na propaganda papéis que não correspondem à realidade e ainda deixem de professar a verdade nua e crua no que atine à factibilidade das promessas eleitorais. Ao ser alvejado por uma propaganda positiva, então, o eleitor tem que ter em mente que os comportamentos estão estereotipados¹⁴⁹ e que a propagação plena da verdade não passa de uma mera e ilusória utopia¹⁵⁰. A investigação detida, portanto, da vida dos candidatos, para além da propaganda, tem fulcral importância para consecução do sufrágio esclarecido, objetando, por assim dizer, a eleição de falsos professores de javanês¹⁵¹.

A propaganda eleitoral positiva constitui, sem menosprezo à sua ideal função informativa, um grande simulacro¹⁵², no qual a verdade política é elaborada conforme quanto mais disponha de capacidade para angariar votos, sendo elástica, disformada, destruída, ocultada e reconstruída para cativar a simpatia popular. Esse fenômeno de descolamento entre

atos de campanha eleitoral de caráter público; 31.2 Aplica-se às lides eleitorais a regra geral de proibição do uso de bens públicos, móveis e imóveis, e de cessão de servidores públicos em horário de expediente, seja para sua realização, seja para sua transmissão (art. 73, I e III, Lei nº 9.504/1997); [...]; 31.5 Os bens simbólicos associados ao cargo ocupado por agentes públicos integram o patrimônio público imaterial, cujo vulto não pode ser reduzido por argumentos de ordem pecuniária, sendo vedada sua exibição em lides eleitorais; [...].”

¹⁴⁹ Salienta **PIERGIORGIO ODIFREDDI** (2018, p.14) que uma estratégia corriqueira dos políticos em tempos de eleição é emular uma falsa estupidez, apta a gerar identificação com uma parcela relevante do eleitorado. Confirma-se trecho explicativo: “I discorsi in politichese sembrano sempre stupidi, e spesso lo sono per davvero. D'altronde, come diceva Napoleone, in politica la stupidità non è un handicap: il motivo è che i politici devono piacere alla gente, che è in buona parte stupida. Semmai può diventare un handicap il non essere stupidi, tanto che in politica chi non lo è deve fingere di esserlo, per compiacere il pubblico. Ma chi non è stupido prima o poi viene scoperto, a meno che non sia veramente un grande attore.”

¹⁵⁰ Sobre a disseminação não apenas da verdade no mundo da política, válidas são as ponderações **LUIZ FELIPE PONDÉ** (2016, p.7 e 8): “Por isso, não acho que só os políticos possuem um limite em dizer a verdade; o restante das pessoas também o tem. A ideia de que elas digam a verdade sempre é de uma ilusão atroz; às vezes é até falta de educação falar a verdade o tempo todo. [...] Se alguém diz a verdade o tempo todo, é uma pessoa insuportável, desumana, que não é capaz de compor, de fazer acordos no cotidiano. Na política, não falar a verdade o tempo inteiro chama-se marketing – que, me parece, é grande ciência social.”

¹⁵¹ A expressão faz referência ao célebre conto de **LIMA BARRETO** (2020, p.15), em que o protagonista finge ser professor e aparenta ser um especialista na língua javanesa. Confirma-se passagem que bem ilustra a sagaz história: “A convite da redação escrevi, no Jornal do Comércio, um artigo de quatro colunas sobre a literatura javanesa antiga e moderna...”

- Como, se tu nada sabias? – interrompeu-me o atento Castro.

- Muito simplesmente: em primeiro lugar, descrevi a ilha de Java, com o auxílio de dicionários e umas poucas de geografia, e depois citei a mais não poder.

- E nunca duvidaram? – perguntou-me ainda o meu amigo.

- Nunca. Isto é, uma vez quase fico perdido. A polícia prendeu um sujeito, um marujo, um tipo bronzado que só falava uma língua esquisita. Chamaram diversos intérpretes, ninguém o entendia. Fui também chamado, com todos os respeitos que minha sabedoria merecia, naturalmente. Demorei-me em ir, mas fui afinal. O homem já estava solto, graças à intervenção do cônsul holandês, a quem ele se fez compreender com meia dúzia de palavras holandesas. E o tal marujo falava javanês, ufl!”

¹⁵² O emprego da terminologia faz referência à obra de **PATRICK CHARAUDEAU** (2022, p.50 e p.98): “A verdade do político é, portanto, uma verdadeira contingente, vinculada à emergência dos acontecimentos, em um jogo sutil de esconde-esconde, de ser e de parecer, de verossimilhança e de simulacro” [...] A propaganda política é o exemplo mais emblemático desse jogo de simulacro. Ela visa impor uma ‘verdade’ – que é uma falsa verdade – a uma grande parte da opinião pública. Trata-se de impressionar as multidões”.

a informação que é repassada ao público e suas verdadeiras intenções subjacentes (intitulado *efeito Ricupero*¹⁵³) não é inédito, nem se restringe à propaganda eleitoral positiva, à medida em que se encontra entremeado em todo o discurso político, seja ele institucional ou eleitoral. Não é, portanto, enfadonho enfatizar que propaganda eleitoral positiva, apesar de não ser ácida, também pode provocar severas lesões democráticas, cuja cicatrizes perdurarão por anos.

1.5.2 PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA

A propaganda eleitoral negativa, pela via transversa, é aquela que intenta fomentar a ojeriza, a repulsa e a antipatia ao candidato adversário, a evidenciar ao eleitor sua incapacidade para o desempenho do cargo eletivo em contenda e, assim, dissuadir o exercício do voto nele. Como contraface turbulenta da positiva, a propaganda negativa lança luz sobre os defeitos, as máculas, as imperfeições, as críticas, as contradições, os erros pretéritos e quaisquer outros acontecimentos desabonadores (desde que verídicos) à imagem pública de seus concorrentes. Trata-se, em sentido muito assertivo, de uma espécie de contrapropaganda, que aufere reais dividendos eleitorais para quem a propaga por força de uma instintiva análise comparativa. Encarrega-se, portanto, do não voto: da destruição daquilo que a propaganda positiva construiu.

A crítica política é inerente e salutar à democracia. Democracia aqui compreendida em acepção substancial, não apenas como uma entre as várias formas de governo, mas como um processo deliberativo de manifestação da vontade livre, com alternativas reais e tangíveis¹⁵⁴. As campanhas eleitorais, vistas pelas lentes democráticas, constituem, por natureza, ambientes

¹⁵³ O fenômeno do distanciamento entre as informações que vêm ao público e as reais intenções dos políticos foi estudado por NIKLAS LUHMANN (2000, p.65) que, por ironia do destino, ficou conhecido como “efeito Ricupero”, em referência ao Ministro da Fazenda Rubens Ricupero que, acidentalmente, foi flagrado dizendo que a manutenção do Plano Real consubstanciaria não apenas uma medida econômica, mas um artifício eleitoral, diferentemente do que havia dito semanas antes, em declaração pública. Sobre o tema, oportuna a seguinte transcrição: “Pero ¿qué efectos produjo la sospecha de manipulación y la desconfianza general ante la sinceridad del político? La discrepancia entre información pública y verdaderas intenciones (que sólo se pueden expresar en privado), quedó de manera general comprobada. Contra toda posición racionalista sobre los efectos de ilustración de la información de la verdad, este caso muestra que no se espera que la verdad haga su aparición en el plano de la comunicación pública, sino que se deja, más bien, para el ámbito de lo privado.”

¹⁵⁴ Sobre a definição de democracia, cumpre transcrever as lições de NORBERTO BOBBIO (1986, p.19): “No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.”

de desconforto e de hostilidade, em que as plataformas ideológicas se entrecrocavam frontalmente e as convicções são distendidas a condições extremas para se sagrarem vencedoras¹⁵⁵. O palco eleitoral, com efeito, é caracterizado pela dialética, pela disputa e pela concorrência, competindo à liberdade de expressão dar voz e guarida a ideias discordantes, desconfortantes, incômodas, ásperas, amargas, cáusticas e satíricas, com desiderato de acepillar a democracia¹⁵⁶.

A propaganda eleitoral negativa, destarte, ostenta um papel primordial na democracia, consistente na canalização das críticas populares: a democracia franqueia a propulsão da crítica e sem crítica não há democracia, senão autoritarismo disfarçado. A crítica política, com efeito, ajuda a outorgar legitimidade às eleições, funcionando a propaganda negativa como a fumaça que denuncia uma democracia em plena ebulição. Não se trata, como se poderia antever, de fenômeno contemporâneo, mas de traço que acompanha, desde os tempos mais remotos, o próprio desenvolvimento da democracia¹⁵⁷, tornando conhecidos os fatos, até então, ocultados pela propaganda positiva e funcionando como parâmetro de controle das informações em debate.

Inestimável é a contribuição da propaganda eleitoral negativa para o aperfeiçoamento da democracia. A doutrina especializada, neste íterim, cataloga ao menos quatro benefícios¹⁵⁸, a começar pela óbvia dilatação do escopo de informação, uma vez que os adversários aportarão ao debate as deficiências, erros, máculas e fatos desabonadores que, por certo, não haviam sido suscitados espontaneamente na propaganda positiva¹⁵⁹. Evidencia-se, em sequência, que a propaganda negativa, por ser bem pragmática, põe fim ao ilusionismo e à fantasia eleitoreira,

¹⁵⁵ Bem observa, nesse sentido, **FERNANDO GASPAS NEISSER** (2014, p.65): “As campanhas eleitorais não são trocas de afagos e elogios entre candidatos, muito menos espaço nos quais são travados debates puramente racionais sobre as propostas de cada lado.”

¹⁵⁶ Consoante **TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO** (2020, p.156), a Justiça Eleitoral tem como problema “[...] aquilatar determinada conduta como excessiva em face da liberdade de crítica, de informação ou de manifestação, tarefa extremamente difícil na prática. Dois elementos devem sempre ser rememorados nessa dosagem. O primeiro é a necessidade de garantir a liberdade de expressão para ideias que efetivamente incomodem, causem desconforto e discordem de posições estabelecidas, na medida em que a garantia da expressão para pensamentos meramente conformadores não é alvo de tanta dificuldade. O segundo é afeto à temática eleitoral, palco que atrai suas próprias especificidades inerentes ao campo que é ontologicamente de disputa e debate.”

¹⁵⁷ Forte em Karl-Wilhelm Weeber, leciona **FERNANDO GASPAS NEISSER** (2014, p.58) que a propaganda negativa pode ser observada nos muros vulcanizados de Pompeia: “Segundo narra, a troca pública de ofensas entre candidatos não era admitida pela etiqueta vigente. Portanto, os ataques perfaziam-se mediante falsos apoios divulgados por meio de pinturas nas paredes das casas, com frases com ‘os jogadores de dado apoiam o candidato’ ou ‘as moças do prostíbulo apoiam o candidato’. Em um dos casos, foi possível averiguar que o candidato Gaio Giulio Polibio mandou pintar por cima de seu nome, com receio de ser vinculado a assuntos de ‘escassa seriedade’.”

¹⁵⁸ Quem melhor elenca os benefícios da propaganda negativa é **ALINE OSÓRIO** (2017), a quem se faz referência.

¹⁵⁹ Oportunas, nesse sentir, as lições de **MAURO ANTÔNIO PREZOTTO** (2018, p.42): “Esse verdadeiro adorno de candidatos e propostas, por envolver apenas os aspectos positivos dos candidatos, muitas vezes esconde as deficiências ou inexecutabilidade das propostas apresentadas. Não haveria de se esperar que assim não fosse. Por óbvio que o candidato não vai dar destaque aos eventuais defeitos, às suas características, ou mesmo às deficiências de suas propostas. Tal circunstância não impede, porém, que outros candidatos realizem essa tarefa, ou busquem desconstituir as supostas qualidades e projetos do candidato adversário. Essa é, pois, a incumbência da propaganda eleitoral negativa, como instrumento de persuasão utilizado em larga escala nas campanhas eleitorais.”

desnudando de credibilidade propostas e projetos apelativos, mas certamente inexecutáveis. É fato incontestável, ainda, que a propaganda negativa desfruta de um invejável engajamento orgânico, cooptando o interesse de parcela do eleitorado que, até então, não estava envolvida¹⁶⁰. Resta atestar, por fim, que a propaganda negativa ajuda a reverberar a vocalidade da oposição, funcionando, pois, como loquaz mecanismo de participação pública das minorias¹⁶¹.

Arrazoa-se, em contrapartida, que a propaganda eleitoral negativa seria virulenta e infecciosa ao organismo democrático, ao passo em que patrocinaria, de forma circular e retroalimentativa, a incivilidade e a impolidez no trato discursivo, deslocando, ademais, os holofotes populares e midiáticos para questões alienígenas ao tema fulcral da governabilidade. As críticas, todavia, precisam ser cautelosamente ponderadas, para que não sejam extraídas conclusões alarmistas e precipitadas. No que tange, em primeiro, ao decréscimo da urbanidade no debate político, há de se convir que a propaganda negativa não é causa, mas consequência, da descortesia de parcela dos atores políticos, cujos comportamentos perpetrados na esfera privada, abrem, *per se*, flancos para reprimenda e admoestação social. Não se discorda, todavia, que o sensacionalismo e a agressividade são de todo dispensáveis na propaganda, podendo ser totalmente suprimidos, afinal, não é preciso abdicar da polidez para tecer críticas contundentes.

No que concerne, em segundo giro, ao dispêndio do tempo e à consumação da atenção do eleitorado com questões estranhas à governança, cumpre pontuar que, na hora do sufrágio, é impossível cindir a vida íntima e privada do candidato de suas propostas e planos de governo. A honorabilidade do candidato e suas promessas eleitorais estão amalgamadas e são igualmente relevantes para formação do juízo decisório do eleitor. Ao outorgar um mandato eletivo, não se espera, pois, que o eleitor desconsidere os aspectos desabonadores à probidade do candidato tão somente porque suas propostas são boas e promissoras. A propaganda negativa, com efeito, complementa a positiva e, sob nenhum ângulo, é menos nobre ou importante que esta.

¹⁶⁰ Não poderia ser mais assertiva **ALINE OSÓRIO** (2017, p.230) ao lecionar que: “a ventilação de aspectos negativos durante as campanhas atrai a atenção do eleitorado e dos meios de comunicação, permitindo que o debate alcance maiores temperaturas e que as informações circulem de forma mais ampla.”

¹⁶¹ É preciso, nesse sentido **ROBERT DAHL** (2012, p.28) ao preconizar que a democracia possível (ou, melhor, a poliarquia) pressupõe não apenas o direito de participação, mas também o direito de contestação pública, que é se manifesta também na propaganda negativa. Confirma-se trecho sintético: “É dispensável dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de “participar” é despido de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública. Um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com um sufrágio limitado, mas com um governo fortemente tolerante. Conseqüentemente, quando os países são classificados exclusivamente de acordo com sua capacidade de inclusão sem levar em conta as circunstâncias ambientes, os resultados são anômalos. No entanto, desde que tenhamos em mente o fato de que a abrangência do “sufrágio” ou, mais genericamente, de que o direito de participar indica apenas uma característica dos sistemas, característica essa que só pode ser interpretada no contexto de outras, ela é útil para distinguir regimes por sua capacidade de inclusão. Consideremos, então, a democratização como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação [...]”.

As maledicências direcionadas à propaganda negativa, em realidade, são inconsistentes e confundem-se com as lídimas críticas vocacionadas à propaganda desvirtuada, que é irregular. A confusão remonta ao cediço fato de que propaganda desvirtuada normalmente (mas não necessariamente) ostenta viés negativo, por abusar da liberdade de expressão para propagar desinformação (fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados) ou promover degradação (calúnia, injúria ou difamação). Insta, contudo, esclarecer que nem toda propaganda desvirtuada é negativa e nem toda propaganda negativa encontra-se desvirtuada. Essa diferenciação, a ser efetuada artesanalmente pela Justiça Eleitoral, é, por vezes, complexa por emergirem situações limítrofes¹⁶², como será adiante esmiuçado. Antecipa-se, contudo, que as críticas políticas, desde que lastreadas e circunscritas aos limites da liberdade de expressão, são (e devem ser) toleradas¹⁶³, apesar de não poderem ser objetos de impulsionamento¹⁶⁴.

A propaganda eleitoral negativa, portanto, desempenha uma função de contraponto e dilatação do escopo informacional primordial para a própria sobrevivência da democracia. Proscrever, pois, sua veiculação não é uma alternativa¹⁶⁵. Impõe-se, então, uma acurada regulamentação dessa modalidade propagandística, a fim de evitar sua fácil desvirtuação em vetor de propagação de desinformações e imputações degradantes, que, respectivamente, maculam a formação do juízo deliberativo do eleitorado e em nada contribuem para o debate democrático, senão a fomentar o discurso de ódio e intolerância. Cumpre, pois, prescrutar, a seguir, as irregularidades que maculam a propaganda eleitoral.

¹⁶² Bem pontua, nesse sentido, **TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO** (2020, p.160): “Portanto a qualificação de determinado conteúdo como negativo passa pela análise casuística e artesanal dos tribunais. O limiar entre a liberdade de expressão e a violação às regras da propaganda torna-se turvo se levados em consideração a necessidade de proteção ao posicionamento crítico e o ambiente de debate inerente à seara eleitoral, que, por vezes, é permeado com artifícios criativos, como o humor.”

¹⁶³ Analisando o acervo jurisprudencial referente às Eleições Gerais de 2018, **DANIELA BUCCI** (2018, p.256) teceu oportunas conclusões sobre as métricas do TSE: “Vistos esses precedentes, é possível concluir, no tocante à crítica política, que: (i) os juízos de valor, mesmo que com uso de adjetivos pejorativos, são em geral permitidos; (ii) o direito à honra do político é cumprido, sem maiores aprofundamentos (nesse ponto, vimos que, muitas vezes, a oposição afirmar que ‘o governo é corrupto’ é considerado crítica política, desde que não ‘fulanize’ quem é o corrupto –, mesmo que, obviamente, atinja indiretamente o governante à reeleição); [...] (iv) a crítica política é, em geral, permitida, principalmente quando baseada em fatos facilmente comprováveis (por exemplo, o não cumprimento de promessas eleitorais) e quando versa sobre fatos importantes para a sociedade (saúde, educação, segurança, política habitacional, etc); (v) truísmos e críticas genéricas, como ‘governo tem que ser honesto’ ou ‘o governo tem que dar o exemplo’, também são em geral permitidas, ainda que possam sugerir que o governo seja corrupto; (vi) de um modo geral, informações divulgadas na imprensa podem ser usadas pelos candidatos.”

¹⁶⁴ Resolução TSE n. 23.610/2019, art. 29, §3º: “O impulsionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no país, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecida(o) no país e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatas e candidatos ou suas agremiações, vedada a realização de propaganda negativa.”

¹⁶⁵ Valiosas as palavras de **ALINE OSÓRIO** (2017, p.230), nesse sentido: “No entanto, vedar a propaganda negativa sob esse pretexto constitui típica pretensão paternalista, buscando proteger os cidadãos deles mesmos, por considerar que não capazes de identificar quando as críticas e ataques pessoais são abusivos e injustificados. Tal perspectiva a respeito da cidadania, além de incompatível com a democracia, não é adequada à realidade.”

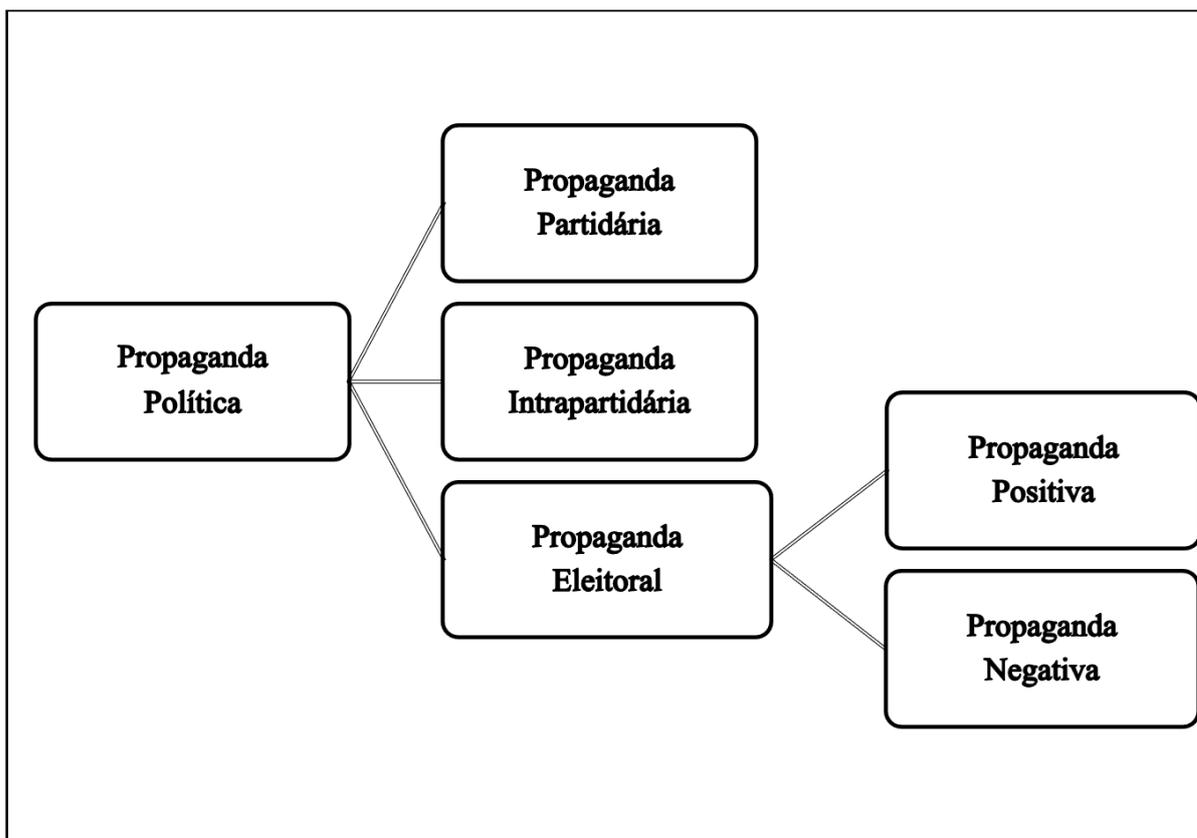


Figura 1 – Espécies de Propaganda Política (elaboração própria).

2. IRREGULARIDADES NA PROPAGANDA ELEITORAL

A propaganda eleitoral está condenada, na vigência da ordem democrática, a ser livre¹⁶⁶. Livre porque também o são os candidatos, os eleitores, os votos, as eleições e as comunicações. Esta liberdade, contudo, não é absoluta e, com ela, emerge necessariamente a responsabilidade. Responsabilidade porque a impunidade não é opção quando se tem em xeque a democracia. Ao direito, então, imbuído da (presunçosa) missão de encapsular e tutelar a realidade fática, compete a melindrosa incumbência de regulação dos usos e a repressão dos abusos da liberdade de expressão manifestada na propaganda eleitoral, atribuindo, a quem dela malversar, a justa responsabilização pelas escolhas equivocadas. A propaganda é livre, mas não é desregulada.

Na labuta regulatória da propaganda eleitoral, o legislador foi pródigo e não economizou nas vedações. Dividem-se as restrições, com vista à acepção didática, em três grandes gêneros: (i) restrições temporais, atinentes ao quando; (ii) restrições formais, concernentes ao como; e, (iii) restrições materiais, referentes ao que foi veiculado. Quando não está proibida, portanto, a

¹⁶⁶ Trata-se de adaptação da famigerada conclusão existencialista de “humanismo como liberdade”, extraída da filosofia de JEAN-PAUL SARTRE (2014, p.24), *verbis*: “Assim, nem atrás de nós, nem à nossa frente, ou no domínio numinoso dos valores, dispomos de justificativas ou escusas. Nós estamos só, sem escusas. É o que exprimerei dizendo que o homem está condenado a ser livre. Condenado, pois ele não se criou a si mesmo e, por outro lado, contudo, é livre, já que uma vez lançado no mundo, é o responsável por tudo que faz.”

propaganda eleitoral encontra-se restringida, devendo os atores políticos atentarem-se ao tempo, à forma e ao conteúdo de sua atividade propagandística, sob pena de admoestação jurídica. Impende, por conseguinte, passear pela trilha regulatória-jurisprudencial, pincelando, sem pretensão de exaurimento, as principais irregularidades alusivas à propaganda eleitoral.

Antes de mais nada, insta antecipar algumas considerações que balizam o trato do tema. Salienta-se, precipuamente, que tanto a regulação legislativa quanto a intervenção judicial devem nortear-se pelos princípios constitucionais que regem a propaganda eleitoral. É preciso ter em mente, portanto, que, ante a incidência privilegiada do princípio da liberdade, qualquer restrição à propaganda eleitoral somente será legítima se estritamente necessária à preservação de outro mandamento de igual envergadura constitucional (v.g. igualdade) e se efetuada consoante os ditames da proporcionalidade. A finalidade ínsita a toda restrição de propaganda, ademais, deve ser a promoção da autenticidade do sufrágio e a lisura do pleito¹⁶⁷, logrados com a expurgação plena da fraude, da corrupção e dos abusos político, econômico e comunicativo.

Há vozes na doutrina, nessa esteira, que criticam a prolixidade normativa e a excessiva positivação das irregularidades na propaganda eleitoral¹⁶⁸. Argumenta-se, ao nosso ver, com elevada razão, que a minuciosidade restritiva na propaganda eleitoral engessa e, ao longo prazo, atrofia o debate público, favorecendo a perpetuação da máquina e do *status quo ante* eleitoral, ou seja, daqueles que já estavam no poder ou já desfrutavam de pretérita popularidade. O direito à oposição e à renovação política tornam-se, respectivamente, apenas ilusão e exercício de elocubração se a propaganda eleitoral se encontra enclausurada, à proporção em que os candidatos minoritários dificilmente lograrão êxito em converter apoiadores e captar a simpatia dos indiferentes¹⁶⁹. A alargada normatização das irregularidades, por fim, translada o protagonismo da “festa da democracia”, que deveria concentrar-se nos eleitores e candidatos, para as cortes eleitorais, inundando-as com representações por propaganda irregular¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Corroborar essa premissa a posição de intervenção mínima sustentada por LUIZ FUX, CARLOS FRAZÃO E FREDERICO ALVIM (2018, p.13 e p.16): “No Direito Eleitoral, o caráter dialético imanente às disputas político-eleitorais exige maior deferência às liberdades de expressão e de pensamento. Neste cenário, recomenda-se a intervenção mínima do Judiciário nas manifestações próprias da vida democrática e do embate eleitoral, sob pena de se tolher, substancialmente, o conteúdo da liberdade de expressão”. [...] “Na esteira dos éditos acima mencionados, cumpre às cortes eleitorais o papel de assegurar a máxima amplitude do debate, somente intervindo em hipóteses estritas, inevitáveis e excepcionais, quando as atividades de comunicação representem, sem margem para dúvidas, riscos concretos (i) para a autodeterminação na formação da opinião eleitoral ou, em última instância, (ii) para a própria integridade da disputa.”

¹⁶⁸ Para citar apenas três: OLIVER CONEGLIAN (2022); ALINE OSÓRIO (2018); e LUIZ CARLOS GONÇALVES (2018).

¹⁶⁹ De acordo com o coordenador de campanha CARLOS AUGUSTO MANHANELLI (1988, p.17), o processo eleitoral é regido por três leis básicas e informais, quais sejam: lei da indiferença, a da procrastinação e a da efemeridade. A despeito da ausência de método e rigor científico, é virtuoso o autor ao afirmar que: “Na lei da indiferença, estão inseridos os indecisos e indiferentes que não notam, ou fazem força para não notar o que se passa ao seu redor.”

¹⁷⁰ Ao ocupar-se com a análise de uma enxurrada de representações por propaganda irregular, a Justiça Eleitoral, inevitavelmente, passa a reservar menos tempo para a apreciação das ações eleitorais de maior gravidade para a

A justa medida na regulação, portanto, é imperativo fulcral em matéria de propaganda eleitoral. Ao tempo em que compete ao legislador aplainar as diferenças de popularidade e abonação financeira, não se deve refrear o dinamismo, nem imobilizar a dialeticidade da arena democrática. Não se trata, como antecipado quando da observação da propaganda na história, de uma tarefa trivial e de fácil consecução, ao passo em que o objeto regulado é polimorfo e sensível ao exercício cívico. Essas ponderações, com efeito, devem ser sempre sopesadas na interpretação das irregularidades propagandísticas, evitando se arvorar o aplicador da norma no exercício legiferante, através da leitura, com extensões e analogias, que usurpa competência. Segue, pois, um compilado franco das irregularidades que conspurcam a propaganda eleitoral.

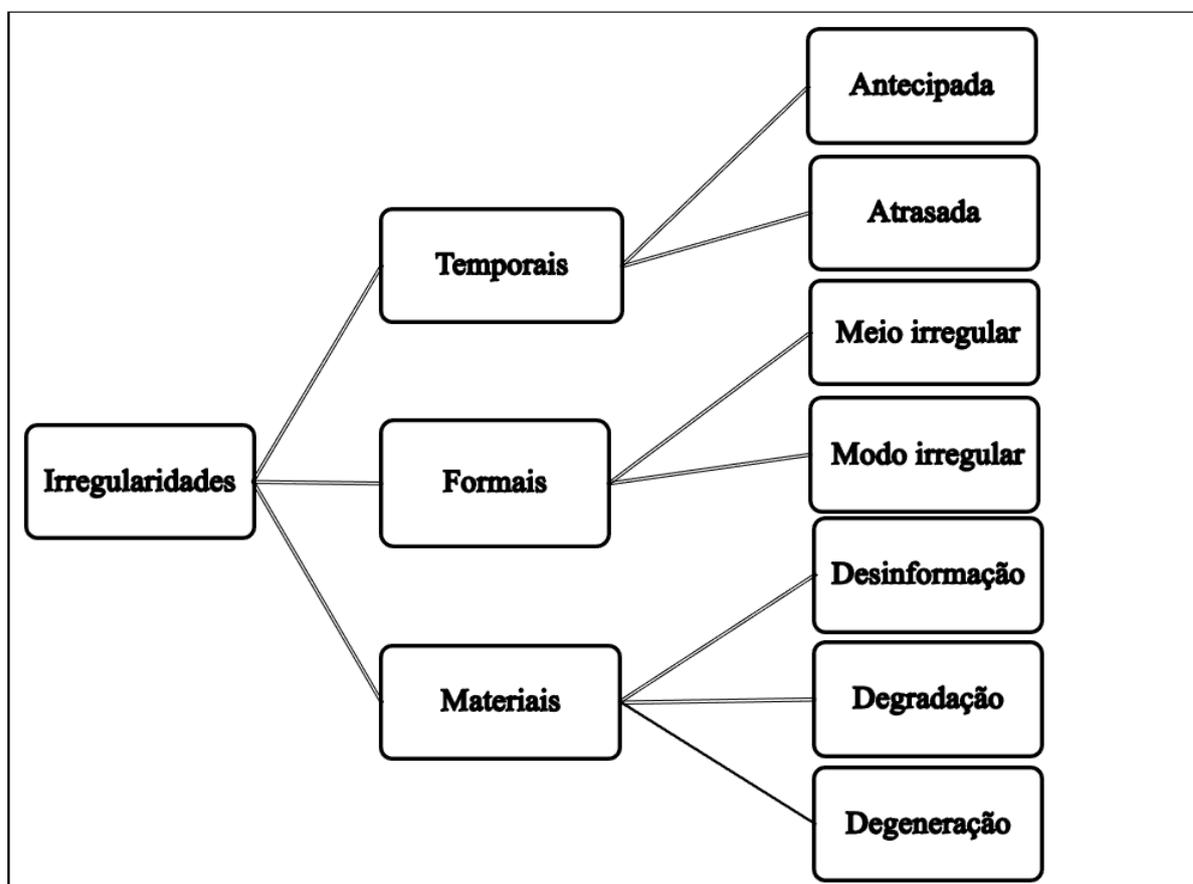


Figura 2 – Sistematização das irregularidades de propaganda eleitoral (elaboração própria).

lisura do pleito. Essa seria, nas palavras de MATTHEW TAYLOR (2006, p.149), uma das “fraquezas da Justiça Eleitoral”, *verbis*: “Estas se resumem principalmente na dificuldade de monitorar a detectar irregularidades e na dificuldade de punir efetivamente os envolvidos em eventuais crimes eleitorais. Embora a Justiça Eleitoral seja eficaz na punição de algumas manipulações do processo eleitoral, como abusos por parte da mídia ou abusos no horário eleitoral gratuito, deixa muito a desejar na fiscalização e na punição de irregularidades relativas ao financiamento irregular de campanhas (“caixa dois”) e ao uso indevido da máquina governamental. De acordo com um levantamento parcial das representações feitas diante da Justiça Eleitoral, 70% dos procedimentos são relativos ao horário eleitoral e, apenas 0,3% resulta em condenação por crime eleitoral (Santos, 2003)”.

2.1 IRREGULARIDADES TEMPORAIS

A delimitação do recorte cronológico em que é permitida a veiculação da propaganda eleitoral presta nobre serventia ao princípio da isonomia, o qual legitimamente restringe a liberdade de expressão com o desiderato de assegurar a igualdade de chances entre candidatos e a higidez do pleito. É pressuposto mínimo do jogo democrático que os competidores partam no mesmo instante, ainda que de pontos de partida consideravelmente diferentes, haja vista as prévias discrepâncias de popularidade e exposição, as quais não compete ao direito se imiscuir. Ao legislador, então, como se artesão fosse, cumpre a função de talhar manualmente a fase da propaganda eleitoral, delimitando no calendário marcos, idealmente precisos, de início e fim.

Convencionou-se, nesse mister, ser oportuno iniciar a fase da propaganda, via de regra, logo após o exaurimento do prazo para o registro das candidaturas. A premissa, há de se convir, guarda abstratamente alguma coerência lógica, afinal, não faz sentido em falar em propaganda eleitoral legítima antes da própria definição de quem serão os candidatos ao cargo em disputa. A complexidade, destarte, não reside na identificação do que deve ser o marco temporal para o início da propaganda, mas de onde deve sê-lo posicionado. Rememora-se que, por definição constitucional, as eleições brasileiras, em primeiro e segundo turno, devem sempre se suceder, respectivamente, no inaugural e no último domingo do mês de outubro¹⁷¹. Entendia o legislador ordinário, então, desde a promulgação da Lei das Eleições de 1997, ser adequado e suficiente o período de aproximadamente 90 (noventa) dias para a divulgação da propaganda eleitoral, de sorte a posicionar seu marco inicial no dia 6 de julho, logo após a data fatal para o registro¹⁷².

Foi assim que os brasileiros exerceram o sufrágio cívico durante cinco eleições gerais. Com a promulgação da minirreforma eleitoral de 2015, todavia, o período da propaganda foi drasticamente condensado à metade pelo legislador, sob os (ilusórios, mas críveis) argumentos de que uma campanha de tiro curto dificultaria a perpetração de abusos e baratearia os custos¹⁷³.

¹⁷¹ Constituição Federal de 1988, art. 28: “A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de 4 (quatro) anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em 6 de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77 desta Constituição”; art. 29: “II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores”; art. 77: “A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.”

¹⁷² Lei 9.504/97, art. 36 (redação originária): “A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.”

¹⁷³ Leciona, nesse sentido, LUIZ CARLOS GONÇALVES (2018, p.219): “O escopo do legislador parece não ser apenas o de evitar o abuso do poder político e econômico ou o uso indevido dos meios de comunicação social, mas reduzir o custo das campanhas eleitorais. É por essa razão, por exemplo, que se proibem os outdoors, que se

A partir das Eleições Gerais de 2016, com efeito, o período de propaganda eleitoral, no primeiro turno, foi reduzido, em regra¹⁷⁴, para cerca de 45 (quarenta e cinco) dias, com início postergado para 16 de agosto¹⁷⁵, dia subsequente à data fatal para o registro das candidaturas¹⁷⁶. Insta antecipar que o aminguamento da propaganda eleitoral, na contramão do quanto imaginado pelo legislador, não barateou os custos e, tampouco, mitigou os abusos. Pelo contrário, favoreceu aqueles que já eram conhecidos pela vida pregressa ou pelo uso da máquina pública.

O marco final para veiculação de propaganda, doutra feita, por mais que pareça intuitivo, assim não o é. Isso porque, diferentemente do que se supõe, não é propriamente a data do prélio eletivo que põe fim à propaganda eleitoral. O legislador ordinário, desde a promulgação do segundo Código Eleitoral, em 1932¹⁷⁷, entende oportuno reservar um período de sossego para a digestão intelectual da propaganda eleitoral, em vista de catalisar a lucidez e a certeza do voto. Por esse motivo, encerra-se a propaganda eleitoral, na vasta maioria das modalidades, na antevéspera ou na véspera do prélio, assegurando aos eleitores um suspiro de calma e um hiato mínimo de silêncio para reflexão detida acerca dos candidatos, seus defeitos e virtudes. Trata-se idealmente, portanto, de um momento de meditação e ponderação do eleitorado, que, por óbvia natureza, não se coaduna com o embate frenético e feroz de propagandas eleitorais.

Definidos, por conseguinte, o marco inicial (dia subsequente à data fatal de registro) e marco final (véspera ou antevéspera do prélio), tem-se bem delimitado o período temporâneo para veiculação da propaganda eleitoral. Qualquer atividade propagandística de viés eleitoral veiculada fora dessas balizas temporais será considerada, por consectário lógico, extemporânea. Propaganda extemporânea, destarte, é gênero do qual são espécies a *propaganda antecipada* – veiculada prematuramente, antes do marco inicial – e *propaganda atrasada* – disseminada tardiamente, já no período de silêncio, ultrapassado marco final. Define-se propaganda eleitoral extemporânea, com efeito, como aquela veiculada aquém ou além dos marcos temporais fixados pelo legislador, sendo passível de reprimenda jurídica por tisonar a igualdade entre os candidatos.

limita o tamanho dos cartazes, se proíbe o “envelopamento” de automóveis de grandes proporções e visibilidade e se reduziu o tempo de campanha para cerca de quarenta e cinco dias.”

¹⁷⁴ Insta consignar que nem todas as modalidades de propaganda se iniciam em 16 de agosto, haja vista as peculiaridades ínsitas a cada modalidade. A propaganda gratuita veiculada nas cadeias de rádio e televisão, por exemplo, apenas se inicia mais ou menos dez dias depois, uma vez que só dura 35 (trinta e cinco) dias conforme se extrai da redação do art. 47, *caput* da Lei 9.504/97.

¹⁷⁵ Lei 9.504/97, art. 36 (Redação dada pela Lei 13.165/2015): “A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.”

¹⁷⁶ Lei 9.504/97, art. 11 (Redação dada pela Lei 13.165/2015): “Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.”

¹⁷⁷ Lei 48/35: Art. 165. “Serão assegurados aos eleitores os direitos e garantias ao exercício do voto, nos termos seguintes: [...] 3) desde quarenta e oito horas antes, até vinte e quatro horas depois da eleição, não se permitirá propaganda política, mediante radio-difusão, ou em comícios, ou reuniões públicas.”

2.1.1 PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA

A propaganda eleitoral antecipada, numa acepção literal (e, à primeira vista, simplista), é aquela extemporaneamente exercida antes da extrapolação do prazo fatal para o registro das candidaturas, o qual, por conveniência legislativa, restou convencionado no dia 15 de agosto¹⁷⁸. A definição desta hipótese de irregularidade, com efeito, perpassa necessariamente por duas etapas, quais sejam: (i) a identificação de um ato de propaganda eleitoral; e (ii) a comprovação de sua veiculação prematura, em período anterior ao marco inicial, proscrito pela legislação. Trata-se, por conseguinte, de um conceito não tão elementar quanto inicialmente aparenta ser, porquanto faz reminiscência à noção de propaganda eleitoral, a qual, rememora-se, não se encontra precisada no ordenamento positivo. Antes de propriamente prescrutar sobre o aspecto temporal da veiculação manifestação, cumpre averiguar, primeiramente, se esta caracteriza ato de propaganda e com viés eleitoral, afinal não há extemporaneidade sem propaganda eleitoral.

Conquanto não tenha empreendido esforços positivos na definição do que seria propaganda eleitoral, o legislador ordinário entendeu necessário, a partir do ano de 2009, esboçar mínimos contornos do que não viria a constituir propaganda eleitoral antecipada. Isso porque, ao deixar a fixação das métricas ao alvedrio do bom senso dos aplicadores da norma, o legislador deu margem para a consolidação de uma jurisprudência bastante ríspida e um tanto punitivista no âmbito da Justiça Eleitoral. À míngua de parâmetros normativos, a propaganda eleitoral antecipada passou a ser vislumbrada judicialmente sob uma lente trifocal, bastando para sua configuração dar conhecimento sobre: (i) a existência de uma candidatura, ainda que postulada; (ii) ações políticas que seriam desenvolvidas no mandato; ou (iii) quaisquer outras razões que inclinadas à conclusão de ser pré-candidato é o mais apto ao exercício da função¹⁷⁹.

O legislador, que, não se esqueça, uma vez já foi candidato (e talvez voltasse a sê-lo)¹⁸⁰, arrependeu-se de não ter delimitado as acepções possíveis de propaganda eleitoral antecipada. As Cortes Eleitorais, por mais que assim não pretendessem, acabavam por desencorajar a propagação de atos de promoção pessoal e de manifestações de apoio político-ideológico, atrofiando o debate democrático. Em legítima reação à repressão da propaganda eleitoral,

¹⁷⁸ Lei 9.504/97, art. 36: “A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.”

¹⁷⁹ Do acervo Justiça Eleitoral, colhem-se os seguintes precedentes que bem ilustram este paradigma jurisprudencial: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 7954/AL, Relator Min. Felix Fischer, publicado no DJe em 20/02/2009; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 26333/MG, Relator Min. Caputo Bastos, publicado no DJ em 14/09/2007; Recurso Especial Eleitoral 15.732/MA, Relator: Ministro Eduardo Alckmin, publicado no DJ em 07/05/1999.

¹⁸⁰ É pertinente, no ponto, **RODRIGO ZÍLIO** (2024, p.444) no sentido de que o legislador legisla em próprio interesse na senda eleitoral, confira-se: “Não é demais consignar que o legislador eleitoral (infelizmente) trabalha com o interesse de autopreservação e não demonstra, ao longo dos anos, intenção de dispensar um tratamento adequado em matérias que reflipam diretamente na formação do processo de democracia representativa.”

formou-se, então, maioria no parlamento para a promulgação da Lei 12.034/2009, a qual tratou de plasmar, a partir da inserção do art. 36-A na Lei das Eleições, que não importariam em atos de propaganda eleitoral antecipada: (a) a participação em entrevistas, encontros ou debates, ainda que com a exposição de projetos e plataformas políticas, desde que ausente o pedido de voto; (b) a realização de encontros, seminários ou congressos, em espaço fechado e às expensas do partido, para tratar de planos de governo; (c) a divulgação interna das prévias partidárias; e (d) a divulgação de atos legislativos, desde que sem menção a candidatura, voto ou apoio¹⁸¹.

Não foi, contudo, suficiente. Ainda pairavam incertezas e entendimentos dissonantes acerca da possibilidade de cobertura dos referidos atos pelos meios de comunicação, bem como a respeito da legalidade das manifestações proferidas pelos então pré-candidatos sobre questões políticas e ideológicas nas redes sociais. Objetivando, pois, vivificar a disputa eleitoral, o legislador optou por cristalizar uma interpretação ainda mais elástica à liberdade de expressão, passando a assegurar, por meio da Lei 12.891/2013, a possibilidade de cobertura dos meios de comunicação social, inclusive na internet, dos seguintes atos: (a) participação em entrevistas, encontros ou debates, ainda que com a exposição de projetos políticos, extirpada a condicionante da ausência de pedido de voto; (b) a realização de encontros, seminários ou congressos, ainda que para tratar de políticas públicas; (c) a divulgação interna das prévias partidárias, inclusive por meio das redes sociais; (d) a divulgação de atos parlamentares e debates legislativos, com a possibilidade de menção a apoio e candidatura, desde que sem voto; e a salutar permissividade para (e) manifestação e posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais. Foi, sem dúvidas, uma substancial ampliação protetiva¹⁸².

¹⁸¹ Lei 9.504/97, art. 36-A (Inserido pela Lei 12.034/2009): “Não será considerada propaganda eleitoral antecipada: 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, desde que não haja pedido de votos, 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, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições; III - a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária; ou IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se mencione a possível candidatura, ou se faça pedido de votos ou de apoio eleitoral.”

¹⁸² Lei 9.504, art. 36-A (com redação dada pela Lei 12.891/2013): “Não serão consideradas propaganda antecipada e 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 sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária e pelas redes sociais; IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos; V - a manifestação e o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais.”

Ocorre, todavia, que, em 2015, o legislador deliberou pela redução, à metade, do período de propaganda eleitoral, postergando seu início para a segunda quinzena de agosto. Como uma forma artificial, então, de tentar compensar o drástico enxugamento do período da propaganda e minorar seus deletérios efeitos para a dialética democrática, decidiu o legislador por tornar exemplificativo (e não mais taxativo) o rol de permissividades na fase da pré-campanha¹⁸³. Por força da promulgação da Lei 13.165/2015, restou assente, com efeito, não configurar propaganda eleitoral antecipada a simples exaltação das qualidades pessoais e, tampouco, a menção pública à pretensa candidatura, desde que dissociadas de pedido explícito de voto. Além do mais, foram adicionados novas espécimes exemplificativas que não caracterizam propaganda: (c) distribuição de material informativo e realização de debates no contexto das prévias partidárias; (f) a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas em qualquer meio; e a (g) realização de reuniões de iniciativa da sociedade civil ou meios de comunicação, para a divulgação de ideias, objetivos e propostas partidárias¹⁸⁴. Intencionou-se cindir, dessa forma, o pedido explícito de voto do pedido de apoio político, proscurendo o primeiro na fase da pré-campanha e considerando ser o segundo um indiferente eleitoral¹⁸⁵.

Salienta-se, ademais, que o legislador ainda entendeu ser necessária, no ano de 2017, a inserção, no rol exemplificativo de condutas que não constituem propaganda antecipada, da possibilidade de realização de campanha prévia para arrecadação de fundos (*crowdfunding*)¹⁸⁶. Sem tecer maiores juízos valorativos acerca do complexo tema do financiamento coletivo nas eleições, verifica-se que a permissividade para a campanha prévia de arrecadação de fundos se

¹⁸³ Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 0600359-36/TO, Relator Min. Sérgio Banhos, publicado no DJe em 06/08/2021.

¹⁸⁴ Lei das Eleições, art. 36-A (com redação dada pela Lei 13.165/2015): “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 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.”

¹⁸⁵ Lei das Eleições, art. 36-A (com redação dada pela Lei 13.165/2015): “§ 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do **caput**, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretendem desenvolver.”

¹⁸⁶ Lei das Eleições, art. 36-A (com redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017): [...] “VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.”

mostra fundamental para a própria utilidade do instituto, uma vez que os fundos devem, por evidente, ser arrecadados antes do início do período eleitoral, inclusive para o custeio dos gastos com propaganda. O legislador, portanto, não fez mais do que cristalizar o óbvio, mas, às vezes, o óbvio também precisa ser dito. Trata-se, pois, de permissão legítima, estada no bom senso.

A ampliação das permissividades na pré-campanha consubstancia, pois, premeditada diligência paliativa, vocacionada à mínima oxigenação da dialogicidade democrática, que viria a ser sufocada, por força do encurtamento do período de propaganda. Em termos metafóricos, o legislador não fez mais do que presentear com muletas um paciente que acabara de ter um dos membros inferiores amputado. E amputado não por necessidade, mas por pura conveniência dos médicos. A pré-campanha eleitoral, destarte, deixa de ser um período de total mutismo para se tornar uma fase quase teatral, em que o pré-candidato pode muito, desde que não peça explicitamente aquilo que todos sabem implicitamente querer: o voto. O controle judicial da propaganda eleitoral, destarte, tem seu foco de análise transladado do momento da veiculação para o conteúdo veiculado, tendo como parâmetro a vedação ao pedido explícito de voto.

O conceito de “pedido explícito de voto” (ou de não voto), todavia, também não é trivial, ao passo em não pode ser encapsulado à sua literalidade, sob risco de esvaziamento da norma. Os pré-candidatos, cada vez mais bem assessorados e minimamente conscientes da letra da lei, quase nunca ousam desafiar a legislação frontalmente, suplicando votos de maneira literal e desvelada, a não ser em hipóteses de extremo amadorismo ou em lapsos de pura desatenção¹⁸⁷. É frequente, pelo contrário, o emprego de metáforas, figuras, símbolos, números e *jingles* premeditadamente arquitetados com o desiderato de pedir o voto, sem ter de explicitamente expressar este rogo. A jurisprudência eleitoral, nesse sentido, é pendular e errática, variando a interpretação a cada pleito, ora a exigir literalmente o pedido de voto para caracterização da propaganda eleitoral¹⁸⁸, ora se satisfazendo com a mera presença de símbolos e números¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Para recente exemplificação de hipótese de pedido de explícito de votos, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação 0600673-66, Relatoria Min. Maria Cláudia Bucchianeri, publicado no DJe em 13/09/22.

¹⁸⁸ São valiosas, por ter contribuído ativamente para a construção da jurisprudência eleitoral em matéria de propaganda antecipada, as lições de **HENRIQUE NEVES DA SILVA** (2018, p.90): “A partir da redação dada pela Lei 13.165/2015, a jurisprudência do TSE se firmou no sentido de que a configuração da propaganda eleitoral extemporânea exige pedido explícito de voto, não servindo para a sua caracterização, por exemplo, a afixação de adesivos em veículos, com frases de propostas genéricas atreladas à imagem do político; ‘a divulgação de eventual candidatura ou enaltecimento do pré-candidato’; ‘a mera alusão a gestões, com enaltecimento de obras, projetos, qualidades do pré-candidato e outras condutas de divulgação da plataforma política’; ‘a divulgação de mensagem de felicitação à candidata por seu natalício’; ‘a mera menção à possível candidatura’; ‘a veiculação de mensagem com menção à possível candidatura, acompanhada da divulgação do número com o qual o pré-candidato pretende concorrer’; ‘a menção a genéricos apoios políticos.’”

¹⁸⁹ Em sentido diverso, relata **RODRIGO LÓPEZ ZÍLIO** (2024, p.441): “Para o TSE, a publicação em perfil de rede social da figura da urna eletrônica com o número do candidato na tela e, em evidência, a tecla ‘confirma’ configura propaganda antecipada, revelando evidente pedido explícito de voto (AgR-REspEI n.º 0600222-59/SE – j. 17.06.2022 – DJe 27.06.2022).”

Argumenta-se, nesse ínterim, que a Justiça Eleitoral deveria se abster de interpretações extensivas e demasiadamente elásticas concernentes a expressão de “pedido explícito de votos”. Cinco são, grosso modo, as fundamentações em defesa desta premissa restritiva¹⁹⁰. Argui-se, primeiramente, que a comunicação política demanda, por essência, uma hermenêutica positiva, uma vez que se estar a manipular com direitos fundamentais, os quais devem ser, sempre que possível, maximizados. Arrazoa-se, em segundo plano, que o Código Eleitoral consagra a aplicação finalística da norma, a qual deve ser interpretada em consonância aos fins e resultados que a dirigem, dentre os quais a liberdade de expressão e informação¹⁹¹. Aduz-se, em sequência, que o legislador foi inequívoco ao preconizar a exigência do pedido explícito, não competindo ao juiz fazer tábua rasa desta legítima opção legislativa, que visa compensar o encurtamento do período eleitoral. Sustenta-se, ainda, que a intervenção brusca e paternalista da Justiça Eleitoral no campo da comunicação política vai de encontro à autonomia do eleitor, subestimando, em muito, sua capacidade de escolha e decisão. Salienta-se, por fim, que é vital para a democracia garantir a possibilidade de novos políticos tornarem-se conhecidos, sob pena de neutralizar o direito à oposição e inviabilizar o processo de renovação no poder¹⁹².

Há de se convir, por outro lado, que não se pode resumir as hipóteses de caracterização de propaganda eleitoral antecipada à simples verificação de uma frase composta pelo verbo votar, conjugado no imperativo¹⁹³. Se assim fosse, o controle judicial da propaganda até mesmo deveria ser automatizado, dada a total supressão do arbítrio do julgador para se decidir em sentido contrário. Não aparenta, todavia, ter sido essa a opção consagrada pelo legislador. Adotar uma premissa medial, portanto, parece-nos razoável: nem pela literalidade, nem pela total amplitude da norma, que deve ser aplicada no sentido que conduzir à otimização de seu princípio subjacente, qual seja a proteção da igualdade de oportunidades entre os candidatos.

¹⁹⁰ Confira-se, nesse sentido, a posição de **LUIZ FUX, CARLOS FRAZÃO E FREDERICO ALVIM** (2018, p.25): “Em conclusão, tendo-se assentado (i) a ausência de previsão legal e (ii) a falta de espaço interpretativo apto à legitimação de uma posição contrária, argui-se que por ‘explícito’ deve-se entender, apenas e tão somente, o pedido formulado ‘de maneira clara e subentendida’ (ALVIM, 2016, p.302), excluindo-se, consequentemente, do espectro de alcance do comando proibitivo toda a sorte de mensagens indiretas ou equívocas, dessa forma reputando-se absolutamente lícito o uso dos chamados *símbolos eleitorais distintivos*, como *slogans*, signos visuais, cores e números de candidatos e partidos”.

¹⁹¹ Código Eleitoral de 1965, art.219: “Na aplicação da lei eleitoral o juiz atenderá sempre aos fins e resultados a que ela se dirige, abstendo-se de pronunciar nulidades sem demonstração de prejuízo.”

¹⁹² É interessante, nesse sentido, a ponderação de **OLIVAR CONEGLIAN** (2022, p.266): “O tema ‘propaganda eleitoral antecipada’ está coberto do pelo manto da insensatez. É certo que existe um tempo legal para se fazer propaganda, mas também é certo que o político precisa se expor, deve se mostrar aos eleitores para se tornar conhecido. Proibir isso é como proibir o político de existir. Não se concebe que o político fique em casa, quietinho, até a convenção, onde lança como candidato, é aprovado e volta para casa para esperar o 16 de agosto.”

¹⁹³ Obtempera, nesse sentido, **HENRIQUE NEVES DA SILVA** (2018, p.98): “A partir da claridade da lei, a discussão cede. O que se mostra possível, apenas, é definir o que seria um pedido explícito de votos, a partir de critérios objetivos, pois, evidentemente, a explicitação requerida não pode ser resumida a uma frase comum composta apenas pelo verbo votar conjugado no imperativo.”

Filiamo-nos, portanto, às vozes na doutrina que defendem ser mister ponderar uma miscelânea de critérios objetivos para a caracterização e, conseqüentemente, para a punição desta irregularidade temporal, dentre os quais cumpre cotejar: (i) a linguagem da propaganda; (ii) o suporte modal; (iii) os custos; (iv) o alcance e a repercussão; (v) a possibilidade de réplica; (vi) quem a emitiu; (vii) quando foi veiculada; e (viii) por quanto tempo produziu efeitos¹⁹⁴. A análise da propaganda eleitoral antecipada, com efeito, não pode ser reduzida tão somente à linguagem empregada na peça publicitária, apesar de inevitavelmente iniciar por esse exame. Se a linguagem não é eleitoral, enfatiza-se, não subsistem razões para escrutinar, pelo menos não no campo especializado da Justiça Eleitoral, a peça publicitária inquinada. O ponto inflexão, mais uma vez, reside na percepção da linguagem eleitoral, a qual nem sempre está tão explícita e, com frequência, disfarçar-se sob as vestes da propaganda institucional e partidária.

Dentre o arsenal de artimanhas rebuscadas e não tão explícitas de convencimento, salta aos olhos, primeiramente, o uso das intituladas palavras mágicas (*magic words*), que substituem com a mesma – senão com maior – efetividade persuasiva, o pedido literal de votos. No campo da jurisprudência comparada, a Suprema Corte dos Estados Unidos foi instada a se manifestar lateralmente sobre o tema quando da apreciação do caso *Buckley vs. Valeo* (1976), entendendo que as seguintes expressões integram o rol de palavras mágicas, como se pedido explícito de voto fossem: “eleja”; “apoie”; “fure sua cédula para”; “Fulano para Congresso”; “vote contra”; “derrote”; “rejeite”¹⁹⁵. O Tribunal Superior Eleitoral, em igual medida, teve de enfrentar o assunto no célebre julgamento envolvendo o município de Várzea Grande/SP, oportunidade em que se entendeu, por apertada maioria simples, que a expressão “essa família apoia” não caracterizaria pedido explícito de votos¹⁹⁶. Trata-se, sem tergiversação, de uma temática assaz controvertida, que diverge opiniões por estar embebida de subjetivismo e de suposição teórica.

¹⁹⁴ Deve-se referenciar, no ponto, a obra de **ALINE OSÓRIO** (2017, p.196), quem melhor sistematizou os critérios: “É preciso estabelecer critérios capazes de conferir alguma objetividade ao exame do rompimento da paridade de armas, a partir da consideração de elementos como: (i) o meio de comunicação ou o veículo utilizado, (ii) os custos incorridos para a veiculação, (iii) o alcance e a repercussão da mensagem, (iv) a possibilidade de outros pré-candidatos divulgarem mensagem semelhante, em igualdade de condições, (v) o emissor, (vi) a data da sua divulgação e (vii) o tempo de permanência, entre outras circunstâncias.”

¹⁹⁵ Confira-se, no original: “This construction would restrict the application of §608 (e) (1) to communications containing express words of advocacy of election or defeat, such as “vote for,” “elect,” “support,” “cast your ballot for,” “Smith for Congress,” “vote against,” “defeat,” “reject.””. Vide: UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of the United States. *Buckley vs. Valeo* (1976). Voto *per curiam*. p.44.

¹⁹⁶ Confira-se trecho do voto do Relator Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto: “Mais uma vez recorrendo ao magistério da autora antes citada, à Justiça Eleitoral caberá a análise pormenorizada, à luz da utilização, na peça publicitária, de “palavras mágicas” como “vote em”, “vote contra”, “apoie”, “derrote”, “eleja”, ou outras expressões congêneres, a exemplo do que decidido por esta Corte no julgamento do AgR-AI nº 29-47/MG, de relatoria do e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. In casu, tendo em vista o contexto em que foi utilizada, nem sequer a expressão “ESSA FAMÍLIA APOIA” caracteriza o pedido explícito de votos, como defende o agravante.” Vide: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 9-24. Relator Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, publicado no DJe em 22/08/2018.

No que concerne às dissimulações da linguagem eleitoral, insta alertar que não são raras as vezes em que a propaganda eleitoral se transveste da roupa da propaganda partidária¹⁹⁷ ou assume aparência de propaganda institucional¹⁹⁸ no afã de granjear votos prematuramente, em franco atentado à paridade de armas. A repreensão, nestes casos, deve ser ríspida e exemplar, à medida em que se está diante de subversão de mecanismos que cumprem uma função social – seja no fomento da dialética ideológica, seja na publicidade dos atos de governo – em egoístico proveito eleitoreiro antecipado, com arrepio da igualdade de chances entre os candidatos. Não por acaso, tratou o legislador de plasmar, explicitamente, ser considerada propaganda eleitoral a convocação das redes de radiodifusão pelos atores institucionais para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições¹⁹⁹.

Mister, outrossim, consignar que, por simetria e coerência sistêmica, também são proscritas na fase da pré-campanha, modalidades que se encontram vedadas na fase ordinária da propaganda eleitoral. Nada obstante a ausência de pedido explícito de voto, não se afigura possível, por exemplo, a fixação de *outdoor* que estampe promoção pessoal de pré-candidato²⁰⁰.

A partir da incorporação dos entendimentos jurisprudenciais supracitados, notadamente acerca do uso das palavras mágicas (*magic words*) e do emprego de meios proscritos na pré-campanha, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou, no exercício de sua atividade regulamentar, as Resoluções nº 23.671/2021 e 23.732/2024, que alteraram a Resolução nº 23.610/2019, para redefinir o conceito de propaganda eleitoral antecipada, de modo mais completo e aparelhado. Definiu-se, então, ser propaganda antecipada aquela: (i) divulgada extemporaneamente; e que (ii.a) contenha pedido explícito de voto, podendo ser inferido também a partir de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo (*magic words*); ou que (ii.b) veicule conteúdo eleitoral em local ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha²⁰¹.

¹⁹⁷ Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 060055030/BA, Relator Min. Benedito Gonçalves, publicado no DJe em 18/04/2023; Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 219–25/SP, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, DJe de 9/10/2017.

¹⁹⁸ Confira-se nesse sentido: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 152491/PR, Relator Min. Luiz Fux publicado no DJe em 16/04/2015; Agravo Regimental em Representação 14392, Relator Min. Admar Gonzaga, Relator designado Min. Gilmar Mendes, publicado no DJe em 11/06/2014.

¹⁹⁹ Lei 9.504/97, art. 36-B: “Será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições.”

²⁰⁰ Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 060072316/MA, Relator Min. Antonio Carlos Ferreira, publicado no DJe em 30/10/2024; Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 060115642/AL, Relator Min. Floriano de Azevedo Marques, publicado no DJe em 02/08/2024; Recurso Especial Eleitoral 0600227-31, Relator Min. Edson Fachin, publicado no DJe em 02/10/2019.

²⁰¹ Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 3º-A: “Considera-se propaganda antecipada passível de multa aquela divulgada extemporaneamente cuja mensagem contenha pedido explícito de voto, ou que veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha. Parágrafo único:

Verifica-se, pois, duas variações de propaganda antecipada, as quais sujeitam o responsável e o candidato beneficiado, caso comprovado seu conhecimento prévio, ao pagamento de multa pecuniária arbitrada entre cinco e vinte e cinco mil reais ou equivalente ao custo, se superior.²⁰²

Trata-se, em verdade, de uma definição mais objetiva e robusta, a qual, todavia, está eivada de uma incompletude e padece de mácula insanável. No que concerne, primeiramente à incompletude, observa-se que a definição nada fala sobre a propaganda negativa antecipada, a qual se encontra igualmente proscriita no ordenamento jurídico e, inclusive, urge pela fixação de métricas decisórias, haja vista a coexistência de decisões, no mínimo, contraditórias²⁰³. No que atine, por fim, à mácula insanável, há de se convir que a Resolução extrapola o conteúdo da norma, fixando critérios para a caracterização de propaganda eleitoral que não se encontram explicitamente positivados pelo legislador. Ao ir além, pois, do conteúdo positivado na norma eleitoral, restringindo direitos e ampliando sanções, a Resolução incorreu, ao que tudo indica, em violação ao princípio da legalidade. Não se desconhece a virtuosidade das alterações, mas apenas obtempera-se sobre a via eleita para vedação da propaganda formalmente antecipada.

Eis descortinado, ainda que de maneira sumária, o atual estado da arte da propaganda eleitoral antecipada. À guisa de consolidação, rememora-se que a propaganda antecipada é aquela veiculada extemporaneamente, antes do dia 16 de agosto, e que apresenta pedido explícito de voto, inclusive por meio de *magic words*, ou difunde conteúdo eleitoral através de modalidade proscriita. A propaganda antecipada, com efeito, pode ser tanto positiva quanto negativa e seus responsáveis são punidos com a aplicação de multa pecuniária, não descartado eventual abuso de poder. Não configura, propaganda antecipada, pela via transversa, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os demais atos de apoio ou proselitismo político, desde que não envolva pedido explícito de voto. Sublinha-se que essa permissividade é, de certa forma, intencional para compensar o encurtamento das campanhas e, assim, tentar oxigenar a dialogicidade democrática. É o que cumpria sintetizar.

O pedido explícito de voto não se limita ao uso da locução “vote em”, podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo.”

²⁰² Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 2º: “A propaganda eleitoral é permitida a partir de 16 de agosto do ano da eleição. [...] § 4º A violação do disposto neste artigo sujeitará quem for responsável pela divulgação da propaganda e quem for beneficiária(o), quando comprovado o seu prévio conhecimento, à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.”

²⁰³ Para ficar apenas em dois exemplos, rememora-se, primeiramente, que o TSE entendeu, nas Eleições de 2022, pela configuração de propaganda irregular, exibida no horário gratuito, na qual atribuía-se ao adversário político as pechas de “ladrão” e “corrupto”, por configurar imputação de crime e malferir a presunção de inocência. Em outro caso referente às mesmas eleições e envolvendo os mesmos atores políticos, entendeu o TSE que as imputações de “genocida”, “fascista” e “miliciano” não configurariam sequer propaganda negativa antecipada, mas tão somente crítica política ácida. Confirmam-se, respectivamente, os dois precedentes citados: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação 0601416-76, Relatoria Min. Paulo de Tarso Sanseverino, publicado no DJe em: 20/10/2022; Representação 0600675-36, Relatora Min. Cármen Lúcia, Publicada no DJe em: 24/11/2023;

2.1.1 PROPAGANDA ELEITORAL ATRASADA

A propaganda eleitoral atrasada, como assim nos parece ser razoável intitular, é aquela extemporaneamente exercida após a inauguração do período de silêncio eleitoral, o qual inicia-se na véspera ou no próprio dia de votação, a depender da modalidade de propaganda. Alcinham-se atrasadas, portanto, as empreitadas de convencimento eleitoral perpetradas para além do marco de encerramento da propaganda, as quais conspurcam o momento de calma reservado ao eleitor para a ponderação sossegada de ideias, propostas, fatos e quaisquer outras informações necessárias à formação de um juízo valorativo esclarecido acerca dos candidatos. A perfectibilização do sufrágio responsável e consciente perpassa inevitavelmente pela reflexão prévia dos eleitores, que obsta a tomada de decisões impulsivas e precipitadas, razão pela qual muito se justifica a restrição da liberdade de expressão às vésperas e no dia do pleito eletivo.

A proibição relativa à propaganda eleitoral atrasada, para além da louvável contribuição em favor da lucidez do sufrágio, entremostra-se, ademais, adequada por contribuir para a ordem dos trabalhos eleitorais e por ser imprescindível à plena funcionalidade do direito de resposta. No que tange, primeiramente, à ordem nos trabalhos eleitorais, é inegável que a proscrição à atividade propagandística concorre ativamente para a manutenção de um clima desejável de tranquilidade e urbanidade nos arredores das seções eleitorais, prevenindo e mitigando, destarte, a eclosão de altercações que transtornariam o exercício do sufrágio democrático. Consta-se, ainda, que a possibilidade de divulgação de propagandas (mal-intencionadas) às vésperas da eleição poderia dar azo a lesões de dano irreparável, uma vez que não se verificaria tampo hábil para a concessão de direito de resposta apto a neutralizar a ofensa antes do pleito, haja vista que o ofensor dispõe de um de prazo vinte e quatro horas para apresentar defesa²⁰⁴, o qual poderia ser integralmente disposto para fazer letra morta da garantia constitucional²⁰⁵.

Assentada está a importância da proibição da propaganda eleitoral às vésperas do pleito, a qual não se resume somente a racionalização do sufrágio criticada por parcela da doutrina²⁰⁶.

²⁰⁴ Lei 9.504/97, Art. 58: “A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social. [...] § 2º Recebido o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o ofensor para que se defenda em vinte e quatro horas, devendo a decisão ser prolatada no prazo máximo de setenta e duas horas da data da formulação do pedido.”

²⁰⁵ Constituição Federal de 1988, art. 5º: [...] “V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;”

²⁰⁶ Nesse sentido, argumenta **ALINE OSÓRIO** (2017, p.209), forte em Michael Walzer, que é impossível dissociar razão de emoção, não sendo adequada, portanto, a restrição da liberdade de expressão às vésperas do pleito para garantir a autenticidade do voto, *verbis*: “Por isso, não se pode desconsiderar que o calor e a agitação que são produzidos pelas campanhas e pela veiculação da propaganda eleitoral sejam capazes de viciar a manifestação de vontade dos eleitores, impedindo-os de fazer uma escolha de voto informada ou ‘racional’. Mais uma vez, é preciso confiar na capacidade de julgamento dos cidadãos. Somente assim se poderá garantir que eles tenham efetiva

Verifica-se que o legislador foi venturoso ao preconizar, rispidamente, ser crime eleitoral, punível com detenção e multa pecuniária, a divulgação de qualquer espécie de propaganda por partidos políticos ou seus candidatos no dia da eleição. Além do mais, restam explicitamente proscritos na data do pleito: (i) o uso de alto-falantes e amplificadores de som; (ii) a promoção de comício ou carreata; (iii) a arregimentação de eleitores; (iv) a propaganda de boca de urna; (v) a publicação de novos conteúdos nas redes sociais; (vi) a contratação de novo serviço de impulsionamento; (vii) a distribuição de material gráfico; e (viii) a realização de caminhada ou passeata; (ix) o trânsito de carro de som divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos²⁰⁷.

No que atine à propaganda difundida nos meios tradicionais de comunicação em massa, as restrições são ainda mais severas, iniciando-se o período de silêncio na véspera do pleito. Dessa forma, após a antevéspera do dia da eleição, proscreeve a legislação: (i) a divulgação de propaganda paga na imprensa²⁰⁸; (ii) a veiculação de propaganda nas cadeias de rádio e de televisão²⁰⁹; (iii) realização de debates nas cadeias de rádio e de televisão²¹⁰. É pertinente colacionar, ademais, que o Tribunal Superior Eleitoral, em sede de referendo de pedido liminar pleiteado em ação de investigação judicial que apurava abuso dos meios de comunicação, decidiu por expedir recomendação para que os candidatos à Presidência da República, nas Eleições Gerais de 2022, abstivessem-se de conceder entrevistas e manifestações orais, com cobertura midiática, durante o horário de votação, sob pena de tipificar propaganda atrasada²¹¹.

liberdade para processar todas as informações recebidas e formular seus julgamentos. Conclui-se, assim, que atual conformação do silêncio eleitoral não é adequada para garantir a *autenticidade do voto*.”

²⁰⁷ Lei 9.504/97, art. 39, § 5º: “Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR: I - o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreata; II - a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna; III - a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos. IV - a publicação de novos conteúdos ou o impulsionamento de conteúdos nas aplicações de internet de que trata o art. 57-B desta Lei, podendo ser mantidos em funcionamento as aplicações e os conteúdos publicados anteriormente. [...] §9º: Até as vinte e duas horas do dia que antecede a eleição, serão permitidos distribuição de material gráfico, caminhada, carreata, passeata ou carro de som que transite pela cidade divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos.”

²⁰⁸ Lei das Eleições, art. 43: “São permitidas, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide. [...] § 2º A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior.”

²⁰⁹ Lei das Eleições, art.47: “As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.”

²¹⁰ Resolução TSE n. 23.610/2019, art. 46: “Em qualquer hipótese, deverá ser observado o seguinte: IV - no primeiro turno, o debate poderá estender-se até as 7h (sete horas) da sexta-feira imediatamente anterior ao dia da eleição e, no caso de segundo turno, não poderá ultrapassar o horário de meia-noite da sexta-feira imediatamente anterior ao dia do pleito.”

²¹¹ Confira-se trecho da ementa: “8. Por outro lado, sob a ótica da normalidade eleitoral, mostra-se adequado expedir recomendação a ambas as coligações e seus candidatos, no sentido de, em respeito à liberdade do voto, se

O legislador houve por preconizar, outrossim, que a manifestação de preferência política do eleitor é permitida no dia das eleições, mas deve ser sóbria, silenciosa e individual. Admita-se, então, tão somente o uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos²¹². Essa flexibilização, por óbvio, não se aplica a serventuários, fiscais e convocados pela Justiça Eleitoral, os quais, por dever de imparcialidade, não podem expressar qualquer manifestação de apoio durante os trabalhos prestados²¹³. Por mais contraditório que possa ressoar, até o término do horário de votação, são vedadas no dia da “festa da democracia”: (i) as aglomerações de pessoas com vestuário padronizado e (ii) manifestação de apoio coletivo, com ou sem uso de veículos²¹⁴. Tratam-se, ao nosso ver, de restrições legítimas à propaganda eleitoral e à liberdade de expressão, à medida em que decerto contribuem para a higidez e para lisura do pleito eleitoral.

O desacatamento ao silêncio eleitoral tem cada vez mais angariado relevância na jurisprudência da Justiça Eleitoral. Rememora-se que, em 2021, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu por cassar o mandato e tornar inelegível Fernando Francischini, deputado federal eleito com mais de quatrocentos mil votos, por entender configurado abuso de poder político e de autoridade, consubstanciado na transmissão de *live*, iniciada quando faltavam vinte e dois minutos para o encerramento da votação no primeiro turno, em que (a) divulgou notícias falsas e sabidamente inverídicas acerca da lisura do pleito; e (b) fez propaganda pessoal e partidária²¹⁵.

atentarem para o período de reflexão dos eleitores e à vedação de “divulgação de qualquer espécie de propaganda”, o que abrange a veiculação de mensagens eleitorais, durante o horário de votação, em entrevistas ou manifestações que recebam cobertura midiática. 9. Medida de caráter profilático, que se adota sem prejuízo da apuração de ilícitos, pelos meios cabíveis, em caso de condutas desviantes.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. AIJE 0601382-04.2022, Relatoria Min. Benedito Gonçalves, publicado no DJe em 29/10/2022.

²¹² Lei 9.504/97, art. 39-A, *caput*: “É permitida, no dia das eleições, a manifestação individual e silenciosa da preferência do eleitor por partido político, coligação ou candidato, revelada exclusivamente pelo uso de bandeiras, broches, dísticos e adesivos.”

²¹³ Lei 9.504/97, art. 39-A, §2º: “No recinto das seções eleitorais e juntas apuradoras, é proibido aos servidores da Justiça Eleitoral, aos mesários e aos escrutinadores o uso de vestuário ou objeto que contenha qualquer propaganda de partido político, de coligação ou de candidato. §3º Aos fiscais partidários, nos trabalhos de votação, só é permitido que, em seus crachás, constem o nome e a sigla do partido político ou coligação a que sirvam, vedada a padronização do vestuário.”

²¹⁴ Lei 9.504/97, art. 39-A, §1º: “É vedada, no dia do pleito, até o término do horário de votação, a aglomeração de pessoas portando vestuário padronizado, bem como os instrumentos de propaganda referidos no *caput*, de modo a caracterizar manifestação coletiva, com ou sem utilização de veículos.”

²¹⁵ Confira-se trechos da ementa: “3. A hipótese cuida de *live* transmitida ao vivo em rede social, quando em curso a votação no primeiro turno, para mais de 70 mil internautas, e que até 12/11/2018 teve mais de 105 mil comentários, 400 mil compartilhamentos e seis milhões de visualizações. O recorrido – que exercia o cargo de Deputado Federal – noticiou a existência de fraudes em urnas eletrônicas e outros supostos fatos acerca do sistema eletrônico de votação. [...] 19. Os dividendos angariados pelo recorrido são incontroversos. A *live* ocorreu quando a votação ainda estava aberta no Paraná, ao passo que o acesso à internet ocorre de qualquer lugar por dispositivos móveis, reiterando-se que a transmissão foi assistida por mais de 70 mil pessoas, afóra os compartilhamentos do vídeo. [...] 21. Gravidade configurada pela somatória de aspectos qualitativos e quantitativos (art. 22, XVI, da LC 64/90). O ataque ao sistema eletrônico de votação, noticiando-se fraudes que nunca ocorreram, tem repercussão nefasta na legitimidade do pleito, na estabilidade do Estado Democrático de Direito e na confiança dos eleitores nas urnas eletrônicas, utilizadas há 25 anos sem nenhuma prova de adulterações. Além disso, reitera-se a audiência de mais de 70 mil pessoas e, até 12/11/2018, mais de 400 mil compartilhamentos, 105 mil comentários e seis milhões de visualizações. [...] 23. Recurso ordinário provido para cassar o diploma do recorrido e declará-lo

Em outro caso igualmente recente, levado a julgamento em 2019, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral que a proscrição atinente à divulgação de propaganda eleitoral no dia da eleição é abrangente e generalizante, de forma a proibir, também, o envio massivo de mensagens (SMS) por candidato a potenciais eleitores, no dia da eleição²¹⁶. Sem adentrar no acerto das decisões, extrai-se que a vedação à propaganda atrasada tem sido levada a sério no controle judicial, não devendo, portanto, ser menoscabada na doutrina, afinal, é perniciosa tanto quanto a antecipada.

2.2. IRREGULARIDADES FORMAIS

A modulação formal da propaganda eleitoral consubstancia, sem rodeios, imperativo irradiado pelos princípios da igualdade e da responsabilidade, os quais esculpem bordas e criam limites sobre a liberdade de expressão, no afã de imprimir competitividade à contenda eletiva. Eleições hígdas e sinceras pressupõem, em verdade, não apenas que as formas de propaganda estejam igualmente disponíveis a todos os candidatos, mas efetivamente que todos os candidatos disponham de capacidade para usufruírem igualmente das formas disponibilizadas. A propaganda eleitoral, ademais, não pode ser manejada irresponsavelmente, com emprego de formas que estorvem o controle judicial ou atentem contra a normalidade da estética urbana. Cumpre ao legislador, destarte, extirpar do campo da disponibilidade todos os modos de uso irresponsável e todos os meios de propaganda que apenas alguns candidatos podem exercer.

A teleologia subjacente à imposição de limitações formais à propaganda eleitoral, por conseguinte, é multifacetada. Intenta-se, sob um primeiro ângulo, aplainar os desníveis de abonação financeira entre os candidatos, evitando, em caráter preventivo, infiltrações de abuso de poder econômico, através de gastos exorbitantes e dispendiosos com propaganda eleitoral. Almeja-se, de outro lado, obstar que os meios de propaganda eleitoral disponíveis sejam manejados de modo patogênico, a embaraçar a responsabilização dos infratores ou a deturpar a civilidade urbana. Trata-se, portanto, de limitações que guardam uma nobre razão de existir, nada obstante aparentem ser, por algumas vezes, arbitrárias ou exageradamente técnicas.

inelegível (art. 22, XIV, da LC 64/90), com imediata execução do aresto, independentemente de publicação, e recálculo dos quocientes eleitoral e partidário.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral 0603975-98.2018/PR, Relator Min. Luis Felipe Salomão, publicado no DJe em 10/12/2021.

²¹⁶ Confira-se trechos da ementa: “9. O envio de mensagens por SMS no dia das eleições é alcançado pelo tipo penal do art. 39, § 50, III, da Lei n. 9.504/1 997. A norma penal veda a realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral no dia das eleições. Sobre a questão, o TSE já entendeu pela tipicidade da conduta, assentando que a regra contida no art. 57-13, III, da Lei n.º 9.504/1997, invocada pelo recorrente, está restrita à propaganda realizada pela Internet, não alcançando o envio de mensagens de texto entre aparelhos telefônicos. Precedentes. [...] 14. Recursos especiais dos réus a que se nega provimento. Recurso especial eleitoral do Ministério Público Eleitoral a que se dá parcial provimento. Prejudicada a ação cautelar ajuizada pelo réu Gilmar Sossella com o objetivo de atribuir efeito suspensivo a seu recurso especial.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 1011/RS, Relator Min. Luís Roberto Barroso, publicado no DJe em 13/02/2019.

As irregularidades formais da propaganda eleitoral, com efeito, podem, ao nosso ver, ser pedagogicamente cindidas em dois abrangentes conjuntos, os quais, adianta-se, não são estanques, nem herméticos. O primeiro grupo engloba as irregularidades de meio, a partir das restrições pertinentes às modalidades e aos suportes válidos para a realização da propaganda eleitoral. A segunda categoria atine às irregularidades de modo, tendo por métrica os tipos de custeio e as tecnicidades que orientam a maneira legal como deve ser feita a propaganda. Apenas para fins doutrinários, intitular-se-á, então, *propaganda eleitoral por meio irregular* aquela que incidir em alguma das vedações de modalidade, enquanto receberá a alcunha de *propaganda eleitoral de modo irregular* aquela que contrariar a maneira tecnicamente escorreita para a veiculação. Há de se salientar, entretanto, que lei mistura meio e modo, criando zonas de penumbra que deixam a classificação mais didática do que propriamente científica.

2.2.1 PROPAGANDA ELEITORAL POR MEIO IRREGULAR

A propaganda eleitoral por meio irregular é, em dicção objetiva, aquela veiculada por intermédio de um suporte proscrioto pela legislação eleitoral, no afã de extirpar eventuais abusos de poder e de asseverar a autenticidade do sufrágio. Duas são, portanto, as razões mais evidentes a justificar a exclusão de determinada modalidade de propaganda na seara eleitoral, a saber: (a) a contenção preventiva do abuso de poder econômico, político e comunicativo, que macula a igualdade na corrida eleitoral; e (b) a proteção ao voto livre, consciente e escrupuloso, o qual não se encontra sugestionado pela força da violência ou pelo oferecimento de vantagens ilícitas. Os meios irregulares de propaganda, destarte, devem ser enxergados sob essa dupla ótica.

No que concerne, precipuamente, aos meios de propaganda que poderiam dar azo a abusos de poder econômico, entendeu o legislador por proscrever, como artifícios de persuasão eleitoral: (i) a contratação de *outdoors*, inclusive eletrônicos²¹⁷ ou a criados por justaposição (intitulado "*efeito outdoor*")²¹⁸; (ii) a realização de *showmícios*, ou eventos assemelhados com a apresentação de artistas²¹⁹; e (iii) a utilização de trios elétricos, salvo para sonorização de comícios²²⁰. Tratam-se todas, indubitavelmente, de modalidades de propaganda bastante

²¹⁷ Lei 9.504/97, art. 39 § 8º: "É vedada a propaganda eleitoral mediante outdoors, inclusive eletrônicos, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, as coligações e os candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)."

²¹⁸ A jurisprudência do TSE, ademais, proscreve propagandas eleitorais que causem "efeito outdoor" através da justaposição de cartazes ou painéis menores. Confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 0600888-69/RO, Rel. Min. Edson Fachin, publicado no DJe em 09/09/2019.

²¹⁹ Lei 9.504/97, art. 39 § 7º: "É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral."

²²⁰ Lei 9.504/97, art. 39 § 10: "Fica vedada a utilização de trios elétricos em campanhas eleitorais, exceto para a sonorização de comícios."

onerosas, cuja disponibilidade na corrida eleitoral implicaria, por certo, no beneficiamento dos candidatos com maior poder aquisitivo, em franco prejuízo àqueles que não dispõem de vultosas reservas financeiras. O sucesso na contenda propagandística, por princípio, não pode se resumir ao patrimônio financeiro de que dispõe cada candidato. Propaganda eleitoral, repita-se, não é publicidade, razão pela qual a conquista do voto não admite meios megalomaniacos²²¹.

Na mesma linha de contenção de abusos, mas agora divisando refrear os abusos de autoridade e de poder político, prescreve o legislador ser vedada a propaganda eleitoral: (i) nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, a exemplo dos táxis, bancas de jornal e torres de telefonia; (ii) nos bens públicos²²², incluindo postes de iluminação, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus, bem como exposição em vias públicas de placas, estandartes, faixas, cavaletes e bonecos²²³; (iii) nos bens de uso coletivo, contemplando também os espaços privados de livre acesso à população, como centros comerciais, *shoppings*, cinemas, templos, clubes, e estádios²²⁴; e (iv) em sítios eletrônicos oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta²²⁵.

A propaganda eleitoral, com efeito, deve se alforriar das amarras institucionais, sob risco de privilegiar os interesses daqueles que já se encontram no exercício da máquina pública. Permitir a veiculação de propaganda eleitoral em bens sujeitos ao controle do poder público implicaria, por certo, na disparidade de oportunidades entre os candidatos, em arpejo ao princípio da igualdade. Está-se diante, pois, de proibições venturosas, ao passo em que minoram a influência da autoridade e do poder político, imprimindo competitividade à contenda eleitoral.

²²¹ É oportuno, nesse sentido, **RODRIGO LÓPEZ ZILIO** (2024, p.489) acerca da proibição dos *showmícios*: “Visava-se, por meio de megashows a conquista do eleitorado pela apresentação de um espetáculo de entretenimento, com a contratação de artistas de carisma popular, deixando em plano secundário a apresentação de propostas de campanha. Ao invés de projeto de administração, oferecia-se ao eleitorado um espetáculo de diversão.”

²²² Bens públicos aqui compreendidos de maneira ampla e geral, consoante a definição do Código Civil de 2002, art. 99: “São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.”

²²³ Lei 9.504/97, art. 37: “Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados. §1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais).”

²²⁴ Lei 9.504/97, art. 37, § 4º: “Bens de uso comum, para fins eleitorais, são os assim definidos pela Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil e também aqueles a que a população em geral tem acesso, tais como cinemas, clubes, lojas, centros comerciais, templos, ginásios, estádios, ainda que de propriedade privada.”

²²⁵ Lei 9.504/97, Art. 57-C: § 1º: “É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios: I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; II - oficiais ou hospedados por órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

No que tange, em segundo giro, à proteção à autenticidade do voto, a lei eleitoral impede a realização de propaganda por meio (i) da distribuição de brindes²²⁶, como camisetas e bonés; (ii) do oferecimento de bens ou materiais que proporcionem vantagem material ao eleitor²²⁷, (iii) do sorteio de prêmios, *vouchers* e mercadorias²²⁸; ou de (iv) impresso que emule moeda²²⁹. O voto, frisa-se, deve ser conquistado por ideologias e não comprado através de mercadorias. A propaganda eleitoral, destarte, não pode servir de instrumento à nefasta compra de votos²³⁰, a qual, inclusive, caracteriza crime eleitoral²³¹ e implica na cassação do registro ou diploma²³². Além do mais, não é, por óbvio, meio idôneo para propaganda a (v) a violência ou a ameaça²³³; as quais desnaturaram a vontade livre do eleitor, que é pressuposto para a higidez das eleições.

É interessante observar que a legislação eleitoral enfrenta, por força do princípio da anterioridade que rege o processo eleitoral, a tortuosa incumbência de ter de prognosticar, com antecedência inusual de um ano, quais novos meios de propaganda ostentam potencialidade para deturpar a normalidade das eleições vindouras. Como a arte propagandística encontra-se em perpétua evolução, a partir da incorporação de modalidades e suportes inéditos, a tendência é que o rol de irregularidades formais de meio aumente indefinidamente, competindo ao legislador proscreever, o quanto antes, as formas de propaganda eleitoral que não convêm. Se o legislador, todavia, assim não fizer, rememora-se que o meio deve ser considerado disponível, haja vista que toda a restrição em matéria de propaganda eleitoral deve vir estada em lei.

²²⁶ Sobre brindes, seguem as lições de **OLIVAR CONEGLIAN** (2022, p. 433): “Convém esclarecer que brinde é um objeto com função própria que passa a ter uma segunda função – fazer propaganda eleitoral. O chaveiro serve para guardar chave e para fazer propaganda. Uma régua serve como instrumento para o estudante e para fazer propaganda. Se o objeto possui uma única função – fazer propaganda – não se caracteriza como brinde. Assim, uma flamula com propaganda eleitoral não é brinde, pois possui uma única função, que é a própria propaganda.”

²²⁷ Lei 9.504/97, art. 39 § 6º: “É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.”

²²⁸ Código Eleitoral de 1965, art. 334. “Utilizar organização comercial de vendas, distribuição de mercadorias, prêmios e sorteios para propaganda ou aliciamento de eleitores. Pena - detenção de seis meses a um ano e cassação do registro se o responsável fôr candidato.”

²²⁹ Código Eleitoral de 1965, art. 243: “Não será tolerada propaganda: [...] VII - por meio de impressos ou de objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda;”

²³⁰ Ao comentar sobre a proibição descortinada, é preciso **LUIZ CARLOS DO SANTOS GONÇALVES** (2018, p.229): “Na proibição distribuição de brindes, camisetas, cestas básicas, etc., está a preocupação da famigerada ‘compra de votos’, pratica tradicional da exploração da miséria e ignorância dos eleitores humildes, tipificada criminalmente no art. 299 do Código Eleitoral e civilmente no art. 41-A da Lei das Eleições.”

²³¹ Código Eleitoral de 1965, art. 299: “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita. Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.”

²³² Lei 9.504/97, art. 41-A: “Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.”

²³³ Lei 9.504/97, art. 41-A, § 2º: “As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto.”

2.2.2 PROPAGANDA ELEITORAL DE MODO IRREGULAR

A propaganda eleitoral de modo irregular é aquela que, nada obstante a veiculação em meio lícito, encontra-se em desconformidade com a maneira prescrita pela legislação eleitoral, notadamente por infringir especificidades técnicas ou por empregar modo proscrito de custeio. Além da (a) contingência dos abusos de poder político, econômico e comunicativo, as restrições de modo ainda objetivam (b) facilitar o controle judicial da propaganda, propiciando a real responsabilização dos infratores; e (c) preservar a estética urbanística, obstando a desordem do espaço social²³⁴. Tratam-se, como se verá adiante, de parâmetros que, por vezes, aparentam ser arbitrários, afinal refletem escolhas e convenções deliberadas pelo legislador, as quais nem sempre são passíveis de dedução racional. Fato é que as preferências positivadas vinculam os candidatos, de sorte que, enquanto vigerem, configurarão irregularidade se contrariadas.

No que atine, primeiramente, as irregularidades referentes à forma de custeio, a norma proíbe a veiculação de propaganda eleitoral mediante pagamento: (i) nos bens particulares²³⁵; (ii) no rádio e na televisão²³⁶; e (iii) na internet, com exceção do impulsionamento lícito²³⁷. Não se está diante, pois, de meios proscritos, mas de meios que exigem, para a licitude, a gratuidade. Diferentemente dos demais meios, a propaganda até pode ser paga (iv) na imprensa escrita, mas deve ser comedida e o valor despendido na inserção tem de ser anunciado de forma visível²³⁸. A teleologia subjacente às supracitadas exigências normativas, por evidente, é refrear o abuso de poder econômico, evitando que candidatos abastados comprem espaços artificiais na urbe, com a inundação de propagandas no rádio, televisão, internet, jornais, tabloides e bens privados.

É mister despendar algumas linhas para tratar do regramento concernente ao artifício do impulsionamento, afinal é única forma lícita de propaganda paga na internet. Define-se impulsionamento, em acepção leiga, como serviço ofertado pelos provedores de aplicações

²³⁴ Código Eleitoral de 1965, art. 243: Não será tolerada propaganda: [...] VI - que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos; [...] VIII - que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito;

²³⁵ Lei 9.504/97, art. 37 § 8º: “A veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, sendo vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade.”

²³⁶ Lei 9.504/97, art. 44: “A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta Lei, vedada a veiculação de propaganda paga.”

²³⁷ Lei 9.504/97, art. 57-C: “É vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga na internet, excetuado o impulsionamento de conteúdos, desde que identificado de forma inequívoca como tal e contratado exclusivamente por partidos, coligações e candidatos e seus representantes.”

²³⁸ Lei 9.504/97, art. 43: “São permitidas, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide. “§1º Deverá constar do anúncio, de forma visível, o valor pago pela inserção. §2º A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior.”

sociais para ampliação do alcance e do impacto de conteúdos publicados nos espaços virtuais²³⁹. Cuida-se, destarte, de ferramenta com potencialidade danosa à igualdade entre candidatos, pois é capaz de transformar dinheiro em visibilidade. Cômico dessa periculosidade, o legislador estabeleceu que o impulsionamento: (i) tem de estar inequivocamente identificado; (ii) somente pode ser contratado pelos partidos, coligações, candidatos e seus representantes; (iii) deve ter como provedor empresa com sede e foro no Brasil; e (iv) está restrito à propaganda positiva²⁴⁰. Quanto ao requisito da propaganda positiva, entendeu o Tribunal Superior Eleitoral que não basta que o conteúdo impulsionado não seja negativo, devendo ser necessariamente positivo²⁴¹.

No que importa, em segundo giro, ao favorecimento ao controle judicial e social da propaganda eleitoral, com devida responsabilização dos infratores, entendeu o legislador ser imperativo: (i) o uso da língua nacional²⁴²; (ii) a disponibilização de legendas ou tradução para Linguagem Brasileira de Sinais²⁴³; (iii) a menção ao nome do vice ou suplente, em tamanho não inferior a trinta por cento do nome do titular²⁴⁴; (iv) a identificação do responsável pela confecção, bem como de quem a contratou e a respectiva tiragem da propaganda ²⁴⁵; (v) a comunicação prévia dos sites de campanha à Justiça Eleitoral²⁴⁶; e (vi) a explicitação da

²³⁹ Uma definição mais técnica e precisa pode ser extraída da obra de **DIOGO RAIS, DANIEL FALCÃO E ANDRÉ GIACETTA** (2022, p.55): “Impulsionar um conteúdo significa, de fato, ampliar o seu alcance e audiência mediante pagamento a um provedor de aplicação de internet. Em outras palavras, significa contratar um serviço cujo objetivo é expor determinado conteúdo já publicado (na forma gratuita: um conteúdo orgânico, portanto) a uma audiência mais ampla. Dessa forma, o conteúdo impulsionado sempre estará atrelado a um conteúdo orgânico que lhe antecede.”

²⁴⁰ Lei 9.504/97, art. 57-C: [...] §3º: “O impulsionamento de que trata o caput deste artigo deverá ser contratado diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País, ou de sua filial, sucursal, escritório, estabelecimento ou representante legalmente estabelecido no País e apenas com o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações.”

²⁴¹ Confira-se, nesse sentido, trecho da ementa: “9. Mídia com crítica ácida a adversários políticos e a quem se posiciona de modo diferente em tema de aborto, o que a torna INSUSCETÍVEL de impulsionamento, nos termos do § 3º do art. 57-C da Lei nº 9.504/1997, dispositivo a apenas autorizar a amplificação de conteúdos que tenham "o fim de promover ou beneficiar candidatos ou suas agremiações". BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Referendo na Representação 060130410/DF, Relator Min. Maria Claudia Bucchianeri, publicado em Sessão de 14/10/2022.

²⁴² Código Eleitoral de 1965, art. 242: “A propaganda, qualquer que seja a sua forma ou modalidade, mencionará sempre a legenda partidária e só poderá ser feita em língua nacional, não devendo empregar meios publicitários destinados a criar, artificialmente, na opinião pública, estados mentais, emocionais ou passionais.”

²⁴³ Lei 9.504/97, art. 44 § 1º: “A propaganda eleitoral gratuita na televisão deverá utilizar a Linguagem Brasileira de Sinais - LIBRAS ou o recurso de legenda, que deverão constar obrigatoriamente do material entregue às emissoras.”

²⁴⁴ Lei 9.504/97, art.36, §4º: “Na propaganda dos candidatos a cargo majoritário deverão constar, também, os nomes dos candidatos a vice ou a suplentes de senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular.”

²⁴⁵ Lei 9.504/97, art. 38, §1º: “Todo material impresso de campanha eleitoral deverá conter o número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ ou o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF do responsável pela confecção, bem como de quem a contratou, e a respectiva tiragem.”

²⁴⁶ Lei 9.504/97, art. 57-B: “A propaganda eleitoral na internet poderá ser realizada nas seguintes formas: I - em sítio do candidato, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; II - em sítio do partido ou da coligação, com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet

autoria²⁴⁷, de forma correta²⁴⁸, em postagens efetuadas nos domínios virtuais. As formalidades descortinadas, com efeito, ostentam como propósito garantir que a sociedade não apenas compreenda o que está sendo veiculado, mas tenham em mãos todas as informações necessárias para responsabilização dos infratores em caso de desvirtuamento dos meios de propaganda.

Ainda com o propósito de catalisar a acepção e conferir mínima transparência à propaganda eleitoral, proscreveu o legislador: (i) a aparição de apoiadores em mais de vinte e cinco por cento do tempo da propaganda do candidato²⁴⁹; (ii) a participação de filiados a partidos que tenham formalizado, em segundo turno, apoio a outros candidatos²⁵⁰; (iii) o uso de trucagem²⁵¹, montagem²⁵², computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais; (iv) a menção a pesquisa de intenção de voto com manipulação de dados²⁵³; (v) a promoção de marca ou produto comercial²⁵⁴; e (vi) o uso de simbologia institucional²⁵⁵. Visa-se, destarte, obstar a formação de juízos valorativos inverossímeis, por força de ardis e da inserção de elementos que confundem o eleitorado, induzindo-o a votar a partir da fabricação de uma realidade deturpada.

estabelecido no País; §1º Os endereços eletrônicos das aplicações de que trata este artigo, salvo aqueles de iniciativa de pessoa natural, deverão ser comunicados à Justiça Eleitoral, podendo ser mantidos durante todo o pleito eleitoral os mesmos endereços eletrônicos em uso antes do início da propaganda eleitoral.”

²⁴⁷ Lei 9.504/97, Art. 57-D: “É livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores - internet, assegurado o direito de resposta, nos termos das alíneas a, b e c do inciso IV do § 3º do art. 58 e do 58-A, e por outros meios de comunicação interpessoal mediante mensagem eletrônica. [...] § 2º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).”

²⁴⁸ Lei 9.504/97, Art. 57-H: “Sem prejuízo das demais sanções legais cabíveis, será punido, com multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), quem realizar propaganda eleitoral na internet, atribuindo indevidamente sua autoria a terceiro, inclusive a candidato, partido ou coligação.”

²⁴⁹ Lei 9.504/97, Art. 54. Nos programas e inserções de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o § 1º do art. 53-A, que poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais.

²⁵⁰ Lei 9.504/97, art. 54, §1º: “No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos.”

²⁵¹ Lei 9.504/97, Art. 44, § 4º: “Entende-se por trucagem todo e qualquer efeito realizado em áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.”

²⁵² Lei 9.504/97, Art. 44, § 5º: “Entende-se por montagem toda e qualquer junção de registros de áudio ou vídeo que degradar ou ridicularizar candidato, partido político ou coligação, ou que desvirtuar a realidade e beneficiar ou prejudicar qualquer candidato, partido político ou coligação.”

²⁵³ Lei 9.504/97, Art. 55: “Na propaganda eleitoral no horário gratuito, são aplicáveis ao partido, coligação ou candidato as vedações indicadas nos incisos I e II do art. 45.”

²⁵⁴ Lei 9.504/97, Art. 44, § 2º: “No horário reservado para a propaganda eleitoral, não se permitirá utilização comercial ou propaganda realizada com a intenção, ainda que disfarçada ou subliminar, de promover marca ou produto.”

²⁵⁵ Lei 9.504/97, art. 40: “O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil UFIR.”

Sobejam, outrossim, restrições normativas formuladas à preservação da ordem social e à defesa da estética urbanística, dentre as quais destacam-se as proibições acerca: (i) da fixação de bandeiras permanentes, que dificultem a circulação urbanística²⁵⁶; (ii) da colocação de mesas de distribuição de material de campanha que atravanquem o trânsito de pessoas e veículos²⁵⁷; (iii) da disposição de propagandas em árvores, jardins, muros, cercas e tapumes divisórios²⁵⁸; (iv) do uso de alto-falantes e amplificadores de som durante o horário noturno ou nos arredores de locais sensíveis, que demandam silêncio²⁵⁹; (v) da realização de comícios na madrugada²⁶⁰; (vi) da circulação de carros de som com volume exagerado²⁶¹; (vii) da fixação de adesivos veiculares com dimensões descomedidas ou em locais que embaracem a visibilidade²⁶²; e (viii) do uso de serviços de mensagens que não possibilitem o célere descadastramento do eleitor²⁶³. A disponibilidade da propaganda eleitoral, destarte, não se confunde com falsa autorização para a prática de poluição visual e, tampouco, com licença para a importunação da paz comunitária.

A salvaguarda da higiene urbana e da tranquilidade social, com efeito, justificam a limitação da liberdade de propaganda eleitoral, até mesmo como postulados do bom senso. Não parece razoável, em nome do direito de manifestação e informação, que a população tenha que

²⁵⁶ Lei 9.504/97, Art. 37, § 2º: “Não é permitida a veiculação de material de propaganda eleitoral em bens públicos ou particulares, exceto de: I - bandeiras ao longo de vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos;”

²⁵⁷ Lei 9.504/97, Art. 37, §6º: “É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos.”

²⁵⁸ Lei 9.504/97, Art. 37, § 5º: “Nas árvores e nos jardins localizados em áreas públicas, bem como em muros, cercas e tapumes divisórios, não é permitida a colocação de propaganda eleitoral de qualquer natureza, mesmo que não lhes cause dano.”

²⁵⁹ Lei 9.504/97, Art. 39, § 3º: “O funcionamento de alto-falantes ou amplificadores de som, ressalvada a hipótese contemplada no parágrafo seguinte, somente é permitido entre as oito e as vinte e duas horas, sendo vedados a instalação e o uso daqueles equipamentos em distância inferior a duzentos metros: I - das sedes dos Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das sedes dos Tribunais Judiciais, e dos quartéis e outros estabelecimentos militares; II - dos hospitais e casas de saúde; III - das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento.”

²⁶⁰ Lei 9.504/97, Art. 39, §4º: “A realização de comícios e a utilização de aparelhagens de sonorização fixas são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas, com exceção do comício de encerramento da campanha, que poderá ser prorrogado por mais 2 (duas) horas.”

²⁶¹ Lei 9.504/97, Art. 39 § 11: “É permitida a circulação de carros de som e minitrios como meio de propaganda eleitoral, desde que observado o limite de oitenta decibéis de nível de pressão sonora, medido a sete metros de distância do veículo, e respeitadas as vedações previstas no § 3º deste artigo, apenas em carreatas, caminhadas e passeatas ou durante reuniões e comícios.”

²⁶² Lei 9.504/97, Art. 38: [...] §3º: “Os adesivos de que trata o caput deste artigo poderão ter a dimensão máxima de 50 (cinquenta) centímetros por 40 (quarenta) centímetros. §4º: É proibido colar propaganda eleitoral em veículos, exceto adesivos microperfurados até a extensão total do para-brisa traseiro e, em outras posições, adesivos até a dimensão máxima fixada no § 3º.”

²⁶³ Lei 9.504/97, 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. Parágrafo único. Mensagens eletrônicas enviadas após o término do prazo previsto no caput sujeitam os responsáveis ao pagamento de multa no valor de R\$ 100,00 (cem reais), por mensagem.”

aquiescer com a anarquia durante o período eleitoral. Há de se convir, pois, da necessidade das irregularidades formais de modo, não restando imunes de críticas, todavia, os critérios e as métricas numéricas convencionadas arbitrariamente pelo legislador. Ninguém se posicionaria contra, por exemplo, à proscrição da infausta prática de “derramamento de santinhos” nos arredores dos locais de votação²⁶⁴, por não restarem dúvidas acerca da poluição urbana causada. Estão sujeitos a questionamento, entretanto, as escolhas de matiz técnica e arbitrária, como a área máxima de 0,5m² para propaganda veicular, os 80dB de volume para circulação de carros de som ou o horário de 8h a 24h em que podem ser realizados comícios. São escolhas discricionárias, que, como quaisquer outras escolhas, sempre estarão sujeitas a desaprovações.

Não obstante as críticas individuais acerca das especificidades e tecnicismos da lei, cumpre salientar que é preferível que assim seja, ao invés de deixar ao alvedrio do aplicador da norma especificar o que é propaganda demasiadamente grande, exacerbadamente alta ou veiculada em horário muito tarde. A previsibilidade das regras, em detrimento da maleabilidade dos princípios, mostra-se fundamental no campo das formalidades, para que os candidatos possam orientar suas condutas com segurança jurídica, antevendo e evitando ilícitos. Nada impediria, todavia, que as métricas formais fossem previamente convencionadas pelos próprios atores políticos, de baixo para cima, em diálogo com a sociedade e com os órgãos de controle. Essa ideia será melhor lapidada no último capítulo do presente estudo, como possível alternativa aos arbítrios técnicos legislativos, conferindo dinamicidade e autenticidade à disputa eleitoral.

2.3. IRREGULARIDADES MATERIAIS

A moderação do conteúdo da propaganda eleitoral, por mais melindrosa que possa soar, entremostra-se imprescindível para resguardar a civilidade e autenticidade do prélio eleitoral, evitando que a ágora democrática se transforme em campo bélico ou torneio de enganação. Nada obstante conviva com a crítica contundente e aceite a coexistência de verdades sortidas, a dinâmica política não é um jogo de vale-tudo, em que estão autorizadas imputações degradantes, descasos desinformativos e empreitadas odiosas de subversão da urbanidade²⁶⁵.

²⁶⁴ A prática do “derramamento de santinhos” é proscrita na Lei das Eleições, de maneira genérica, a partir da proibição à divulgação de qualquer espécie de propaganda no dia das eleições (art.39, §5º, III). A Resolução TSE n. 23.610/2019, todavia, trata de vedar a prática no art. 19, §7º: § 7º: “O derrame ou a anuência com o derrame de material de propaganda no local de votação ou nas vias próximas, ainda que realizado na véspera da eleição, configura propaganda irregular, sujeitando-se a infratora ou o infrator à multa prevista no § 1º do art. 37 da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo da apuração do crime previsto no inciso III do § 5º do art. 39 da Lei nº 9.504/1997.”

²⁶⁵ Com primazia pontua **ANDRÉ RAMOS TAVARES** (2024, p.185): “Quando a política se transforma em uma guerra mortal, não há sobreviventes. Também a Democracia desaparece e, com ela, os valores civilizatórios.”

No Direito, os fins não justificam os meios²⁶⁶, razão pela qual nem todo conteúdo veiculado na propaganda eleitoral deve ser albergado pela liberdade de expressão. Não se pode tolerar no contexto eleitoral, com efeito, aquilo que é intolerável fora dele, sob risco de abrir flancos para a própria destruição da tolerância²⁶⁷. Inevitável, portanto, debruçar-se sobre as irregularidades materiais da propaganda eleitoral, sem se olvidar da especial sensibilidade necessária para tanto.

Intitulam-se irregularidades materiais, por conseguinte, aquelas referentes ao conteúdo substancial da propaganda eleitoral, o qual, inobstante o tempo ou a forma de veiculação, se afeiçoa deletério ao sadio debate democrático, por desinformar eleitores, degradar opositores ou degenerar a ordem social. Mostra-se exequível, a nosso sentir, arranjar as propagandas eleitorais que estão contaminadas de irregularidades materiais em três abrangentes categorias didáticas, a saber: (i) *propaganda de desinformação*, que macula a organismo democrático por induzir o eleitorado à formação de juízos fraudulentos de convicção; (ii) *propaganda de degradação*, que estorva o dialogicidade eleitoral por instrumentalizá-la para revanchismos pessoais, por meio da calúnia, injúria e difamação; e (iii) *propaganda de degeneração*, que avilta a serenidade social, com a promoção da violência, da animosidade e da desobediência.

Uma introdução preliminar de cada uma das patologias materiais se afeiçoa oportuna. É fato público e notório, em primeiro plano, que o fluxo informacional teve seu escopo dilatado na modernidade por obra do aprimoramento das telecomunicações²⁶⁸. Encontramo-nos, por todos os lados, inundados de informações, as quais se sobrepõem e, por vezes, se contradizem na tentativa de tornarem-se verdades²⁶⁹. As verdades, com efeito, passam a exalar aromas de incerteza, e o que, até então, aparentava ser sólido, liquefaz-se perante os olhos da sociedade,

²⁶⁶ A premissa de que, em direito, os meios justificam os fins, e não inverso, ganhou fama e vocalidade nos votos e entrevistas do **MIN. MARCO AURÉLIO DE MELLO**. Ao ser perguntado, por exemplo, sobre as expectativas para ano de 2019, que àquela época se aproximava, consignou: “Espero que continuemos na correção de rumos, respeitando a ordem jurídica-constitucional. Que se observe, sempre e sempre, a máxima: em Direito, o meio justifica o fim, e não o inverso. Desejo sorte para o Brasil. Amém.”. Para mais, confira-se: <https://oantagonista.com.br/brasil/marco-aurelio-desejo-sorte-para-o-brasil/>. Acesso em: 13/11.2024.

²⁶⁷ Sobre o paradoxo da tolerância, cumpre transcrever os ensinamentos de **KARL POPPER** (1987, p.289): “a tolerância ilimitada pode levar ao desaparecimento da tolerância. Se estendermos a tolerância ilimitada até àqueles que são intolerantes; se não estivermos preparados para defender uma sociedade tolerante contra os ataques dos intolerantes, o resultado será a destruição dos tolerantes e, com eles, da tolerância.”

²⁶⁸ No ponto, faz-se reminiscência às lições de **PIERRY LEVY** (1999, p.13): “Durante uma entrevista nos anos 50, Albert Einstein declarou que três grandes bombas haviam explodido durante o século XX: a bomba demográfica, a bomba atômica e a bomba das telecomunicações. Aquilo que Einstein chamou de bomba das telecomunicações foi chamado, por meu amigo Roy Ascott (um dos pioneiros e principais teóricos da arte em rede), de ‘segundo dilúvio’, o das informações. As telecomunicações geram esse novo dilúvio por conta da natureza exponencial, explosiva e caótica de seu crescimento. A quantidade bruta de dados disponíveis se multiplica e se acelera.”

²⁶⁹ Sobre a diferença entre informação e verdade, imperioso transcrever **BYUNG-CHUL HAN** (2022, p.96): “A informação é *aditiva* e *cumulativa*. A verdade, por sua vez, é *narrativa* e *exclusiva*. Há superabundância de informação, há lixo de informação. A verdade, por sua vez, não abunda. Não é *abundante*. Opõe-se à informação em múltiplos sentidos. Ela elimina a contingência e a ambivalência. Elevada à narrativa, promove sentido e orientação. A sociedade da informação, em contrapartida, é esvaziada de sentido.”

trazendo consigo a chaga da desinformação²⁷⁰. Distinguir, portanto, fatos de factoides, verdades de mentiras e informações de desinformações torna-se parte da rotina na vida dos cidadãos. Diferente não é no seio eleitoral, exigindo do eleitor redobrada cautela no consumo informativo.

Ao caos informacional já alarmado soma-se, ainda, o disruptivo protagonismo das redes sociais, as quais – seja para bem, seja para mal – insofismavelmente tornaram a vida cotidiana mais caótica²⁷¹. A interação humana passa, no ambiente digital, a ser medida por algoritmos complexos e parâmetros opacos, os quais capturam comportamentos, predileções e sentimentos gregários, traduzindo-os e armazenando-os na forma analítica dos códigos binários²⁷². A correta interpretação desses dados, os quais são produzidos ininterruptamente e em farta abundância, possibilita um acurado prognóstico das vontades, preferências e vulnerabilidades portadas pelos cidadãos, fornecendo mapa pormenorizado para sua manipulação²⁷³. A labuta propagandística, com efeito, reformula-se para incorporar engenheiros de *software* e especialistas em dados, designados à análise e à identificação de padrões comportamentais virtualmente desnudados²⁷⁴. A ameaça à democracia recai, pois, no mau uso dos dados virtuais de que dispõe o homem²⁷⁵.

No que atine, em sequência, à degradação, cumpre rememorar que a propaganda eleitoral desempenha, por princípio, uma função de elucidação comunitária, porquanto é o meio apto a trazer à superfície elementos afundados pelo tempo ou propositalmente afogados pelos

²⁷⁰ A respeito dos medos líquidos, cumpre colacionar os ensinamentos de quem primeiro cunhou a expressão, **ZYGMUNT BAUMAN** (2008, p.8): “O medo é mais assustador quando difuso, disperso, indistinto, desvinculado, desancorado, flutuante, sem endereço nem motivos claros; [...] ‘Medo’ é o nome que damos à nossa *incerteza*: nossa *ignorância* da ameaça e do que deve ser *feito* – do que pode e do que não pode – para fazê-la parar ou enfrentá-la, se cessá-la estiver além do nosso alcance”.

²⁷¹ Essa premissa é originalmente defendida por **YASCHA MOUNK** (2019, p.182), a quem cumpre pelo brilhantismo na íntegra referenciar: “Ainda é cedo demais para dizer, com o benefício de dezenas ou centenas de anos de vida de visão retrospectiva, se isso acabará mudando o mundo para melhor ou para pior. Mas restam poucas dúvidas de que, no curto prazo – ou seja, pelo resto de nossas vidas –, o vai contribuir para um mundo mais caótico.”

²⁷² A conversão de comportamentos humanos em dados é descortinada com profundidade na célebre obra de **GIULIANO DA EMPOLI** (2020, p.144), confira-se: “Pela primeira vez, os comportamentos humanos – que continuavam a ser, até então, fins em si mesmos – começaram a produzir um fluxo maciço de dados. Graças à internet e às redes sociais, nossos hábitos, nossas preferências, opiniões e mesmo emoções passaram a ser mensuráveis. Hoje, cada um de nós se desloca voluntariamente com sua própria “gaiola de bolso”, um instrumento que nos torna rastreáveis e mobilizáveis a todo momento.”

²⁷³ A esse respeito, adverte **YUVAL NOAH HARARI** (2018, p.108), em um futuro não tão distante, que: “No longo prazo, ao reunir informações e força computacional suficiente, os gigantes dos dados poderão penetrar nos mais profundos segredos da vida, e depois usar conhecimento não só para fazer escolhas por nós ou nos manipular, mas também na reengenharia da vida orgânica e na criação de vida inorgânicas”.

²⁷⁴ No que tange à mudança paradigmática da publicidade (e por que não?) da propaganda, sintetiza com perfeição **MARTIN MOORE** (2022, p.191): “Se a publicidade dos velhos tempos era lenta, a digital se movimenta na velocidade da luz. Se ela era abrangente e de massa, a propaganda digital é minuciosamente restrita. Se as empresas de publicidade dos velhos tempos eram povoadas de diretores, contadores e redatores de criação, as empresas digitais contam com engenheiros de software, administradores de sistemas e cientistas de dados.”

²⁷⁵ A esse respeito, oportunas são as ponderações de **DAVID RUNCIMAN** (2019, p.134): “Na versão política do pesadelo, nossa dependência dessa tecnologia nos deixa prontos para sermos explorados. Quem vai nos escravizar não serão os robôs assassinos. Bastam indivíduos inescrupulosos capazes de usar máquinas em seu benefício. Em terra de dependentes de tecnologia, quem navega com esperteza é rei. [...] Se cair nas mãos erradas, o poder dos computadores de apertar nossos botões pode assinalar o fim da democracia.”

adversários políticos. Não se cuida, por conseguinte, de canal para propulsão de agressões egoísticas e revanchismos, restritos à esfera individual dos candidatos, à proporção em que em nada contribuem para esclarecimento social. A propaganda eleitoral não é, portanto, meio de satisfação pessoal, assim como também não é a liberdade de expressão uma licença para ofensa. Trata-se, sem rodeios, de canal de comunicação pública e não de achincalhamentos privados.

A liberdade de expressão, em verdade, não pode ser confundida com liberdade de agressão²⁷⁶, tampouco compreendida como uma autorização genérica para degeneração social. A terceira matiz das irregularidades materiais, não por acaso, circunscreve-se à conjuntura em que a propaganda eleitoral transborda os limites da liberdade de expressão, sendo malversada para disseminação de ideologias violentas, com a consolidação de preconceitos, a propagação de depreciações de gênero e raça, o fomento de animosidades, a instigação de desobediência e a importunação do sossego público. Não se está diante, pois, de propaganda eleitoral, senão de agressão manifesta, que tenta revestir-se do verniz de legalidade como se mera crítica política fosse. São situações alheias ao espectro de proteção da liberdade de expressão, ao passo em que esta não comporta discursos odiosos e intolerantes, tendentes ao extermínio do pluralismo²⁷⁷.

As irregularidades materiais, seja de qual espécie que forem, laceram o próprio âmago do processo eleitoral, em frontal atentado às métricas mínimas de civilidade. São as deturpações por excelência: vulnerações sensacionalistas e escandalosas que despertam o fascínio dos eleitores e atraem para si os holofotes midiáticos. Não se está a lidar com aspectos temporais teóricos ou com particularidades formais abstratas, mas propriamente com conteúdo concreto, tangível e palpável, o que, *per se*, desperta maior interesse da sociedade, amplificando a ressonância das peças publicitárias eivadas e, como consequência, intensificando seus danos. O controle judicial das irregularidades materiais, antecipa-se, deve ser célere e exemplar, todavia, impõe-se que ele seja o mais sóbrio, pontual e circunspeto, afinal, está-se a intervir ativamente no mercado de ideias, tolhendo manifestações desvirtuadas, mas decerto cativantes.

²⁷⁶ A frase citada restou famigerada por obra dos votos e das palestras proferidos pelo Min. Alexandre de Moraes, enquanto na presidência do Tribunal Superior Eleitoral. A título de consolidação transcreve-se passagem de tese de livre docência apresentada por **ALEXANDRE DE MORAES** (2024, p. 275) como requisito parcial para provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo: “Como tenho constantemente afirmado: Liberdade de expressão não é Liberdade de agressão! Liberdade de expressão não é Liberdade de destruição da Democracia, das instituições e da dignidade e honra alheias! Liberdade de expressão não é Liberdade de propagação de discursos de ódio e preconceituosos!”

²⁷⁷ Traz-se à baila, nesse aspecto, os incisivos ensinamentos de **JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI** (2023, p.25), tecidos em artigo doutrinário tendo como plano de fundo os motivos que levaram à instauração do Inquérito 4.781 (*Inquérito das Fake News*): “A liberdade de expressão não pode ser utilizada para blindar condutas que atentem contra a existência da Suprema do Corte do país e ameacem a integridade física e a vida de seus ministros. Ela não respaldar a alimentação do ódio, da intolerância, da desinformação. Essas situações representam o exercício abusivo desse direito, por atentarem, sobretudo, contra o princípio democrático, que compreende o “equilíbrio dinâmico” entre opiniões contrárias, o pluralismo, o respeito às diferenças e a tolerância.”

Revelada a ampla fotografia das irregularidades materiais, cumpre examinar individualmente cada espécie dissímil de propaganda com conteúdo proscrito pela legislação de vigência, sem pretensão, é óbvio, de exaurir os temas da desinformação, da degradação e da degeneração em matéria eleitoral, as quais dão azo a investigações doutrinárias autônomas no Brasil e no mundo afora. É o que se segue, sem abstrair da sensibilidade intrínseca aos temas.

2.3.1 PROPAGANDA DE DESINFORMAÇÃO

A propaganda de desinformação, em acepção bruta, é aquela que se vale da deturpação dos fatos e da manipulação das informações com o expediente desvirtuado de convencimento do eleitorado, subvertendo, assim, a integridade do debate e, com ela, a liberdade de sufrágio. Ao revés, portanto, de sua função precípua de elucidação social, a propaganda pervertida desinforma, deforma e defrauda o juízo intelectual dos eleitores, induzindo-os à formação de convicções disparatadas, despidas de lastro factual na realidade fenomênica. Eleições hígdas pressupõem, por definição, o sufrágio livre e esclarecido, que, por sua vez, necessariamente perpassa pela trilha da informação. A limitação da liberdade de expressão, destarte, extrai fundamento de legitimidade na própria liberdade de escolha, ao passo que o voto desinformado não é livre, mas escravo da fraude²⁷⁸. A desinformação é, pois, o algoz da democracia.

O Código Eleitoral de 1965, neste íterim, tratou de tipificar, como crime eleitoral, a divulgação de fatos inverídicos na propaganda eleitoral, capazes de exercer vil influência perante o eleitorado²⁷⁹. O Tribunal Superior Eleitoral, imbuído de sua capacidade normativa, ousou rascunhar alguns contornos mais precisos na Resolução-TSE nº 23.671/2021, a qual inseriu o art. 9º-A na Resolução-TSE nº 23.610/2019, proscrevendo toda divulgação e compartilhamento de (i) fatos sabidamente inverídicos; ou de (ii) fatos gravemente descontextualizados²⁸⁰. O conceito de desinformação, com efeito, passou a ser entendido sob uma dúplici acepção, contemplando tanto a disseminação de informações fabricadas quanto a malversação de informações verídicas, mas drasticamente arredadas de seu contexto original.

²⁷⁸ Reitera, nesse sentido, **ANDRÉ RAMOS TAVARES** (2024, p.192) que: “No segmento eleitoral, a eleitora e o eleitor têm direito a que o debate público ocorra com base em informações e fatos verdadeiros, pois é apenas e tão somente dessa maneira que se garante efetivamente a liberdade de escolha, a liberdade cognitiva do eleitorado; só assim se assegura o direito pleno ao voto e às escolhas dos representantes do povo que operam o Governo.”

²⁷⁹ Código Eleitoral de 1965, art. 323: “Divulgar, na propaganda eleitoral ou durante período de campanha eleitoral, fatos que sabe inverídicos em relação a partidos ou a candidatos e capazes de exercer influência perante o eleitorado: Pena - detenção de dois meses a um ano, ou pagamento de 120 a 150 dias-multa.”

²⁸⁰ Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 9º-A (incluído pela Resolução nº 23.671/2021): “É vedada a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos, devendo o juízo eleitoral, a requerimento do Ministério Público, determinar a cessação do ilícito, sem prejuízo da apuração de responsabilidade penal, abuso de poder e uso indevido dos meios de comunicação.”

A redação deste dispositivo foi integralmente reproduzida nas letras da Resolução-TSE nº 23.714/2022, que teve como único e específico desiderato o enfrentamento à desinformação, culminando multas inéditas, em valores astronômicos para as plataformas que apresentassem comportamento relutante ou letárgico na remoção de conteúdos já glosados²⁸¹. Além do mais, a Resolução passou a prever a insólita possibilidade de suspensão temporária de perfis, contas ou canais mantidos em mídias sociais, que apresentassem comprovada produção sistemática de desinformação, impedindo, inclusive, novo registro dos responsáveis na rede virtual²⁸². Ao Presidente do Tribunal Superior Eleitoral fora concedido, ademais, o poder de determinar a suspensão de acesso aos serviços da plataforma implicada, observado o limite de um dia²⁸³.

Algumas ponderações críticas são pertinentes acerca desse peculiar diploma normativo. A Resolução TSE nº 23.714/2022, rememora-se, fora editada no dia 20 de outubro de 2022, às vésperas do segundo turno das Eleições Gerais, as quais viriam a se tornar as mais disputadas desde a redemocratização²⁸⁴. O país amargava, é verdade, uma escalada de polarização social, retroalimentada pelo transbordamento de desinformações. Não se desconhece, tampouco se questiona os propósitos virtuosos e benfazejos deste diploma legal de caráter secundário, entretanto faz-se imperioso repisar que a Lei das Eleições explicitamente dispõe que a atividade normativa do TSE deve se limitar (i) ao exercício regulatório; (ii) sem restrição de direitos; (iii) nem criação de novas de sanções; (iv) apenas se aplicando imediatamente ao pleito seguinte

²⁸¹ Resolução TSE nº 23.714/2022, art. 2º: “É vedada, nos termos do Código Eleitoral, a divulgação ou compartilhamento de fatos sabidamente inverídicos ou gravemente descontextualizados que atinjam a integridade do processo eleitoral, inclusive os processos de votação, apuração e totalização de votos. § 1º Verificada a hipótese prevista no caput, o Tribunal Superior Eleitoral, em decisão fundamentada, determinará às plataformas a imediata remoção da URL, URI ou URN, sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) a R\$ 150.000,00 (cem e cinquenta mil reais) por hora de descumprimento, a contar do término da segunda hora após o recebimento da notificação.”

²⁸² Resolução TSE nº 23.714/2022, art. 4º: “A produção sistemática de desinformação, caracterizada pela publicação contumaz de informações falsas ou descontextualizadas sobre o processo eleitoral, autoriza a determinação de suspensão temporária de perfis, contas ou canais mantidos em mídias sociais, observados, quanto aos requisitos, prazos e consequências, o disposto no art. 2º. Parágrafo único. A determinação a que se refere o caput compreenderá a suspensão de registro de novos perfis, contas ou canais pelos responsáveis ou sob seu controle, bem assim a utilização de perfis, contas ou canais contingenciais previamente registrados, sob pena de configuração do crime previsto no art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.”

²⁸³ Resolução TSE nº 23.714/2022, art.5º: “Havendo descumprimento reiterado de determinações baseadas nesta Resolução, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral poderá determinar a suspensão do acesso aos serviços da plataforma implicada, em número de horas proporcional à gravidade da infração, observado o limite máximo de vinte e quatro horas. Parágrafo único: Na hipótese do caput, a cada descumprimento subsequente será duplicado o período de suspensão.”

²⁸⁴ Cerca de 2 milhões e 139 mil votos separaram Luiz Inácio Lula da Silva e Jair Messias Bolsonaro. O candidato petista angariou 50,9% dos votos válidos, enquanto o candidato à reeleição ficou com 49,1%, a exibir uma diferença de 1,8%. A título comparativo, o segundo pleito presidencial mais disputado da história foi o de 2014, no qual a candidata petista Dilma Rousseff foi eleita com 51,64% dos votos válidos, derrotando o candidato Aécio Neves, que angariou 48,36%, a exibir uma diferença de 3,28%.

caso expedida até o dia 5 de março do ano eleitoral²⁸⁵. A Resolução em tela, *data venia*, atenta contra todos os parâmetros legalmente fixados, pois: macula a liberdade de expressão, excluindo não apenas conteúdos, mas indivíduos da ágora digital; e inova a ordem jurídica com sanções inéditas, aplicando-se instantaneamente, malgrado tenha sido editada após o prazo legal.

Contra o teor da Resolução TSE nº 23.714/2022, fora ajuizada, pelo Procurador-Geral da República, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 7.261. Sustentava-se, em breve síntese, que o ato inovava o ordenamento jurídico, em vulneração aos princípios da legalidade e da segurança jurídica, além de ampliar indevidamente o poder de polícia do Presidente do TSE, em prejuízo à máxima da colegialidade e à atuação do Ministério Público Eleitoral. A Corte, contudo, entendeu, por maioria, pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada e, quando do julgamento de mérito, confirmou o entendimento de que a Resolução não exorbitava a competência normativa do TSE, tratando-se apenas de mais um remédio amargo em defesa das instituições democráticas, legitimado dentro de um “arco de experimentação regulatória” aceitável no enfrentamento das mazelas da desinformação²⁸⁶. Com o máximo respeito à decisão prolatada, não nos parece, contudo, razoável prestigiar a experimentação regulatória do TSE às vésperas do segundo turno, em eleições tão acirradas.

Colocadas em suspensão as críticas anteriormente tecidas, verifica-se que a Resolução-TSE nº 23.714/2022 implicou na revogação do artigo 9º-A da Resolução-TSE nº 23.610/2019. Especulativamente, imaginamos que essa revogação se deu no intuito de conferir maior vigor e amplitude à norma de combate à desinformação, libertando-a do microssistema regulatório específico à propaganda eleitoral e colocando-a, agora, como patamar geral de Direito Eleitoral. Ocorre, todavia, que a Resolução-TSE nº 23.732/2024, editada para Eleições Municipais de 2024, tratou de suprir o vazio deixado na Resolução-TSE nº 23.610/2019, mas assim o fez com alterações que, apesar de pontuais, implicaram em substancial mudança.

Em substituição ao revogado art. 9º-A, foi inserido o novel art. 9º-C, o qual prognosticou ser vedada a utilização, na propaganda eleitoral, em qualquer forma ou modalidade, de conteúdo

²⁸⁵ Lei 9.504/97, art. 105: “Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. [...] § 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no caput.”

²⁸⁶ Confira-se, nesse sentido, trecho do voto do Relator Min. Edson Fachin: “Por ocasião da apreciação do pedido liminar, ponderei que a medida foi intentada a poucos dias do segundo turno das Eleições Gerais de 2022, de modo que se fez preciso adotar postura deferente à competência do TSE, admitindo, inclusive, um arco de experimentação regulatória no ponto do enfrentamento ao complexo fenômeno da desinformação e dos seus impactos eleitorais. [...]. Ocorre que as normas regulamentares não significam a mera replicação da disciplina legal, devendo amoldar-se aos seus contornos mais amplos e estruturantes.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.261, Relator Min. Edson Fachin, publicado no DJe em 05/03/2024.

fabricado ou manipulado para difusão de (i) fatos notoriamente inverídicos; ou de (ii) fatos descontextualizados, com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral²⁸⁷. Adicionou-se ineditamente ao rol proibitivo, ainda, o uso de conteúdo sintético que tenha sido manipulado digitalmente para emular percepções falsas de outrem, fenômeno intitulado pela literatura estrangeira de *deep fake*. À guisa de sistematização, percebem-se, portanto, três nítidas alterações substanciais: (a) alteração da terminologia “fatos sabidamente inverídicos” para “fatos notoriamente inverídicos”; (b) exclusão do advérbio “gravemente” no que tange aos fatos descontextualizados; e (c) adição da vedação ao *deep fake*.

A acepção sobre desinformação, com efeito, foi triplamente dilatada. Observa-se, em primeiro plano, que o TSE deslocou o parâmetro de controle de veracidade da informação, que antes repousava sobre o indivíduo que divulgava a propaganda, para a sociedade em sentido amplo, de modo a punir, também, aquele que divulga informação falsa mesmo sem dispor de prévio conhecimento da falsidade, bastando que esta seja perceptível pelo senso comum²⁸⁸. Verifica-se, em segundo plano, que, a partir da exclusão do advérbio “gravemente”, toda e qualquer descontextualização de informação passou a tipificar desinformação, até aquelas que fossem mínimas, acidentais, desprezíveis e indiferentes para a formação do juízo do eleitor. Constata-se, por fim, que a proibição generalizante e paternalista de uso de *deep fakes* atribui, também, o rótulo de desinformação àqueles conteúdos gerados por inteligência que, por serem tão irrealistas, eram utilizados de forma cômica, exclusivamente para o entretenimento do eleitor.

A partir das balizas teóricas até agora posicionadas, já é possível prognosticar, com segurança, que desinformação não é sinônimo, tampouco, confunde-se com o que tem sido indiscriminadamente intitulado de *fake news*. Essa última expressão surge, há de se convir, de uma patente contradição, uma vez que notícias (*news*), por definição, não poderiam ser falsas (*fake*)²⁸⁹, à medida que se prestariam a informar fatos, os quais tem de ser verdadeiros.

²⁸⁷ Resolução TSE nº 23.610/2019, art. 9º-C (Incluído pela Resolução nº 23.732/2024): “É vedada a utilização, na propaganda eleitoral, qualquer que seja sua forma ou modalidade, de conteúdo fabricado ou manipulado para difundir fatos notoriamente inverídicos ou descontextualizados com potencial para causar danos ao equilíbrio do pleito ou à integridade do processo eleitoral. § 1º É proibido o uso, para prejudicar ou para favorecer candidatura, de conteúdo sintético em formato de áudio, vídeo ou combinação de ambos, que tenha sido gerado ou manipulado digitalmente, ainda que mediante autorização, para criar, substituir ou alterar imagem ou voz de pessoa viva, falecida ou fictícia (*deep fake*).”

²⁸⁸ No ponto, é preciso ELDER MAIA GOLTZMAN (2024, p.38), ao tecer comentários sobre o art. 9º-C da Resolução TSE nº 23.732/2024: “A Justiça Eleitoral trocou a usual expressão “fatos sabidamente inverídicos” por “fatos notoriamente inverídicos” para retirar a questão da esfera individual e trazer para o coletivo. Enquanto fatos sabidamente inverídicos partem de uma premissa de esforço individual para chegar na verdade, os fatos notoriamente inverídicos estão numa perspectiva social, em que a falsidade está aos olhos de todos.”

²⁸⁹ Essa mesma constatação é prolatada por ELDER MAIA GOLTZMAN (2022, p.58), *verbis*: “Se a palavra *news*, em inglês, significa notícias, e notícias se valem de eventos reais, o termo *fake news*, ou notícias falsas, representa uma contradição. Notícias devem se valer de elementos verdadeiros e não fictícios.”

Malgrado a terminologia circunscreva-se a notícias, o discurso popular tem encampado o uso do termo “*fake news*” para se referir a uma miscelânea de fenômenos dessemelhantes, que variam desde sátiras e paródias cômicas até complexas manipulações de imagens e vídeos²⁹⁰. Essa confusão polissêmica, todavia, não é sadia, pois dificulta o prognóstico e o tratamento²⁹¹.

Precisar as demarcações e definir limites semânticos do que sejam desinformações e *fake news* mostra-se, pois, uma incumbência não trivial, mas deveras necessária para a devida inteligência dessa primeira categoria de irregularidades materiais que subvertem a propaganda. Colhe-se da doutrina estrangeira, neste passo, que o sistema de desordem informacional comporta, ao menos, a veiculação de três gêneros: a) desinformação (*dis-information*), que comporta informações falsas, criadas com a intenção de ofender; b) informação errada (*mis-information*), que engloba informações falsas, mas não espalhadas com a intenção de ofender; e c) má informação (*mal-information*), que inclui informações reais, contudo disseminadas com intuito de ofender²⁹². Cuida-se, pois, de uma classificação arquitetada sobre dois critérios, quais sejam: a veracidade da peça e a intenção do autor de causar danos (também eleitorais) a terceiro.

Imersos nessas três grandes categorias, escondem-se, ainda consoante lições da doutrina estrangeira, sete tipologias daquilo que a sociedade alcunha, de forma vulgar, de *fake news*²⁹³. São elas: a) a sátira ou paródia (*satire or parody*), em que não há intenção de causar dano, mas potencial para enganar os cidadãos; b) conteúdo enganoso (*misleading content*), em que informações erradas são utilizadas para causar dano; c) conteúdo impostor (*imposter content*), em que se atribui a fontes genuínas aquilo que não veicularam; d) conteúdo fabricado (*fabricated content*), quando há criação de informações totalmente falsas, designadas a causar danos; e) falsa conexão (*false connection*), em que os títulos e manchetes não retratam a

²⁹⁰ Explicam, a esse sentir, **EDSON C. TANDOC JR., ZHENG WEI LIM E RICHARD LING** (2018, p.147) que o termo *fake news* revela pelo menos seis acepções populares, quais sejam: sátiras de notícias (*news satire*); paródias de notícias (*news parody*); fabricação de notícias (*news fabrications*); manipulação de fotografias (*photo manipulation*); publicidade e relações públicas (*advertising and public relations*) e propaganda (*propaganda*).

²⁹¹ Filiamo-nos, nesse aspecto, à posição defendida por **DIOGO Rais** (2019, p.489): “Fake news tem assumido um significado cada vez mais diverso, e essa amplitude tende a inviabilizar seu diagnóstico, afinal se uma expressão significa tudo, como identificar seu adequado? Não é possível encontrar uma solução para uma desafio com múltiplos sentido.”

²⁹² A autoria da sistematização da desordem informacional deve ser creditada a **CLAIRE WARDLE E HOSSEIN DERAKHSHAN** (2017, p.20), confira-se no original: “Much of the discourse on ‘fake news’ conflates three notions: mis-information, dis- information and mal-information. But it’s important to distinguish messages that are true from those that are false, and messages that are created, produced or distributed by “agents” who intend to do harm from those that are not: ● Dis-information. Information that is false and deliberately created to harm a person, social group, organization or country. ● Mis-information. Information that is false, but not created with the intention of causing harm. ● Mal-information. Information that is based on reality, used to inflict harm on a person, organization or country.”

²⁹³ Credita-se a esquematização, mais uma vez, das modalidades de *fake news* a **CLAIRE WARDLE** (2016), em artigo intitulado “*Fake News. It’s Complicated*”, publicado em fevereiro de 2016, no portal First Draft, administrado pela mesma autora. A íntegra do artigo encontra-se disponível em: <https://medium.com/1st-draft/fake-news-its-complicated-d0f773766c79>. Acesso em: 15/11/2024.

realidade fenomênica; f) falso contexto (*false context*), em que informações verdadeiras são abstraídas de seu contexto original; e g) conteúdo manipulado (*manipulated content*), em que há a deturpação premeditada de informações verdadeiras com a intenção de causar dano. Essa classificação foi importada pela doutrina nacional²⁹⁴, repercutindo na jurisprudência pátria²⁹⁵.

O conceito multifacetado de *fake news*, como se observa, nada obstante sua acentuada elasticidade, não abarca, todavia, a integralidade do fenômeno da desinformação, deixando à margem formas complexas de desmantelamento democrático, como as teorias conspiratórias, os negacionismos estratégicos e os rumores premeditados, que inoculam dúvidas no eleitorado e subtraem, aos poucos, a credibilidade das instituições republicanas. Parece mais adequado, a nosso sentir, expandir o conceito de desinformação para englobar, para além das *fake news* e das informações erradas, os estratagemas mais refinados de descontextualização e divulgação de inverdades, as quais igualmente sabotam a formação de um juízo intelectual autêntico, esclarecido e responsável. É o caso de somar forças, nesse sentido, à parcela especializada da doutrina eleitoral pátria que sustenta uma taxonomia de desordem informacional abrangente, que vislumbra *fake news* apenas como uma, entre outras, espécies do gênero desinformação²⁹⁶.

Desinformação eleitoral, com efeito, deve ser compreendida como um conjunto de fenômenos tendentes à defraudação do juízo intelectual do eleitorado, a partir da propagação, intencional ou não, de informações distorcidas, equivocadas, enganosas ou fabricadas, bem como de qualquer conteúdo descontextualizado ou propositalmente sabotador da certeza.

²⁹⁴ Utilizam-se, exemplificativamente, desta classificação tipológica: Marina Almeida Morais e Wandir Allan de Oliveira (2024), Carlos Eduardo Frazão (2023); Diogo Rais (2019); Paulo Cesar Alves Sodré (2018).

²⁹⁵ Confira-se, nesse sentido: BRASIL Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 572. Relatoria: Min. Edson Fachin, publicado no DJe em 07/05/2021; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 97229/MG, Relator Min. Luís Roberto Barroso, publicado no DJe em 06/08/2019.

²⁹⁶ É de se referenciar, nesse sentido, a obra de **FREDERICO FRANCO ALVIM, RODRIGO LÓPEZ ZILIO E VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO** (2024, p.137-149), a qual melhor organizou a taxonomia da desinformação, incluindo: “a) notícias falsas com roupagem jornalística, difundidas com o propósito de publicizar relatos fictícios ou com nítida deformação dos aspectos essenciais de um evento real (*fake news*); b) informações falsas ou descontextualizadas compartilhadas em um em um estado geral de desconhecimento, como ato inculco e de boa-fé (*desinformação acidental*); c) informações falsas publicadas com consciência da prejudicialidade e da defraudação (*desinformação dolosa*); d) informações descontextualizadas difundidas com consciência da prejudicialidade e da deturpação dos sentidos (*descontextualização dolosa*); e) fabricação, manipulação ou interpretação maliciosa de escalas ou dados quantitativos, visando a subsidiar deduções errôneas sobre temas controvertidos (*desinformação numérica*); f) informações parcialmente verdadeiras, mas pontualmente adulteradas para induzir a erro ou infligir danos reputacionais (*degeneração informativa*); g) contrafação de mídias audiovisuais ultrarrealistas, com uso de inteligência artificial, para imputar falas ou comportamentos reprováveis e inventados (*deepfakes*); h) declarações polêmicas ou prejudiciais, forjadas mediante montagens ou contas falsas, indevidamente atribuídas a instituições, autoridades, atores relevantes ou terceiros a eles associados (*encenação discursiva*); i) teses mirabolantes ou sem um lastro mínimo de fidedignidade (fática, jurídica, científica, jornalística), com potencial persuasório lesivo (*teorias conspiratórias*); j) relatos acusatórios anonimizados, polêmicos e não confirmados, com potencial persuasório lesivo (*rumores*); k) levantamento malicioso de “dúvidas” fundadas em afirmações, premissas ou dados falsos, com objetivos destrutivos (*negacionismo estratégico*); l) conteúdos gráficos portadores de mensagens falsas ou descontextualizadas com potencial lesivo (*desinformação visual*).”

Inserem-se no bojo da desinformação, consoante doutrina já referenciada, à qual nos filiamos: as *fake news*; a desinformação acidental; a desinformação dolosa; a descontextualização dolosa; a desinformação numérica; a degeneração informativa; os *deepfakes*; a encenação discursiva; as teorias conspiratórias; os rumores premeditados; os negacionismos estratégicos; a desinformação visual e quaisquer outros ardis inclinados a solapar a autenticidade do debate eleitoral. A propaganda eleitoral, com efeito, encontrar-se-á eivada de irregularidade material se veicular em seu conteúdo um ou mais tipos de desinformação, tisonando o debate democrático.

A desinformação não é um fenômeno recente²⁹⁷, tampouco encontra-se circunscrito à realidade brasileira²⁹⁸. Não é, primeiro, um fenômeno recente, porque a mentira e a enganação são inerentes à história da humanidade, à medida que acompanham o homem e a mulher desde o Jardim do Éden²⁹⁹. Não é, depois, um fenômeno circunscrito à realidade brasileira, porquanto a comunicação é um fato universal e, enquanto houver comunicação, haverá desinformação³⁰⁰. A desinformação, com efeito, é um fenômeno que – malgrado apenas tenha sido contemplado recentemente nos dicionários³⁰¹ – sempre fez, hoje faz e provavelmente ainda fará mais parte de nossas vidas. Isso porque a internet potencializou o fluxo e, inevitavelmente, a intensificou

²⁹⁷ Sobre a atemporalidade desinformação, leciona **ALEXANDRE BASÍLIO COURA** (2019, p.452 “A mentira existe desde o início da humanidade e, mais cedo ou mais tarde percebeu-se que ela poderia ser forte aliada política, seja durante o mandato, para a garantia do apoio político necessário para se governar, ou antes dele, para se garantir a vitória nas eleições.”

²⁹⁸ Sobre a universalidade da desinformação, leciona **BRUNO BODART** (2019, p.443): “O exemplo mais emblemático da utilização da internet para a difusão de informações com o intuito de manipulação do eleitorado ocorreu nas eleições presidenciais dos Estados Unidos em 2016, mas praticas semelhantes têm sido frequentes em outras eleições recentes ao redor do globo, como México, Alemanha, Catalunha, Reino Unido, dentre outros”.

²⁹⁹ É pertinente, nesse sentido, rememorar a assertiva mensagem redigida pelo **PAPA FRANCISCO** (2018) por ocasião do LII Dia Mundial das Comunicações Sociais, sucedido em 13 de maio de 2018. Na oportunidade, o Sumo Pontífice preconizou que a primeira *fake news* remonta à história de Adão e Eva, enganados pela serpente a comer o fruto proibido, dando azo ao pecado originário. Confira-se trecho da mensagem, cuja leitura integral recomenda-se veemente: “Com efeito, é preciso desmascarar uma lógica, que se poderia definir como a «lógica da serpente», capaz de se camuflar e morder em qualquer lugar. Trata-se da estratégia utilizada pela serpente – «o mais astuto de todos os animais», como diz o livro do Génesis (cf. 3, 1-15) – a qual se tornou, nos primórdios da humanidade, artífice da primeira fake news, que levou às trágicas consequências do pecado, concretizadas depois no primeiro fratricídio (cf. Gn 4) e em inúmeras outras formas de mal contra Deus, o próximo, a sociedade e a criação. A estratégia deste habilidoso «pai da mentira» (Jo 8, 44) é precisamente a mimese, uma rastejante e perigosa sedução que abre caminho no coração do homem com argumentações falsas e aliantes”. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/communications/documents/papafrancesco_20180124_m_essaggio-comunicazioni-sociali.html. Acesso em: 16/11/2024.

³⁰⁰ Consoante extensa pesquisa elaborada em parceria pelo **CENTRE FOR INTERNATIONAL GOVERNANCE INNOVATION (CIGI)** e pelo **IPSOS PUBLIC AFFAIRS** (2019, p.41), 65% dos entrevistados já haviam expostos a algum tipo de *fake news* nas redes sociais. A pesquisa foi conduzida em 25 países e restou publicada sob o título “*Global Survey Internet Security & Trust 2019: Social Media, Fake News & Algorithms*”, em 2019.

³⁰¹ A título exemplificativo, o dicionário britânico **COLLIS** elegeu, em 2017, como a “palavra do ano”, o termo “*fake news*”, usualmente equiparado pelo senso comum como sendo sinônimo atécnico de desinformação. O termo assim restou definido: “informações falsas, muitas vezes sensacionalistas, disseminadas como se fossem notícias”. Confira-se, para mais: <https://veja.abril.com.br/mundo/fake-news-e-eleita-palavra-do-ano-por-dicionario-collins>. Acesso em 16/11/2024.

a reverberação das (des) informações³⁰². Os cidadãos encontram-se, por todos os lados e a todo tempo, bombardeados por informações, cuja abundância e a velocidade dificultam a checagem sobre a veracidade. Padecemos, pois, de um quadro de *infoxicação*³⁰³, que urge por tratamento.

Infundáveis são as razões que nos tornam vulneráveis à desinformação³⁰⁴. Destacam-se duas, que guardam pertinência com propaganda. A primeira, e mais evidente, é a crescente escassez do tempo livre na contemporaneidade, provocada notadamente como um reflexo da ubiquidade computacional³⁰⁵, a qual possibilita estarmos conectados, simultaneamente, em mais de um lugar, desempenhando mais de uma função, no mesmo instante. A escassez de tempo, com efeito, importa na mitigação da racionalidade humana³⁰⁶, ao impedir uma ponderação cautelosa das informações, que são recebidas aos montes. A segunda razão é que a desinformação, por formatação, dispõe de uma maior capacidade para cativar a atenção humana, porquanto o interesse em uma informação aumenta quanto maior for a improbabilidade do seu conteúdo³⁰⁷. Isso explica, por exemplo, porque as notícias fraudulentas

³⁰² Leciona com precisão, nesse sentido, **MARGARETH COELHO** (2023, p.123): “A mentira e os boatos sempre estiveram presentes na sociedade, bem como sua utilização para destruir a imagem de opositores. Todavia, a popularização da internet fez com que o instrumento da *fake news* ganhasse contornos mais dramáticos, principalmente quando se leva em conta o grande número de usuários que utiliza as redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas como forma de informação.”

³⁰³ A feliz expressão é de autoria de **FREDERICO FRANCO ALVIM, RAFAEL RUBIO NÚÑEZ E VITOR DE ANDRADE MONTEIRO** (2024, p.205), que assim explicam: “A expressão *infoxicação* alude à sobrecarga de informações a que se expõem, diariamente, os usuários da internet. Na medida em que impede – pelo excesso de oferta e ruído – a dedicação de atenção, a análise eficiente e a reflexão sobre os dados disponíveis [...]”

³⁰⁴ Bem explica, a esse sentir, **LUIZA VEIGA** (2019, p.474): “Estudiosos apontam para algumas tendências que podem explicar a emergência desse modelo da pós-verdade na última década, sendo elas: o declínio em longo prazo do capital social e do engajamento cívico da população, o crescimento da desigualdade associado a uma polarização política, a perda de confiança nas instituições e nos meios de comunicação e transformação no cenário da mídia, com a erupção das redes sociais.”

³⁰⁵ O termo ubiquidade digital faz referência ao conceito primário de “*ubiquitous computing*“, criado por **MARK WEISER** (1991, p. 104), ainda no início da década de noventa. Para o pesquisador e, à época, tecnólogo-chefe do centro de pesquisa da Xerox em Palo Alto, o século XXI seria caracterizado pela conexão dos sistemas computacionais, dispostos e espalhados, quase de forma imperceptível, em aparelhos inteligentes, que facilitariam tarefas triviais nas mais diversas áreas da vida humana, catalisando, assim, a comunicação e a troca de informações em rede. Confira-se, trecho original de seu célebre artigo publicado na revista *Scientific America*, em setembro de 1991: “By pushing computers into the background, embodied virtually will make individuals more aware of the people on the other ends of their computer links. This development may reverse the unhealthy centripetal forces that conventional personal computers have introduced into life and the workplace. [...] Most important, ubiquitous computers will help overcome the problem of information overload. There is more information available at our fingertips during a walk in the woods than in any computer system, yet people find a walk among trees relaxing and computers frustrating. Machines that fit the human environment instead of forcing humans to enter theirs will make using a computer as refreshing as taking a walk in the woods.”

³⁰⁶ É preciso, no ponto, **BYUNG-CHUL HAN** (2022, p.36): “A racionalidade também requer tempo. Decisões racionais são construídas a longo prazo. Uma reflexão as precede que se estende para além do momento no passado e no futuro. Essa extensão temporal caracteriza a racionalidade. Na sociedade da informação, simplesmente não temos tempo para ação racional. A coação da comunicação acelerada nos priva da *racionalidade*.”

³⁰⁷ Sobre o valor de troca das informações jornalísticas, não poderia ser mais assertivo **EUGÊNIO BUCCI** (2019, p.39): “Com efeito, a informação jornalística tem seu valor de troca (e de uso) justamente aí: conta para as pessoas algo que elas não esperavam que estivesse ocorrendo, quer dizer, o valor de troca da informação aumenta na medida em que cresce a improbabilidade do que ela dá a saber.”

– cujos conteúdos são sempre, em alguma medida, improváveis, pois não são reais – difundem-se com maior recorrência, agilidade, alcance e profundidade, se comparadas às verdadeiras³⁰⁸.

A desinformação, portanto, é um “monstro de pés ligeiros e asas incansáveis”³⁰⁹, que se aproveita dos descuidos da democracia para tentar solapá-la através dos rumores e da mentira. A história brasileira é profícua em promover exemplos do manuseio eleitoral da propaganda de desinformação. Em meados do ano de 1921, fora atribuída pela oposição, ao então candidato à presidência, Arthur Bernardes, a falsa autoria de duas cartas íntimas, nas quais eram disparados vilipêndios aos militares e ofensas ao ex-presidente Nilo Peçanha³¹⁰. O episódio foi amplamente explorado pela propaganda eleitoral na campanha de 1922, dando azo a uma das eleições mais disputadas da Primeira República. No ano de 1945, o alvo de desinformação foi o brigadeiro Eduardo Gomes, a quem fora imputada a pecha de ser elitista e preconceituoso, a partir de descontextualização de trecho de discurso proferido em comício³¹¹. A infausta expressão

³⁰⁸ Valendo-se de complexos modelos matemáticos e fórmulas experimentais, **SOROUGH VOSOUGHI, DEB ROY, SINAN ARAL** (2018, p.2) conseguiram provar cientificamente que as notícias falsas são difundidas como maior probabilidade que as verdadeiras. Confirmam-se algumas das conclusões da pesquisa, originalmente publicada na revista *Science*: “A. significantly greater fraction of false cascades than true cascades exceeded a depth of 10, and the top 0.01% of false cascades diffused eight hops deeper into the Twittersphere than the truth, diffusing to depths greater than 19 hops from the origin tweet (Fig. 2A). Falsehood also reached far more people than the truth. Whereas the truth rarely diffused to more than 1000 people, the top 1% of false-news cascades routinely diffused to between 1000 and 100,000 people (Fig. 2B). Falsehood reached more people at every depth of a cascade than the truth, meaning that many more people retweeted falsehood than they did the truth (Fig. 2C). The spread of falsehood was aided by its virality, meaning that falsehood did not simply spread through broadcast dynamics but rather through peer-to-peer diffusion characterized by a viral branching process (Fig. 2D).”

³⁰⁹ A expressão faz referência à obra “Eneida”, do poeta romano **PÚBLIO VIRGÍLIO** (1975, p.67). No Livro IV da obra, o poeta épico descreve Fama, um monstro mensageiro da fraude, que pode ser utilizado como uma alegoria para a desinformação. Confirma-se trecho do poema, adaptado para prosa: “Sem demora voa a Fama pelas cidades da Líbia, a Fama, o mais veloz de todos os males; ela vive de movimento e recupera as forças caminhando; pequena pelo medo, a princípio, logo se ergue nos ares, marcha no solo e conserva a cabeça entre as nuvens. Tem por mãe a Terra, que, irritada pela ira dos deuses, gerou, segundo dizem, esta última irmã do Céu e de Encelado, de pés ligeiros e asas incansáveis, monstro horrível, enorme, que tantas penas no corpo quanto olhos vigilantes sob as penas, coisa admirável, quantas línguas, quantas bocas retumbantes, quantos ouvidos atentos. À noite, ela voa a meia distância da terra e do céu, murmurando nas trevas, e o doce sono não lhe fecha os olhos; durante o dia, postando-se como sentinela monta guarda em cima de elevados tetos, ou nas altas torres e aterroriza as grandes cidades, mensageira tão decidida da mentira e da fraude quanto da verdade. Ela se comprazia, então, em espelhar entre os povos inúmeros boatos, e contava igualmente o que havia: [...]”

³¹⁰ Sobre o episódio conhecido como “a crise das cartas”, cumpre transcrever as lições de **RICARDO WESTIN** (2022), em artigo “*Em 1922, eleição presidencial teve fake news e resultado questionado*”, publicado no Arquivo S do Senado: “Os ataques começaram cinco meses antes da votação. Em outubro de 1921, o jornal carioca *Correio da Manhã*, opositor da candidatura de Bernardes, publicou duas cartas bombásticas atribuídas ao presidente da República, de “sargento sem compostura”. Um banquete oferecido a Hermes pelo Exército, que desejava a volta do marechal ao poder, foi classificado de “essa orgia”. Para Bernardes, os “generais anarquizadores” precisavam “de uma reprimenda para entrar na disciplina”. Hermes acabou não concorrendo. Em seu lugar na disputa, entrou o senador Nilo Peçanha (RJ), também ex-presidente do Brasil, imediatamente transformado no candidato dos militares. Na segunda carta, Bernardes se referiu a Nilo como “moleque capaz de tudo” e escreveu que não tinha medo das classes armadas.” Para mais, recomenda-se a leitura da integral do texto, disponível em: <https://encurtador.com.br/JOBT0>. Acesso em: 16/11/2024.

³¹¹ A respeito do ocorrido, narra **BENITO PARET** (2018), em artigo de opinião intitulado “*Marmiteiros e Opinião*”, publicado no jornal *O Globo*: “Durante as eleições presidenciais de 1945, representando uma forte coligação encabeçada pela UDN, o brigadeiro Eduardo Gomes, com reputação de herói militar, era o favorito na disputa com

“malta” foi repercutida repetidamente na cadeia de rádio, custando, inclusive, o apoio político de Getúlio Vargas, fator crucial para a vitória de Eurico Gaspar Dutra naquele escrutínio eletivo. Nas mais recentes eleições brasileiras, realizadas em âmbito municipal, em 2024, imputou-se a Guilherme Boulos, candidato à prefeitura de São Paulo, laudo médico referente a suposta internação psiquiátrica, motivada pelo uso de cocaína³¹². O laudo foi prontamente rechaçado pelos veículos de mídia e produziu, pela via transversa, a perda de votos ao candidato que o havia divulgado, que sequer logrou avançar para o segundo turno das eleições de São Paulo.

A propaganda de desinformação, destarte, é responsável pela criação de falsas histórias, as quais transmudam – a contragosto, por desígnio ou à revelia – o curso da história humana³¹³. Na seara eleitoral, a multiplicação de histórias falsas conduz ao amesquinamento do debate político, ao passo que o eleitor inevitavelmente terá de consumir tempo confrontando a veracidade e peneirando narrativas despidas de efetivo substrato factual, enquanto poderia assim despender-lo com a análise de propostas, planos e projetos que contribuiriam, de fato, para o aprimoramento da sociedade³¹⁴. A desinformação, mesmo quando não logra êxito em alijar a autenticidade eleitoral, entremostra-se prejudicial à sociedade pela indevida poluição do debate, introjetando histórias enfadonhas, que nada têm valia, senão a consumir o tempo do eleitorado.

Uma segunda consequência da propaganda de desinformação deve ser sublinhada. Tal como uma febre, que denuncia a existência de uma infecção mais profunda, a polarização é um

o general Eurico Dutra, da frente liderada pelo PSD. Até que, num comício, teria dito que dispensava o apoio da “malta de desocupados”, referindo-se supostamente aos sindicalistas do PTB, engajados na campanha de Dutra. Hugo Borghi, um ativo líder petebista, descobriu que “malta” era sinônimo não só de “bando, súcia”, como também de grupos de operários que carregavam marmitas. A partir disso, disseminou o boato de que Eduardo Gomes, já visto como elitista, desprezava o voto dos marmiteiros, imediatamente exaltados no principal jingle de campanha de Dutra. O candidato da UDN ainda tentou se explicar, mas, a uma semana da eleição, foi alvejado por um manifesto de Getúlio Vargas em favor do PTB e suas bases, aliadas ao PSD.” Para mais, confira-se: <https://oglobo.globo.com/opiniao/marmiteiros-fake-news-22427794>. Acesso em: 16/11/2024.

³¹² Sobre o episódio, confira-se relato jornalístico de **ISABELLA ALONSO PANHO** (2024), em reportagem publicada no portal da Revista Veja: “Na sexta-feira anterior à eleição, o ex-coach divulgou nas suas redes sociais um laudo falso, assinado por um médico já falecido e com especialidade em hematologia, afirmando que Boulos teria sido internado por abuso de cocaína. O número do RG do deputado está errado no documento e, na data da suposta “internação”, o psolista estava cumprindo outras agendas. O gesto custou a Marçal, pela segunda vez, as suas redes sociais e, na avaliação de aliados, uma vaga no segundo turno.” Para mais, confira-se: <https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/pf-confirma-que-laudo-de-marcal-sobre-internacao-de-boulos-e-falso>. Acesso em: 16/11/2024.

³¹³ Sobre o poder das histórias nos rumos da humanidade, leciona com assertividade **YUVAL NOAH HARARI** (2024, p.54): “Seja com a implantação de memórias falsas, a formação de relações ficcionais ou a criação de realidades intersubjetivas, as histórias produziram redes humanas de grande escala. Essas redes, por sua vez, alteraram o equilíbrio de poder no mundo. As redes baseadas em histórias converteram o *Homo sapiens* no animal mais poderoso de todos, dando-lhe uma vantagem essencial não só sobre leões e mamutes, mas também sobre outras espécies humanas antigas, como os neandertais.”

³¹⁴ Sobre a desinformação amesquinhar o debate, aduz **CARLOS EDUARDO FRAZÃO** (2023, p.763): “Com efeito, expor os cidadãos apenas e tão somente a matérias, opiniões e conteúdos manipulados, fabricados, artificialmente impulsionados por *bots*, criando factóides etc. amesquinha a qualidade do debate político-eleitoral. É uma questão de princípio, e não um cálculo de custo-benefício, inerente à análise econômica do direito, que não poder aplicada nessas questões mais complexas e substanciais.”

sintoma aparente da mazela da desinformação³¹⁵. As informações falsas ostentam, por natureza, uma impressionante (e perigosa) capacidade de unir grupos e congregar pessoas³¹⁶, acentuando a dicotomia política existente entre “nós” e “eles”. Com a tonificação da tecnologia telemática, o fenômeno foi elevado à enésima potência, à medida em que o direcionamento algoritmo de conteúdo nas redes sociais deu existência a bolhas³¹⁷, câmaras de eco, casulos informacionais³¹⁸, guetos e muros de separação³¹⁹ entre os usuários, que, ao serem colocados sectariamente em contato restritivo somente com aqueles que comungam das mesmas vertentes de mundo, passam acreditar piamente nas convicções que propagam, tendo a impressão deturpada de que a sociedade, como um todo, assim também o faz. A desinformação concorre, portanto, para a polarização, em um processo quase auto perpetuante³²⁰, de convencimento em cascatas³²¹.

Ignorar o caos desinformacional, por conseguinte, não é uma opção razoável, tampouco consentânea à longevidade da democracia. A regulação e o controle da liberdade, todavia, somente devem ser efetuados quando os custos gerados nesta atividade forem menores do que

³¹⁵ A autoria da metáfora deve ser atribuída a **DIOGO RAIS** (2019, p.488), que primeiro postulou: “Talvez a polarização seja a infecção enquanto a desinformação seja apenas uma de suas febres”.

³¹⁶ Sobre a capacidade de congregação das informações falsas, leciona **YUVAL NOAH HARARI** (2018, p.297): “As histórias falsas têm uma vantagem intrínseca em relação à verdade quando se trata de unir pessoas. Se você quer calibrar a lealdade de um grupo, pedir às pessoas que acreditem num absurdo é um teste muito melhor do que pedir que acreditem na verdade.”

³¹⁷ O termo “bolhas” é o utilizado por **ELI PARISER** (2012, p.11): “A democracia exige que os cidadãos enxerguem as coisas pelo ponto de vista dos outros; em vez disso, estamos cada vez mais fechados em nossas próprias bolhas. A democracia exige que nos baseemos em fatos compartilhados; no entanto, estão nos oferecendo universos distintos e paralelos.”

³¹⁸ Os termos “câmaras de eco” e “casulos informacionais” resultam da tradução livre dos termos “*echo chambers*” e “*information cocoons*” utilizados na obra de **CASS SUSNTEIN** (2017, p.8), confira-se: “In a well-functioning democracy, people do not live in echo chambers or information cocoons. They see and hear a wide range of topics and ideas. They do so even if they did not, and would not, choose to see and hear those topics and those ideas in advance. These claims raise serious questions about online behavior and uses of social media, and the astonishing growth in the power to choose—to screen in and screen out.”

³¹⁹ Os termos “guetos e muros de separação” são os escolhidos por **JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI** (2023, p.29), confira-se: “Outro fenômeno relacionado à desinformação é a polarização de opiniões da sociedade. Conforme mencionado aqui, um dos mecanismos utilizados é a fabricação e o direcionamento de conteúdos cada vez mais ajustados ao perfil do receptor. Essa prática propicia a difusão sectária de conteúdos na internet. Em outras palavras, determinados conteúdos chegam somente a determinados círculos de usuários, ao passo que os conteúdos que veiculam ou confirmam opiniões dissidentes tendem a não alcançar esses mesmos círculos. No universo do mundo em rede são criados verdadeiros guetos e muros de separação”.

³²⁰ Sobre a perene retroalimentação entre a desinformação e a polarização, explica **LUIZA VEIGA** (2019, p.477): “O processo ocorre de forma autoperpetuante. As pessoas usam as redes sociais à procura de notícias e acabam entrando em uma bolha na qual a maioria das informações disponíveis está de acordo com seus valores e conceitos, mesmo esses sendo falsos. Ao encontrarem esses conteúdos, mesmo sem verificá-los, as pessoas compartilham em suas redes sociais e ajudam a circulá-los. Ao circularem, as notícias falsas se tornam ainda mais difíceis de serem contrastadas, porque as pessoas tendem a persistir em crenças que a maioria acredita.”

³²¹ Sobre as cascatas sociais, cumpre rememorar os ensinamentos de **ELDER MAIA GOLTZMAN** (2022, p.65): “As cascatas sociais acontecem porque cada pessoa tende a se apoiar no que outras pessoas pensam e fazem. Se a maioria das pessoas de um grupo em que alguém está inserido acredita em rumores, tal pessoa se inclinará a acreditar neles também.”

os danos causados pela desinformação³²², devendo se incluir nessa ponderação, também, a polarização social e a poluição do debate político. No que tange, especificamente, à propaganda eleitoral, a desinformação pode ser reprimida pela via judicial, através do ajuizamento de representações ou de pedidos de direito de resposta. Não é, contudo, suficiente, porque até a prolação da sentença o dano já foi perpetrado, por mais célere que seja a Justiça Especializada.

É preciso, com efeito, pensar em soluções alternativas, preferencialmente de caráter preventivo e consensual. O Tribunal Superior Eleitoral, há de se registrar, tem empenhado esforços administrativos no combate à desinformação. Colaciona-se a criação do Programa de Enfrentamento à Desinformação, lançado em 2019³²³ e tornado permanente em 2021³²⁴, e a instituição da Frente Nacional de Enfrentamento de Desinformação, operante desde 2022³²⁵. Não sobejam dúvidas, nesse sentido, de que o combate à desinformação perpassa, também, pela capacitação da sociedade civil, contemplando a educação do cidadão e privilegiando a atuação de agências autônomas de checagem de fatos³²⁶. A democracia deve ser vislumbrada como um empreendimento compartilhado³²⁷, sendo mister, portanto, que a repreensão à desinformação emerja como uma reação imunológica do próprio organismo social, vacinado pela educação³²⁸.

O tema da desinformação é fascinante e infundável. Muito haveria de se falar, ainda, sobre a regulação das plataformas digitais e de seu papel específico na moderação da liberdade de expressão³²⁹. Como esse campo, todavia, ainda está em construção e não há sólido consenso

³²² Sem adentrar na complexidade da teoria de **RICHARD POSNER** (1986, p.8), cumpre rememorar sua célebre fórmula de legitimidade da regulação, *verbis*: “In symbols, regulate if but. only if $B < PL$, where B is the cost of the regulation (including any loss from suppression of valuable information), P is the probability that the speech sought to be suppressed will do harm, and L is the magnitude (social cost) of the harm.”

³²³ Para mais informações, confira-se a Portaria TSE nº 663, de 30 de agosto de 2019.

³²⁴ Para mais informações, confira-se a Portaria TSE nº 510, de 04 de agosto de 2021.

³²⁵ Para mais informações, confira-se a Portaria TSE nº 318, de 30 de março de 2022.

³²⁶ Soma vozes, nesse sentido, **RAQUEL MACHADO** (2018, p.293): “Mecanismo importante de controle é o aumento da educação para a cidadania, a detecção eficiente e célere de páginas contendo fake news, além da existência de bancos de dados institucionais seguros contendo informações verídicas, e da atuação de entidades respeitadas que verifiquem as notícias divulgadas na política”

³²⁷ A expressão “empreendimento compartilhado” faz referência à obra de **STEVEN LEVITSKY E DANIEL ZIBLATT** (2018, p.217), que lecionam que: “Nenhum líder político isoladamente pode acabar com a democracia; nenhum líder sozinho pode resgatar a uma democracia, tampouco. A democracia é um empreendimento compartilhado. Seu destino depende de todos nós

³²⁸ Subscorre-se, integralmente, a posição defendida por **SÉRGIO BANHOS** (2018, p.440): “A solução perpassa necessariamente pela educação dos usuários. É esperar que, com passar do tempo, que divulga *fake news* venha a ser comparado pelos eleitores a alguém que se permite jogar lixo pela janela do carro, que fume em lugares proibidos, que se permita contar fofocas que intriguem colegas ou que goste de passar os outros para trás. E que, ao assim agir o candidato que se utiliza dessa estratégia espúria, que não exercita o *fair play* eleitoral, seja compreendido pelos eleitores como alguém que não tem o comportamento moral e ético esperado para o exercício da função pública almejada

³²⁹ Para análises mais aprofundadas sobre o papel regulatório das plataformas digitais, recomendam-se os estudos de **GABRIEL SOARES DA FONSECA** (2023, p.571). Para o autor, as plataformas atuam como moderadas de conteúdos de pelo menos cinco formas, a saber: “(i) *Tornando indisponível* o conteúdo por um período de tempo ou em jurisdição específica; (ii) *Restringindo* seu alcance por considerá-lo impróprio a menores de idade ou por seu potencial violento/perturbador; (iii) *Desmonetizando* o conteúdo e, assim, impossibilitando que seu criador

na doutrina, comentários mais aprofundados serão reservados a um tempo futuro, em um recorte epistemológico mais adequado. Não há de se desconsiderar, entretanto, que o combate efetivo à desinformação, para além da atuação jurisdicional e da conscientização da sociedade, inevitavelmente requererá, ao menos, a cooperação das plataformas no trato da propaganda.

2.3.2 PROPAGANDA DE DEGRADAÇÃO

A propaganda de degradação, em dicção generalizante, é aquela que subverte do espaço da comunicação pública para disseminar ultrajes, vilipêndios e opróbrios a opositores políticos. Cuida-se, portanto, de irregularidade material por excelência, consubstanciada na desvirtuação no conteúdo da propaganda, que, aqui, encontra-se eivado de ofensas, afrontas, insultos e vitupérios, que em nada contribuem no debate político, senão a fomentar a violência, a descortesia e a incivildade. A propaganda de degradação, com efeito, deturpa a função pública de informar da propaganda eleitoral, colocando-a em posição de subserviência do interesse privado, para golpear a honra de terceiros. Haverá propaganda de degradação, destarte, quando o instrumento de informação for pervertido em instrumento de agressão, que não se confunde com a mera crítica, ainda que contundente e mordaz. Não existe, pois, liberdade à agressão³³⁰.

Três são as hipóteses de propaganda de degradação que, além restarem vedadas de maneira genérica³³¹, encontram-se tipificadas como crimes eleitorais no Código Eleitoral de 1965, a saber: (i) calúnia; (ii) difamação; e (iii) injúria. Trata-se, em verdade, de uma importação dos conceitos e das definições referentes ao Capítulo V, de crimes contra a honra, do Código Penal para a seara eleitoral, o que aproxima, no ponto, o Direito Eleitoral da lógica punitivista. Assumindo a premissa de integridade do direito, não seria nem mesmo necessário tipificar no Código Eleitoral condutas que, fora do período eleitoral, já estariam contempladas no ordenamento penal, razão pela qual o projeto de novo Código Eleitoral (PLP 112/2021), em tramitação no Senado Federal, optou por dispensar a redação dos tipos supramencionados³³².

aufira lucros com publicidade e anúncios na página; (iv) *Sinalizando* o conteúdo com alertas sobre o patrocinador responsável, acerca do contexto político-eleitoral envolvido e até da possibilidade de determinada publicação conter informações equivocadas, distorcidas, parciais e descontextualizadas; (v) *Ranqueando* algoritmicamente o conteúdo por relevância, amplificando sua visibilidade ou diminuindo seu destaque de acordo com regras autorregulatórias estabilizadas pela plataforma”.

³³⁰ São precisas, nesse sentido, as lições proferidas por **PIERPAOLO CRUZ BOTTINI** (2023, p.40), quando afirma que: “A liberdade não é um salvo conduto para a agressão, para a violação da dignidade alheia. O direito penaliza aqueles que usam da palavra escrita ou verbal para desgastar a honra de terceiros ou afetar sua imagem, com expressões agressivas ou imputações falsas.”

³³¹ Código Eleitoral de 1965, art. 243: “Não será tolerada propaganda: [...] X - que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública.”

³³² Recomenda-se, por todo oportuno, a leitura do Projeto de Lei Complementar 112/2021, de autoria dos deputados Soraya Santos - PL/RJ, Jhonatan de Jesus - REPUBLIC/RR, Paulo Teixeira - PT/SP, Giovani Cherini - PL/RS, Orlando Silva - PCdoB/SP, Lafayette de Andrada - REPUBLIC/MG, Dulce Miranda - MDB/TO e Otto

As infrações penais cometidas na seara eleitoral, por expressa disposição normativa, estão sujeitas a ação de natureza pública³³³. Nada obstante sejam os crimes contra a honra usualmente processados por meio de ação privada, verifica-se que a responsabilização criminal por calúnia eleitoral, difamação eleitoral e injúria eleitoral apenas se inicia após o oferecimento de denúncia pelo Ministério Público. Independentemente e sem prejuízo da esfera penal, ainda poderá o ofendido pleitear a devida concessão de direito de resposta, perante a Justiça Eleitoral³³⁴, bem como de indenização por danos morais, apreciada no cerne da Justiça Civil³³⁵, a ser suportada, inclusive, pelo partido político, caso tenha concorrido para a infração em tela.

Pinceladas as noções gerais atinentes aos crimes contra honra no contexto eleitoral, faz-se oportuno destrinchar, agora, cada uma de suas espécies, aplicando-as à lógica da propaganda. O primeiro arquétipo de propaganda de degradação é a (i) *propaganda caluniosa*, na qual imputa-se falsamente a um terceiro fato tipificado como crime, com a intenção de macular sua reputação, colhendo, assim, dividendos eleitorais. Está-se, diante, portanto, de afronta ao direito de informação dos eleitores e de ultraje à honra objetiva da vítima, a qual normalmente, mas não necessariamente, ostenta a condição de candidato³³⁶. A tipificação formal da calúnia na propaganda eleitoral³³⁷, ao fim e ao cabo, transcende a proteção à pessoa do ofendido, prestando serventia a toda a sociedade, como um todo, a qual tem o direito de ser bem-informada³³⁸.

A segunda categoria de degradação, em prosseguimento, é (ii) *propaganda difamatória*, na qual imputa-se fato ofensivo, mas não delituoso, a terceiro, no afã de desaboná-lo perante os olhos da sociedade, acarretando-lhe prejuízos eleitorais. É pertinente observar que, para fins de

Alencar Filho - PSD/BA, que fora aprovado pela Câmara dos Deputados e, até a data de fechamento do presente trabalho, encontra-se pendente de apreciação no Senado Federal.

³³³ Código Eleitoral de 1965, art. 355: “As infrações penais definidas neste Código são de ação pública.”

³³⁴ Lei 9.504/97, art. 58: “A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.”

³³⁵ Código Eleitoral 1965, art. 243, § 1º: “O ofendido por calúnia, difamação ou injúria, sem prejuízo e independentemente da ação penal competente, poderá demandar, no Juízo Civil a reparação do dano moral respondendo por este o ofensor e, solidariamente, o partido político dêste, quando responsável por ação ou omissão a quem que favorecido pelo crime, haja de qualquer modo contribuído para êle.”

³³⁶ Seguem, nesse sentido, as lições de **FREDERICO FRANCO ALVIM, RODRIGO LÓPEZ ZILIO E VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO** (2024, p.526): “Não se exige nenhum meio específico para o cometimento do delito. Do mesmo modo, não é necessário que a pessoa atingida pela conduta ostente a condição de candidato. Assim, é perfeitamente cabível que figurem como vítimas desde políticos com ou sem mandatos eletivos, até eleitores, magistrados e membros do Ministério Público.”

³³⁷ Código Eleitoral 1965, art. 243: “Caluniar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando fins de propaganda, imputando-lhe falsamente fato definido como crime: [...]”

³³⁸ É preciso **JOSÉ JAIRO GOMES** (2024, p.115), ao afirmar, em comentário ao artigo analisado, que: “O crime em tela é comum, podendo ser praticado por qualquer pessoa. Não se exige a qualidade de candidato, filiado ou representante (fiscal, delegado, apoiador) de partido político. Sujeito passivo é a sociedade. Ademais, qualquer pessoa – física ou jurídica – que sofrer a falsa atribuição de fato pode figurar como vítima secundária. Não é preciso que a pessoa física seja candidata, tampouco pré-candidata.”

caracterização da difamação eleitoral, é irrelevante o juízo de fidedignidade do fato ofensivo³³⁹, porquanto não se intenta assegurar o direito à informação, mas precisamente a urbanidade e civilidade no debate público. No mais, a tipificação da difamação na propaganda eleitoral³⁴⁰ decorre da proteção à honra objetiva da vítima, resguardando sua “boa fama” na coletividade.

A terceira linhagem de degradação, por derradeiro, é a (iii) *propaganda injuriosa*, na qual se veiculam ofensas corrosivas à dignidade ou ao decoro íntimo do ator político, com o desiderato de achincalhar a própria autopercepção. Diferentemente da calúnia e da difamação, cuida-se, na injúria, da dimensão subjetiva da honra, com o enfoque na personalidade interna. A vítima de injúria, com efeito, é açotada por imputações degradantes, que fomentam, no próprio receptor, os sentimentos de repulsa e aversão, contra o conceito que nutre de si³⁴¹. Não por acaso, parcela da doutrina preconiza ser o crime de injúria o mais devastador dentre a tríade de vulnerações à honra, porque atinge, sem pudor, o indivíduo enquanto ser, minando sua dignidade e sabotando a própria autoestima³⁴². A competição eleitoral não deve ser o motivo de traumas pessoais que ultrapassem uma eventual derrota nas urnas, razão pela qual a tipificação da injúria³⁴³, na propaganda eleitoral, consubstancia imperativo de dignidade.

É mister ter em mente, todavia, que a métrica aplicada para aferição de afronta à honra, no universo eleitoral, não é a mesma utilizada no trato das relações civis, ordinárias e cotidianas. Isso porque a exposição pública e o embate crítico são imanescentes à política, razão pela qual dilata-se propositalmente, nesse contexto, a tolerabilidade a maledicências. O homem e a mulher, ao escolherem voluntariamente adentrarem na vida pública, devem estar cientes de que suas ações, inclusive as praticadas no âmbito da intimidade privada, estarão sujeitas a um rígido escrutínio popular, fomentando juízos opinativos adversos, nem sempre benéficos, aprazíveis e convenientes. Faz parte da política, por natureza, receber e disparar julgamentos críticos, os

³³⁹ Leciona, novamente, **JOSÉ JAIRO GOMES** (2024, p.126): que: “O desairoso fato atribuído tanto pode ser verdadeiro como falso ou inventado pelo agente. Se verdadeiro, sua autoria pode ser realmente do próprio ofendido como pode ser de outrem – porque nos dois casos há ofensa ao bem jurídico. [...] *Mutatis mutandis*, contrária ou não à verdade, a imputação infamante pode ser feita para influir nos rumos do certame eleitoral.”

³⁴⁰ Código Eleitoral de 1965, art. 325: “Difamar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação: [...]”.

³⁴¹ Adequadas são as sintéticas explicações de **OLIVAR CONEGLIAN** (2022, p.357) nesse sentido: “Existe injúria quando alguém atribui a outrem qualidade reprováveis que caracterizam repulsa pessoal, ou a honra interna, o conceito que o próprio indivíduo tem de si mesmo, a honra subjetiva.”

³⁴² Precisamente essa é a posição esteada na obra de **FREDERICO FRANCO ALVIM, RODRIGO LÓPEZ ZILIO E VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO** (2024, p.530), confira-se: “O crime pode ser ainda mais cruel, pois tem por escopo atingir diretamente a pessoa e sua condição humana, destacando suas características ou criando ilusões de modo a diminuir, ridicularizar, humilhar o indivíduo. Por via transversa, obtém a exposição da pessoa para o público e ocasionalmente, apoio na difusão de tais compreensões.”

³⁴³ Código Eleitoral de 1965, art. 326: “Injuriar alguém, na propaganda eleitoral, ou visando a fins de propaganda, ofendendo-lhe a dignidade ou o decôro: [...]”.

quais não necessariamente importarão em injúria e difamação, justamente pelo meio permissivo e deferente em que proferidos. Não se espera, pois, que a política se limite à troca de afagos.

A inviolabilidade constitucional à honra e à intimidade³⁴⁴, por conseguinte, é mitigada na seara eleitoral, tendo sua latitude protetiva diminuída em razão da opção espontânea de seus atores pela exposição pública e pelo controle social. O Supremo Tribunal Federal, nesse sentido, entende que a escolha pela militância política implica na ampliação da zona de visibilidade do sujeito, tornando-o mais permeável e suscetível a críticas³⁴⁵. Lançando os olhos para fora do ordenamento jurídico pátrio, observa-se que, na mesma linha, entendeu a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao apreciar o Caso *Ricardo Canese vs. Paraguai* (2004), que o espectro de proteção à honra poderia ser mitigado, no contexto eleitoral, em face do cargo ou da função política pleiteada, à medida em que haveria exposição voluntária do cidadão ao debate crítico e ao escrutínio público³⁴⁶. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos, de modo semelhante, asseverou, no julgamento de *Dichand and Others v. Áustria* (2002), que os limites de tolerância à crítica da honra e da reputação de um político devem ser mais amplos quando comparados aos de um mero particular, porquanto o primeiro submete-se conscientemente ao juízo popular de suas palavras e atitudes³⁴⁷. Essa sensibilidade deve nortear a propaganda de degradação.

³⁴⁴ Constituição Federal de 1988, art. 5º, X: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;”

³⁴⁵ Confira-se, nesse sentido, célebre de trecho proferido pelo Min. Sepúlveda Pertence: “É certo que, ao decidir-se pela militância política, o homem público aceita a inevitável ampliação do que a doutrina italiana costuma chamar a zona *di iluminabilità*, resignando-se a uma maior exposição de sua vida e de sua personalidade aos comentários e à valoração do público, em particular, dos seus adversários; mas a tolerância com a liberdade da crítica ao homem público há de ser menor, quando, ainda que situado no campo da vida pública do militante político, o libelo do adversário ultrapasse a linha dos juízos desprimorosos para a imputação de fatos mais ou menos concretos, sobretudo se invadem ou tangenciam a esfera da criminalidade: por isso, em tese, pode caracterizar delito contra a honra a assertiva de haver o ofendido, ex-Prefeito, deixado o Município ‘com dívidas causadas por suas falcaturas.’” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas Corpus* 78426 / SP. Relatoria Min. Sepúlveda Pertence. Publicado no DJ em 07/05/1999.

³⁴⁶ Confira-se trecho elucidativo da decisão da CIDH: “Assim, em se tratando de funcionários públicos, de pessoas que exercem funções de uma natureza pública e de políticos, deve-se aplicar um limite diferente de proteção, o qual não se assenta na qualidade do sujeito, mas no caráter de interesse público que implicam as atividades ou autuações de uma pessoa determinada. As pessoas que influem em questões de interesse público se expuseram, voluntariamente, a um escrutínio público mais exigente e, conseqüentemente, nesse âmbito se veem submetidas a um maior risco de sofrerem críticas, já que suas atividades saem do domínio da esfera privada para se inserir na esfera do debate público. Nesse sentido, no contexto do debate público, a margem de aceitação e tolerância às críticas por parte do próprio Estado, dos funcionários públicos, dos políticos e, inclusive, dos particulares que desenvolvem atividades submetidas ao escrutínio público, deve ser muito maior que a dos particulares. CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos, *Caso Ricardo Canese vs. Paraguai*, julgado em 31 ago.2004.

³⁴⁷ Confira-se trecho oportuno do *decisium* do TEDH: “Moreover, the limits of acceptable criticism are wider with regard to a politician acting in his public capacity than in relation to a private individual, as the former inevitably and knowingly lays himself open to close scrutiny of his every word and deed by both journalists and the public at large, and he must display a greater degree of tolerance. A politician is certainly entitled to have his reputation protected, even when he is not acting in his private capacity, but the requirements of that protection have to be weighed against the interests of the open discussion of political issues [...]” TEDH. Tribunal Europeu de Direitos Humanos, *Dichand and Others v. Áustria*, julgado em 26 fev. 2002.

Não obstante a mitigação da proteção à honra dos atores públicos, há de se salientar que a permissibilidade à crítica política não deve ser assimilada como licença para propagação de agressões infames, tampouco para falsa imputação de fatos criminalmente tipificados. Objeções legítimas, levantadas na propaganda negativa, são aquelas cuja defesa pode ser exercida, a tempo e modo, na própria dialética política, a partir do confronto de ideias. A propaganda que extrapola a razoabilidade da crítica e descamba, assim, para a degradação deve ser veemente repreendida, ensejando, ao ofendido, direito de reposta e, ao ofensor, perda do direito à veiculação no horário eleitoral gratuito³⁴⁸. A título exemplificativo, rememora-se que o Tribunal Superior Eleitoral, nas Eleições Gerais de 2022, concedeu direito de resposta motivada pela imputação das pechas de corrupto e ladrão³⁴⁹, bem como após associação de candidato à prática de canibalismo³⁵⁰. Nas Eleições de 2018, o TSE confirmou decisão de perda de direito de veiculação de propaganda gratuita à candidata que acusou seu adversário de ser golpista³⁵¹.

2.3.3 PROPAGANDA DE DEGENERAÇÃO

A propaganda de degeneração, em extensão residual, é toda aquela que deprava a ordem democrática e deturpa a pacificidade social através da destilação do ódio, da incitação à animosidade e do fomento à desobediência, em frontal atentado à tolerância, ao respeito e ao pluralismo. Cuida-se, pois, da malversação da propaganda eleitoral para a difusão de histerias e psicoses coletivas, com a exortação da violência contra minorias sociais e com a aversão às instituições de poder, no afã de conjecturar artificialmente um inimigo a ser combatido, que

³⁴⁸ Lei 9.504/97, art. 53, §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.”

³⁴⁹ Confira-se trecho da decisão: “Nesse passo, *in casu*, a ilegalidade da propaganda impugnada encontra-se na utilização das expressões ‘corrupto’ e ‘ladrão’, atribuídas abusivamente ao candidato da coligação representante, em violação à presunção de inocência e em ofensa ao art. 22, inciso X, da Res.-TSE no 23.610/2019.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito de Resposta 0601401-10.2022. Relatoria Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Publicado em mural em: 19/10/2022.

³⁵⁰ Confira-se trecho da decisão: “Da forma como foram divulgadas as mencionadas falas do candidato Jair Messias Bolsonaro, retiradas de trecho de antiga entrevista jornalística, há alteração sensível do sentido original de sua mensagem, pretendendo os representados inculcar a ideia de que o candidato representante admite, em qualquer contexto, a possibilidade de consumir carne humana, e não especificamente nas circunstâncias narradas no aludido colóquio, o que acarreta potencial prejuízo à sua imagem e à integridade do processo eleitoral que ainda se encontra em curso.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito de Resposta 0601394-18. Relatoria Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Publicado em mural em: 19/10/2022.

³⁵¹ Confira-se trecho da decisão: “Na origem, as representações foram propostas pela Coligação Reconstruir Minas e por Antonio Augusto Junho Anastasia (candidato ao cargo de governador) em virtude de inúmeras inserções veiculadas pelas ora impetrantes contendo frases como “o golpe é cada vez mais descarado porque é um golpe” seguidas de fotografia do segundo representado ao fundo. Pugnaram pela suspensão de novas inserções nesse sentido e, ainda, pela perda do direito de um dia de transmissão.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança 0601492-42. Relatoria Min. Jorge Mussi. Publicado em mural em: 28/09/2018.

legítima a disrupção do sistema vigente³⁵². A propaganda de degeneração, com efeito, foi por nós assim intitulada, porque conduz a democracia para um estado clínico pior do que antes se encontrava. Trata-se, pois, de irregularidade material que urge por correção, à medida em que corrompe o debate democrático, com a irrigação de desavenças e a com inoculação do terror³⁵³.

Por mais paradoxal que possa transparecer, é precisamente o Código Eleitoral de 1965, sancionado durante o autoritarismo militar, que proscree a propaganda de degeneração. Uma retrocessão explicativa, no ponto, faz-se mister para não incorrer em incongruência semântica. A propaganda de degeneração, como antes introduzido, produz o caos e tem como uma de suas últimas consequências a disrupção do arranjo de poder vigente, à proporção em que propaga a guerra, a animosidade contra as instituições civis e a desobediência coletiva. Por essas razões, vista pelos olhos de uma democracia, essa modalidade é alcunhada de degenerativa, afinal abastarda o diálogo e corrói os arranjos democráticos. Nos regimes autoritários, que almejam o adestramento dos corpos³⁵⁴, a propaganda de degeneração, em igual medida, não se mostra conveniente, à medida que é disruptiva e atenta contra a ordem vigente. Não é de se estranhar, portanto, que a proibição à propaganda de degeneração tenha raízes em um período autoritário, apesar de que, àquela época, a degeneração do sistema concorreria para a liberdade social.

Feitas as devidas ressalvas históricas e terminológicas, é tempo de descortinar as modalidades de degeneração que não devem ser toleradas consoante o Código Eleitoral³⁵⁵. A primeira hipótese de degeneração circunscreve-se à (i) *propaganda de guerra*, que transborda

³⁵² Uma estratégia propagandística similar foi responsável por alçar o nazismo ao poder. Confira-se, a esse respeito, os apontamentos de **MARCOS GUTERMAN** (2024, p.78): “O papel da propaganda nazista, segundo Gombrich, era criar um mundo mítico em que tudo fosse conflito. É a politização da vida, a política levada ao extremo, ao ponto de sua própria negação. Uma vez entendido que o inimigo estava em toda a parte, numa paranoia permanente, estava dada a licença para o poder nazista enfrentar esse inimigo com todas as armas disponíveis.”

³⁵³ Não poderiam ser mais oportunas, nesse sentido, as lições de **HANNAH ARENDT** (1989, p.517): “O terror, como execução da lei de um movimento cujo fim ulterior não é o bem-estar dos homens nem o interesse de um homem, mas a fabricação da humanidade, elimina os indivíduos pelo bem da espécie, sacrifica as “partes” em benefício do “todo”. [...] Pressionando os homens, uns contra os outros, o terror total destrói o espaço entre eles; comparado às condições que prevalecem dentro do cinturão de ferro, até mesmo o deserto da tirania, por ainda constituir algum tipo de espaço, parece uma garantia de liberdade.”

³⁵⁴ A expressão “adestramento dos corpos” faz reminiscência à obra **MICHEL FOUCAULT** (2014, p.167) e pode ser bem aplicada a lógica dos regimes autoritários, os quais se valem do poder disciplinar para além dos centros de coerção na tentativa de neutralizar a oposição. Sobre o tema original, explica o autor: “O poder disciplinar é com efeito um poder que, em vez de se apropriar e de retirar, tem como função maior “adestrar”; ou sem dúvida adestrar para retirar e se apropriar ainda mais e melhor. Ele não amarra as forças para reduzi-las; procura ligá-las para multiplicá-las e utilizá-las num todo. Em vez de dobrar uniformemente e por massa tudo o que lhe está submetido, separa, analisa, diferencia, leva seus processos de decomposição até às singularidades necessárias e suficientes.”

³⁵⁵ Código Eleitoral de 1965, art. 243 (com redação da Lei 14.192/2021): “Não será tolerada propaganda: I - de guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social ou de preconceitos de raça ou de classes; II - que provoque animosidade entre as forças armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e instituições civis; III - de incitamento de atentado contra pessoa ou bens; IV - de instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública; [...] X - que deprecie a condição de mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia.”

da lógica eleitoral ao contemplar tema caro à segurança nacional, que não deve ser manobrado para colheita de votos, sob o risco de estímulo à belicosidade, reprovável a níveis nacional e diplomático. É vedada, em igual medida, (ii) *propaganda violenta para subverter o regime, a ordem política e social*, à proporção em que não é desejável que esta se torne meio idôneo de sabotagem do próprio sistema que a legitima, tratando-se, é claro, de um regime democrático.

Não é admitida, em prosseguimento, (iii) *propaganda de preconceito de raça ou de classe*, ao passo que atenta frontalmente contra o pluralismo fundante e inerente a toda a democracia, não devendo servir o ódio e a intolerância como meios para a prospecção de votos, pois, como a história nos ensina, a propagação desses sentimentos desditosos abre flancos ao autoritarismo. No mesmo sentido seguem as recentes, mas necessárias, proibições concernentes à (iv) *propaganda que deprecie a condição de mulher* e à (v) *propaganda que estimule a discriminação em razão do sexo feminino, cor, raça e etnia*. Essas últimas duas vedações foram carregadas ao texto original do Código Eleitoral por força da Lei 14.192/2021, a qual somou benfazejos esforços em prol da proteção à participação feminina no universo da política³⁵⁶.

É, ademais, vedada no ordenamento pátrio, de maneira peremptória, (vi) *propaganda que provoque animosidade entre as forças armadas*, bem como (vii) *contra as forças armadas* ou (viii) *entre as forças armadas e as instituições civis*. Trata-se, por evidente, de herança do regime autoritário militar brasileiro, mas que conserva grande valia ainda nos dias atuais, em que se discute o nível de participação das forças armadas na condução administrativa das eleições³⁵⁷. Sem adentrar na polarização ideológica que revolve o assunto, certo é que a propaganda eleitoral não deve ser transformada em vetor de propagação de animosidade contra qualquer instituição militar ou civil que seja, a reforçar a necessidade da proscrição normativa.

Entendeu o legislador, ademais, por positivar o óbvio, obstando (ix) *propaganda de incitamento de atentado contra pessoa ou bens*, ao passo em que a propaganda não pode ser o meio para fins indiscutivelmente reprováveis e repreensíveis. Não se tolera, outrossim, (x) *propaganda de instigação à desobediência coletiva*, pelo evidente motivo de que a lei de ordem pública, a princípio, deve ser cumprida, existindo meios juridicamente adequados, que não a

³⁵⁶ Sobre o tema em comento, leciona **RODRIGO LÓPEZ ZILIO** (2023, p.431): “A Lei nº 14.192/2021, de seu turno, inclui como espécie de propaganda eleitoral vedada aquela que deprecie a mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino ou à sua cor, raça ou etnia, evidenciando o escopo protetivo à condição feminina e buscando assegurar sua participação na competição eleitoral sem espaço para desvalorização gratuita e injustificada tão somente por questão relativa ao gênero ou sua raça, cor ou etnia.”

³⁵⁷ Cumpre rememorar, nesse contexto, trecho de enfático discurso proferido pelo Min. Edson Fachin, em 2022, quando à época era Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, confira-se: “Quem trata de eleições são as forças desarmadas. E, portanto, as eleições dizem respeito à população civil, que, de maneira livre e consciente, escolhe seus representantes. Diálogo sim, colaboração sim, mas, na Justiça Eleitoral, quem dá a palavra é a Justiça Eleitoral”. O discurso encontra-se disponível, na íntegra, em <https://www.youtube.com/watch?v=Wv5reCrs4eY>. Acesso em 20/11/2024.

desobediência coletiva, para o questionamento da constitucionalidade de determinado diploma normativo. Essas duas restrições materiais, com efeito, constituem, sobretudo, derivativos do bom senso, devendo prontamente intervir a Justiça Eleitoral caso assim não se verifique.

Eis delineado, pois, o quadro das irregularidades materiais de degeneração, as quais maculam o conteúdo da propaganda eleitoral, subvertendo-o para o aviltamento da serenidade e da ordem social. Está-se diante, pois, de situações que transbordam, em muito, o espectro de proteção da liberdade de expressão, devendo ser tolhidas, sem pudor, do debate eleitoral. O Tribunal Superior Eleitoral, nos últimos anos, tem empenhado esforços no combate contra a propaganda de degeneração, notadamente em face do discurso de violência e ódio. No âmbito administrativo, a Resolução-TSE nº 23.732/2024 tratou de instituir solidariedade civil e administrativa aos provedores de aplicações que não promoveram a imediata indisponibilização de conteúdos racistas, homofóbicos, nazistas, fascistas e discriminatórios de qualquer tipo³⁵⁸. No âmbito jurisprudencial, a Corte tem adotado uma ríspida posição de intolerância para com discursos intolerantes, ainda que proferidos, veladamente, no período da pré-campanha³⁵⁹.

3. CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR

Lançadas as bases propedêuticas consoantes às noções da propaganda eleitoral e, após, a catalogação sistemática das irregularidades que maculam sua idônea veiculação, é chegado, então, o consentâneo momento de prescrutar a capciosa indagação em torno da qual orbita o presente estudo, a saber: é possível articular, na *práxis*, a conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular? Para responder satisfatoriamente à questão anteposta, faz-se imperioso, todavia, primeiramente descortinar as medidas judiciais de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular existentes, no afã de compreender se há, de fato, lacunas a serem suprimidas e otimizações a serem satisfeitas pela atividade conciliativa. Uma vez assimilada a dinâmica judicial de defrontação à propaganda irregular, faz-se mister, pois, despender algumas linhas sobre os prolegômenos da Justiça Conciliativa, com o desiderato de extrair seus fundamentos.

Compreendida a dinâmica judicial e em posse dos fundamentos da Justiça Conciliativa, a análise poderá ser bipartida em teoria e prática. No que concerne, inicialmente, ao plano

³⁵⁸ Resolução TSE nº 23.610/2019 (com redação da Resolução nº 23.732/2024), art. 9º-E: “Os provedores de aplicação serão solidariamente responsáveis, civil e administrativamente, quando não promoverem a indisponibilização imediata de conteúdos e contas, durante o período eleitoral, nos seguintes casos de risco: [...] IV – de comportamento ou discurso de ódio, inclusive promoção de racismo, homofobia, ideologias nazistas, fascistas ou odiosas contra uma pessoa ou grupo por preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade, religião e quaisquer outras formas de discriminação.”

³⁵⁹ Confira-se, exemplificativamente: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 060007223/MA, Relator Min. Luís Roberto Barroso, Relator designado para acórdão Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Publicado no DJe em 10/09/2021.

teórico, forçoso tatear a legislação pátria, a fim de mapear os impeditivos à conciliação em matéria eleitoral. Nada obstante os ditames normativos, torna-se inexorável, em sequência, volver os olhos para o campo da realidade, no propósito de prognosticar se a aplicação da norma guarda fiabilidade com a realidade prática, verificada a partir do cotejo da experiência conciliatória nos últimos três pleitos presidenciais. Assim feito, aproveita-se o ensejo para formular razões e métricas que devem nortear a conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular, apontando vulnerabilidades e aprimoramentos desta articulação na *práxis*. Este é, pois, o roteiro planejado para a orientação do terceiro capítulo, o qual, cumpre enfatizar, não ostenta a pretensão de exaurir a questão, dada a complexidade *per se* dos temas desenvolvidos.

3.1 SISTEMA JURISDICIONAL DE ENFRENTAMENTO À PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR

Não subsiste dúvida quanto a necessidade de mecanismos judiciais de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular. Isso porque as irregularidades – sejam elas temporais, formais ou materiais – ostentam pernicioso capacidade de corrosão da autenticidade, da lisura e da higidez dos escrutínios democráticos, de tal sorte que abjurar seu controle ao acaso não é uma opção lúdica. A democracia depende, para sua longevidade, de um sistema imunológico ativo e responsivo, capaz de expungir com rapidez e efetividade agentes etiológicos orientados à sua destruição. Não há de se tolerar, por conseguinte, que o abuso de poder e a disparidade de oportunidades parasitem e infeccionem o sistema democrático sob o capsídeo da propaganda eleitoral, razão pela qual se impõe o controle judicial como mecanismo de defesa imunológica, apto a desnaturar, ainda que *a posteriori*, irregularidades direcionadas à deturpação do prélio.

Por obra do constituinte, compete à Justiça Eleitoral, braço especializado da Justiça, o controle da propaganda em matéria eleitoral³⁶⁰. A atuação ímpar da Justiça Eleitoral brasileira não se circunscreve ao âmbito jurisdicional, porquanto a instituição ainda se encontra dotada de competências administrativa, consultiva e normativa. Cabe à Justiça Eleitoral, como antecipado, a expedição de resoluções de caráter regulamentar em matéria de propaganda eleitoral, desde que não acarretem inovações na ordem normativa, com restrições de direitos e aplicação de sanções inéditas³⁶¹. É atribuição da Justiça Eleitoral, outrossim, exercer o poder

³⁶⁰ A afirmação, apesar de trivial, mostra-se necessária porque não é unanimidade, no âmbito do direito comparado, a existência de um braço especializado para a tutela de matéria eleitoral. Nos Estados Unidos, por exemplo, não existe uma Justiça Eleitoral, de forma que as eleições são conduzidas por autoridades comuns estaduais, uma vez que a legislação eleitoral, por expressa opção constitucional, é de competência estadual. Confira-se, pois, trecho da seção 4 do art. 1º da Constituição dos Estados Unidos de 1787: “The Times, Places and Manner of holding Elections for Senators and Representatives, shall be prescribed in each State by the Legislature thereof; but the Congress may at any time by Law make or alter such Regulations, except as to the Places of chusing Senators.”

³⁶¹ Faz-se remissão, no ponto, ao quanto disposto nas considerações iniciais do tópico “2.3.1 Propaganda Eleitoral de Desinformação” e ao art. 105 da Lei 9.504/97.

de polícia de que dispõe para, de ofício ou mediante comunicação, prontamente fazer cessar irregularidades atinentes à propaganda³⁶². O controle jurisdicional, por derradeiro, é regido pelo princípio da inércia, devendo a Justiça Eleitoral ser provocada para se imiscuir nesta seara.

Para desencadear, com efeito, o controle jurisdicional da propaganda eleitoral, a legislação de regência tratou de esboçar duas ações eleitorais dissemelhantes, infungíveis e não acumuláveis, quais sejam: (a) representação por propaganda eleitoral irregular e (b) pedido de direito de resposta. Enquanto a representação por propaganda irregular se presta a sustar a veiculação, impedir a reexibição e penitenciar os responsáveis pela peça inquinada, o direito de resposta apresenta-se como um anódino apto a remediar parcialmente os danos já perpetrados. Cuidam-se, ambos, de procedimentos judiciais lastreados na eficiência e na celeridade, uma vez que quanto maior for a letargia na atuação paliativa da Justiça Eleitoral maior será o dano perpetrado, por vezes consumando distúrbios irreversíveis para os rumos da democracia³⁶³. Não por outro motivo, é premissa inexorável que a Justiça Eleitoral combine presteza e precisão em sua atuação jurisdicional, não se admitindo hesitações na tutela da propaganda eleitoral³⁶⁴.

Durante o período eleitoral, que se inicia na data fatal para o pedido de registro de candidaturas e perdura até o dia-limite para diplomação dos eleitos, os prazos que regem as ações de enfrentamento à propaganda são contínuos e peremptórios, não sendo ressaltados, para fins de cômputo, os finais de semanas e os feriados³⁶⁵. Fora do período eleitoral, os prazos ainda são contados de maneira contínua, mas não se iniciam, tampouco se encerram, em dias sem expediente forense. Em vista da salvaguardar a celeridade dos procedimentos, não se aplicam, em igual medida, as usuais dilações de prazo concedidas ao Ministério Público, à Advocacia Pública, à Defensoria Pública e a litisconsortes com advogados distintos. Pertinente atentar, ademais, que, durante o período eleitoral, os acórdãos de propaganda são publicados

³⁶² Sobre o poder de polícia, recomenda-se a leitura das considerações acerca do princípio do controle judicial, dispostas no tópico “1.5 Princípios da Propaganda Eleitoral”. Faz-se referência, nesse sentido, ao art. 41, §1º, da Lei 9.504/97 e ao teor do enunciado da Súmula nº18 do Tribunal Superior Eleitoral.

³⁶³ Sobre a urgência temporal, pertinente os apontamentos de **ENEIDA DESIREE SALGADO E HENRIQUE NEVES DA SILVA** (2018, p.344): “Como já dito, ofender é rápido; reparar o prejuízo causado pela ofensa é demorado. A reparação dos efeitos eleitorais criados pela ofensa deve ser imediata, pois, após a realização do pleito, o eventual restabelecimento da verdade não teria o condão de reequilibrar a oportunidade de chances que deve ser respeitada durante o processo eleitoral, nem de influenciar o voto do eleitor, já outorgado.”

³⁶⁴ Não poderia, no ponto, ser mais assertivo **FÁVILA RIBEIRO** (1997, p.416) ao lecionar que: “Quase sempre uma firme intervenção instantânea constitui o antídoto para proteger candidatos e partidos dos efeitos de uma campanha desleal e inescrupulosa. Qualquer vacilação da Justiça Eleitoral pode ser fatal para a sorte do candidato, pois uma campanha mendaz pode ter decisiva influência na tomada de posição do eleitorado.”

³⁶⁵ Resolução TSE nº 23.478/2016, art. 7º: “O disposto no art. 219 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos eleitorais. § 1º Os prazos processuais, durante o período definido no calendário eleitoral, serão computados na forma do art. 16 da Lei Complementar nº 64, de 1990, não se suspendendo nos fins de semana ou feriados. §2º Os prazos processuais, fora do período definido no calendário eleitoral, serão computados na forma do art. 224 do Novo Código de Processo Civil.”

em sessão³⁶⁶ e as intimações referentes a estas ações são logradas por mural eletrônico³⁶⁷, ao passo em que é habitual o arquivamento de procurações genéricas para representação dos feitos.

A firmeza e a prestatividade da Justiça Eleitoral, todavia, não podem ser assimiladas como salvo-conduto para a banalização da intervenção judicial na praça pública das ideias. A Justiça Eleitoral, há de se enfatizar, não é Real Mesa Censória³⁶⁸, nem Ministério da Verdade³⁶⁹. O controle judicial da propaganda encontra-se dividido, rememora-se, à contenção de abusos e ao refreamento dos excessos, não dispondo a Justiça Eleitoral de legitimidade para se tornar instância de verificação do discurso político. É preciso, por conseguinte, harmonizar firmeza e prestatividade com discricionariedade e excepcionalidade no controle judicial, em vista de extirpar as irregularidades da propaganda eleitoral, sem, todavia, tolher do debate ideais legítimas, ainda que ásperas, espinhosas, disruptivas ou desconfortantes. Essa sensibilidade, com efeito, deve conduzir a dinâmica da representação por irregularidade e do pedido de direito de resposta, evitando o abuso e a subversão destes mecanismos no vil afã para esvaziar o debate político.

3.1.1 REPRESENTAÇÃO POR PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR

A representação (ou reclamação) por propaganda eleitoral irregular apresenta-se como o instrumento processual idôneo para o acionamento da Justiça Eleitoral com o propósito de

³⁶⁶ Resolução TSE nº 23.478/2016, art. 13: “A regra do art. 205, § 3º, do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos processos que tramitam durante o período previsto no calendário eleitoral para os quais seja admitida a publicação em cartório, sessão ou a utilização de edital eletrônico (LC nº 64/1990, arts. 8º, 9º e 11, § 2º; Lei nº 9.504/1997, art. 94, § 5º).”

³⁶⁷ Lei 9.504, art. 94, §5º: “Nos Tribunais Eleitorais, os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações serão intimados para os feitos que não versem sobre a cassação do registro ou do diploma de que trata esta Lei por meio da publicação de edital eletrônico publicado na página do respectivo Tribunal na internet, iniciando-se a contagem do prazo no dia seguinte ao da divulgação.”

³⁶⁸ A Real Mesa Censória foi uma instituição real portuguesa, engendrada por Marquês de Pombal, em Alvará datado de 5 Abril de 1768, cuja incumbência era a fiscalização ideológica dos livros e papéis postos em circulação no Reino, censurando aqueles que fossem contrários à Coroa ou aos dogmas da Igreja Católica. Sobre a instituição, explica **GRAÇA ALMEIDA RODRIGUES** (1980, p.31): “A Real Mesa Censória, substituindo a Censura Inquisitorial, transfere para o Estado o exercício da Censura. Os censores passam a ser censores régios. À Mesa foram concedidas não só as atribuições de censura oficial e fiscalização de todas as publicações nacionais e estrangeiras, mas também a de elaboração de um Novo Índice Expurgatório que substituisse o índice de 1624.”

³⁶⁹ O Ministério da Verdade era um dos órgãos integrantes do estado totalitário de Oceania, retratado na utopia literária *1984*, de George Orwell. Competia ao Ministério da Veracidade introjetar, no seio da sociedade civil, falsas informações convenientes à conservação do poder estatal, e assim o fazia por meio da fabricação do passado e do controle da realidade presente, através da manipulação das notícias, do entretenimento, da educação e das belas-artes. Nada obstante tenham sido tecidas no campo da literatura fantasiosa, pertinentes são, no ponto, as lições de **GEORGE ORWELL** (2009, p.251), no sentido de que: “O passado é tudo aquilo a respeito do que há coincidência entre registros e memórias. Considerando que o Partido mantém absoluto controle sobre todos os registros e sobre todas as mentes de seus membros, decorre que o passado é tudo aquilo que o Partido decide que ele seja. Decorre ainda que, embora seja possível alterar o passado, o passado jamais foi alterado em nenhuma instância específica. Isso porque nas ocasiões em que é recriado na forma exigida pelas circunstâncias, a nova versão passa a ser o passado, e nenhum outro passado pode ter existido algum dia. Esse sistema funciona inclusive quando — como acontece muitas vezes — o mesmo fato precisa ser profundamente alterado diversas vezes no mesmo ano. [...] Em Velhafala isso recebe o nome muito direto de ‘controle da realidade’.”

reestabelecer, com celeridade, a ordem pública maculada pela disseminação de irregularidades temporais, formais ou materiais³⁷⁰. Cuida-se, destarte, de mecanismo apto a romper a inércia jurisdicional, mobilizando o aparato estatal em defesa da legitimidade e da seriedade da eleição. Está-se diante, pois, de procedimento contencioso tipicamente repressivo, derivado do direito de ação, e divisado a dissuadir, a responsabilizar e a rapidamente fazer cessar irregularidades na propaganda eleitoral. Não se trata, por conseguinte, de um procedimento de índole administrativa, razão pela qual a terminologia doutrinária “representação” não se afeiçoa a mais adequada, afinal não transparece o caráter eminentemente jurisdicional da ação eleitoral³⁷¹.

A representação por propaganda eleitoral irregular encontra-se preconizada, de forma genérica, nas disposições derradeiras da Lei das Eleições³⁷² e resta disciplinada, com minúcias, na Resolução-TSE nº 23.608/2019. É uma ação extensiva e multidirecional, cujo escopo de abrangência abarca praticamente todas as irregularidades sistematizada no capítulo anterior, sem prejudicar, todavia, o oferecimento de denúncia criminal ou o ajuizamento de ações de investigação eleitoral ou de captação ilícita de sufrágio, quando a irregularidade disseminada na propaganda também configurar crime eleitoral ou abuso do poder³⁷³. Justamente pelo seu caráter residual, a representação por propaganda irregular não se presta à responsabilização de conduta vedada, tutelada em representação especial, tampouco pode ser cumulada de pedido de direito de resposta³⁷⁴, que ostenta regramento próprio (a ser descortinado no tópico subsequente).

³⁷⁰ Subscreeve-se, nesse sentido, à definição de FRANCISCO DIRCEU BARROS (2010, p.145): “A Arpi [ação de reclamação por propaganda irregular] serve para combater a propaganda eleitoral irregular, destarte, promove o restabelecimento da ordem pública violada pela propaganda indevida, restando secundária a imposição de multa, e reforça o princípio democrático na medida em que restaura o princípio igualitário norteador do processo eleitoral e, assim, assegura à lisura das eleições.”

³⁷¹ Sustentam essa posição, no exato sentido, FLÁVIO CHEIM JORGE, LUDGERO LIBERATO E MARCELO ABELHA RODRIGUES (2020, p.681): “Se as ações não têm nome, sendo as terminologias criadas pela doutrina apenas mecanismos para identificar certas demandas tidas por importantes, certo é que o *nomem juris* dado à demanda prevista no art. 96 da Lei nº 9.504/97 em nada favorece sua compreensão. Primeiro, porque utilizou termos usualmente administrativos para o exercício do direito de ação. Segundo, porque passa a falsa ideia de que com ela se tutela especificamente aqueles atos típicos da eleição (votação, apuração e diplomação), quando em verdade se utiliza esse instrumento para garantir o cumprimento da lei para atos que vão muito além desta fase, envolvendo as convenções partidárias, financiamento de campanha, a propaganda eleitoral, a prestação de contas etc.”

³⁷² Lei 9.504/97, art. 97: “Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se: I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais; II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais; III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.”

³⁷³ Sobre a multiplicidade de ações eleitorais versando sobre os mesmos fatos, rememora ALBERTO ROLLO (2004, p.275) episódio em que um jornal de grande circulação no interior do Estado de São Paulo distribuiu, na sua edição de domingo, um encarte com propaganda eleitoral de um candidato: “Esse fato único gerou três diferentes tipos de processo. Um, com base no art. 22 da LC64/1990, procurou cassar o registro por abuso dos meios de comunicação social. Outro, de caráter criminal, procurou averiguar a ação dos responsáveis pela utilização de empresa comercial para distribuição de propaganda. E um último procurou apenas com multa, e baseado no art. 96 da Lei 9.504/1997, a propaganda ilegal feita por jornal.”

³⁷⁴ Resolução TSE nº 23.608/2019, art. 4º: “É incabível a cumulação de pedido de direito de resposta com pedido de aplicação de multa por propaganda eleitoral irregular, ainda que diga respeito aos mesmos fatos, sob pena de indeferimento da petição inicial.”

O procedimento aplicável às representações por propaganda irregular, como não poderia ser diferente, é caracterizado pela celeridade e pela exiguidade dos prazos, sendo, por isso, usualmente alcunhado de “procedimento sumaríssimo” na seara eleitoral. As petições são marcadas pela concisão e pela objetividade, dado o agigantado volume de ações eleitorais ajuizadas no período³⁷⁵. A exordial, em regra, deve ser proposta até dois dias contados da veiculação da peça inquinada³⁷⁶. Após o exaurimento de igual prazo para a apresentação de defesa³⁷⁷ e transcorrido um dia para emissão de parecer do Ministério Público Eleitoral, deverá o juiz da propaganda³⁷⁸ prolatar a sentença tão logo no dia seguinte, sob risco de ensejar pedido correção³⁷⁹. Eventuais recursos contra a sentença deverão ser interpostos no prazo fatal de um dia, cabendo ao Tribunal julgá-los em até dois³⁸⁰, à exceção dos recursos especial eleitoral³⁸¹ e extraordinário³⁸², interpostos no tríduo legal e julgados assim que for possível.

Nada obstante seja um procedimento expedito e menos formalizado, a representação por propaganda irregular exige pressupostos mínimos de admissibilidade de ação, entre os quais o relatório dos fatos, a prova da autoria ou do prévio conhecimento, a exposição do direito, a

³⁷⁵ Pondera, nesse sentido, **LUIS CLÁUDIO ALVES PEREIRA** (2014, p.182): “Aliás, é oportuno ressaltar que, como os prazos processuais em matéria eleitoral são exíguos, e como na maioria das vezes as representações tratam de questões de urgência, a petição inicial em representações eleitorais pode ser sucinta, resumida, o que não se confunde com uma peça inicial inepta, pois embora sucinta, a petição deve estar devidamente fundamentada.”

³⁷⁶ O Tribunal Superior Eleitoral, contudo, já entendeu ser tempestivo o ajuizamento de representação por propaganda antecipada onze dias após sua veiculação. Confira-se, nesse sentido, trecho da ementa do julgado: “O prazo de 48h (quarenta e oito horas) para a propositura das representações por invasão de horário da propaganda e nos casos da veiculação de propaganda irregular no horário normal das emissoras, segundo o entendimento desta Corte, tem como finalidade evitar o armazenamento tático de reclamações a serem feitas no momento da campanha eleitoral, em que se torne mais útil subtrair o tempo do adversário. Tal prazo não se aplica às representações por propaganda antecipada, cuja penalidade é a de multa, prevista no art. 36, § 3º, da Lei das Eleições.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 6204/MG, Relator Min. Gerardo Grossi Publicado no DJ em 01/08/2007.

³⁷⁷ Lei 9.504/97, art. 96, §5º: “Recebida a reclamação ou representação, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o reclamado ou representado para, querendo, apresentar defesa em quarenta e oito horas.”

³⁷⁸ Sobre o tema dos juízes da propaganda, recomenda-se leitura do quanto já disposto no tópico “1.5 Princípios da Propaganda Eleitoral”, no que toca ao princípio da responsabilidade e da inafastabilidade de jurisdição.

³⁷⁹ Lei 9.504/97, art. 96: “§7º Transcorrido o prazo previsto no § 5º, apresentada ou não a defesa, o órgão competente da Justiça Eleitoral decidirá e fará publicar a decisão em vinte e quatro horas. [...] § 10. Não sendo o feito julgado nos prazos fixados, o pedido pode ser dirigido ao órgão superior, devendo a decisão ocorrer de acordo com o rito definido neste artigo.”

³⁸⁰ Lei 9.504/97, art. 96” §8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contra-razões, em igual prazo, a contar da sua notificação. §9º Os Tribunais julgarão o recurso no prazo de quarenta e oito horas.”

³⁸¹ Resolução TSE nº 23.608/2019, art. 26: “Do acórdão do tribunal regional eleitoral caberá recurso especial eleitoral para o Tribunal Superior Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias, assegurado o oferecimento de contrarrazões pelo recorrido em igual prazo (Lei nº 4.737/1965, art. 276, § 1º).”

³⁸² Súmula do STF nº 728: “É de três dias o prazo para a interposição de recurso extraordinário contra decisão do Tribunal Superior Eleitoral, contado, quando for o caso, a partir da publicação do acórdão, na própria sessão de julgamento, nos termos do art. 12 da Lei 6.055/1974, que não foi revogado pela Lei 8.950/1994.”

disposição dos pedidos e a subscrição por advogado inscrito na OAB³⁸³. Não há, a princípio, espaço para instrução probatória, devendo as partes valerem-se apenas de provas documentais e pré-constituídas. Os feitos eleitorais, ademais, são gratuitos por disposição normativa, sendo despicando nas representações por propaganda irregular o recolhimento de custas, a realização de preparo e a atribuição de valor da causa para cálculo de sucumbência e de honorários³⁸⁴.

No que tange ao período de propositura, não há um prazo inicial para o ajuizamento da ação, mesmo porque esta se presta a coibir a propaganda antecipada, que não tem hora certa. No que concerne, por outro lado, ao prazo fatal para o ajuizamento, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral era uníssona em reconhecer que, após o transcurso da data da eleição, não mais subsistia interesse de agir a legitimar a propositura da ação³⁸⁵. Esse entendimento com razão, restou formalmente flexibilizado, em 2021, para a hipótese de derramamento de material de campanha no dia do pleito, modalidade de propaganda atrasada que pode ser representada até dois dias após a eleição³⁸⁶. Era pacífica, ademais, posição jurisprudencial de que, uma vez transpassado o pleito, as representações pendentes de julgamento perderiam objeto, sendo extintas sem resolução do mérito. Não foi esse, contudo, o entendimento encampado nas Eleições de 2022, em que entendeu o TSE por dar seguimento aos feitos referentes à propaganda irregularmente desempenhada na internet, para aplicação de multa³⁸⁷.

Quatro são os possíveis provimentos na reclamação por propaganda eleitoral irregular. O pedido primordial da ação deve ser a (i) a *suspensão ou a remoção da propaganda irregular*, com intuito de pôr fim, o quanto antes, ao estado de ilegalidade, reestabelecendo a ordem social.

³⁸³ Quanto ao tema, explica WALBER DE MOURA AGRA (2020, p.213): “Discorda-se do sentir de que a representação se configura como um procedimento administrativo, um mero direito de petição, pois se exigem requisitos e se provocam efeitos não ocasionados pela clássica prerrogativa indicada. Ademais, a peça exordial tem que ser assinada por advogado, devidamente habilitado perante a Ordem dos Advogados do Brasil. Trata-se de notório caso de *jus postulandi*, em que os órgãos judiciais competentes apreciam matéria que lhes é posta, advindo desse julgamento a proteção da segurança jurídica.”

³⁸⁴ Resolução TSE nº 23.478/2016, art. 4º: “Os feitos eleitorais são gratuitos, não incidindo custas, preparo ou honorários (Lei nº 9.265/1996, art. 1º).”

³⁸⁵ Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 343978/PR, Relatora Min. Luciana Lóssio, publicado no DJe em 07/12/2015; Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 18234/SP, Relator Min. Maria Thereza de Assis Moura, publicado no DJe em 24/09/2015; Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 8053/PR, Relator Min. Eros Grau, publicado no DJ em 05/09/200

³⁸⁶ Resolução TSE nº 23.608/2019 (com redação dada pela Resolução nº 23.672/2021) art. 17-A: “As representações consubstanciadas por derramamento de material de propaganda no local de votação realizado na véspera ou no dia da eleição poderão ser ajuizadas até 48 (quarenta e oito) horas após a data do pleito.”

³⁸⁷ Confira-se, nesse sentido, trecho da ementa de elucidativo julgado: “2. Ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57-D da Lei 9.504/97 nas representações por propaganda eleitoral irregular divulgada na internet mediante veiculação de informação inverídica e a possibilidade de que seja determinada a remoção definitiva do conteúdo desinformativo, não há perda do objeto da representação em virtude da realização das eleições, razão pela qual cumpre prosseguir na instrução processual. Nesse sentido: REC-Rp 0601754-50, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 4.8.2023; e REC-Rp 0601756-20, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJE de 28.8.2023.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Referendo na Representação 060175535/DF, Relator Min. Floriano De Azevedo Marques, publicado no DJe em 28/05/2024.

Pode-se pugnar, em sequência, pela (ii) *concessão de tutela inibitória*, no afã de estabelecer uma obrigação negativa de abstenção, não reiteração ou continuação da irregularidade deletéria. Em se tratando de propaganda de degradação ou de modo irregular por trucagem ou montagem, é possível pleitear, outrossim, (iii) *a perda do tempo destinado à propaganda gratuita*, como forma dissuasória da prática de irregularidades às custas públicas. Resta a possibilidade, ainda, do pedido de (iv) *aplicação de multa*, desde que haja previsão normativa para tal irregularidade.

A aplicação de multa na representação por propaganda eleitoral não é trivial, porquanto o legislador não tratou de sistematizar racionalmente o assunto e, tampouco, estipulou sanção pecuniária para a integralidade das irregularidades proscritas. Extrai-se, primeiramente, da Lei das Eleições a possibilidade de imposição de multa para (a) propaganda antecipada³⁸⁸; e para (b) propaganda atrasada³⁸⁹. Algumas seletas modalidades, ademais, de (c) propaganda de meio irregular – entre as quais *outdoor*, bens públicos e sítios eletrônicos governamentais³⁹⁰ – e de (d) propaganda de modo irregular – como uso de símbolos institucionais, desconformidades na imprensa escrita, impulsionamento ilícito, mensagens sem cadastramento, anonimato e falsa autoria na internet³⁹¹ – também se encontram legalmente aparelhadas com aplicação de multa. Coexistem na legislação eleitoral, por fim, inúmeras irregularidades totalmente despidas de sanção pecuniária, como é o caso das irregularidades materiais – a exemplo da desinformação, da degradação e da degeneração, que legalmente não implicam em reprimenda econômica.

Até o término das Eleições de 2022, repousava incólume, nesse sentido, o entendimento jurisprudencial de que a desinformação e a degradação disseminadas na internet não ensejariam, por parte da Justiça Eleitoral, aplicação de multa pecuniária, ante a patente ausência de previsão normativa. A escalada de polarização que assolou o último escrutínio presidencial, todavia, encetou uma abrupta virada na jurisprudência, capitaneada, de ofício, pelo Tribunal Superior Eleitoral, após a proclamação dos candidatos eleitos. Por ocasião do famigerado julgamento da RP 0601754-50, decidiu o TSE por conferir aplicação analógica, imediata e *extra petita* à multa divisada a vedação do anonimato na internet (albergada no art. 57-D, §2º, da Lei das Eleições) para a punir responsáveis pela veiculação de desinformação e degradação nas redes sociais³⁹².

³⁸⁸ Faz-se remissão ao já transcrito art. 36º, §3º da Lei das Eleições.

³⁸⁹ Faz-se remissão aos já transcritos arts. 39º, §5º, 43, §2º, da Lei das Eleições.

³⁹⁰ Faz-se remissão aos já transcritos arts. 37, §1º, 38º, §5º, 57-C, §2º, da Lei das Eleições.

³⁹¹ Faz-se remissão aos já transcritos arts. 40, 43, §2º, 57-B, §5º, 57-D, §2º; 57-H da Lei das Eleições.

³⁹² Sobre a aplicação analógica do art. 57-D, §2º, Lei das Eleições, cumpre a transcrição da parte inicial da ementa: “ 1. O art. 57-D da Lei 9.504/1997 não restringe, de forma expressa, qualquer interpretação no sentido de limitar sua incidência aos casos de anonimato, de forma que é possível ajustar a exegese à sua finalidade de preservar a higidez das informações divulgadas na propaganda eleitoral, ou seja, alcançando a tutela de manifestações abusivas por meio da internet –incluindo-se a disseminação de fake news tendentes a vulnerar a honra de candidato adversário – que, longe de se inserirem na livre manifestação de pensamento, constituem evidente transgressão à

Algumas reflexões sobre o paradigmático julgamento entremostam-se pertinentes. Concorde-se ou não com seu mérito, a decisão se apresenta como um clarividente atestado da disfuncionalidade do aparato normativo de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular. Isso porque é inconcebível que o ordenamento legal não prescreva a aplicação de sanções punitivas de ordem econômica para a dissuasão de todas irregularidades de propaganda, especialmente as materiais, estimulando convidativamente, pela via transversa, a malversação do instrumento para proliferação, por exemplo, de desinformação e degradação no horário eleitoral gratuito. O Tribunal Superior Eleitoral, ao ter de adotar, portanto, uma interpretação extensiva da multa de anonimato para coibir a disseminação de desinformação na internet, sinaliza explicitamente a deficiência do arsenal normativo de controle judicial da propaganda eleitoral irregular.

Apesar de bem-intencionada, essa postura ativista da Justiça Eleitoral, que busca suprir as lacunas e corrigir as imperfeições do legislador³⁹³, não se afeiçoa, ao nosso ver, consentânea com os cânones do Estado Democrático de Direitos, ao passo que o elastecimento de punições legais afronta a segurança jurídica e atenta contra a previsibilidade na corrida eleitoral. Rememora-se que restava remansoso na jurisprudência³⁹⁴ e era pacífico na doutrina³⁹⁵ que a multa encartada no art. 57, §2º, da Lei das Eleições se prestava exclusivamente à punição do anonimato, não incidindo quando a autoria da propaganda fosse conhecida. Ao transmutar este sólido entendimento nas Eleições de 2022, aplicando o dispositivo para punir desinformação na internet, não se desconhece que o Tribunal Superior Eleitoral tratou de extirpar uma sensível vulnerabilidade da legislação eleitoral, todavia, com devida vênia, assim o fez em sacrifício do

normalidade do processo eleitoral.” BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Recurso na Representação 0601754-50, Relatoria Min. Alexandre de Moraes, publicado em 04/08/2023.

³⁹³ Com outras palavras, lecionam **MARINA ALMEIDA MORAIS E WANDIR ALLAN DE OLIVEIRA** (2024, p.392): “Quanto à propagação de fatos inverídicos, a Lei Eleitoral não prevê sanção pecuniária. Como forma de ‘corrigir’ a lacuna administrativa, em ativismo judicial, o TSE, nas eleições de 2022, utilizou-se do disposto no art. 57-D, §2º, da LE para punir a conduta.”

³⁹⁴ Confira, nesse sentido, trecho da ementa de acórdão que elucidava a posição pacífica da Justiça Eleitoral: “1. Nos termos do art. 57-D da Lei 9.504/97, “é livre a manifestação do pensamento, vedado o anonimato durante a campanha eleitoral, por meio da rede mundial de computadores - Internet”, sujeitando-se o infrator à pena de multa de R\$ 5.000,00 a R\$ 30.000,00. 2. Na espécie, não sendo anônima a postagem de vídeo em página da rede social Facebook (na qual se veiculou vídeo em tese ofensivo a candidato), descabe sancionar o agravante com base no referido dispositivo, impondo-se a manutenção do aresto a quo. 3. A inaplicabilidade do referido dispositivo a manifestações cuja autoria é sabida não significa permitir que se veicule propaganda ofensiva à honra de candidatos, havendo previsão de outras medidas judiciais para cessar o ilícito, a exemplo do direito de resposta (art. 58 da Lei 9.504/97)”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 7638/MG, Relator Min. Jorge Mussi, publicado no DJ em 02/04/2018.

³⁹⁵ Sobre a incidência da multa divisada ao anonimato, leciona **RENATO BRILL DE GOÊS** (2022, p.677): “Por certo, a exegese do comando normativo do art. 57-D, S2º, da Lei nº 9,504/97 não objetivou punir quem não se conhece. Em verdade, o intento do legislador foi vedar o anonimato tanto daquele que produz ou edita a mensagem anônima como de quem a divulga, compelindo as demais pessoas a não difundirem propagandas negativas cuja autoria seja delas desconhecida, a fim de evitar que se propaguem mensagens depreciativas ou manifestamente inverídicas que, como cediço, alastram-se nas redes sociais e na internet.”

princípio da legalidade e da anualidade eleitoral, ao passo em que acabou por manufacturar uma nova hipótese de sancionamento legal, aplicável, imediatamente, a situações já consumadas³⁹⁶.

Colocadas em suspensão as críticas sobre a legitimidade do ativismo judicial da Justiça Eleitoral, cumpre concluir que, ao maquinário de enfrentamento da propaganda irregular, fora adicionada a multa analógica da vedação do anonimato, de tal forma que, a partir das Eleições de 2022, a representação por propaganda irregular tornou-se, também, meio de requerimento da aplicação de multa contra propaganda de desinformação, ainda que não preconizada em lei.

Ostentam legitimidade ativa para ajuizamento da ação: os candidatos, os partidos políticos, as coligações, as federações e o Ministério Público Eleitoral. Ao eleitor, entretanto, não foi franqueada legitimidade ativa para ajuizamento da representação por propaganda eleitoral irregular, sendo-lhe facultada apenas a apresentação de notícia de irregularidade às entidades judiciais. No polo passivo da representação, por outro lado, devem ser indicados o responsável pela divulgação e o candidato beneficiado pela peça, com prova de sua ciência³⁹⁷.

A mais festejada proficiência da representação por propaganda eleitoral, como antes já mencionado, é a sua celeridade. É uma ação que visa colher provimentos imediatos, fazendo cessar o quanto antes irregularidades sensíveis, que se renovam no tempo. Por esse motivo, entende-se ser perfeitamente cabível a concessão de tutela provisória *inaudita altera pars* em sede de representação por propaganda eleitoral, especialmente para remoção, suspensão, abstenção, não reiteração e não continuação das condutas ofensivas³⁹⁸. A aplicação de multa e a subtração do horário gratuito não podem, todavia, ser concedidas antes do prazo de defesa.

³⁹⁶ Em processo similar de aplicação analógica do art. 57, §2º, da Lei das Eleições, fora suscitada pela defesa, em sede recurso regimental ao Tribunal Superior Eleitoral, a tese da vulneração ao princípio da anualidade eleitoral, a qual, todavia, não foi acatada, em acórdão que assim restou ementado: “5. O entendimento veiculado na decisão monocrática se mostra passível de aplicação imediata, não se submetendo ao princípio da anualidade, previsto no art. 16 da Constituição Federal, tendo em vista a circunstância de que a interpretação conferida pelo ato decisório recorrido não implica mudança de compreensão a respeito do caráter lícito ou ilícito da conduta, mas, sim, somente quanto à extensão da sanção aplicada, o que não apresenta repercussão no processo eleitoral e nem interfere na igualdade de condições dos candidatos. 6. Tratando-se de conduta já considerada ilícita pelo ordenamento jurídico, os autores do comportamento ilegal não dispõem de legítima expectativa de não sofrer as sanções legalmente previstas, revelando-se inviável a invocação do princípio da segurança jurídica com a finalidade indevida de se eximirem das respectivas penas.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso na Representação 0601756-20, Relator Min. Alexandre de Moraes, publicado no DJe em 28/08/2023.

³⁹⁷ Sobre a responsabilização pela propaganda eleitoral recomenda-se leitura do quanto já disposto no tópico “1.5 Princípios da Propaganda Eleitoral”, no que toca ao princípio da responsabilidade.

³⁹⁸ Lecionam, nesse sentido, de **FREDERICO FRANCO ALVIM, RODRIGO LÓPEZ ZILIO E VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO** (2024, p.338): “Justamente pela dinâmica ágil subjacente à realidade das campanhas eleitorais, abre-se um espaço de maior relevância para as tutelas específicas nas representações. Isso porque o processo deve ser pensado a partir da criação de mecanismos adequados para uma efetiva proteção do direito material. Especificamente no tocante à desinformação digital, diante do elevado risco de incidência de conteúdos que deturpem, substancialmente, a livre autodeterminação do eleitor, e da inviabilidade de se dimensionar em pecúnia os danos causados no ambiente informacional, o mecanismo da tutela específica ostenta uma importância muito significativa. No ponto, inequívoca a plausibilidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil nas

3.1.2 PEDIDO DE DIREITO DE RESPOSTA

O pedido de direito de resposta constitui valoroso mecanismo judicial de salvaguarda reputacional e restauração póstuma da verdade, mitigando os danos causados por propagandas materialmente irregulares, através da veiculação compulsória de resposta eficaz do ofendido. Cuida-se, destarte, de remédio paliativo, concedido *a posteriori* e vocacionado à amortização das consequências deletérias de um ato injusto, evitando, pois, que deturpações na realidade fenomênica se estabilizem no tempo, sem o devido contraditório. É correto preconizar, pois, que o direito de resposta tensiona a liberdade de expressão na via do contraditório³⁹⁹, ao passo em que franqueia ao ofendido uma tutela ressarcitória *in natura*, apta ao reestabelecimento do *status quo ante* violado. Não por outro motivo, impõe-se que a resposta do ofendido seja exibida com imediaticidade, presteza e em equivalência de condições da ofensa, para que a sociedade possa assimilá-la enquanto a verdade falseada não está petrificada e ainda pode ser restaurada.

Dada sua primordial função de balanceamento e contenção da liberdade de expressão, decidiu o constituinte por plasmar o direito de resposta nas letras da Constituição Cidadã, com a inequívoca explicitação de que a redarguição deve ser sempre proporcional ao agravo⁴⁰⁰. Para além do quilate constitucional, o direito de resposta (ou de retificação) desfruta de prestígio no sistema interamericano, ao passo em que restou cristalizado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), incorporada ao ordenamento pátrio antes mesmo da constituinte⁴⁰¹. A nível legal e não eleitoral, o mecanismo judicial encontrava-se agasalhado na Lei da Imprensa⁴⁰², que não foi recepcionada pelo ordenamento constitucional⁴⁰³. Atualmente, o direito de resposta ordinário encontra-se disciplinado na Lei 13.188/2009, a qual

hipóteses em que evidenciada a compatibilidade sistêmica com os princípios vetores do Direito Eleitoral (art. 2º, parágrafo único, da Res. TSE nº 23.478/2016).”

³⁹⁹ A oportuna constatação faz referência à doutrina de **ADMAR GONZAGA NETO** (2018, p.312): “Não parece, portanto, razoável tratar a questão com base no sempre reprisado mantra sobre o suposto risco à liberdade de imprensa. Com efeito, a legislação mantém ilesa a liberdade de imprensa, de crítica e, mais que tudo, prestigia a tão reclamada liberdade de expressão, porém na via do contraditório, corolário do *substantive due process of law*”.

⁴⁰⁰ Constituição de 1988, art.5º, V: “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;”

⁴⁰¹ Convenção Americana Sobre Direitos Humanos (Decreto nº 678/92), artigo 14: “1. Toda pessoa atingida por informações inexatas ou ofensivas emitidas em seu prejuízo por meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral, tem direito a fazer, pelo mesmo órgão de difusão, sua retificação ou resposta, nas condições que estabeleça a lei. 2. Em nenhum caso a retificação ou a resposta eximirão das outras responsabilidades legais em que se houver incorrido. 3. Para a efetiva proteção da honra e da reputação, toda publicação ou empresa jornalística, cinematográfica, de rádio ou televisão, deve ter uma pessoa responsável que não seja protegida por imunidades nem goze de foro especial.”

⁴⁰² Lei 5.250/67, art. 29: “Toda pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade pública, que fôr acusado ou ofendido em publicação feita em jornal ou periódico, ou em transmissão de radiodifusão, ou a cujo respeito os meios de informação e divulgação veicularem fato inverídico ou, errôneo, tem direito a resposta ou retificação.”

⁴⁰³ Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130. Relator Min. Ayres Britto. Publicado em 06/11/2019.

estabelece pormenorizadamente a legitimidade, os prazos e as condições para seu exercício⁴⁰⁴. Na seara eleitoral, o dispositivo encontra-se lastreado tanto no Código Eleitoral⁴⁰⁵ quanto na Lei das Eleições⁴⁰⁶, com procedimento regido consoante a Resolução-TSE nº 23.608/2019⁴⁰⁷.

O desígnio do direito de resposta é, precisamente, a emergencial restauração da honra ou da verdade dilacerada, razão pela qual a celeridade é componente inegociável para lograr efetividade. A sumariedade procedimental, nesse sentido, atinge seu maior nível de depuração no pedido de direito de resposta, adaptando o procedimento sumaríssimo da representação por propaganda eleitoral para torná-lo ainda mais célere. Tratando-se de ofensa disseminada no horário eleitoral gratuito, o pedido deve ser ajuizado em até vinte e quatro horas da exibição, sendo o prazo dobrado para programação normal das emissoras de rádio e triplicado para ofensa na imprensa escrita e internet⁴⁰⁸. A defesa atinge sua exiguidade, devendo ser apresentada, em qualquer caso, em apenas um dia⁴⁰⁹. Com ou sem apresentação de parecer do Ministério Público Eleitoral, deverá o juiz da propaganda prolatar a sentença em igual período, de tal forma que o provimento não deve distar mais do que três dias da formulação do pedido. Caso contrário, deve ser alocado novo juiz auxiliar para a função⁴¹⁰. Eventuais recursos ordinários devem, outrossim, ser apresentados e julgados em até um dia, sob risco de tipificação de crime eleitoral⁴¹¹.

⁴⁰⁴ Lei 13.188/2009, art. 2º: “Ao ofendido em matéria divulgada, publicada ou transmitida por veículo de comunicação social é assegurado o direito de resposta ou retificação, gratuito e proporcional ao agravo.”

⁴⁰⁵ Código Eleitoral de 1965, art. 243: [...] “§3º: É assegurado o direito de resposta a quem fôr, injuriado difamado ou caluniado através da imprensa rádio, televisão, ou alto-falante, aplicando-se, no que couber, os artigos. 90 e 96 da Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962.”

⁴⁰⁶ Lei 9.504/97, art. 58: “A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.”

⁴⁰⁷ Resolução TSE n. 23.608/2019, art. 31: “A partir da escolha de candidatas ou candidatos em convenção, é assegurado o exercício do direito de resposta à candidata, ao candidato, ao partido político, à federação de partidos ou à coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social, inclusive provedores de aplicativos de internet e redes sociais.”

⁴⁰⁸ Lei 9.504/97, art. 58, §1º: “O ofendido, ou seu representante legal, poderá pedir o exercício do direito de resposta à Justiça Eleitoral nos seguintes prazos, contados a partir da veiculação da ofensa: I - vinte e quatro horas, quando se tratar do horário eleitoral gratuito; II - quarenta e oito horas, quando se tratar da programação normal das emissoras de rádio e televisão; III - setenta e duas horas, quando se tratar de órgão da imprensa escrita. IV - a qualquer tempo, quando se tratar de conteúdo que esteja sendo divulgado na internet, ou em 72 (setenta e duas) horas, após a sua retirada.”

⁴⁰⁹ Lei 9.504/97, art. 58, §2º: “Recebido o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o ofensor para que se defenda em vinte e quatro horas, devendo a decisão ser prolatada no prazo máximo de setenta e duas horas da data da formulação do pedido.”

⁴¹⁰ Lei 9.504/97, art. 58, §9º: “Caso a decisão de que trata o § 2º não seja prolatada em 72 (setenta e duas) horas da data da formulação do pedido, a Justiça Eleitoral, de ofício, providenciará a alocação de Juiz auxiliar.”

⁴¹¹ Lei 9.504/97, art. 58: “§6º A Justiça Eleitoral deve proferir suas decisões no prazo máximo de vinte e quatro horas, observando-se o disposto nas alíneas d e e do inciso III do §3º para a restituição do tempo em caso de provimento de recurso; § 7º A inobservância do prazo previsto no parágrafo anterior sujeita a autoridade judiciária às penas previstas no art. 345 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.”

Não há, por óbvio, qualquer espaço para dilação probatória no direito de resposta, razão pela qual requer-se do ofendido a prova documental e pré-constituída da vulneração à honra ou à manifesta verdade. Até as Eleições Gerais de 2022, repousava pacífico na jurisprudência o entendimento acerca da necessidade de a exordial indicar, desde logo, o conteúdo que pretendia ser veiculado, sob pena de indeferimento da ação por inépcia. A requisição circunscrevia-se às ofensas proferidas na imprensa escrita, uma vez que tão somente nessa hipótese assim exigiu o legislador⁴¹². O Tribunal Superior Eleitoral, todavia, em sessão realizada no dia 18/10/2022, decidiu por elastecer a requisição da indicação prévia do texto a ser veiculado para pedidos de resposta pleiteados em face de ofensa realizada na internet⁴¹³. Uma semana após o referido julgado, a Corte, todavia, revisitou, na sessão de 25/10/2022, o entendimento firmado, decidindo não mais ser necessária a prévia submissão da resposta à Justiça Eleitoral⁴¹⁴.

Os pedidos de resposta, juntamente com as representações por propaganda irregular, desfrutam de tramitação prioritária na Justiça Eleitoral⁴¹⁵, no afã de garantir eficácia às ações, as quais tutelam, repisa-se, objeto perecível, com danos que se consumam no silêncio do tempo. Diferentemente das representações por propaganda eleitoral, as quais não tem data de início, o pedido de direito de resposta, por disposição normativa, só pode ser ajuizado, perante a Justiça Eleitoral especializada, a partir da escolha dos candidatos na convenção. Essa data tardia de início da jurisdição especializada tem sido alvo de contundentes críticas doutrinárias, uma vez que os ataques à honra e à veracidade não aguardam pacientemente a convenção partidária⁴¹⁶.

⁴¹² Lei 9.504/97, art. 58: “§ 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a fensa veiculada: I - em órgão da imprensa escrita: a) o pedido deverá ser instruído com um exemplar da publicação e o texto para resposta; [...]”

⁴¹³ Confira-se, nesse sentido, trecho elucidativo da ementa: “3. A celeridade do rito procedimental típico das representações inviabiliza que o conteúdo/texto da resposta seja apresentado após eventual deferimento do pedido, pois, se assim fosse, seria necessário nova manifestação da parte ofensora, bem como novo juízo de proporcionalidade do magistrado acerca da resposta oferecida.” BRASIL. Recurso no Direito de Resposta 060086936/DF, Relator Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, publicado em 18/10/2022.

⁴¹⁴ Confira-se, nesse sentido, trecho do voto do Min. Cármen Lúcia vencida na questão de ordem que reverteu o entendimento firmado: “Senhor Presidente, neste caso, eu vou pedir vênias ao Ministro Ricardo Lewandowski, que é o meu Vice-Presidente daqui e Presidente eterno, para acompanhar a divergência do Ministro Carlos Horbach, porque, na semana passada, esse tema foi trazido. Eu tenho decidido exatamente neste sentido, evidentemente, pelo princípio da colegialidade, sendo outra a conclusão, eu acatarei. Mas como na semana passada veio rigorosamente este tema e foi decidido, ao contrário do que já tinha acontecido – claro que ali se falava da internet –, mas em outras eleições. E nós chegamos à conclusão de que a celeridade era no sentido de exatamente a apresentação logo na inicial – isso foi na semana passada –, eu vou manter meu voto. Evidente, como disse, acatando plenamente o resultado, em respeito ao princípio da colegialidade.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito De Resposta 060143315/DF, Relator Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, publicado em 24/10/2022.

⁴¹⁵ Lei 9.504/97, art. 58-A: “Os pedidos de direito de resposta e as representações por propaganda eleitoral irregular em rádio, televisão e internet tramitarão preferencialmente em relação aos demais processos em curso na Justiça Eleitoral.”

⁴¹⁶ Por todos, confira-se a crítica de **JOEL CÂNDIDO** (2016, p.582): “O período em que ele é assegurado será o que vai das convenções às eleições, tanto do primeiro como do segundo turno. Como a propaganda, agora, não começa mais com a convenção (art. 36), não há razão para esta ser a data inicial deste instituto do direito de resposta.”

Apenas um, em verdade, deveria ser o provimento do direito de resposta, qual seja a obrigação de *(i) veiculação, pelo ofensor, da resposta do ofendido*, com o mesmo alcance, destaque e amplitude em que propalada a ofensa. Nada obstante o provimento primário, o Tribunal Superior Eleitoral tem entendido ser possível pleitear, ademais, *(ii) a remoção ou suspensão do conteúdo ofensivo*, bem como a concessão de *(iii) tutela inibitória* para proibir nova veiculação da propaganda glosada materialmente irregular⁴¹⁷. Não há, entretanto, qualquer possibilidade de cumulação do pedido direito de resposta com pleito de imposição de multa, sob pena de indeferimento da inicial. A única hipótese legítima de aplicação de sanção pecuniária decorrente de um pedido de resposta é aquela derivada da desobediência da obrigação de veiculação da redarguição do ofendido, a qual deve ser convertida em multa⁴¹⁸.

O direito de resposta deve ser concedido, pela Justiça Eleitoral, para remediar duas espécies perniciosas de irregularidades materiais, a saber: *(a) propaganda de desinformação*; e *(b) propaganda de degradação*. No que toca, primeiramente, à propaganda de desinformação, apenas ensejará direito de resposta a informação que é notoriamente inverídica, cuja falsidade é perceptível de plano, transbordando aos olhos de qualquer um. O advérbio “notoriamente” (ou “sabidamente”⁴¹⁹) mostra-se necessário justamente para impedir que a Justiça Eleitoral se torne instância de veridicção do discurso, obstando a intervenção artificial do debate para correção de toda informação. No que concerne, em segundo plano, à propaganda de degradação, suscitam direito de resposta a calúnia, a difamação e a injúria que disponham de capacidade para flagelar a honra do homem público, que, reitera-se, é menos protegida do que a do cidadão ordinário, em razão da exposição voluntariamente escolhida pelos atores políticos.

Extrai-se, destarte, que o mecanismo judicial ostenta uma “dupla vocação protetiva”⁴²⁰, ao passo em que se presta a salvaguardar a veracidade do discurso e a retificar a honra daqueles

⁴¹⁷ Resolução TSE nº 23.608/2019, art. 4º: “É incabível a cumulação de pedido de direito de resposta com pedido de aplicação de multa por propaganda eleitoral irregular, ainda que diga respeito aos mesmos fatos, sob pena de indeferimento da petição inicial. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não impede a análise de pedido de suspensão, remoção ou proibição de nova divulgação da propaganda apontada como irregular.”

⁴¹⁸ Lei 9.504/97, art. 58, § 8º: “O não-cumprimento integral ou em parte da decisão que conceder a resposta sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil UFIR, duplicada em caso de reiteração de conduta, sem prejuízo do disposto no art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.”

⁴¹⁹ Sobre a delimitação do conceito de desinformação e a diferença no uso dos advérbios, recomenda-se a leitura do quanto disposto no tópico “2.3.1 Propaganda Eleitoral de Desinformação”.

⁴²⁰ A expressão faz referência ao prestigiado voto proferido pelo Min. Ayres Britto quando do julgamento da não recepção da Lei da Imprensa, confira-se trecho que trata do direito de resposta: “O direito de resposta/retificação traduz, como sabemos, expressiva limitação externa, impregnada de fundamento constitucional, que busca neutralizar as consequências danosas resultantes do exercício abusivo da liberdade de imprensa, pois tem por função precípua, de um lado, conter os excessos decorrentes da prática irregular da liberdade de comunicação jornalística (CF, art. 5º, IV e IX, e art. 220, § 1º) e, de outro, restaurar e preservar a verdade pertinente aos fatos reportados pelos meios de comunicação social. Vê-se, daí, que a proteção jurídica ao direito de resposta permite, nele, identificar uma dupla vocação constitucional, pois visa a preservar tanto os direitos da personalidade quanto

que desejam se aventurar na contenda eleitoral. Trata-se, pois, de uma ação em proveito tanto da coletividade quanto da pessoa do ofendido, à proporção em que faz ruir narrativas falsas que estavam, a um só tempo, a amofinar o direito de todos à informação e o direito individual à proteção da personalidade humana. Salienta-se, além do mais, que o direito de resposta é um mecanismo alternativo à censura, porquanto permite que os abusos da liberdade de expressão sejam aplainados depois da prolatada da palavra⁴²¹. Em sentido figurativo, o provimento judicial garante a liberdade de expressão, à medida em que faz “voltar atrás a palavra falada”⁴²².

Justamente por prestar continência ao pluralismo informativo, o direito de resposta deferido deve se ater às imputações ofensivas, elucidando a desinformação e neutralizando a degradação. Não parece razoável, por exemplo, que o ofendido utilize do tempo concedido pela Justiça Eleitoral para tratar de assunto diverso de campanha, tampouco, o consuma ficando em silêncio. É intolerável, outrossim, que o direito de resposta seja instrumentalizado para prática de revanchismos, não havendo impeditivos à concessão de direito de resposta por malversação do próprio direito de resposta. Com a virada jurisprudencial verificada nas Eleições de 2022 e a conseqüente a extinção da homologação prévia do texto a ser veiculado, a tendência é a de incremento dos pedidos de tréplica, concorrendo para o congestionamento da Justiça Eleitoral.

Muito se discute acerca da abrangência do direito de resposta eleitoral. Isso porque a disposição normativa expressamente consagra ser possível a concessão de direito de resposta em face de ofensa divulgada “em qualquer meio de informação”, o que conduz parcela da doutrina a preconizar a que a ação possui amplitude elástica, aberta e indeterminada⁴²³. Duas ponderações parecem-nos razoáveis. A primeira remonta à obviedade de que o direito de resposta eleitoral só se presta a coibir propaganda irregular de cunho eleitoral, não estando a Justiça Especializada habilitada a remediar toda e qualquer ofensa, mas tão somente àqueles insertas no contexto eleitoral, ainda que proferidas por não candidatos. De modo diverso, não é porque o indivíduo é candidato que todas as suas ofensas serão eleitorais, devendo o julgador

assegurar, a todos, o exercício do direito à informação exata e precisa.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130. Relator Min. Ayres Britto. Publicado em 06/11/2019.

⁴²¹ Valiosas, nesse sentido, as ponderações de **VÂNIA AIETA E MARCELLE MOURELLE** (2018, p. 289): “O direito de resposta também serve para evitar o juízo prévio sob a forma de censura, eis que estabelece um mecanismo em que é possível coibir excessos sem que se avalie cada manifestação antes da sua publicação em uma atitude autoritária e antidemocrática, como já dito como inaceitável pelo Supremo Tribunal Federal: [...]”

⁴²² A expressão guarda correlação com famigerado provérbio chinês que preconiza que: “Há três coisas na vida que nunca voltam atrás: a flecha lançada, a palavra pronunciada e a oportunidade perdida.”

⁴²³ Seguem, nesse sentido, as lições de **JOSÉ JAIRO GOMES** (2023, p.495): “É certo que o emprego daquela cláusula geral, indeterminada, atende melhor à disciplina da matéria em foco. Com efeito, vivemos na era da revolução tecnológica, na qual o incremento de procedimentos e técnicas de comunicação se dá continuamente. O marketing político é pródigo em desenvolver novas estratégias de propaganda. Assim, com a expressão qualquer veículo de comunicação social os novos veículos e instrumentos de mídia empregados na propaganda terminam por ser abarcados no conceito legal, sem que para isso se deva proceder a específica mudança legislativa.”

atentar-se para o conteúdo e o contexto da irregularidade. A segunda observação atine ao fato de que apenas as ofensas proferidas nos meios de comunicação são passíveis de propiciar direito de resposta, não havendo o que se falar em reparação em meio não informativo⁴²⁴.

Qualquer pessoa ofendida dispõe de legitimidade para pleitear pedido direito de resposta eleitoral. Trata-se de prerrogativa indiscriminada, que contempla candidatos, partidos, eleitores e quaisquer outras pessoas, sejam físicas ou jurídicas, de direito público ou de direito privado⁴²⁵. Sobre a atuação do Ministério Público Eleitoral, cumpre consignar a possibilidade de pedido de resposta contra ofensa institucional, mas jamais em nome de determinado candidato ou partido, haja vista que se trata de faculdade disponível, nem sempre sendo politicamente conveniente exercê-la⁴²⁶. No polo passivo da ação, por outro lado, deve ser indicado o responsável pela peça e não o canal de comunicação em que prolatada a ofensa. Parcela da doutrina entende não ser cabível direito de resposta contra comentários orgânicos⁴²⁷, entendimento do qual discorda-se, com o devido respeito, pois a norma não faz essa ressalva.

Por se tratar de uma ação com provimento primário irreversível, inviável se afigura a concessão de tutela provisória *inaudita pars* para a veiculação de resposta do ofendido, haja vista a natureza satisfativa da decisão⁴²⁸. Aqui reside, quiçá, a maior falibilidade do direito de resposta, porquanto ofensas proferidas às vésperas do pleito dificilmente serão reparadas, à medida que o procedimento judicial, por mais célere que seja, não pode abdicar do contraditório

⁴²⁴ Pertinente, no ponto, os ensinamentos de **OLIVAR CONEGLIAN** (2022, p.355): “Aliás, nem toda ofensa irrogada na propaganda eleitoral pode ser objeto de direito de resposta. Assim, se candidato produz um folheto ou um “santinho” contendo ofensa a outro candidato, o candidato ofendido não pode se socorrer do direito de resposta, pois não há como efetivar um direito de resposta em um folheto ou santinho. O mesmo vale, por exemplo, para comício. O candidato ofendido não pode exigir que o partido adversário realize outro comício onde possa exercer a resposta à ofensa anterior.”

⁴²⁵ Assertiva, nesse sentido, as lições de **CARLOS MÁRIO VELLOSO E WALBER AGRA** (2008, p.178): “Essa prerrogativa não é apenas dos candidatos, partidos ou coligações que disputam o horário eleitoral, ela pertence a qualquer cidadão que no horário gratuito venha a sofrer calúnia, injúria ou difamação.”

⁴²⁶ Corroborar essa premissa **LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES** (2018, p.243): “Tratando-se de direitos individuais disponíveis, o Ministério Público não tem legitimidade para postular direito de resposta em nome dos candidatos, partidos políticos, ou Coligações, devendo, em qualquer caso, atuar em todos os processos na condição de fiscal da lei, sob pena de nulidade.”

⁴²⁷ Defendem, nesse sentido, e **DIOGO RAIS, DANIEL FALCÃO E ANDRÉ GIACHETTA** (2022, p.128): “A corroborar esse entendimento, a Lei 13.188/2015, que disciplina o exercício do direito de resposta ou retificação, deixa claro que tal prerrogativa não se aplica em relação ao conteúdo orgânico, ou seja, a postagens e comentários realizados por usuários da internet. O direito de resposta é assegurado ao ofendido estritamente nas hipóteses de divulgação de “matéria”, isto é, reportagem, nota ou notícia divulgada por veículo de comunicação social. Postagens em redes sociais e outras aplicações não se enquadram na definição legal de “matéria”, sendo, na verdade, expressamente excluídas de tal conceito.”

⁴²⁸ Colaciona-se, nesse sentido, trecho de ementa elucidativa: “2. Afasta-se a pretensão voltada à obtenção de direito de resposta por meio de tutela provisória antecipada, considerando-se a natureza satisfativa e irreversível do provimento judicial, nos termos do art. 300, § 3º, do Código de Processo Civil, de que “a tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Referendo no Direito de Resposta 060155965/DF, Relator Min. Paulo de Tarso Vieira Sanseverino, publicado na Sessão de 26/10/2022.

e da ampla defesa, a requerer apresentação de defesa para o deferimento do direito de resposta. Evidencia-se, destarte, a grande deficiência do controle judicial da propaganda, qual seja a ausência de mecanismos profiláticos, aptos a evitar que a ofensa se materialize. Eis identificada, portanto, uma lacuna que poderia ser suprida por intermédio das técnicas de conciliação prévia.

3.2 PROLEGÔMENOS DA JUSTIÇA CONCILIATIVA

A pacificação social constitui, precisamente, a razão de existir da jurisdição estatal⁴²⁹. O ser humano, ao subscrever e endossar geracionalmente o contrato social, transfere ao Estado parte da faculdade para dirimir e apaziguar as altercações gregárias, consoante os ditames positivados no direito. Outorga-se, pois, legitimidade às soluções institucionais de pacificação social formuladas pela autoridade judicial, não apenas porque elas são conduzidas pelo Estado, mas porque estão fundadas na razão, extraindo validade no ordenamento normativo. O emprego disparatado da força individual, que caracterizava o estado de natureza⁴³⁰, é substituído, então, no estado civil, por mecanismos morais de pacificação⁴³¹, com ênfase no processo, que seria o ápice da tecnologia institucional de resolução de conflitos. Nunca se impediu, contudo, que as partes se concilhassem sem intermediação judicial, desde que lastrados na razão, sem violência.

O presente é, em inescapável medida, herdeiro das vivências e tecnologias do passado. Isso não significa, todavia, ser escravo do pretérito, mas proprietário deste, dispondo de seus conhecimentos para a construção, no presente, de um projeto de futuro mais evolucionado⁴³². A Justiça Conciliativa insere-se precisamente nessa dinâmica: um conhecimento esquecido no passado, resgatado (e aprimorado) no presente, com vistas à perfeição do futuro. Trata-se, em verdade, de técnicas efetivas de pacificação social anteriores ao processo, mas que por este

⁴²⁹ Impossível não fazer remissão, no ponto, às lições substanciais e edificantes de FRANCESCO CARNELUTTI (1959, p.21): “*Llamamos derecho (objetivo; ordenamiento jurídico) al conjunto de los mandatos jurídicos (preceptos sancionados) que se constituyen para garantizar, dentro de un grupo social (Estado), la paz amenazada por los conflictos de intereses entre sus miembros.*”

⁴³⁰ Sem adentrar nas perplexidades que revolvem os estudos contratualistas, cumpre transcrever elucidativa passagem da obra de THOMAS HOBBS DE MALMESBURY (1983, p.75): “Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida.”

⁴³¹ Apenas a título ilustrativo, colaciona-se passagem de JEAN-JACQUES ROUSSEAU (1978, p.36), sem desconhecer as inúmeras discordâncias teóricas entre este autor e o contratualista inglês supracitado: “A passagem do estado natural ao estado civil determina no homem uma mudança muito notável, substituindo na sua conduta o instituto pela justiça e dando às suas ações a moralidade que antes lhe faltava. É só então que, tomando a voz do dever o lugar do impulso físico, e o direito o lugar do apetite, o homem, até aí levando em consideração apenas sua pessoa, vê-se forçado a agir baseando-se em outros princípios e a consultar a razão antes de ouvir suas inclinações.”

⁴³² Não poderia ser mais assertivo, nessa quadra, MIGUEL DE CERVANTES (2016, p.148): “é a história, êmula do tempo, depósito das ações, testemunha do passado, exemplo e aviso do presente, advertência do porvir.”

foram ofuscadas na história, por se acreditar serem mais primitivas que a jurisdição⁴³³. Tudo transmuda, paradoxalmente, com a crise jurisdicional experimentada na modernidade, a exigir a exumação das técnicas consensuais para “modernização” do sistema de pacificação social.

A canalização da pacificação social para a jurisdição engendrou, com passar do tempo, desgastes no prestígio e na legitimidade da Justiça perante a opinião pública⁴³⁴. Explica-se: a preferência descomedida do legislador pelo uso do processo, com estímulo unilateral à solução adjudicada dos conflitos, concorreu, no curso do tempo, para formação de uma “cultura de sentença”⁴³⁵, consolidando a falsa impressão de que apenas a atividade jurisdicional seria apta à pacificação social. Dilatou-se, como consequência, o fluxo de ações ajuizadas, sobrecarregando, assim, o sistema judicial. Em reação sintomática, a prestação jurisdicional tornou-se, inevitavelmente, mais burocrática e morosa, passando a produzir, com maior frequência, “injustiças qualificadas e manifestas”⁴³⁶. A fundamentação das sentenças, ademais, passa a ser foco de descontentamento na modernidade, uma vez que cada vez mais frequente é a adaptação de justificações lógicas a decisões que já haviam sido tomadas no inconsciente⁴³⁷.

A morosidade, a burocratização e a frustração na fundamentação das decisões, somadas, ainda, à inacessibilidade e à falta de informações sobre a Justiça, inoculam no ideário social a dúvida acerca dos (não) benefícios da concentração dos esforços de pacificação na jurisdição.

⁴³³ Com precisão habitual, leciona **ADA PELLEGRINI GRINOVER** (2009, p.22): “Se é certo que, durante um longo período, a heterocomposição e a autocomposição foram considerados instrumentos próprios das sociedades primitivas e tribais, enquanto o ‘processo’ jurisdicional representava insuperável conquista da civilização, ressurgem hoje o interesse pelas vias alternativas ao processo, capazes de evitá-lo ou encurtá-lo, conquanto não o excluam necessariamente.”

⁴³⁴ Interessante salientar que, nada obstante à função contramajoritária das cortes, há de se reconhecer que, na prática, a opinião pública consubstancia uma limitação não desprezável ao poder judicial. Aduz, nesse sentido, **WALTER F. MURPHY** (2022, p.54) que: “Se o prestígio é uma das principais fontes do poder judiciário, deve-se concluir que a opinião pública é uma das principais limitações à sua autoridade. Discutir sobre opinião pública, V. O. Key brincou, não é diferente do que lutar com o Espírito Santo, mas a opinião pública, embora seja um conceito elusivo, é tão real para os agentes públicos quanto o Espírito Santo para os cristãos devotos”.

⁴³⁵ A expressão, no Brasil, ficou popularizada na doutrina da **KAZUO WATANABE** (2011, p.77), *verbis*: “O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada “cultura da sentença” que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte.”

⁴³⁶ Não é enfadonho, no ponto, relembrar as atemporais lições de **RUI BARBOSA** (2016, p.48): “Mas justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta. Porque a dilação ilegal nas mãos do julgador contraria o direito escrito das partes, e, assim, as lesa no patrimônio, honra e liberdade. Os juízes tardinheiros são culpados, que a lassidão comum vai tolerando. Mas sua culpa tresdobra com a terrível agravante de que o lesado não tem meio de reagir contra o delinquente poderoso, em cujas mãos jaz a sorte do litígio pendente.”

⁴³⁷ Precisa, a esse respeito, a ponderação de **PIERO CALAMANDREI** (2004, p.15): “Na prática dos juízes, como todos sabem, é raro que a motivação preceda historicamente à disposição e que esta seja o ingênuo descobrimento derivado, ao final, pelas premissas fixadas na motivação. Pelo contrário, esta última é com bastante frequência uma justificação lógica adaptada a posteriori a uma decisão que já foi tomada, a uma escolha que já se fez por antecipação, por motivos mais sentimentais do que lógicos. A experiência forense, quanto mais envelheça o advogado na profissão, demonstra-lhe que o sucesso dos processos é sempre imprevisível: habent sua sidera lites [também as lides têm suas estrelas].”

Ressurge, nesse contexto, a premissa de que a jurisdição não é único instrumento de pacificação social existente e, quiçá, nem seja este o mais adequado para a resolução dos plurifacetados conflitos⁴³⁸. A crise na Justiça, destarte, desencadeia uma mudança paradigmática, em que o processo passa a ser enxergado não como a única, mas como a última entre as várias *ratios* de resolução dos conflitos. Acusa o sismógrafo social, pois, uma “terceira onda” de acesso à justiça⁴³⁹, caracterizada pela implementação de mecanismos consensuais de pacificação social.

O atual ordenamento normativo é hospitaleiro às práticas consensuais de resolução de conflito. A começar pelo preâmbulo da Carta Magna de 1988⁴⁴⁰, verifica-se uma tendência do constituinte em privilegiar métodos pacíficos de resolução de conflito, inculcando-o como princípio que deve orientar as relações internacionais da República Federativa do Brasil⁴⁴¹. Lesões e ameaças de direito não serão excluídas do Poder Judiciário, mas não necessariamente deverão ser resolvidas por intermédio da jurisdição⁴⁴². O Código de Processo Civil de 2015, outrossim, tratou de extirpar quaisquer dúvidas acerca da preferência política pelo paradigma conciliatório⁴⁴³, consagrando que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, inclusive no curso do processo judicial⁴⁴⁴. Não por acaso, destinou o novo CPC um capítulo inteiro para tratar da conciliação e da mediação⁴⁴⁵, alçando os mediadores e conciliadores ao rol de auxiliares da Justiça, a exhibir o prestígio dos institutos.

⁴³⁸ Aduz, nesse sentido, **DANIEL MITIDIERO** (2022, p.98): “O pressuposto que alimenta o ideal da Justiça Multiportas é a inadequação da previsão de um único tipo de resposta para os mais diferentes conflitos - que muitas vezes exigem abordagens e perseguem objetivos diferentes.”

⁴³⁹ A expressão é de autoria de **MAURO CAPELLETTI E BRYAN GARTH** (1988, p.67), autores que melhor sistematizaram os influxos de acesso à justiça. Confira-se, pois, a referente lição: “O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência.”

⁴⁴⁰ Constituição Federal de 1988, preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a *solução pacífica das controvérsias*, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”

⁴⁴¹ Constituição Federal de 1988, art. 4º: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VII - solução pacífica dos conflitos;”

⁴⁴² Constituição Federal de 1988, art. 5º, XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

⁴⁴³ Leciona, nesse sentido, **J.E. CARREIRA ALVIM** (2020, p.89): “A norma do art. 3º, § 3º, do novo CPC deixa claro que a conciliação e a mediação podem ocorrer estando em curso o processo, sendo esta, provavelmente, a forma que virá a ser preferida, mesmo porque o modelo que se tomou foi o dos juizados especiais.”

⁴⁴⁴ Código de Processo Civil de 2015, art. 3º: “Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. §3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

⁴⁴⁵ Confira-se Código de Processo Civil de 2015, Capítulo V, do Título I, do Livro I.

Compõem o microsistema de pacificação alternativa, ademais, a Lei de Arbitragem⁴⁴⁶ e a Lei de Mediação⁴⁴⁷, a evidenciar o leque multifacetado de técnicas eficazes de resolução de conflitos que fogem à ordinária jurisdição, as quais serão descortinadas no momento oportuno. Cumpre trazer à colação, outrossim, a Resolução CNJ 125/2010, que consubstancia um marco na materialização da Justiça Conciliativa ao instituir a Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses⁴⁴⁸, conferindo concretude à abstração normativa, a partir da preconização de núcleos permanentes de métodos consensuais de resolução de conflitos⁴⁴⁹. Verifica-se, destarte, uma tendência de diversificação dos métodos de pacificação social como condição forçosa para superação da crise da Justiça. Irradia-se, nos mais variados ramos do direito, a premissa da superação da jurisdição como único meio de sanar controvérsias.

Três são, em síntese, os fundamentos da Justiça Conciliativa⁴⁵⁰. O primeiro diz respeito à ordem funcional da sociedade, ao passo em que a implementação de métodos consensuais concorre efetivamente para o incremento da eficiência do sistema geral de pacificação social, à medida em que a composição racionalizada das partes evita o posterior ajuizamento de ações e põe rápido fim às demandas já institucionalizadas, descongestionando o acervo do judiciário. Ao lado do funcional, encontra-se o fundamento social da Justiça Conciliativa, que concerne à resolução construtiva das controvérsias gregárias, gerando, como produto, uma decisão mais aderente e condizente à comunidade, visto que resulta do diálogo e do entendimento, não da imposição vertical da autoridade. O derradeiro fundamento, por fim, guarda relação ao aspecto político da democracia participativa, à proporção em que a Justiça Conciliativa franqueia ao cidadão a possibilidade de participar e intervir ativamente na tomada de decisão que lhe afeta.

Os fundamentos funcional, social e político enunciam, com efeito, o porquê de a Justiça Conciliativa ser, sempre que possível, preferível à jurisdição ortodoxa. A pacificação oriunda da conciliação, reitera-se, é mais profunda e aspira ares de indelebilidade, pois, além de resolver o litígio, trata de extirpar as raízes do conflito social, neutralizando melindres e rancores⁴⁵¹. Não

⁴⁴⁶ Lei 9.307/ 1996, art.1º: “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.”

⁴⁴⁷ Lei 13.140/2015, art. 1º: “Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.”

⁴⁴⁸ Resolução CNJ 125/2010, art. 1º: “Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.”

⁴⁴⁹ Resolução CNJ 125/2010, art. 7º: “Os Tribunais deverão criar, no prazo de 30 dias a contar da publicação desta Resolução, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área, com as seguintes atribuições, entre outras: [...]”

⁴⁵⁰ Sobre os fundamentos da Justiça Conciliativa, apoia-se na doutrina de ADA PELLEGRINI GRINOVER (2008).

⁴⁵¹ Cumpre transcrever, nesse sentido, as exímias lições de REYNALDO SOARES DA FONSECA (2019, p.126): “Como é sabido, o exercício da jurisdição, como atividade substitutiva do Estado, resolve a disputa, o litígio, mas

se trata, por conseguinte, da busca antolhada pela solução mais rápida ou institucionalizada de pacificação, mas da formulação da melhor solução a cada caso jurídico posto, a qual seja apta a distensionar, eficaz e definitivamente, a desordem social produzida pelas partes. Tem-se, pois, um modelo de pacificação lastrado na conscientização e no diálogo promocional, que auferir *status* de modernidade, porque está orientado para o futuro, não apenas para o fato passado⁴⁵².

Cumprir atentar, outrossim, que a consensualidade só existe pela via da fraternidade. Integrante do tripé principiológico subjacente à Revolução Francesa, a fraternidade não desfrutou, durante largo curso da história, do prestígio atribuído ao binómio liberdade e igualdade, em torno do qual edificaram-se projetos de sociedade, estado e pacificação social⁴⁵³. A fraternidade, esquecida no tempo, é resgatada – como categoria política⁴⁵⁴ e, posteriormente, positivada como categoria jurídica⁴⁵⁵ – apenas no final do século XX, tornando-se, nessa ordem, parâmetro de escolhas institucionais e fonte de obrigações e limitações materiais. O projeto de pacificação fraternal, com efeito, é a Justiça Consensual, que se materializa por intermédio da mediação, da conciliação e dos ajustes autocompositivos espontâneos⁴⁵⁶. Recusar a Justiça Conciliativa, pela via transversa, significa ferir de morte a fraternidade como princípio.

não elimina o conflito subjetivo entre as partes. Na maioria das vezes, incrementa ainda mais a disputa interpessoal, pois não acabam a animosidade, as mágoas e os ressentimentos. Há sempre vencedor e vencido, nos termos da Lei aplicada pelo Estado. Com efeito, deseja-se uma mudança de paradigma. É preciso lutar por uma cultura da conciliação, como a primeira e melhor técnica para solução das controvérsias. Tal luta é indiscutivelmente a concretização do terceiro princípio da tríade francesa (liberdade, igualdade e fraternidade).”

⁴⁵² Ousando ser repetitivo, não poderia deixar de transcrever a conclusão de **ADA PELLEGRINI GRINOVER** (2009, p.25): “Por isso mesmo, foi salientado que a justiça tradicional se volta para o passado, enquanto a justiça informal se dirige ao futuro. A primeira julga e sentencia; a segunda compõe, concilia, previne situações de tensões e rupturas, exatamente onde a coexistência é um relevante elemento valorativo.”

⁴⁵³ Cumprir remorar os ensinamentos de **ANTONIO MARIA BAGGIO** (2007, p.6): “Libertà e uguaglianza hanno conosciuto, così, un’evoluzione che le ha portate a diventare vere e proprie categorie politiche, capaci di esprimersi sia come principi costituzionali, sia come idee-guida di movimenti politici. L’idea di fraternità non ha avuto una sorte analoga; se si eccettua il caso francese, essa ha vissuto, come principio politico, una vicenda marginale, un percorso da fiume sotterraneo le cui rare emersioni non riuscivano ad irrigare di sé, se non sporadicamente, il terreno politico. Sulla fraternità, infine, il pensiero democratico è arrivato al silenzio.”

⁴⁵⁴ Sobre a fraternidade como categoria política, socorre-se, uma vez mais, aos dizeres de **ANTONIO MARIA BAGGIO** (2012, p.10): “Considerare la fraternità una categoria politica, significa che attraverso di essa possiamo formare dei giudizi politici, in numero illimitato, ma aventi una natura precisamente determinata: formando tali giudizi si produce pensiero politico – non pensiero di altro tipo – attraverso l’ottica della fraternità.”

⁴⁵⁵ A fraternidade torna-se categoria jurídica através da constitucionalização da dignidade da pessoa humana, como precisamente leciona **REYNALDO SOARES DA FONSECA** (2018, p.74): “As condições pré-constitucionais vinculantes ao Poder Constituinte decorrem de influxos valorativos cujo marco é a dignidade da pessoa humana, uma ideologia constitucional e uma função transformativa da estrutura social a que se rompe na transição de ordens jurídicas, como pôde se verificar na concepção de constitucionalismo normativo. Nesses termos, a fraternidade propõe vedações e limites materiais ao conteúdo da Constituição e a própria determinação coletiva de um Povo, sob a perspectiva do republicanismo, assim como formulações e arranjos sociais alternativos em prol da maior isonomia entre os cidadãos e de um bem-estar fraternalmente considerado.”

⁴⁵⁶ É precisa, nesse sentido, a aceção de **MARCO AURÉLIO BUZZI E VITÓRIA DE MACEDO BUZZI** (2021, p.104): “O fraterno é o construtor da paz. Daí porque é o fator preponderante para a obtenção da mediação, da conciliação, do ajuste compartilhado e comutativo, elo forte da corrente entre os que solidariamente lapidam a solução consensual do conflito, esta que é muito mais satisfatória e pacificadora do que o mais apurado decreto pronunciado pelo Estado jurisdicional.”

O ressurgimento da Justiça Conciliativa, então, perpassa inevitavelmente pelo resgate do princípio da fraternidade, retirando-o do ostracismo a que fora injustamente condenado. Não se afigura crível superar a cultura de sentença sem o intermédio da fraternidade, razão pela qual impõe-se sua introjeção tanto no seio da sociedade quanto no maquinário do sistema jurídico. A pacificação consensual, nesse sentido, requesta, primariamente, que as partes estejam imbuídas de uma postura colaborativa⁴⁵⁷, mas não dispensa, pois, que o sistema jurídico afiance legitimidade aos meios alternativos designados à resolução dos conflitos⁴⁵⁸. A terminologia “meios alternativos”, pontua-se, não deve ser assimilada de modo pejorativo, mas reacionário, ao passo em que coloca meios anteriormente renegados no mesmo plano da jurisdição, em posição de opção⁴⁵⁹. O princípio da fraternidade, em conclusão, fomenta a Justiça Conciliativa em alternativa e em complemento à jurisdição, diversificando as portas para pacificação⁴⁶⁰.

Infundáveis são as vantagens resultantes da aplicação prática dos meios compositivos. Sublinham-se três. A morosidade típica da jurisdição é suplantada, em primeiro plano, pela celeridade dos feitos, uma vez que a duração de processos homologatórios é, em média, metade da duração dos processos contenciosos⁴⁶¹. As resoluções consensuais, ademais, são, na prática,

⁴⁵⁷ Acertadas, no ponto, as ponderações de **RICARDO BUGARIN DUALIBE E, BRUNO CARVALHO LEAL** (2021, p.265): “Como se observa, a nova dialética processual permite que as partes adotem postura proativa para resolução do litígio judicial, dissipando a concepção outrora vigente do sistema adversarial. Verifica-se, nesse particular, a influência do princípio da fraternidade, coibindo a prevalência de desigualdade e privilegiando a construção de um processo mais paritário, inclusivo e fraternal.”

⁴⁵⁸ Valiosas, nessa quadra, as palavras de **PAULO SÉRGIO VELTEN PEREIRA** (2021, p.195): “A fraternidade é o móvel, a alavanca de reconstrução e fortalecimento das instituições do Sistema de Justiça, ela deve constituir a liga de uma sociedade efetivamente comprometida com o esforço de aprimorar o funcionamento das instituições do Estado, das instituições do Sistema de Justiça, particularmente a principal instituição desse Sistema, que é o Poder Judiciário. E esse esforço deve começar na melhoria do nível do serviço que é prestado por seus integrantes, servidores e magistrados; e delegatários, notários e registradores.”

⁴⁵⁹ Pertinentes, a esse respeito, as lições de **CÂNDIDO DINAMARCO, GUSTAVO BADARÓ E BURNO LOPES** (2022, p.37): “O empenho em exaltar o valor desses meios não-estatais de solução de conflitos chegou também ao ponto de levar parte da doutrina a repudiar o emprego da locução meios alternativos. Propugnam o emprego exclusivo da locução meios adequados, sem levar em conta que tanto a arbitragem como a conciliação e a mediação só têm cabimento em caso de consenso das partes, prevalecendo sempre a jurisdição estatal em caso de não existir esse consenso. São, portanto, meios extraordinários no sistema, a serem atuados mediante a opção por essas soluções alternativas. O emprego da locução meios alternativos nada tem, portanto, de desmerecedor ou depreciativo dos institutos aos quais se destina.”

⁴⁶⁰ É adequada, pois, a terminologia “Justiça Multiportas” cunhada por **FREDIE DIDDIER JR.** (2022, p.223), à medida em que: “Há “portas” de acesso a uma solução “heterocompositiva” do conflito, em que o terceiro adjudica a solução a uma das partes; há, ainda, as “portas” para uma solução consensual dos conflitos, em que os próprios conflitantes resolvem o seu problema. E ainda há a autotutela, cada vez mais prestigiada, em que a solução dos conflitos é imposta por um dos conflitantes.”

⁴⁶¹ O estudo empírico “*Justiça Pesquisa*” conduzido pela UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (2019, p.96), em colaboração com o Conselho Nacional de Justiça, publicado em 2019, conclui que: “A duração média observada no conjunto de todos os processos foi igual a 1.019,5 dias, o que corresponde a 2,8 anos aproximadamente. Considerando a análise por tipo de processo, observa-se que a duração média de processos homologados é 585 dias (aproximadamente 1 ano e meio) enquanto para processos não homologados a duração média é 1.061 dias (aproximadamente 3 anos). Como resultado, em média, o tempo e duração de processos homologados é aproximadamente a metade do tempo de duração de processos não homologados.”

melhor respeitadas e assimiladas pelas partes, porquanto resultam de um processo construtivo e horizontal, em que não há a dicotomia clássica entre vencedores e vencidos⁴⁶². Verifica-se, por fim, uma maior probabilidade de entendimento das partes, dada a possibilidade de flexionar burocracias e formalismos legais que atravancam a composição na via jurisdicional⁴⁶³.

Descortinadas as premissas e as apresentadas as vantagens da Justiça Conciliativa, é tempo de minimamente esquadriñar suas modalidades de pacificação social. A composição entre duas ou mais partes pode se dar de forma autônoma (*autocomposição*) ou através da decisão de uma autoridade imparcial e desinteressada no conflito (*heterocomposição*). No que concerne, primeiramente, à composição autônoma, denominada “conciliação” em sentido amplo, a pacificação pode ser lograda diretamente entre as partes (*autocomposição espontânea*) ou com o intermédio de um terceiro facilitador do diálogo (*autocomposição estimulada*)⁴⁶⁴. Na autocomposição espontânea, verifica-se que a solução pode derivar da cessão recíproca das partes (*transação*), como ocorre na negociação⁴⁶⁵, ou de apenas de uma delas (*submissão*), a exemplo do reconhecimento jurídico do pedido e na renúncia de direito⁴⁶⁶.

No que atine, em sequência, à autocomposição estimulada, duas são as modalidades preconizadas no Código de Processo Civil de 2015 em que um terceiro funciona como intermediário, fomentado o diálogo entre as partes, sem, contudo, decidir o conflito. A primeira modalidade tem vez quando as partes possuem relação social anterior e permanente ao litígio, como nos casos de direito de família, devendo o terceiro atuar como mediador da comunicação entre os interessados, ajudando na condução do diálogo que já existe, mas é caótico (*mediação*). A segunda hipótese versa sobre a conjuntura em que as partes não possuem vínculo de relação anterior ao litígio, devendo o terceiro atuar como conciliador dos interesses, com a promoção

⁴⁶² Nesse sentido: **MAURO CAPELLETTI E BRYAN GARTH** (1988, p.84): “Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais unilaterais, uma vez que eles se fundam em acordo já estabelecido entre as partes. É significativo que um processo dirigido para a conciliação - ao contrário do processo judicial, que geralmente declara uma parte "vencedora" e a outra "vencida" - ofereça a possibilidade de que as causas mais profundas de um litígio sejam examinadas e restaurado um relacionamento complexo e prolongado.”

⁴⁶³ Subscrive-se a **CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO** (2020, p.160): “As vantagens dessas soluções alternativas consistem principalmente em evitar as dificuldades que empecem e dificultam a tutela jurisdicional, a saber: a) a excessiva duração dos trâmites processuais, que muitas vezes causa a diluição da utilidade do resultado final; b) o necessário cumprimento das formas processuais, com a irracional tendência de muitos a favorecer o formalismo.”

⁴⁶⁴ Extrai-se da obra de **LUIZ GUILHERME MARINONI, SÉRGIO CRUZ ARENHART E DANIEL MITIDIERO** (2024, p.191): “A autocomposição pode ocorrer de forma espontânea (transação, reconhecimento jurídico do pedido e renúncia ao direito) ou de forma estimulada (conciliação e mediação).”

⁴⁶⁵ De acordo com **ADA PELLIGRINI GRINOVER** (2016, p.62): “Como forma de autocomposição existe também a *negociação*, em que as partes em conflito dirimem seus conflitos diretamente ou com colaboração de um terceiro (*negociação assistida*).”

⁴⁶⁶ Faz-se referência, nesse sentido, aos estudos de **FREDIE DIDIER JR.** (2022, p.226): “Autocomposição é o gênero, do qual são espécies: a *transação*: os conflitantes fazem concessões mútuas e solucionam o conflito; b) *submissão*: um dos conflitantes se submete à pretensão do outro voluntariamente, abdicando dos seus interesses. Quando feita em juízo, a submissão do autor é denominada de renúncia (art. 487, III, "C, CPC); a do réu é designada como reconhecimento da procedência do pedido (art. 487, III, "a", CPC).”

ativa da comunicação entre as partes, que, até então, não existia (*conciliação* em sentido estrito). Observa-se, pois, que as diferenças entre a mediação e a conciliação são sutis, residindo na existência de relação social anterior ao conflito e na postura adotada pelo terceiro facilitador.

A heterocomposição, por outro lado, consiste na atribuição de legitimidade a um terceiro estranho e desinteressado para dirimir o conflito, ao revés da anuência e da vontade das partes. A primeira espécie de heterocomposição atribui ao Estado a função de resolver os conflitos consoante os ditames de direito (*jurisdição*). A segunda modalidade, por outro lado, delega a um árbitro privado, convencionado pelas partes, a legitimidade para compor conflitos sociais que envolvem direitos disponíveis e envolvem conhecimentos de natureza técnica (*arbitragem*). As distinções, de modo simplificado, entre a jurisdição e a arbitragem concentram-se à natureza do órgão decisório, à disponibilidade de direitos e ao de grau especificidade que orienta o litígio.

Observa-se, portanto, que a autocomposição é estruturada pela lógica consensual, enquanto a heterocomposição encontra-se lastreada na hermenêutica tipicamente adversarial. São arquétipos complementares e não excludentes, cuja combinação resulta na formulação de um sistema de pacificação social responsivo e multifacetado, apto ao deslinde eficaz de uma miscelânea complexa de litígios. Não parece racional, pela via transversa, estimular unilateralmente apenas um destes arquétipos, sob o risco de tornar o sistema redundante e inoperante, provocando crises na credibilidade da Justiça. Fato é que, em boa hora, o ordenamento normativo tem privilegiado, cada vez mais, técnicas conciliativas, com desiderato de atenuar o protagonismo histórico da jurisdição, vista como única forma de pacificação social.

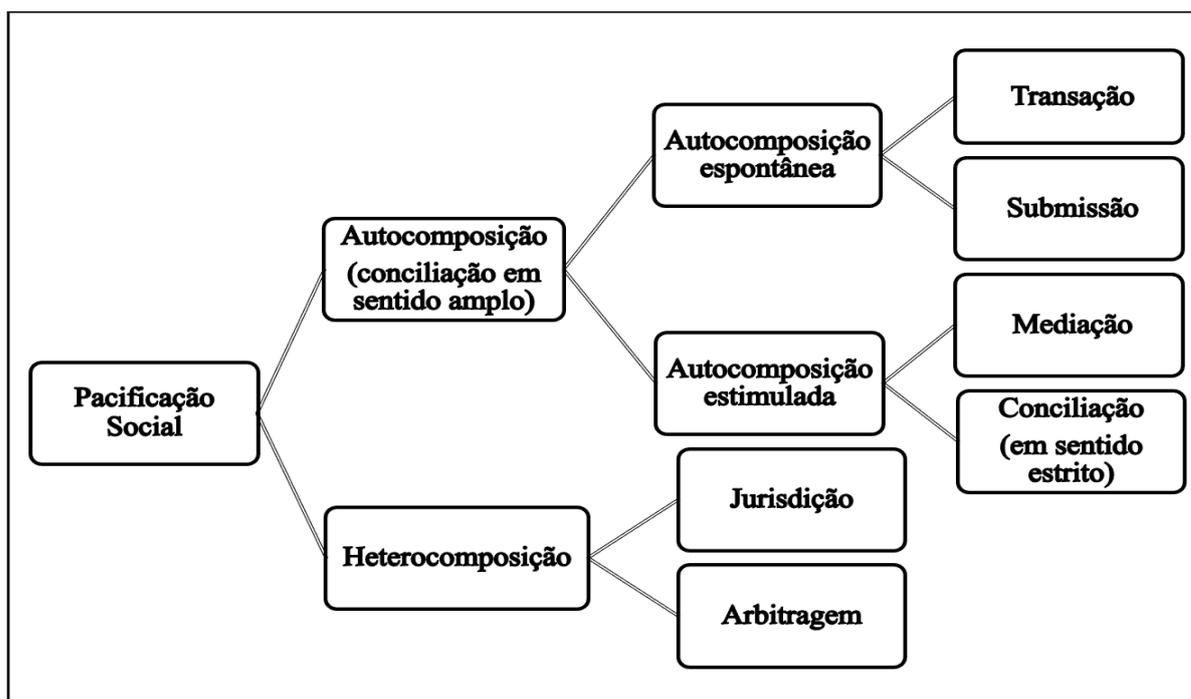


Figura 3 – Técnicas de Pacificação Social (elaboração própria).

3.3 CONCILIAÇÃO NO DIREITO ELEITORAL

O reavivamento das técnicas conciliativas de pacificação social constitui tendência inexorável para a (tentativa de) superação da crise da Justiça experimentada na modernidade. No Direito Eleitoral, o prognóstico de enfermidade não é dissímil, conforme restou evidente na insuficiência de mecanismos jurisdicionais de controle da propaganda eleitoral, os quais não logram êxito em conferir tratamento adequado e profilático às irregularidades que a maculam. Mister, pois, aferir qual o atual estágio da articulação, na práxis, entre a Justiça Conciliativa e o Direito Eleitoral, tendo como sólida a premissa de que a solução pacífica das controvérsias, como expressão do princípio da fraternidade, consubstancia compromisso de sociedade firmado na Constituição de 1988 e ratificado energicamente no Novo Código de Processo Civil de 2015.

O Direito Eleitoral, apesar de suas notáveis idiosincrasias e sensíveis especificidades, não se encontra blindado, tampouco é hermético, aos influxos gerais do direito e às tendências empunhadas pela sociedade. Constitui, inegavelmente, um ramo especializado, mas que não é estranho ao sistema do direito⁴⁶⁷, muito menos reside fora da sociedade em que concebido. O legislador ordinário, com efeito, fez questão de assim deixar cristalizado ao preconizar que as disposições do Código de Processo Civil de 2015 aplicam-se supletiva e subsidiariamente ante a ausência de normas específicas que regulem os processos eleitorais⁴⁶⁸. A integração entre o Direito Eleitoral e o Direito Processual Civil ocorre, por conseguinte, em dupla intensidade: seja quando inexisterem normas eleitorais específicas (*aplicação subsidiária*), seja quando as normas eleitorais existentes se encontrarem sequiosas de robustez, enriquecimento ou atualização (*aplicação supletiva*)⁴⁶⁹. O Direito Eleitoral, pois, está longe de ser “sentinelese”⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Com as devidas adaptações, faz-se oportuno rememorar os ensinamentos seculares atribuídos ao dramaturgo romano **PÚBLIO TERÊNCIO**, extraídos da obra de W. H. GIRDLESTONE (1868, p. 9): “*homo sum: nihil humani a me alienum puto.*” (Tradução livre: “somos humanos, então nada que é humano nos é estranho.”)

⁴⁶⁸ Código de Processo Civil de 2015, art. 15: “Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.”

⁴⁶⁹ A terminologia acerca da aplicação supletiva e subsidiária diverge os doutrinadores. No ponto, transcreve-se as lições de **FLÁVIO CHEIM JORGE, LUDGERO LIBERATO E MARCELO ABELHA RODRIGUES** (2020, p. 63), a qual nos filiamos: “Para alguns, enquanto aplicação subsidiária é aquela que ‘se destina a suprir algo que não existe em uma determinada legislação, a aplicação supletiva ‘serve de ajuda ou subsídio para interpretação de alguma norma ou mesmo um instituto’. Outros autores, por sua vez, interpretam o dispositivo em sentido diametralmente oposto, afirmando que aplicação supletiva ocorrem em casos de ausência de norma. Há, portanto, em comum, a concordância de que um dos termos significa a aplicação de um diploma na ausência de normas e o outro a aplicação para complementar, atualizar, dos novos ares a normas já existentes. Diante da consolidação no dia a dia da Justiça Eleitoral, temos como mais precisa a primeira definição, isto é, aquela segundo a qual a aplicação subsidiária é a realizada em caso de ausência de norma sobre determinado instituto.”

⁴⁷⁰ A expressão faz referência ao povo indígena que habita a Ilha Sentinela do Norte, nas Ilhas Andamão da Índia. Os “sentinelas”, com assim controversamente convencionou-se chamar, são, possivelmente, o povo mais isolado do mundo, logrando êxito em resistir ao intercâmbio cultural e aos influxos das civilizações convencionais. Sobre o termo e o fascinante povo, confira-se as lições de **T. N. PANDIT** (1990, p.12): “The Sentinelese are the sole inhabitants of North Sentinel Island off the west coast of South Andaman and are probably one of the few highly isolated human communities in the world today. They are, by all evidence, a true hunting—gathering society with

A partir da promulgação do CPC/15, não mais se afeiçoa factível, destarte, sustentar a plena autonomia e a irrestrita autossuficiência do Direito Eleitoral, malgrado sua especialidade. Eventuais lacunas, debilidades e imprecisões devem ser colmatadas consoante as preferências insculpidas na Constituição e reproduzidas no CPC. A legislação e os procedimentos eleitorais, com efeito, encontram-se acorrentados aos grilhões dos princípios gerais de direito, não mais podendo ser interpretados de maneira isolada, pontual e descompromissada com a integridade do sistema jurídico e com os princípios e fins sociais que o regem⁴⁷¹. Inescapável, portanto, afigura-se a transposição da essência fraterna do CPC/15 para o seio do Direito Eleitoral⁴⁷², conformando o *modus operandi* de pacificação social no que tange, também, à propaganda eleitoral. Qualquer leitura em sentido contrário implicaria, pois, no sacrifício da harmonia legal.

A preferência política pela resolução consensual e autocompositiva dos conflitos, que já se encontra plasmada há uma década no CPC, não pode ser simplesmente desconsiderada no Direito Eleitoral. Rememora-se que o legislador ordinário foi eloquente e inequívoco ao estimular, como regra, a conciliação das controvérsias, em alternativa à jurisdição estatal, sem circunscrevê-la a um ramo do direito⁴⁷³. Não é desarrazoado, nessa quadra, bradar a existência de um princípio geral de estímulo estatal à autocomposição⁴⁷⁴, à proporção em que as técnicas de resolução conciliativas devem ser manejadas com a maior potência e em maior escala⁴⁷⁵.

considerable reliance on sea resources. The estimates of their population during the last 50 years have varied from 50 to 100. [...] The Sentinelese are well aware of outsiders, and appreciate the dangers that may lie ahead of them. Their reaction to visits has been one of extreme hostility and disapproval.”

⁴⁷¹ Aduzem, nesse sentido, **RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO E JÉSSICA TELES DE ALMEIDA** (2018, p.56): “Nessa perspectiva, os feitos eleitorais de natureza cível não saem imune da incidência dessa normatização mais geral, não só por força da disposição expressa do art. 15 do CPC/15, mas principalmente tendo em vista a natureza não sistemática e lacunosa das normas de processo eleitoral, que necessitam constantemente do reforço normativo e interpretativo das disposições do Código de Processo Civil.”

⁴⁷² Corroborar essa premissa **LUIZ GUILHERME DA COSTA WAGNER JÚNIOR** (2018, p.98): “Em resumo, não há como se conceber, doravante, um processo eleitoral que não seja pautado pelo contraditório substancial, com busca ao máximo aproveitamento dos atos processuais, primando pela sanabilidade dos vícios, com a observância da boa-fé e cooperação dos litigantes, sendo assegurado às partes paridade de tratamento, com o zelo do juiz pelo efetivo contraditório, aplicando-se o ordenamento jurídico com atenção aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência, mediante julgamentos públicos com decisões suficientemente fundamentadas.”

⁴⁷³ Não poderiam ser mais assertivos, nessa quadra, **LUIZ GUILHERME MARINONI, SÉRGIO CRUZ ARENHART E DANIEL MITIDIERO** (2024, p.191): “O Código de 2015 estimula formas autocompositivas de resolução de conflitos seja prevendo que, como regra, a citação do demandado no procedimento comum é para o comparecimento em audiência (e não mais para defender-se em juízo, com o que desestimula a formalização do litígio no processo logo em seu início, art. 334), seja pelo destaque que outorgou à categoria dos conciliadores e mediadores, prevendo-os expressamente como auxiliares do juízo (arts. 165 a 175) e prevendo espaços apropriados para o desempenho de suas funções ao longo do procedimento (por exemplo, art. 334).”

⁴⁷⁴ Filia-se, nesse sentido, a **FREDIE DIDDIER JR.** (2022, p.227): “Pode-se, inclusive, defender atualmente a existência de um princípio do estímulo estatal à solução por autocomposição - obviamente para os casos em que ela é recomendável. Trata-se de princípio que orienta toda a atividade estatal na solução dos conflitos jurídicos.”

⁴⁷⁵ Exemplificativamente, pontua **REYNALDO SOARES DA FONSECA** (2019, p.129): “A conciliação pode ser utilizada em quase todos os casos: pensão alimentícia, divórcio, desapropriação, inventário, partilha, guarda de menores, acidentes de trânsito, dívidas em bancos e financeiras e problemas de condomínio, entre vários outros.”

Inconteste, nesse sentido, a necessidade de o Direito Eleitoral equacionar os influxos e radiações da Justiça Conciliativa, que muito se intensificaram nesta última década, valendo-se, para tanto, da integração por meio da aplicação supletiva e subsidiária das normas do CPC/15.

3.3.1 IMPEDITIVOS À CONCILIAÇÃO ELEITORAL (RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.478/2016)

Como era inevitável e já esperado, o Tribunal Superior Eleitoral foi compelido a cotejar as alterações e as inovações albergadas no âmbito do Novo Código de Processo Civil de 2015. Valendo-se de sua invulgar atribuição normativa, a Corte Eleitoral tratou de expedir, logo no primeiro semestre do ano seguinte, a Resolução-TSE nº 23.478/2016, que estabelece diretrizes gerais para aplicação do novo CPC no âmbito da Justiça Eleitoral. Apesar de reconhecer a aplicação supletiva e subsidiária do CPC no Direito Eleitoral, o TSE condicionou, todavia, a incorporação das alterações normativas ao requisito da “compatibilidade sistêmica”⁴⁷⁶, métrica abstrata que funcionava como parâmetro jurisprudencial para transposição das normas gerais de processo civil antes da promulgação do NCPC⁴⁷⁷. As inovações do CPC/15, as quais não se encontravam, pois, disciplinadas em norma eleitoral específica, foram submetidas, uma a uma, ao crivo da compatibilidade sistêmica para determinar sua aplicação ou não aos feitos eleitorais.

Na contramão da tendência fraterna e consensual do direito, o TSE decidiu, então, pela não aplicabilidade das disposições normativas relativas à conciliação e mediação nos feitos eleitorais⁴⁷⁸, proscrevendo taxativamente, ademais, a autocomposição no âmbito da Justiça Eleitoral⁴⁷⁹, por (suposta) ausência de compatibilidade sistêmica. Além das regras relativas à

⁴⁷⁶ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 2º: “Em razão da especialidade da matéria, as ações, os procedimentos e os recursos eleitorais permanecem regidos pelas normas específicas previstas na legislação eleitoral e nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral. Parágrafo único. A aplicação das regras do Novo Código de Processo Civil tem caráter supletivo e subsidiário em relação aos feitos que tramitam na Justiça Eleitoral, desde que haja compatibilidade sistêmica.”

⁴⁷⁷ São pertinentes, nesse sentido, considerações tecidas pelo Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto no bojo do processo administrativo que deu ensejo à edição da Resolução TSE nº 23.478/2016, confira-se: “Deveras, o Código de Processo Civil desde sempre foi aplicado subsidiariamente aos feitos eleitorais. Aplicação subsidiária que sempre propugnou pela existência de dois requisitos: (i) lacuna e (ii) compatibilidade sistêmica. Foi, assim, por exemplo, que restaram introduzidas, no sistema processual eleitoral brasileiro, inúmeras novidades trazidas à baila em reformas pontuais empreendidas no sistema processual comum, a exemplo do efeito interruptivo dos embargos de declaração, da técnica de retenção do recurso especial eleitoral dirigido contra decisões interlocutórias, da ampliação do rol de documentos de traslado obrigatório na formação de agravo de instrumento manejado em face de decisão que implicava a negativa de seguimento de especiais eleitorais e, mais recentemente, da introdução na seara eleitoral da figura do agravo nos próprios autos, de que cuidou a Lei nº 12.322/1. Para aplicar as novas nuances processuais comuns aos processos eleitorais, a Justiça Eleitoral sempre se perguntou: a) Há norma processual eleitoral específica?; b) A importação subsidiária implica desarmonia sistêmica? E conviveram muito bem, assim, em simbiose, os sistemas processuais civil e eleitoral. Décadas a fio. Sem sobressaltos. (Fl. 59).” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo Administrativo 8436/DF, Relator Min. Dias Toffoli, publicado no DJe em 15/06/2016.

⁴⁷⁸ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 6º: “Não se aplicam aos feitos eleitorais as regras relativas à conciliação ou mediação previstas nos arts. 165 e seguintes do Novo Código de Processo Civil.”

⁴⁷⁹ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 11: “Na Justiça Eleitoral não é admitida a autocomposição, não sendo aplicáveis as regras dos arts. 190 e 191 do Novo Código de Processo Civil.”

autocomposição, incontáveis outras inovações (e conquistas) consagradas no CPC/15 foram descartadas na seara eleitoral, entre elas destaca-se: o instituto do *amicus curiae*⁴⁸⁰; a contagem de prazos em dias úteis⁴⁸¹; a recorribilidade imediata das decisões interlocutórias⁴⁸²; e a sistemática de suspensão dos recursos repetitivos, que restou inaplicável aos feitos que versem sobre inelegibilidade, registro de candidatura, diplomação e resultado de eleições⁴⁸³. Incorporaram-se ao arcabouço eleitoral, por outro lado, os princípios da não surpresa e do contraditório substancial⁴⁸⁴, e foram recepcionadas as tutelas de natureza provisória⁴⁸⁵.

Colhem-se da doutrina e da jurisprudência esparsa, com efeito, ao menos cinco razões subjacentes à blindagem da Justiça Eleitoral aos influxos do paradigma fraterno-conciliativo. Argumenta-se, primeiramente, que a celeridade ínsita e mister ao processo eleitoral não seria consentânea com esforços de autocomposição propugnados pelo CPC/15, ao passo em que retardar-se-ia, indevidamente, a prolação de decisões dotadas de perecibilidade⁴⁸⁶. Cuida-se, com a devida vênia, de uma linha argumentativa bastante generalizante e pouco construtiva. É generalizante porque equipara, como se iguais fossem, todos os procedimentos eleitorais, sem tecer quaisquer distinções entre os múltiplos ritos, objetos e interesses jurídicos tutelados. É pouco construtiva, por outro lado, porque, ao invés de empregar adaptações e modificações aos institutos, ajustando-os para as especialidades da Justiça Eleitoral, escolhe a via do expurgo, a partir do descarte imediato dos mecanismos, sem qualquer tentativa prévia de experimentação. O argumento da celeridade, pois, não pode ser deglutido automaticamente, sem ponderações.

⁴⁸⁰ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 5º: “Não se aplica aos feitos eleitorais o instituto do *amicus curiae* de que trata o art. 138 da Lei nº 13.105, de 2015.”

⁴⁸¹ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 7º: “O disposto no art. 219 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos eleitorais.”

⁴⁸² Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 19: “As decisões interlocutórias ou sem caráter definitivo proferidas nos feitos eleitorais são irrecorríveis de imediato por não estarem sujeitas à preclusão, ficando os eventuais inconformismos para posterior manifestação em recurso contra a decisão definitiva de mérito.”

⁴⁸³ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 20º: “A sistemática dos recursos repetitivos prevista nos arts. 1.036 a 1.042 do Novo Código de Processo Civil não se aplica aos feitos que versem ou possam ter reflexo sobre inelegibilidade, registro de candidatura, diplomação e resultado ou anulação de eleições.”

⁴⁸⁴ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 3º: “Aplicam-se aos processos eleitorais o contido nos arts. 9º e 10 do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).”

⁴⁸⁵ Resolução-TSE nº 23.478/2016, art. 14: “Os pedidos autônomos de tutela provisória serão autuados em classe própria. Parágrafo único: Os pedidos apresentados de forma incidental em relação a feitos em tramitação serão encaminhados à autoridade judiciária competente, que determinará a sua juntada aos autos principais ou adotará as providências que entender cabíveis.”

⁴⁸⁶ Seguem, nesse sentido, as ponderações de FLÁVIO LUIZ YARSHELL (2016, p.159): “Especificamente quanto ao juiz, a ênfase dada pelo Código para a busca de autocomposição (CPC, arts. 2º, § 3º e 139, V) tende a não repercutir sobre o processo eleitoral; não apenas ou exatamente pela eventual indisponibilidade de direitos (que pode ocorrer), mas pela circunstância de que a celeridade - ditada pelo calendário eleitoral - dificilmente permite aquele tipo de atuação do magistrado, salvo por ocasião da audiência de instrução, se houver. Por isso, do mesmo modo que as normas sobre conciliação e mediação (CPC, arts. 165 e seguintes) não têm repercussão relevante na esfera eleitoral, a possibilidade de convenção das partes em matéria processual (CPC, art. 191) - conquanto não possa ser completamente descartada, na medida em que possa ter por objeto atos processuais específicos - tende a não frutificar perante a Justiça especializada.”

Sustenta-se, em sequência, que o Direito Eleitoral estaria integralmente acobertado pelo manto da indisponibilidade, não sendo perfectível, destarte, quaisquer tratativas negociais⁴⁸⁷, haja vista a natureza eminentemente pública dos temas vertidos, que influem na democracia⁴⁸⁸. Há, no ponto, com máximo respeito aos doutrinadores que postulam nesse sentido, uma violenta simplificação das noções de indisponibilidade e de direito público, atribuindo uma correlação umbilical e automática que nem sempre é fidedigna. Não é todo tema de direito público que é indisponível, como também nem todos os tópicos de direito privado inserem-se na zona da disponibilidade. Não se afeiçoa possível, por exemplo, transacionar direitos de personalidade, os quais inserem indiscutivelmente na esfera privada, mas estão imbuídos de indisponibilidade. Na via transversa, nada obstante a propaganda eleitoral guarde fina correlação com temáticas de interesse público, notadamente a autenticidade da democracia e o direito à informação, está-se diante de tema disponível, porque o direito de ação que tutela a propaganda é facultativo: o candidato ofendido pela irregularidade pode ou não, discricionariamente, acionar a jurisdição. A análise da indisponibilidade deve, pois, ser feita pormenorizadamente, com temperamentos.

Argui-se, em terceiro plano, que a lisura do pleito eletivo seria passível de negociação, sendo esta a razão idônea para proscrição integral da mediação e da conciliação no campo do Direito Eleitoral⁴⁸⁹. Concorde-se, indiscutivelmente, que a lisura eleitoral não é transacionável, todavia, o Direito Eleitoral, repisa-se, não se reduz à tutela de irregularidades com condão de tisonar a higidez das eleições. Como restou demonstrado no capítulo anterior, a legislação é prolixa e alberga incontáveis irregularidades meramente formais, as quais, com a devida vênia, não ostentam gravidade suficiente a justificar a inaplicabilidade totalizante da autocomposição. A vedação, nesse sentido, desconsidera os ditames do princípio da proporcionalidade, uma vez que equipara negativamente irregularidades de níveis de gravidade diferentes. Não é porque irregularidades mais graves, que atentam contra a lisura do pleito, não possam ser transacionadas que irregularidades desprezíveis também não possam ser.

⁴⁸⁷ Aduzem, nesse sentido **MARIA PAULA PESSOA LOPES BANDEIRA E, MARIA STEPHANY SANTOS** (2016, p.216): “Por esse ângulo, o Direito Eleitoral está sob o manto da indisponibilidade, haja vista transitar no âmbito do direito público, de modo que não há viabilidade para aplicar as cláusulas gerais negociais compreendidas no novo Código de Processo Civil. Uma vez que não existe um código processual eleitoral, aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil. Realizando uma análise acerca das cláusulas negociais processuais, verifica-se que não se mostra possível sua aplicação no âmbito eleitoral, uma vez que se trata de direito público que não comporta qualquer tipo de transação ou mesmo disponibilidade pelas partes envolvidas no processo eleitoral.”

⁴⁸⁸ Defende **ANTÔNIO VELOSO PELEJA JÚNIOR** (2020, p.53): “Com efeito, não se justifica a aplicação de tais procedimentos em uma justiça que versa sobre temas eminentemente públicos e indisponíveis. Não se trata de interesses privados em jogo, mas, isto sim, de interesses públicos, inatos à essência da democracia. A envergadura desses temas em discussão impede a aplicação e a possibilidade de aplicação dos negócios jurídicos processuais.”

⁴⁸⁹ Aponta, nessa quadra, **MARCOS YOUJI MINAMI** (2022, p.763): “A lisura do pleito eleitoral não pode ser objeto de negociação. Talvez seja essa razão do art. 6º da Res. TSE 23.478/2016: [...]. Talvez por isso, a mesma Resolução não aceite negociação sobre o procedimento cível.”

Elucubra-se, como quarta razão subjacente à vedação da autocomposição em matéria eleitoral, a ausência de um diploma sistematizador das normas regentes do processo eleitoral, que dificultaria a implementação coordenada das técnicas de mediação e de conciliação⁴⁹⁰. A míngua de sistematização, como restou demonstrado no segundo capítulo deste estudo, consubstancia, é verdade, uma sensível vulnerabilidade do Direito Eleitoral, que embaraça sua operabilidade e coesão, contudo não pode ser invocada para elidir os influxos de atualização do direito, sob risco de perpetuar o estado de debilidade pela inércia e pela acomodação. Ao invés de abjurar as inovações do CPC/15 por escassez de sistematicidade, deveriam os operadores do direito, ao nosso ver, utilizá-las como combustível de melhoria e de sistematização. Culpar a ausência de sistematicidade, com a devida vênia, é aproveitar-se da própria vulnerabilidade, sem empenhar esforços para corrigi-la. Necessário reverter a causa em consequência.

Argumenta-se, por derradeiro, que o impedimento das normas de autocomposição derivaria do teor do art.105-A da Lei das Eleições, o qual prescreve a inaplicabilidade dos procedimentos previstos na Lei da Ação Civil Pública⁴⁹¹. Entre os procedimentos elencados na referida lei, é fato que se encontra preconizado o compromisso de ajustamento de conduta⁴⁹², modalidade autocompositiva de solução de controvérsias. Há de se rememorar, todavia, que a proscrição fora divisada pelo legislador no afã de obstar as instaurações de sindicância e de inquérito civil previstas na Lei de Ação Pública, sem, contudo, mínima pretensão de se imiscuir na possibilidade de firmamento de termos de conduta, conforme resta inequívoco da leitura dos motivos subjacentes ao artigo⁴⁹³. Não é porque o Tribunal Superior Eleitoral tenha firmado, ao nosso ver, incorreta jurisprudência acerca da impossibilidade de compromissos de ajustamento

⁴⁹⁰ Salienta, nesse sentido, **YASMIN BREHMER HANDAR** (2023, p.77): “Como dito, uma das razões que podem justificar essa - ao menos aparente - deficiência de estruturação e exploração de mecanismos de autocomposição no Direito Eleitoral reside exatamente na falta de um diploma legal que condense as normas aplicáveis ao processo eleitoral.”

⁴⁹¹ Lei 9.504/97, art. 105-A: “Em matéria eleitoral, não são aplicáveis os procedimentos previstos na Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985.”

⁴⁹² Lei 7.347/86, art. 5º, §6º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

⁴⁹³ Cumpre transcrever, na íntegra, a justificativa para inclusão do art.105-A nas Lei das Eleições, por força da Emenda nº 57/2009, *verbis*: “O processo eleitoral é específico e precisa ser devidamente regulamentado e não pode ser alterado na prática do dia a dia, quer por parte do Juiz Eleitoral, quer por parte do Membro do Ministério Público. São comuns ocorrências em que o Ministério Público instala sindicâncias seguindo os procedimentos que se prevê a Lei da Ação Civil Pública ou certos tipos de inquéritos que na realidade representam providências ilegais e com graves repercussões no processo político eleitoral, mesmo que estes inquéritos não resultem em apuração de qualquer infração. Só o fato de se instalar uma sindicância contra um candidato já constitui uma providência que atingi de uma forma muito expressiva sua campanha eleitoral.” Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=671318&filename=EMP%252057/2009%2520=%253E%25. Acesso em: 18/12/2024.

de conduta com base no art. 105-A da Lei das Eleições⁴⁹⁴ que a autocomposição, como um todo, deva ser entendida como proscria na seara eleitoral. Estear a vedação da autocomposição no art. 105-A da Lei das Eleições parece-nos, portanto, elastecer uma premissa desacertada, que contraria os próprios desígnios do legislador, que nunca objetivou vedar estas soluções.

3.3.2 A REALIDADE DA CONCILIAÇÃO EM MATÉRIA DE PROPAGANDA ELEITORAL

A realidade fenomênica é muito mais complexa do que preconizam as letras da norma. Isso porque a norma apresenta-se tão somente como um, entre os infundáveis, *sentidos* extraídos da *referência* incontrolável que é a realidade⁴⁹⁵. A norma, por mais pretenciosa que seja, sempre se limitará a prescrever um sentido arbitrário de *dever-ser*, que poderá ser reproduzido (ou não) no *ser*, na conduta prática dos atores sociais⁴⁹⁶. Evidencia-se, portanto, que a norma não altera, por si só, o mundo dos fatos, uma vez que o que *deve ser* não necessariamente assim o é⁴⁹⁷. A problemática da autocomposição em matéria de propaganda eleitoral irregular, com efeito, insere-se, precisamente, nesta sensível intersecção entre aquilo que a norma dogmática gostaria que idealmente fosse e o que de fato é na realidade complexa, viva e incontrolável da prática.

⁴⁹⁴ Confira-se, nesse sentido, ementa de julgado representativo da Rel. Min. Henrique Neves: “1. A realização de termos de ajustamento de conduta previstos no art. 51, § 61, da Lei nº 7.347/185 não é admitida para regular atos e comportamentos durante a campanha eleitoral, consoante dispõe o art. 105-A da Lei nº 9.504/197. 2. A regulamentação da propaganda eleitoral não pode ser realizada por meio de ajuste de comportamento realizado por partidos, coligações ou candidatos, ainda que na presença do Ministério Público e do Juiz Eleitoral, nos quais sejam estipuladas sanções diferentes daquelas previstas na legislação eleitoral. 3. A pretensão de impor sanção que não tenha previsão legal e cuja destinação não respeite a prevista na legislação vigente é juridicamente impossível.” BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral 32231/RN, Relator Min. Henrique Neves da Silva, publicado no DJe em 30/05/2014.

⁴⁹⁵ Entende-se “sentido” e “referência” consoante as lições de GOTTLOB FREGE (2009, p.131-132): “É, pois, plausível pensar que exista, unido a um sinal (nome, combinação de palavras, letras), além daquilo por ele designado, que pode ser chamado de sua referência (*Bedeutung*), ainda o que eu gostaria de chamar de o sentido (*Sinn*) do sinal, onde está contido o modo de apresentação do objeto. [...] O sentido de um nome próprio é apreendido por todos que estejam suficientemente familiarizados com a linguagem ou com a totalidade de designações a que o nome próprio pertence; isto, porém, só de maneira parcial elucida a referência do nome, caso ele tenha urna. Para um conhecimento total da referência, exigir-se-ia que fôssemos capazes de dizer, de imediato, para cada sentido dado pertence ou não a essa referência. Isto, porém, nunca conseguiremos fazer.”

⁴⁹⁶ Sobre o “ser” e o “dever-ser”, vale transcrever os célebres ensinamentos de HANS Kelsen (1999, p.4): “Neste ponto importa salientar que a norma, como o sentido específico de um ato intencional dirigido à conduta de outrem, é qualquer coisa de diferente do ato de vontade cujo sentido ela constitui. Na verdade, a norma é um dever-ser e o ato de vontade de que ela constitui o sentido é um ser. Por isso, a situação fática perante a qual nos encontramos na hipótese de tal ato tem de ser descrita pelo enunciado seguinte: um indivíduo quer que o outro se conduza de determinada maneira. A primeira parte refere-se a um ser, o ser fático do ato de vontade; a segunda parte refere-se a um dever-ser, a uma norma como sentido do ato.”

⁴⁹⁷ A diferença entre o que “é” e o que “deve ser” pode ser extraída da investigação de DAVID HUME (2009, p.509): “Em todo sistema de moral que até hoje encontrei, sempre notei que o autor segue durante algum tempo o modo comum de raciocinar, estabelecendo a existência de Deus, ou fazendo observações a respeito dos assuntos humanos, quando, de repente, surpreendo-me ao ver que, em vez das cópulas proposicionais usuais, como *é* e *não é*, não encontro uma só proposição que não esteja conectada a outra por um *deve* ou *não deve*. Essa mudança é imperceptível, porém da maior importância. Pois, como esse *deve* ou *não deve* expressa uma nova relação ou afirmação, esta precisaria ser notada e explicada; ao mesmo tempo, seria preciso que se desse uma razão para algo que parece inteiramente inconcebível, ou seja, como essa nova relação pode ser deduzida de outras inteiramente diferentes.”

Conquanto a Resolução-TSE nº 23.478/2016 proscruva, inequivocamente, a aplicação da autocomposição em matéria eleitoral, verifica-se que, na prática jurídica, a realidade é outra. Consta-se, nos últimos três pleitos eleitorais à Presidência da República, o desvelado manejo de técnicas de autocomposição (transação, submissão, mediação e conciliação) para a resolução de conflitos atinentes à propaganda eleitoral irregular, a despeito da rútila vedação normativa. As tratativas autocompositivas desenvolvidas nas Eleições Gerais de 2014, 2018 e 2022 foram logradas, todas, com a pública e notória aquiescência do Tribunal Superior Eleitoral, que, como se verificará adiante, não apenas empenhou legitimidade aos procedimentos, mas também assumiu as rédeas da pacificação social conciliativa, através de uma postura dialógica proativa. Cumpre, portanto, escrutinar a prática real da conciliação em matéria de propaganda eleitoral, a acenar a aplicabilidade dos dispositivos, malgrado o teor da Resolução-TSE nº 23.478/2016.

3.3.2.1 ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2014

As eleições presidenciais de 2014 foram marcadas pela notória polarização ideológica e pela acentuada belicosidade entre os candidatos. À época do pleito, o país ainda digeriria, com incredulidade, os amargos escândalos de corrupção trazidos a conhecimento pela Operação Lava-Jato, bem como ainda tentava se recuperar do impacto desnorteante das manifestações populares eclodidas em junho de 2013⁴⁹⁸. O conturbado cenário político anteposto já indicava, por si só, o acirramento dos ânimos eleitorais, haja vista o cenário de grande descontentamento social com governo que pleiteava a reeleição. Não se esperava, contudo, que, há dois dias do início da propaganda eleitoral, um infausto acidente aéreo conduziria ao trágico falecimento de Eduardo Campos, pré-candidato filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), que ocupava o terceiro lugar nas pesquisas de intenção de voto⁴⁹⁹. A menos de dois meses do primeiro turno, a conjuntura política, então, teve de ser redesenhada, avultando, ainda mais, a tensão eleitoral.

⁴⁹⁸ As denominadas “Jornadas de Junho” foram uma série de mobilizações populares ocorridas, simultaneamente, em mais de quinhentas cidades brasileiras, contra atos institucionais e o sistema da política, como um todo. Sobre o tema, vale transcrever os apontamentos de **LINDA M. P. GONDIM** (2016, p.10): “Recapitulando: as manifestações lideradas pelo MPL começaram em São Paulo, depois do anúncio do aumento de R\$ 3,00 para R\$ 3,20 nas tarifas de ônibus e de metrô, de responsabilidade, respectivamente, do governo municipal (PT) e do governo estadual (PSDB). Os primeiros atos públicos, realizados nos dias 3, 7 e 11 de junho, atraíram relativamente poucas pessoas, em geral estudantes, e não despertaram a atenção da mídia nacional. O protesto realizado no dia 13, entretanto, teve grande repercussão, devido à violência com que a polícia reprimiu o ato, atingindo, inclusive, vários profissionais da imprensa. A partir daí, as manifestações começaram a se multiplicar, ramificando-se por centenas de cidades nos 27 Estados do Brasil e atraindo milhares de pessoas. [...] A essa altura, o aumento das tarifas tornou-se apenas uma entre múltiplas pautas, como diziam os cartazes: “não é apenas por 20 centavos”. Denunciavam-se o cerceamento à liberdade de expressão, a insuficiência de recursos para educação e saúde, a corrupção e os elevados recursos públicos destinados a grandes eventos esportivos (“queremos educação padrão FIFA”). Um fato era notório: os manifestantes criticavam mais a política, em geral, do que políticos em particular.”

⁴⁹⁹ Consoante pesquisa realizada pelo Ibope, em 23 de julho de 2014: Dilma Rousseff (PT) possuía 38% das intenções de voto; Aécio Neves (PSDB) apresentava 22% e Eduardo Campos (PSB) contava com 8%.

Em substituição ao posto de Eduardo Campos, o PSB optou por empunhar a candidatura de Marina Silva, ex-senadora que figurava, à época, como vice da chapa presidencial. Pela oposição, foi lançado o nome de Aécio Neves, então senador e ex-governador de Minas Gerais, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em busca da reeleição, a Presidente Dilma Rousseff, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), figurou como a candidata apoiada pelo governo. Após o rearranjo político, as pesquisas eleitorais passaram a indicar segura liderança de Dilma Rousseff em primeiro turno, seguida de inesperado empate técnico entre os candidatos Marina Silva e Aécio Neves⁵⁰⁰. O prognóstico de segundo turno, todavia, causou espanto e incerteza nacional ao assinalar que Dilma Rousseff venceria eventual disputa contra Aécio Neves, mas sairia derrotada em escrutínio contra a recém-candidata Marina Silva⁵⁰¹.

Os receios, respectivamente, de não avançar ao segundo turno eleitoral e de não lograr êxito na reeleição, conduziram Aécio Neves e Dilma Rousseff a somarem forças e esforços de depreciação contra a candidatura de Marina Silva. A propaganda eleitoral de 2014, com efeito, restou caracterizada pela matriz puramente negativa, com a difusão descomedida e por todos os lados de críticas e ataques pessoais. O viés propositivo da propaganda, por consequência, fora prontamente preterido e menosprezado, pouco se debatendo sobre os projetos, as propostas e os programas de governo⁵⁰². Reservados os juízos valorativos de moralidade e eticidade sobre a estratégia, há de se reconhecer que a campanha negativa contra Marina Silva se demonstrou exitosa, freando a candidata do PSB aos 21,32% dos votos. Avançaram, pois, para o derradeiro escrutínio Dilma Rousseff, em primeiro, com 41,59%, seguida de Aécio Neves, com 33,55%.

O encerramento do primeiro turno, todavia, não impôs finitude à belicosidade política. Pelo contrário, o horário eleitoral gratuito do segundo turno, repartido igualmente entre

⁵⁰⁰ Consoante pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, em 18 de agosto de 2014, assim restavam as intenções de voto para o primeiro turno: 36% Dilma Rousseff (PT); 21% Marina Silva (PSB); 20% Aécio Neves (PSDB); 3% Pastor Everaldo (PSC); 1% José Maria (PSTU); e 1% Eduardo Jorge (PV).

⁵⁰¹ Consoante pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, essas eram as intenções de voto nas hipóteses de segundo turno: 47% de Marina Silva (PSB) contra 43% de Dilma Rousseff (PT); e 47% de Dilma Rousseff (PT) contra 39% de Aécio Neves (PSDB).

⁵⁰² Vale transcrever, no ponto, os registros históricos e as impressões de **MARCO ANTONIO VILLA** (2014, p.113): “A campanha presidencial entrava na reta final sem que os eleitores tivessem conhecimento dos programas de governo dos candidatos, excetuando Marina Silva. Isso era um indicador de como se desenvolveu o processo eleitoral. Marina era criticada por Aécio e Dilma pela adaptação do seu programa de acordo com as circunstâncias. Curiosamente, os dois ainda não tinham apresentado seus programas. Ou seja, evitaram algum tipo de dano devido a exposição programática e atacaram a adversária justamente por expor programaticamente suas propostas. [...] A campanha já tinha derrapado no mais puro tradicionalismo, dos ataques pessoais e das calúnias. As promessas de um debate programático foram esquecidas. A preocupação com o pensamento das ruas – as chamadas “jornadas de junho de 2013” – era coisa do passado. A velha política tomou conta sozinha do espetáculo. Os marqueteiros assumiram o primeiro plano – e nada pior para a política quando isso ocorre. E para o primeiro turno ainda faltavam duas semanas.”

Aécio Neves e Dilma Rousseff, fora dominado pela tônica agressiva da propaganda negativa⁵⁰³. Preocupado com a deterioração do nível das peças propagandísticas, cada vez mais eivadas de degradação e desinformação, o Tribunal Superior Eleitoral, imbuído da responsabilidade institucional de prezar pelo decoro do debate, revisitou sua jurisprudência, em sessão do dia 16 de outubro de 2014, para afirmar que a propaganda eleitoral gratuita deveria ser imperiosamente programática, propositiva e positiva, porquanto estaria sendo custeada pelos contribuintes⁵⁰⁴.

Nada obstante a novel jurisprudência de propaganda propositiva, a campanha de Aécio Neves decidiu por exibir, por seis vezes, ao longo da noite de 19 de outubro, inserção televisa que conjugava trechos de entrevistas antigas da Presidente Dilma Rousseff elogiando a atuação do candidato tucano frente ao governo do estado de Minas Gerais. A representação foi alvo de intensas discussões no plenário TSE, porquanto, apesar de não ser eminentemente negativa, tratava-se de peça propagandística despida de caráter programático, uma vez que se furtava à apresentação de propostas, planos e programas de governo. Após a prolação do voto do relator Min. Admar Gonzaga pela irregularidade da propaganda, o qual foi acompanhado pela Min. Maria Thereza de Assis Moura e pela Min. Luciana Lóssio, instaurou divergência pela licitude da peça o Min. João Otávio de Noronha, posição subscrita pelo Min. Gilmar Mendes e pelo Min. Luiz Fux. Incumbido de desempatar o feito, pediu vista o Presidente Min. Dias Toffoli.

No hiato entre as sessões dos dias 21 e 22 de outubro de 2014, enquanto perdurava o pedido de vista, os advogados e coordenadores jurídicos de ambas as campanhas presidenciais reuniram-se, na presença do Presidente Min. Dias Toffoli e do Min. Gilmar Mendes, em esforço negociado de autocomposição. Após a reunião, restou acordado entre as campanhas a utilização, por mais seis vezes, da inserção objurgada, além da desistência de todas as representações de propaganda até então propostas. O acordo e o pedido de desistências foram homologados, com entusiasmo, pelo Presidente Min. Dias Toffoli na sessão de 22 de outubro de 2014. Confira-se:

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Estávamos - eu e o Ministro Gilmar Mendes - reunidos com toda a coordenação jurídica da campanha da Coligação com a Força do Povo e outra e da representada, a Coligação Muda Brasil. As coligações trouxeram e dão testemunho - Dr. Arnaldo Versiani pela Coligação Com a Força do Povo e Dr. Carlos Eduardo Caputo Bastos pela Coligação Muda Brasil,

⁵⁰³ Pertinente, uma vez mais, a observação de MARCO ANTONIO VILLA (2014, p.159): “O que importava era vencer a qualquer custo a eleição. Fariam de tudo para destruir o adversário. Dos 22 anúncios de 30 segundos utilizados na propaganda petista, 19 atacavam diretamente Aécio. Do lado tucano, dos 18 filmes, 8 eram de críticas diretas a Dilma.”

⁵⁰⁴ Elucidativas, sobre o julgado, são as palavras do Min. Dias Toffoli: “a Corte reformula uma jurisprudência anterior, permissiva em matéria de propaganda eleitoral gratuita, caminhando no bom sentido de estabelecer que nos programas eleitorais gratuitos as propagandas têm que ser programáticas, propositivas, e que o debate pode ser ácido ou duro, mas relativo a questões programáticas e questões de políticas públicas.”. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação 1658-65.2014.6.00.0000, rel. Min. Admar Gonzaga, publicado em sessão do dia 6.10.2014.

ambos com procuração registrada no cartório deste Tribunal Superior - de que desistem de todas as representações até agora propostas, referentes às eleições de 2014.

Quanto ao caso de que pedi vista, relativo à utilização de imagem e do áudio da atual candidata Dilma Rousseff, houve deliberação de acordo de três divulgações de inserções na propaganda de amanhã, quinta-feira, nos blocos primeiro, segundo e terceiro, e três divulgações dessa inserção na sexta-feira, nos blocos primeiro, segundo e terceiro.

Inicialmente, com a presença dos nobres advogados, converto este feito em pedido de homologação desse acordo efetuado e pergunto se há divergência? Homologado o acordo.

Assim, as inserções objeto desta representação agora apregoada, poderão ser divulgadas na quinta-feira - uma no primeiro bloco, uma no segundo bloco e uma no terceiro bloco. E, na sexta-feira - uma no primeiro bloco, uma no segundo bloco e uma no terceiro bloco -, totalizando seis inserções acordadas pelas representações. Quanto a todas as outras representações, houve desistência.

Quero, em nome do Tribunal Superior Eleitoral, dizer do imenso gesto para a democracia brasileira que as duas campanhas demonstram neste momento, ao se comprometerem a fazer campanhas propositivas e programáticas e desistindo de todas as representações. É este um momento histórico para esta Corte, eminentes ministros desta Casa. Eu quero parabenizar, emocionado, a Vossas Excelências e aos respectivos candidatos pelo acordo formulado. Ficam então homologados todos esses acordos nas representações em pauta e nenhuma delas será mais chamada a julgamento.

Muito obrigado a Vossas Excelências!⁵⁰⁵

Verifica-se, portanto, a explícita prática da autocomposição em matéria de propaganda eleitoral irregular nas eleições presidenciais de 2014. O processo negocial não só aconteceu, mas foi conduzido e homologado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, com destaque para a atividade proativa do Presidente Min. Dias Toffoli, que empenhou efusivos esforços em prol da consecução de uma campanha eleitoral mais propositiva e programática, que, ao invés das críticas, escárnios e achincalhções, desse preferência a propostas de governo. Identifica-se, do quanto relatado, o emprego de uma insólita mescla de transação, submissão e mediação, porquanto as campanhas, respectivamente, (i) acordaram em limitar, a seis vezes, a veiculação de uma inserção televisa polêmica; (ii) desistiram reciprocamente de todas as demais representações de propaganda; e (iii) comprometeram mutuamente, na presença de um terceiro facilitador – o Presidente do TSE, adotar uma postura positiva no restante do período eleitoral.

Duas ponderações se entremostam pertinentes. A primeira delas guarda correlação ao momento em que o acordo foi firmado: a quatro dias do pleito decisivo, no momento derradeiro da propaganda. Tratando-se de uma experiência exitosa, é de se questionar a viabilidade de antecipar sua consecução, ao menos, para o início do segundo turno, quando se divide o tempo de propaganda gratuita igualmente entre os candidatos, facilitando eventual composição.

⁵⁰⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação 1719-23.2014.6.00.0000, rel. Min. Admar Gonzaga, publicado em 22/10/2014.

A segunda observação diz respeito ao fato de que essa experiência de autocomposição eleitoral é anterior ao CPC/15 e à Resolução-TSE nº 23.478/2016. Tem-se, portanto, que a prática conciliativa das eleições presidenciais de 2014 ocorreu no vácuo normativo, à época em que inexistiam normas consolidadas a incentivar ou a repelir os influxos conciliativos. Malgrado a ausência normativa, verifica-se, pois, que a prática conciliativa em matéria de propaganda eleitoral irregular ocorreu, de forma exitosa, como uma reação natural e endêmica ao conflito⁵⁰⁶.

3.3.2.2 ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2018

As eleições presidenciais de 2018 inserem-se, com precisão, no contexto disruptivo de subversão e insatisfação popular contra os arranjos da política tradicional⁵⁰⁷. O desgaste da legitimidade institucional experimentado no mundo afora, como gosto amargo da globalização, desembarca em território nacional, trazendo consigo a sensação de que os políticos de outrora não mais representam a população, seus anseios e vontades⁵⁰⁸. O descrédito no sistema político fomenta, pois, a aversão aos partidos tradicionais e, com ela, surge latente o desejo de mudança. Abrem-se alas, destarte, para os novos políticos, imbuídos de áurea populista e antissistema⁵⁰⁹.

⁵⁰⁶ Curioso observar que os instrumentos consensuais, de maneira geral, são primeiramente postos em prática e, apenas depois, são agasalhados de regramento jurídico. Nesse sentido, seguem as lições de **MARCO AURÉLIO BUZZI E VITÓRIA DE MACEDO BUZZI** (2021, p.100): “Em que pese a tão desejada segurança jurídica, garantida preponderantemente por via das prescrições contidas nos sistemas jurídicos construídos nos parlamentos, não há equívoco ao recordar que durante anos, no Brasil, os Métodos mais Adequados de Resolução de Conflitos, grande vetor de pacificação social, foram levados às populações sem que houvesse um mínimo regramento. As atividades realizadas nos núcleos hoje denominados Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos (CEJUSCs), como não se almeja fazer remissão tópica ao tempo do Império, e sua Constituição de 1824, em época mais recente remontam à fase ainda anterior aos próprios Juizados de Pequenas Causas, estes disciplinados, já tardiamente, pela Lei nº 7.244/84, os quais foram seguidos pelos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995), em resposta a iniciativas absolutamente informais adotadas por juízes de direito e advogados, em programas que visavam exatamente a solução de conflitos de interesses por meio de mecanismos mais céleres e simplificados, sem custos e informais, em muito diferenciados do sistema tradicional de jurisdição.”

⁵⁰⁷ Sobre as eleições de 2018, leciona, com precisão, **SÉRGIO ABRANCHES** (2019, p.11): “A eleição geral de 2018 foi disruptiva. Encerrou o ciclo político que organizou o presidencialismo de coalizão brasileiro nos últimos 25 anos e acelerou o processo de realinhamento partidário que já estava em curso, pelo menos desde 2006. Rompeu o eixo político-partidário que organizou governo e oposição nas últimas seis eleições gerais e que era movido pela disputa polarizada entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pela Presidência da República, enquanto os demais partidos se limitavam a disputar posições no Congresso para garantir assento na coalizão de governo.”

⁵⁰⁸ A crise da legitimidade é prognosticada com precisão, a partir do cenário espanhol, por **MANUEL CASTELLS** (2018, p.14): “É o que está acontecendo na Espanha, na Europa e em grande parte do mundo. Mais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos. Na percepção quase unânime dos cidadãos, a pior profissão que existe é a de político. Ainda mais quando se reproduzem eternamente e muito raro voltam à vida civil, enquanto puderem medrar pelos emaranhamentos da burocracia institucional. Esse sentimento amplamente majoritário de rejeição à política varia segundo países e regiões, mas se verifica em todas as partes.”

⁵⁰⁹ Bem leciona, nesse sentido, **ADAM PRZEWORSKI** (2020, p.115): “Muitos partidos emergentes se apresentam como “antissistema”, “antiestablishment” ou “antielite”. São populistas na medida em que a imagem que projetam da política é a de uma elite (“casta”, na linguagem do espanhol Podemos; “pântano” na de Donald Trump) que trai, abusa e explora pessoas. Essas afirmações vêm tanto da esquerda como da direita. Na realidade, como mostram as eleições francesas de 2017, elas podem vir do centro, ainda que, ironicamente, o parlamento resultante

Essa é, portanto, a conjuntura política que sucede o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em 2016, e dita a tônica das eleições presidenciais de 2018, muito condicionando a propaganda, à medida em que se afeiçoava conveniente trajar-se, sempre, da imagem de *outsider* político⁵¹⁰.

Carregando o estandarte antissistema, Jair Messias Bolsonaro, deputado federal filiado ao Partido Social Liberal (PSL), obteve 46,03% dos votos no primeiro turno das eleições de 2018. Dispondo tão somente de oito segundos diários no horário eleitoral gratuito e sem vultuosos recursos financeiros, o deputado fluminense direcionou sua campanha para as redes sociais, posicionando o candidato como uma alternativa de voto para os eleitores descontentes com as mazelas da política tradicional⁵¹¹. Na segunda posição, avançou, outrossim, para escrutínio final, Fernando Haddad, ex-Ministro da Educação e prefeito do município de São Paulo, com alinhamento ideológico ao Partido dos Trabalhadores (PT). Aproveitando-se do vácuo da inelegibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva, Fernando Haddad fora lançado como o candidato progressista da esquerda, em oposição ao ideário do liberalismo econômico e à pauta conservadora de costumes. Pela sua inevitável proximidade com os governos petistas, Haddad sofreu com o estigma de institucionalidade, reforçado diuturnamente pela propaganda eleitoral.

Antevendo o acirramento dos ânimos no segundo turno, dada a exponencial crescente de desinformação e degradação recíproca entre os candidatos, o Tribunal Superior Eleitoral instituiu, de ofício, política informal de conciliação em propaganda eleitoral nunca antes vista. A requerimento da Presidente do TSE Min. Rosa Weber, formou-se, a partir do dia 18 de outubro daquele ano, inédita câmara informal de conciliação para as disputas de propaganda envolvendo as campanhas de Jair Bolsonaro e Fernando Haddad. A dinâmica era a seguinte: reuniam-se, diariamente, em sala reservada no TSE para essa finalidade, os advogados de ambas as campanhas, os Ministros da propaganda e o Vice-Procurador-Geral eleitoral, ocasião em que eram exibidos conjuntamente os programas veiculados no horário gratuito vespertino. Após a exibição das propagandas, franquiava-se a palavra aos advogados para o apontamento de eventuais irregularidades, que poderiam ser deslindadas consensualmente, *pro futuro*, por meio de pactos extrajudiciais, mediados pelos ministros do TSE e pelo membro do MPE.

dessa eleição seja ainda mais elitista em termos sociais do que o que está de saída, com a única diferença de incluir menos políticos de carreira.”

⁵¹⁰ A terminologia “outsider” deve ser creditada a **HOWARD S. BECKER** (2008, p.27) que a cunhou com base na noção sociológica de desvio, confira-se: “Venho usando o termo ‘outsiders’ para designar aquelas pessoas que são consideradas desviantes por outras, situando-se por isso fora do círculo dos membros “normais” do grupo.”

⁵¹¹ Pertinente, nesse sentido, as observações de **JAIRO NICOLAU** (2020, p.122): “A vitória de Jair Bolsonaro rompeu com um padrão observado em eleições anteriores, que se traduzia no que era apontado como as condições necessárias para alguém ser eleito presidente no Brasil: ter um expressivo volume de dinheiro para financiar a campanha; dispor de um tempo razoável de propaganda no horário eleitoral e conseguir montar os ‘palanques estaduais’. Ele venceu com uma receita e um tempo de televisão que tradicionalmente um candidato a deputado federal tem ao seu dispor, e não contou com apoios de lideranças estaduais importantes.”

Cumpre, nesse sentido, transcrever trecho de matéria jornalística produzida pela própria assessoria de comunicação do TSE que explicita, com pormenores, a dinâmica conciliativa:

TSE PROPÕE DIÁLOGO ENTRE COLIGAÇÕES DOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA PARA EVITAR JUDICIALIZAÇÃO DA PROPAGANDA ELEITORAL

Iniciativa pioneira busca criar ambiente neutro e meios que permitam acordos extrajudiciais entre campanhas

Representantes das campanhas dos candidatos à Presidência da República nas eleições deste ano participaram ontem (18) de reunião na sede do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para debater aspectos relacionados à propaganda eleitoral. O encontro teve como objetivos estabelecer um canal de diálogo entre ambas as campanhas e proporcionar um ambiente neutro que as permita firmar acordos extrajudiciais, evitando a judicialização de demandas relacionadas à propaganda.

Iniciativa pioneira no âmbito da Justiça Eleitoral, a medida foi proposta pela presidente do TSE, ministra Rosa Weber, durante reunião realizada na última quarta-feira com a presença de outros ministros da Corte e de representantes das coligações dos candidatos que disputam o pleito.

O encontro de ontem, o primeiro de outros que deverão ocorrer diariamente até o próximo dia 27, véspera do segundo turno da eleição, contou com a participação de advogados das coligações Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos e O Povo Feliz de Novo. Também participaram da reunião dois ministros do TSE responsáveis pelo julgamento de questões que envolvem propaganda eleitoral Carlos Horbach e Sergio Banhos, além do vice-procurador-geral eleitoral, Humberto Jacques.

Na ocasião, foi discutida a sistemática que será adotada nos próximos encontros. Os presentes assistiram aos filmes de cinco minutos produzidos por cada uma das campanhas, que haviam sido veiculados em bloco no horário eleitoral gratuito desta quinta-feira, das 13h às 13h10. A partir da exibição das peças, os representantes das coligações puderam comentar aspectos do conteúdo dos vídeos das campanhas adversárias.

Nos próximos encontros, o procedimento apresentado ontem deverá se repetir. A ideia, segundo a proposta do TSE, é que os representantes possam, por meio de diálogo franco e aberto, entabular acordos prévios que evitem que as partes ingressem com representações na Justiça Eleitoral, questionando pontos da propaganda adversária veiculada.

Na hipótese de impossibilidade de pacto extrajudicial, se assim entenderem, as campanhas ingressarão com demandas judiciais que serão apreciadas pelo TSE.

A ideia apresentada pelo Tribunal busca criar um ambiente para que as próprias partes decidam, entre elas, eventuais controvérsias decorrentes da propaganda sem a necessidade de intervenção externa. Os ministros do TSE e o representante do Ministério Público Eleitoral (MPE) atuam, se necessário, como mediadores, sem interferir na resolução dos acordos entre as partes.⁵¹²

Trata-se, portanto, de experiência conciliativa de viés profilático, cujo ineditismo reside na habitualidade e no caráter antecedente: apaziguava-se o conflito todos os dias, antes mesmo de sua judicialização. Os frutos exitosos dessa câmara informal de conciliação podem ser atestados na drástica redução do número de representações ajuizadas e na placidez (possível) das propagandas exibidas, cujo ajustamento do tom se dava de modo responsivo e dialógico.

⁵¹² Confira-se: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/tse-propoe-dialogo-entre-coligacoes-dos-candidatos-a-presidencia-para-evitar-judicializacao-da-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 23/12/2024.

Não por acaso, a experiência conciliativa foi agraciada com elogios endereçados pela Presidente Min. Rosa Weber⁵¹³, pelo Min. Carlos Horbach⁵¹⁴, pelo Vice-Procurador-Geral Eleitoral Humberto Jacques de Medeiros⁵¹⁵ e também pelos advogados de ambos os presidenciais⁵¹⁶. Cuida-se, como antevisto, de uma forma de pacificação social mais consentânea à dinâmica interlocutória da propaganda eleitoral, que perfaz justiça sem se ter de recorrer à jurisdição.

Malgrado o teor proibitório da Resolução-TSE nº 23.478/2016, verifica-se, pois, a introjeção efetiva da autocomposição no âmbito eleitoral por iniciativa e intermédio do próprio TSE, contando o procedimento, inclusive, com a participação ativa do Ministério Público. As eleições de presidenciais de 2018 demonstram, com efeito, ser exequível tutelar o debate de maneira construtiva e dialógica, sem ter de aguardar o alastramento dos danos para a tutela das irregularidades. Há de se salientar, outrossim, que a câmara de conciliação não se confundia com censura prévia, tampouco com exclusão da lesão da apreciação do Judiciário, uma vez que o debate colaborativo sobre a licitude se dava *a posteriori* da veiculação, nada impedindo uma reexibição temerária da peça, combatida com o ajuizamento de representação pelo *ex adverso*.

⁵¹³ Em artigo doutrinário, assim pontua ROSA WEBER (2020, p.18) sobre a experiência consensual: “Digno de registro, igualmente, o inédito trabalho de conciliação desenvolvido pelos Ministros da Propaganda, Luis Felipe Salomão, Sérgio Banhos e Carlos Horbach, juntamente com o Vice-Procurador Geral Eleitoral, Dr. Humberto Jacques, e os procuradores dos então candidatos no segundo turno, Jair Messias Bolsonaro e Fernando Haddad, respectivamente: Dra. Karina Kufa e Dr. Tyago Ayres; Dr. Marcelo Winch Schmidt e Dr. Angelo Longo Ferraro.”

⁵¹⁴ Sobre a dinâmica conciliativa, aduz CARLOS HORBACH (2020, p. 76): “Dessa dinâmica pioneira de inclusão dos agentes jurídicos envolvidos na eleição também decorreu a instituição, ao longo do segundo turno, de uma informal câmara de conciliação das disputas sobre propaganda eleitoral. Diariamente, reuniam-se no Gabinete dos Ministros Substitutos, os juizes-auxiliares da propaganda, o representante do Ministério Público Eleitoral e os advogados de ambas as coligações, para assistir as peças publicitárias veiculadas no horário eleitoral gratuito de rádio e televisão e discutir eventuais excessos ou irregularidades. A efetividade desse diálogo – que consubstancia um agir voltado à composição da disputa – é comprovada pela drástica redução do ajuizamento de representações relacionadas ao horário eleitoral gratuito no segundo turno das eleições presidenciais de 2018.”

⁵¹⁵ Acerca da dinâmica, assim relata HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS (2020, p.106): “Eu mesmo nunca fui o primeiro a chegar... Antes eu tinha o compromisso diário com uma mesa de negociação sobre propaganda eleitoral. Todas as tardes, menos aos domingos, em que não havia horário eleitoral, os advogados das candidaturas presidenciais iam ao TSE para assistir às peças de propaganda eleitoral televisiva daquele dia, juntamente com o Ministério Público Eleitoral e os ministros com competência para julgar os casos de propaganda. Era um espaço inovador de redução de lides eleitorais. Queixas e reclamos de lado a lado eram elegantemente debatidos pelos advogados logo após a projeção. Como Ministério Público, eu ingressava nos debates, deixando que os Ministros Sérgio Banhos, Carlos Horbach e Felipe Salomão não precisassem adiantar qualquer opinião sobre as soluções que viriam se alguma das partes ingressasse com uma representação. Ali, as mais apaixonadas peças publicitárias eram tratadas de modo tão desapassionado que, se os “marqueteiros” comparecessem, se sentiriam desafiados a produzir algo que conseguisse tisonar a sóbria placidez daquele espaço jurisdicional inovador.”

⁵¹⁶ Colhe-se de reportagem produzida pelo TSE o trecho: “O advogado da Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos, Tyago Ayres, afirmou que o encontro foi produtivo e louvou o esforço do TSE. “O fato de a Justiça Eleitoral dialogar com os candidatos é um sinal de amadurecimento”, enfatizou. Ayres ressaltou que, tanto no encontro de ontem como no ocorrido na última quarta-feira no TSE, houve um apelo para que, nas propagandas, as campanhas evitem referências a atos de violência, e que combatam a propagação de fake news, além de transmitir mensagens de paz. O advogado da Coligação O Povo Feliz de Novo, Marcelo Winch Schmidt, também avaliou como positiva a proposta do TSE. Para ele, o encontro foi um momento muito proveitoso e inovador, pois o Tribunal está imbuído em trazer mais transparência e maior razoabilidade ao processo eleitoral.” Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2018/Outubro/tse-propoe-dialogo-entre-coligacoes-dos-candidatos-a-presidencia-para-evitar-judicializacao-da-propaganda-eleitoral>. Acesso em: 23/12/2024.

3.3.2.3 ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2022

As eleições presidenciais de 2022, em uma palavra, restaram marcadas nas linhas da eternidade pela imprevisibilidade. Imprevisibilidade não apenas de quem se sagraria vencedor naquele que viria a se tornar o certame mais disputado desde a redemocratização, mas também de todo o complexo e insólito enredo fático que antecedeu o próprio dia fatal das eleições. As primeiras pitadas de anormalidade foram adicionadas logo em março de 2020, quando eclodiu, no Brasil e no mundo, a pandemia de COVID-19, que transformaria – a contragosto e à revelia – a maneira de se viver em sociedade. Para além de melindroso teste de cidadania, a catástrofe do coronavírus consubstanciou momento de provação para governantes, que, em um apressado período temporal, tiveram de tomar decisões cujos efeitos econômicos perdurarão por décadas e cujas lástimas humanas permanecerão vívidas na memória de todos os que ficaram⁵¹⁷.

À infindável miscelânea de fatores a ser ponderada pelos eleitores no silêncio da urna somou-se anormalmente, destarte, a política sanitária conduzida pelo governo, bem como as mágoas, frustrações, lamentações e pesares dela resultantes. Essa foi a bagagem adicionada à candidatura do então Presidente Jair Messias Bolsonaro, que em busca da reeleição, lançou seu nome pelo Partido Liberal (PL), posicionando-se como candidato de direita, conservador nos costumes e liberal na economia. No arranjo eleitoral, reservou-se a surpresa para anulação, pelo Supremo Tribunal Federal, das condenações atribuídas a Luiz Inácio Lula da Silva, restaurando, assim, a condição de elegibilidade do Ex-Presidente às vésperas do início do ano eletivo⁵¹⁸. Além de candidato mais representativo do Partido dos Trabalhadores (PT) e da esquerda brasileira, Lula apresentava-se como contraponto à política sanitária do governo Bolsonaro.

A tônica da propaganda eleitoral de 2022, com efeito, orbitou em torno de dois sensíveis eixos: pandemia e anulação das condenações de Lula. A candidatura petista tratou de repisar, com ênfase trágica, a atuação do governo na pandemia, imputando a Jair Bolsonaro a pecha de “genocida”. A campanha do Presidente em exercício, por outro lado, enfatizou que a anulação das condenações não se confundiria com absolvição dos crimes cometidos por Lula, tampouco

⁵¹⁷ Filia-se, nesse sentido, às lições de **YUVAL NOAH HARARI** (2020, p.29), consoante as quais a pandemia de COVID-19 constituiu um acelerador da história. Confira-se trecho: “Muitas medidas emergenciais de curto prazo se tornarão parte da nossa vida. Essa é a natureza das emergências: elas aceleram processos históricos. Decisões que em tempos normais demandariam anos de deliberação são aprovadas em questão de horas. Tecnologias incipientes e até perigosas são ativadas, pois os riscos de não fazer nada são maiores. Países inteiros assumem o papel de cobaia em experimentos sociais de larga escala. O que acontece quando todo mundo trabalha de casa e se comunica apenas à distância? O que acontece quando escolas e universidades inteiras passam a operar on-line? Em tempos normais, governos, empresas e autoridades educacionais jamais concordariam em conduzir tais experimentos. Mas estes não são tempos normais.”

⁵¹⁸ Para mais informações, confira-se: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus 193726/PR, rel. Min. Edson Fachin, publicado em DJe 07/10/2021.

com esquecimento dos escândalos de corrupção do PT, referindo-se aos seus adversários políticos como “ladrões” e “corruptos”. A tensão, retroalimentada pela imprevisibilidade dos resultados, dimanou no progressivo acentuamento no tom das propagandas, que passaram a empregar, em mútua escalada, discursos permeados de degradação e de desinformação.

Em reação à onda de propagandas irregulares, centenas de representações e pedidos de direito de reposta foram ajuizados reciprocamente pelas campanhas dos candidatos Jair Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, que lograram êxito em avançar para segunda votação. Por estratégia jurídica, a campanha de Bolsonaro concentrou esforços combativos contra os blocos da propaganda gratuita de Lula, enquanto a campanha petista optou por priorizar a impugnação das inserções de rádio e televisão de Bolsonaro. Os inevitáveis deferimentos das ações pleiteadas ao TSE resultaram numa inusitada abnormidade na derradeira semana da propaganda eleitoral: a campanha de Bolsonaro teria de consumir praticamente a integralidade de suas inserções televisivas para exibir direitos de resposta concedidos a Lula⁵¹⁹, enquanto a campanha de Lula teria de veicular a resposta de Bolsonaro justamente nos blocos de maior audiência e interesse dos eleitores⁵²⁰. A dialogicidade eleitoral, com efeito, seria dilacerada.

Côncio da prejudicialidade das enxurradas de direitos de resposta, o Presidente do TSE, Min. Alexandre de Moraes, então, entendeu oportuno convocar emergencialmente os advogados eleitorais de Lula e Bolsonaro para reunião informal de tentativa de autocomposição. O primeiro encontro teve vez, no dia 20 de outubro, no próprio gabinete da Presidência, e fora intermediado pelo Secretário-Geral do TSE. Na oportunidade, na qual pude testemunhar, trouxe-se à colação levantamento da quantidade de direitos de resposta concedidos às campanhas. Não houve consenso entre as equipes jurídicas sobre como se proceder para resolver o imbróglio. Oito dias após o encontro frustrado, os advogados das campanhas voltaram a se reunir espontaneamente, fora das instalações do TSE, quando restou acordado a desistência de todos os pedidos recíprocos de direitos de resposta referentes às propagandas irregulares na televisão, seja em bloco ou inserções, que pendiam de análise ou cumprimento.

O acordo, entabulado em conjunto pelos advogados das campanhas, fora devidamente homologado em sessão do dia 28/10, à unanimidade, pelo plenário do TSE. Na oportunidade,

⁵¹⁹ A título exemplificativo, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgamento conjuntos dos Recursos em Direito de Resposta nº 0601528-45, nº 0601543-14, nº 0601429-75, nº 0601439-22, nº 0601457-43 e nº 0601490-33, Relatora Min. Maria Cláudia Bucchianeri, publicado em Sessão de 22/10/2022.

⁵²⁰ A título exemplificativo, confira-se: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Direito de Resposta nº 0601508-54, Relatora Min. Maria Cláudia Bucchianeri, publicado em 20/10/2022; Direito de Resposta nº 0601609-91, Relatora Min. Maria Isabel Gallotti, publicado em 24/10/2022; Direito de Resposta nº 0601557-95, Relator Min. Paulo de Tarso Sanseverino, publicado em 25/10/2022; Direito de Resposta nº 0601555-28, Relatora Min. Maria Isabel Gallotti, publicado em 27/10/2022; Direito de Resposta nº 0601646-21, Relatora Min. Maria Isabel Gallotti, publicado em 27/10/2022.

ênfatizou-se, uma vez mais, como a autocomposição eleitoral concorreria beneficentemente para a pacificação social, conferindo tranquilidade e serenidade ao pleito que se aproximava. Confira-se por todo oportuno, os esclarecimentos proferidos pelo Presidente Min. Alexandre de Moraes e pelos advogados das campanhas de Lula e Bolsonaro na sessão de julgamento que perfectibilizou a desistência dos pedidos de direito de resposta pendentes de veiculação:

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Senhores Ministros, conforme já adiantei aos eminentes colegas, após a sessão de hoje, pela manhã, em que o Tribunal concedeu efeito suspensivo, a eminente Ministra Isabel Gallotti também, analisando outros casos, concedeu efeito suspensivo durante a tarde e pediu que fossem apregoados, como eu fiz nesse momento.

O Tribunal foi contatado pelos advogados, os eminentes advogados de ambas as coligações, Doutor Eugênio Aragão e Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho, que irão nos brindar com a palavra, mas propondo um acordo entre ambas as coligações, no sentido da desistência de todos esses recursos e de todos os pedidos de direito de resposta, para que possamos encerrar essa fase das propagandas eleitorais hoje, sexta-feira, e possamos aguardar de forma tranquila, calma, serena, as eleições no domingo.

Eu passo inicialmente a palavra ao Doutor Eugênio Aragão.

O DOUTOR EUGÊNIO ARAGÃO (advogado): Excelentíssimo Senhor Presidente, Excelentíssimos Senhores Ministros aqui presentes, Excelentíssimo Senhor Vice-Procurador-Geral Eleitoral. Nós tivemos uma conversa hoje à tarde, muito demorada, com o Doutor Tarcisio, e chegamos à conclusão que, realmente, para tranquilizar esse final de campanha, a melhor coisa seria realmente abrimos, reciprocamente, mão dos novos pedidos, de todos esses processos que estão na pauta de hoje e, com isso, encerrar essa contenda.

Evidentemente, com isso, a gente sabe de antemão que tem um pedido nosso que foi suspenso pela eminente Ministra Gallotti. Nós estamos tranquilos em relação a isso e, portanto, sabemos que com isso todo esse conflito sobre direito de resposta televisivo está resolvido.

Não conseguimos chegar a um acordo com relação aos pedidos de inserção de rádio, mas nós estamos muito tranquilos em relação a isso. Verificamos que parece que são doze inserções que ainda estão por executar da parte contrária. Nós, teoricamente, teríamos por julgar ainda vários outros, mas nós abrimos mão de todos e com isso a gente espera tranquilizar esse final de campanha.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço ao Doutor Eugênio Aragão. Passo a palavra ao Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho.

O DOUTOR TARCISIO VIEIRA DE CARVALHO NETO (advogado): Muito boa noite, eminente Presidente, Professor Alexandre de Moraes, Senhoras Ministras, Senhores Ministros, douto representante do Ministério Público Eleitoral, querido Professor Paulo Gonet, Senhor Secretário, senhoras e senhores.

Eminente Presidente, nós verificamos de comum acordo, e aqui eu gostaria inicialmente de enaltecer a lealdade do eminente Professor Eugênio Aragão, colega da Universidade de Brasília, que se moveu no sentido bastante operoso na perspectiva desse acordo. Nós levantamos que até a presente data, Presidente, pendem de julgamento 56 (cinquenta e seis) processos da Coligação Pelo Bem do Brasil e 31 (trinta e um) processos da Coligação Brasil da Esperança, todos alusivos a pedidos de direito de resposta. E que é fato notório, por outro lado, que o último bloco de TV vai ao ar daqui a poucos instantes, precisamente às 8h30min, e que para a veiculação de respostas concedidas na sessão de hoje e nas próximas horas seria necessária a convocação de cadeia extraordinária para amanhã, sábado, véspera da eleição e segundo turno. E que essa convocação de cadeia extraordinária de TV para amanhã geraria, inclusive, vultosos gastos ao erário, vultosos gastos ao poder público.

De outro lado, essa abertura de cadeia extraordinária para veiculação dessas respostas em TV, submetida ao eleitor, na nossa visão comum, em prejuízo da serenidade democrática, a um material publicitário pouco propositivo, uma vez que ligado justamente à resposta a ofensas irrogadas ou à desinformação, já testadas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Por isso mesmo é que ambas as candidaturas, por meio das respectivas coordenadorias jurídicas, imbuídas, repito, do melhor espírito colaborativo, entabularam esse acordo ora submetido à homologação judicial do colendo Tribunal Superior Eleitoral, no sentido da adoção de boas práticas jurídico-eleitorais nessa reta final das campanhas.

De acordo com a petição protocolizada de há pouco, o acordo consiste, como disse o Professor Eugênio, na desistência da veiculação em TV, apenas em TV, das modalidades bloco e inserções no dia de amanhã, pelo que, implicitamente, na nossa visão, há também a desistência dos feitos pautados para a sessão de hoje e dos processos com julgamentos pendentes, relativos a essa temática da propaganda eleitoral em TV.

Com isso, ambas as candidaturas, por suas coordenadorias jurídicas, acreditam ter colaborado, nos limites das nossas forças, para que o encerramento dessa fase do processo eleitoral, alusiva à propaganda na TV, se dê em clima de paz e de normalidade, tudo em respeito ao Tribunal Superior Eleitoral, ao eleitor e à democracia em sentido material.

Então, ao tempo em que pugnamos de comum acordo pela homologação, desejamos também aos membros do Tribunal, ao Parquet Eleitoral e aos servidores da Justiça Eleitoral um sábado mais tranquilo e uma jornada eleitoral no domingo livre de quaisquer turbulências e achegas de desnaturação da tônica democrática.

Muito obrigado, Presidente, muito obrigado aos membros do Tribunal e ao Ministério Público.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (presidente): Agradeço ao eminente advogado, Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho.

O protocolo já me passou a petição, que foi de acordo protocolada agora, momentos antes da sessão, e conforme reiterado agora pelo Doutor Eugênio Aragão e pelo Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho no seguinte sentido – e é isso que eu coloco à homologação. Ambas as coligações requereram:

“Imbuídas do espírito republicano e visando uma maior cooperação judicial, as partes reforçam o seu compromisso com o princípio democrático e com a lisura do pleito de 2022 a partir da presente petição, que serve de **pedido de desistência** com relação a **todos os processos de direito de resposta** referentes às **propagandas eleitorais gratuitas** veiculadas em **televisão**, seja em bloco ou inserções, que ainda pendem de análise ou de cumprimento integral, que viriam a ser cumpridas a partir de amanhã. Ressalta-se que o presente acordo não interfere na veiculação do direito de resposta concedido à Coligação Pelo Bem do Brasil no bloco da noite de hoje (28.10.2022).”

Eu coloco o pedido de ambas as partes para homologação. Há alguma divergência?⁵²¹

Cuida-se, por conseguinte, de mais uma experiência real (e frutuosa) de autocomposição em matéria de propaganda eleitoral, na contramão do teor da Resolução-TSE nº 23.478/2016. É pertinente observar, primeiramente, que a iniciativa conciliatória partiu da própria Presidência do TSE, a evidenciar, uma repetida vez, o estímulo institucional para a composição alternativa, independentemente da proscrição normativa do próprio TSE. Imperioso pontuar, ademais, que

⁵²¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Julgamento conjuntos dos Direitos de Resposta 060161161; nº 060155528; nº 060161416; e nº 060164621, Relatora Min. Isabel Gallotti, publicado em 28/10/2020.

nada obstante a iniciativa conciliatória tenha partido do TSE, o acordo fora discutido, redigido e firmado sem intermediação institucional, a demonstrar a plena viabilidade da autocomposição espontânea no Direito Eleitoral. Não pode passar despercebido, outrossim, a providencial atuação homologatória da Justiça Eleitoral como instância legitimadora do procedimento, apta a obstar quaisquer excessos ou desvios que, porventura, fossem indevidamente pactuados.

A experiência conciliativa verificada nas eleições de 2022 revela, insofismavelmente, que a autocomposição é uma realidade tangível, concreta e irrefreável no Direito Eleitoral. É instrumento idôneo de pacificação social, que se afeiçoa adequado para a resolução dos litígios envolvendo irregularidades na propaganda eleitoral. Ao invés de tentar reprimir, deveria a Resolução-TSE nº 23.478/2016, pois, ocupar-se de bem disciplinar as modalidades autocompositivas, estabelecendo métricas, parâmetros e procedimentos de legitimação, como assim tratou de fazer o CPC/15 no âmbito civil. A (indevida) proscricção normativa, pela via transversa, em nada contribui para a uniformidade da autocomposição, uma vez que a prática continuará acontecendo, mas de forma desordenada e dissímil em cada um dos pleitos eleitorais. Afeiçoa-se imperioso, por conseguinte, revisitar os termos da Resolução-TSE nº 23.478/2016.

3.3.3 RAZÕES PARA A ARTICULAÇÃO DA CONCILIAÇÃO NA PRÁXIS ELEITORAL

A insuficiência das medidas de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular revela que a proscricção contida na Resolução-TSE nº 23.478/2016 não mais se afeiçoa consentânea com os ditames e influxos do paradigma conciliatório. Dez são as razões que apontam para a pronta e imperativa reforma da vedação generalizante da autocomposição no seio do Direito Eleitoral.

A *primeira razão* remonta ao contundente fato de que conciliação já se encontra introjetada no cerne da prática jurídica eleitoral, conforme restou prognosticado com o cotejo das experiências presidenciais de 2014, 2018 e 2022. A proscricção da autocomposição normativa simplesmente não guarda aderência com a realidade fenomênica, tampouco auferê sustentáculo institucional ao passo em que as iniciativas conciliativas em matéria de propaganda eleitoral irregular, como antes visto, emanaram dos próprios dos Presidentes do TSE e foram ratificadas pela Corte. Verifica-se, pois, que a norma se encontra em descompasso com a conjectura prática, não subsistindo qualquer justificação para sua manutenção.

A *segunda razão* guarda reminiscência aos desígnios do legislador ordinário, que nunca foram direcionados para restrição da autocomposição no âmago do Direito Eleitoral. Conforme exposto, equivocam-se aqueles que preconizam que a vedação à autocomposição ostentaria lastro no art.105-A da Lei das Eleições, uma vez que a disposição fora divisada tão somente para obstar a aplicabilidade da sindicância e do inquérito no Direito Eleitoral, nada dispondo

sobre vedação da prática autocompositiva⁵²². Pelo contrário, rememora-se que o legislador, ao alvitar a aplicação supletiva e subsidiária do novo CPC/15 no Direito Eleitoral, propõe a irradiação da essência fraterna e conciliativa em todos rincões especializados da Justiça. É dizer: não apenas o legislador ordinário não vedou, como ainda estimulou a prática compositiva na seara eleitoral, não sendo facultado ao TSE, em seu labor normativo residual, dispor o reverso.

A *terceira razão* deriva da premissa de que o legislador, a partir de 2015, efetivamente elevou a resolução consensual dos conflitos à condição de pilar do Direito Público brasileiro⁵²³. Como antes pontuado, não é exagerado prognosticar, inclusive, a existência de um princípio geral de estímulo à autocomposição, que não pode ser arbitrariamente desacreditado ante a especialidade do Direito Eleitoral. Proceder desta maneira significa desconsiderar uma premissa estruturante e subtrair um sustentáculo de um ramo próprio do Direito Público. Comungando, pois, da premissa integrativa, não há motivo para blindar o Direito Eleitoral da tendência consensual, que, se bem canalizada, é de todo sadia e benéfica para o Direito Público.

A *quarta razão* diz respeito ao fato incontestável de que a autocomposição, pelo menos no que atine aos conflitos de propaganda eleitoral irregular, atende ao interesse público, porquanto pacífica com maior eficiência, inclusive, em grau profilático⁵²⁴. O interesse público é perfectibilizado, nesse primeiro aspecto, porque o deslinde consensual tende a ser melhor assimilado e observado pelas partes, pois deriva de uma construção dialógica e colaborativa, que evita reincidências e má-compreensões. Segundo porque a conciliação pode ocorrer de modo satisfatório, como nos prova a eleição de 2018, antes da ocorrência da irregularidade, em caráter antecedente, evitando que a lisura eleitoral tenha que ser tisonada para ser remediada. O interesse público, com efeito, é perfectibilizado por meio da conciliação no Direito Eleitoral.

⁵²² Seguem, nesse sentido, as lições de **FREDIE DIDIER JR, LEANDRO FERNANDEZ E, MARCOS YOUJI MINAMI** (2024, p.3): “Na redação original do Projeto de Lei 5.498/2009 (que viria a se tornar a Lei 12.034/2009 (LGL\2009\2148)), não constava o acréscimo do art. 105-A na Lei 9.504/1997 (LGL\1997\91). O dispositivo foi inserido com a aprovação da Emenda 57, com redação final estabelecida no Substitutivo do projeto. O objeto da Emenda 57 era exclusivamente o “inquérito ou sindicância mencionados na Lei de ação civil pública ou seu procedimento”, o que é confirmado pela leitura da sua justificativa. A alteração promovida no Substitutivo destinava-se apenas à realização de ajustes de redação, como se constata no parecer do relator do projeto. Em momento algum, houve intenção de restringir o compromisso de ajustamento de conduta em âmbito eleitoral.”

⁵²³ Nessa linha, comunga-se transcreve-se conclusão de **SANDRA BATISTEL CANTERI E LUCIANO MACHADO DE SOUZA** (2021, p.46): “Deste modo, cabe destacar que os métodos consensuais de solução de conflitos estão cada vez mais presentes no ordenamento jurídico brasileiro, entendendo esta pesquisadora que todos os órgãos do poder judiciário estão atrelados ao compromisso de oferecer métodos adequados à solução de conflitos, havendo de se esperar sua aplicação também em âmbito eleitoral.”

⁵²⁴ Não poderiam ser mais precisos **FREDIE DIDIER JR, LEANDRO FERNANDEZ E, MARCOS YOUJI MINAMI** (2024, p.3): “O segundo motivo é que a cessação ou a prevenção de práticas ilícitas antes das campanhas eleitorais, ou durante elas, atende muito mais ao interesse público do que futura ação voltada à repressão da conduta, quando o ambiente da disputa já houver sido contaminado por irregularidades 19. O compromisso de ajustamento de conduta pode, nessas circunstâncias, ser um importante instrumento para a breve solução de problemas jurídicos com ampla repercussão social.”

A *quinta razão* procede da quarta, mas merece um item específico pela sua relevância, uma vez que atine ao sensível tópico da judicialização abusiva, que em nada contribui para democracia⁵²⁵. A ausência de métodos institucionalizados de resolução consensual de conflitos compele os advogados das campanhas eleitorais ao ajuizamento de centenas de representações e de pedidos de direito de resposta, como verificado nas eleições de 2022, que abarrotam a Justiça Eleitoral, consumindo, desnecessariamente, capital financeiro, humano e temporal. A previsão da conciliação em matéria de propaganda eleitoral concorre, pois, para a atenuação da judicialização, franqueando aos advogados um caminho alternativo, mais célere e menos custoso. A redução das demandas judicializadas de propaganda eleitoral franqueia, ademais, a possibilidade de a Justiça Eleitoral concentrar esforços em litígios mais significativos, que envolvem, para além de remoção e multa, cassação e inelegibilidade. Vislumbra-se, destarte, que a autocomposição atenua a mazela da judicialização, catalisando a eficiência da Justiça.

A *sexta razão* é extraída da próprio Código Eleitoral, que, ao arrolar as competências dos juízes eleitorais, expressamente dispõe que devem ser empenhadas as diligências necessárias à ordem e à presteza do serviço eleitoral e tomadas todas providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições⁵²⁶. Sendo a propaganda irregular um ato vicioso das eleições e a autocomposição uma diligência necessária para a presteza do serviço eleitoral, evidencia-se, em interpretação teleológica, que o Código Eleitoral sempre facultou aos juízes eleitorais o estímulo e o desenvolvimento de práticas consensuais de pacificação social⁵²⁷. A Resolução-TSE nº 23.478/2016, ao proscrever a autocomposição, contraria, de certa forma, a própria teleologia espargida pelo Código Eleitoral, a evidenciar, pois, sua notável inadequação.

A *sétima razão* dialoga com a possibilidade de a autocomposição apresentar-se como solução eficiente para a supressão das lacunas normativas em matéria de propaganda eleitoral. Explica-se: a legislação atinente às irregularidades da propaganda, como restou demonstrado no segundo capítulo desta monografia, é desordenada e lacunosa, furtando-se a preconizar

⁵²⁵ Aduz com perfeição, nesse sentido, ANTONIO LAVAREDA, em prefácio da obra de IGOR PEREIRA PINHEIRO (2022): “[...] judicialização abusiva do processo eleitoral, que resulta diretamente desse arcabouço normativo, não serve aos candidatos, não serve aos eleitores, não serve à Justiça Eleitoral. Enfim, não serve à democracia.”

⁵²⁶ Código Eleitoral de 1965, art. 35: Compete aos juízes: [...] IV - fazer as diligências que julgar necessárias a ordem e presteza do serviço eleitoral; [...] XVII - tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições;”

⁵²⁷ O engenhoso argumento deve ser creditado à SANDRA BATISTEL CANTERI E LUCIANO MACHADO DE SOUZA (2021, p.46), *verbis*: “O art. 35 do Código Eleitoral traz nos incisos IV e XVII, atribuições ao juiz eleitoral no que compete fazer as diligências que julgar necessárias à ordem e presteza do serviço eleitoral e tomar todas as providências ao seu alcance para evitar os atos viciosos das eleições. Desta forma, ao dar uma interpretação teleológica a esses incisos, depreende-se a necessidade de o juiz eleitoral aplicar o que estiver ao seu alcance para evitar conflitos que venham a macular a eleição e ainda propiciar uma cultura de paz e respeito social no decorrer das votações, em consonância com o princípio constitucional da solução pacífica dos conflitos.”

desestímulos à prática de irregularidades gravosas, tais quais a desinformação na internet. A legislação eleitoral, ademais, por mais vanguardista que seja, sempre estará um passo atrás das novas formas de propaganda, afinal, para serem capturadas pela norma precisam, antes de mais nada, ser assimiladas⁵²⁸. Soluções consensuais entre as campanhas, nesse sentido, podem atuar no vácuo da norma, dispendo sobre o uso justo, leal e paritário das novas formas de propaganda. A entabulação de acordos espontâneos de cooperação e compromissos recíprocos de boas condutas, outrossim, podem inibir a prática das irregularidades que a norma se furtou a estabelecer a aplicação da multa. A autocomposição auxilia, pois, na atividade normativa.

A *oitava razão* atine ao fato de que os direitos referentes à propaganda eleitoral são disponíveis e transacionáveis, afinal os candidatos podem, inclusive, renunciar livremente do uso de determinadas modalidades de propaganda. O direito de informação do eleitor, que é indisponível, não se confunde com o direito de propaganda, malgrado esteja a ele relacionado. Nada obsta, à guisa de exemplo, que candidatos acordem reciprocamente a não veiculação de propaganda escrita, o que não impediria que a informação chegasse ao conhecimento do eleitor por outros meios. O próprio pedido de direito de resposta, conforme verificado nas eleições de 2022, pode ser objeto de renúncia. Não se desconhece, por óbvio, a existência de direitos indisponíveis na seara eleitoral, mas a excepcionalidade não pode servir de fundamento para uma proscrição integral. O argumento da indisponibilidade de direitos, portanto, não se aplica, via de regra, ao campo da propaganda eleitoral, não se verificando impeditivo para a transação.

A *nona razão* complementa a oitava, à medida em que, ainda que fossem indisponíveis os direitos de propaganda, isto não obstaría, *per se*, a prática da conciliação. Consoante as lições colhidas da doutrina mais moderna, verifica-se um progressivo abrandamento do dogma de que bens indisponíveis necessariamente não podem ser transacionados⁵²⁹. Isso porque o legislador tem incorporado, cada vez mais, mecanismos negociais nas searas civil e criminal, notadamente

⁵²⁸ Pertinentes, no ponto, as lições de **ALBERTO ROLLO, JOÃO FERNANDO LOPES CARVALHO E MARIANGELA FERREIRA CORRÊA TAMASO** (2022, p.21): “Convém desde logo informar que há um excesso de regulamentação em vários aspectos da normatização, muitas vezes de maneira desnecessária, o que pode tornar a fiscalização uma aventura burocrática a ser cumprida com régua milimétrica e decibelímetro. De modo geral, há excesso de regras para as atividades propagandísticas mais tradicionais (impressos, adesivos etc.) e uma certa ausência de regulamentação das mais importantes formas de divulgação empregadas nas eleições mais recentes, com uso de internet, redes sociais e aplicativos de comunicação pessoal. Espera-se que no futuro o ímpeto de regulamentação seja aplacado e dirigido aos meios de divulgação mais amplamente utilizados.”

⁵²⁹ Confira-se, nesse sentido, os dizeres de **IGOR PEREIRA PINHEIRO** (2022, p.106): “Em primeiro lugar, naquele período, havia o entendimento doutrinário amplamente majoritário no sentido de que a indisponibilidade dos bens jurídicos impedia qualquer espécie de negociação. Essa visão, porém, não mais persiste, haja vista que o sistema jurídico brasileiro incorporou diversos mecanismos de negociação em objetos tradicionalmente indisponíveis, como é o caso da colaboração premiada (o mais emblemático de todos), do acordo de leniência e, desde a ‘lei anticrime’, com os acordos de não persecução (cível e criminal), que atingem os atos de improbidade administrativa correlatos a diversos ilícitos eleitorais.”

face ao protagonismo dos acordos de não persecução⁵³⁰. O próprio Supremo Tribunal Federal, seguindo a tendência autocompositiva, tem empenhado efusivos esforços de conciliação em ações originárias de controle concentrado, as quais, tradicionalmente não admitiam composição consensual, por versarem sobre direitos indisponíveis, como demarcação de terras indígenas⁵³¹ e destinação de emendas orçamentárias⁵³². Assim sendo, fulmina-se qualquer argumento de proscrição da autocomposição em Direito Eleitoral por simples indisponibilidade de direito.

A *décima razão* faz reminiscência à admissão e à regulação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de tratativas consensuais em matéria penal. A Resolução-TSE nº 23.640/2021 contempla, em seu bojo, a possibilidade de a autoridade policial elaborar termo circunstanciado de ocorrência quando a infração penal for de menor potencial ofensivo⁵³³. A mesma dinâmica, *mutatis mutandis*, poderia ser bem transposta para deslindar irregularidades de natureza civil. Não há, com a devida vênia, sentido em autorizar influxos conciliativos na seara penal e repeli-los na seara civil, cujas repercussões são menos gravosas⁵³⁴. Por coerência sistêmica, afeiçoar-se razoável, destarte, sustentar a expansão dos institutos consensuais para o âmbito civil, contemplando as demandas de menor gravidade, como irregularidades de propaganda eleitoral.

Tudo bem medido e sopesado, verifica-se que se amontoam contundentes razões práticas, teóricas e jurisprudenciais para a revisitação da Resolução-TSE nº 23.478/2016, porquanto a vedação à autocomposição no Direito Eleitoral não se entremostra apropriada. Algumas métricas, contudo, devem nortear a autocomposição em matéria de propaganda eleitoral irregular, a fim de garantir a lisura, a autenticidade e a isonomia das eleições. Sem mínima pretensão de exaurir o tema, é o que se passa a sugestionar no tópico subsequente.

⁵³⁰ A título de exemplificação, impende transcrever passagem da obra de **JOSÉ JAIRO GOMES** (2023, p.644): “Ocorre que atualmente o argumento da indisponibilidade dos bens encontra-se bastante arrefecido. É que no ordenamento jurídico encontram-se previstas várias hipóteses de transação e negociação acerca de bens indisponíveis, tais como: (i) transação penal prevista nos arts. 72 e 76 da Lei nº 9.099/95; (ii) acordo de não persecução penal (ANPP) previsto no art. 28-A do CPP (incluído pela Lei nº 13.964/2019); (iii) acordo de não persecução cível (ANPC), previsto no art. 17-B, § 1º, da Lei nº 8.429/92 - Lei de Improbidade Administrativa (com a redação da Lei nº 14.230/2021).”

⁵³¹ Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7582, nº 7583, nº 7586 e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 86, rel. Min. Gilmar Mendes.

⁵³² Confira-se, nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 854, rel. Min. Flávio Dino.

⁵³³ Resolução-TSE nº 23.640/2021, art. 8º, §4º: “Quando a infração penal for de menor potencial ofensivo, a autoridade policial elaborará termo circunstanciado de ocorrência e providenciará o encaminhamento ao Juiz Eleitoral.”

⁵³⁴ Soma vezes, nessa corrente, **YASMIN BREHMER HANDAR** (2023, p.82), *verbis*: “Aliás, o próprio Tribunal Superior Eleitoral - por meio das Resoluções 23.396 / 2013 e 23.640 / 2021 - incorporou expressamente o conceito de crimes de menor potencial ofensivo (e, por consectário, o rito sumaríssimo e os institutos consensuais previstos na Lei dos Juizados Especiais) ao dispor que "quando a infração penal for de menor potencial ofensivo, a autoridade policial elaborará termo circunstanciado de ocorrência e providenciará o encaminhamento ao Juiz Eleitoral" Ou seja, por um lado o TSE vedou os mecanismos de auto-composição no âmbito cível da Justiça Eleitoral; por outro, vem admitido a aplicabilidade de institutos de natureza consensual no âmbito penal eleitoral.”

3.3.4 MÉTRICAS PARA CONCILIAÇÃO EM PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR

A conciliação em propaganda eleitoral deverá, imperiosamente, observar alguns parâmetros mínimos para auferir legitimidade. Deixar a conciliação desguarnecida de métricas, ao alvedrio das partes e dos atores institucionais, consubstancia ameaça à isonomia das eleições. Faz-se imperioso, por conseguinte, dispender as últimas linhas desta monografia com a sugestão de critérios que devem nortear a conciliação em propaganda eleitoral, no afã de assegurar os benefícios da autocomposição, sem ter de abdicar da isonomia ínsita à jurisdição. Duas advertências preliminares se entremostam necessárias. A primeira delas é de que o tópico não ostenta, repisa-se, qualquer pretensão de esgotar a temática, a qual poderá, inclusive, dar ensejo a futuros desdobramentos acadêmicos. Salienta-se, ainda, que a regulamentação da conciliação em matéria de propaganda insere-se na competência normativa do Tribunal Superior Eleitoral, que poderia assim fazê-la com a expedição de resolução específica.

Impende asseverar, inicialmente, que as tratativas conciliativas não podem embaraçar a verificação da lisura das eleições, tampouco dificultar a responsabilização dos infratores⁵³⁵. Não deve gozar de legitimidade, destarte, qualquer acordo, transação ou composição que afaste a possibilidade de controle judicial da propaganda ou que exima os atores de responsabilidade por exageros praticados, sob risco de tisonar a probidade do escrutínio. Na mesma linha intelectual, tratando-se de conjunto de irregularidades revestido de gravidade, apto a qualificar abuso do poder político, econômico ou dos meios de comunicação, não deve ser exequível o firmamento de acordos que abrandem as punições de cassação ou inelegibilidade⁵³⁶, afinal, por disposição constitucional, apenas por Lei Complementar assim se poderia proceder⁵³⁷.

No que concerne ao direito à informação, insta acautelar que os esforços conciliativos não podem prejudicar a propagação de fatos significativos para a deliberação do sufrágio, sejam

⁵³⁵ Folia-se, no tópico, à posição de **FREDIE DIDIER JR, LEANDRO FERNANDEZ E, MARCOS YOUJI MINAMI** (2024, p.7): “Não é possível acordo, por exemplo, que impeça ou resulte em arquivamento de ações eleitorais cujo objetivo é verificar abuso do poder político, econômico, uso indevido dos meios de comunicação, condutas vedadas, captação ilícita de sufrágio, arrecadação e gastos ilícitos em campanha, fraude nas quotas de gênero etc. A lisura do pleito é indisponível.”

⁵³⁶ Advoga esse ponto de vista **JOSÉ JAIRÓ GOMES** (2023, p.644): “No atual contexto normativo, afigura-se inadequada a absoluta vedação da autocomposição na esfera eleitoral. E certo existirem situações que não comportam negociação, como, por exemplo, a responsabilização que acarreta a aplicação de sanções como cassação de registro ou de mandato, definição de tempo de inelegibilidade. Mas há outras situações em que o emprego de técnicas de autocomposição, judiciais e extrajudiciais, é bem-vindo; pense-se, por exemplo, em acordo acerca da realização de um tipo de propaganda eleitoral em circunscrição eleitoral onde os ânimos se encontram bastante acirrados, ou, ainda, no estabelecimento de regras para a realização de debate eleitoral.”

⁵³⁷ Constituição Federal de 1988, art. 14, §9º: “§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

eles positivos ou desabonadores. Diferentemente do que se verificou nas eleições de 2014, não nos parece possível proscrever, por meio de acordo, a divulgação de toda propaganda negativa, ao passo que o eleitor tem o direito de conhecer os defeitos e as fraquezas dos candidatos. A propaganda negativa, nesse sentido, serve de contraditório para a propositiva, colocando luz para aquilo que os candidatos se furtam a trazer à baila. Isso não significa dizer, todavia, que os candidatos possam convencionar a não divulgação de intimidades irrelevantes ou acordar a adoção de um tom moderado na propaganda. Importante, portanto, é o crivo da relevância e da pertinência temática. Cuidando-se, pois, de informação relevante e pertinente para formação do juízo do eleitor, não se vislumbra possível transação que impeça seu conhecimento ao público.

Tratando-se, ademais, de procedimento voluntário por excelência, regido pela livre autonomia da vontade, as submissões e as transações entabuladas apresentam aplicabilidade circunscrita àqueles que participaram de sua elaboração. Dito em outras palavras, não é possível que acordos resultem em consequências para pessoas estranhas à composição. Exemplificando: se as campanhas convencionam que a divulgação de propaganda desinformativa implica no recolhimento de multa, não poderá ser compelido ao cumprimento da sanção eleitor independente que, espontaneamente, divulga propaganda desinformativa, sem ter aderido ao compromisso firmado. Correlata à métrica da aplicabilidade restritiva, repousa a advertência de que nenhum candidato, partido ou coligação poderá ser constrangido a aquiescer com soluções autocompositivas, restando sempre possível socorrer-se à jurisdição. Ainda sobre as métricas de autonomia, é despidendo dizer que é a conciliação requesta capacidade da parte para tanto.

Além de livre e espontânea, cumpre acentuar que a conciliação não pode ser talhada em atentado às disposições normativas. Aos candidatos, partidos e coligação, deve ser facultada a possibilidade de convencionar novas vedações e restrições, sem, todavia, diminuir o espectro de proteção arquitetado pelo legislador. Essa advertência se faz oportuna, notadamente, para as irregularidades temporais e formais. Deve ser franqueada, por exemplo, a possibilidade de retardar o início da propaganda, mas não de antecipá-la; bem como de antecipar o término da propaganda, mas não de retardá-lo. Da mesma maneira, podem os candidatos convencionar a expansão do rol de meios proscritos e estabelecer novos modos vedados para a propaganda, sem, contudo, desconsiderar aqueles já elencados pelo legislador. A autocomposição, portanto, não pode ficar aquém, mas desfruta de liberdade para ir além do quanto disposto na norma⁵³⁸.

⁵³⁸ Pela perfeição da explicação, cumpre transcrever as lições de **IGOR PEREIRA PINHEIRO** (2022, p.111): “O termo de ajustamento de conduta não pode estabelecer normas *contra legem*, embora possam ser ajustadas condições abaixo das máximas estabelecidas por lei. Exemplo: Não se pode inserir uma condição de que é permitido o uso de trio elétrico ou de *outdoor* nas propagandas, pois existe vedação legal para tanto, embora possa ser flexibilizado o horário dos comícios de encerramento de campanha, ou o volume máximo das propagandas em

No afã de conferir ainda maior legitimidade aos procedimentos autocompositivos, parece-nos indispensável, outrossim, encaminhar as transações, submissões, mediações e conciliações à homologação da Justiça Eleitoral, antecedida de parecer emitido pelo Ministério Público Eleitoral. Na condição de *custo legis*, compete ao *Parquet* opinar sobre a viabilidade das composições elucubradas, atentando-se para a observância das métricas supracitadas e de eventuais irregularidades que passaram despercebidas. À Justiça Eleitoral, por princípio, caberia o juízo final, conferindo ou negando aplicabilidade para as transações firmadas pelas partes. Trata-se, em verdade, de métrica derivada de uma mescla da experiência prática das eleições de 2014, 2018 e 2022, que combina a atuação ativa do Ministério Público Eleitoral e a necessidade de homologação dos acordos, como uma espécie de duplo filtro de legitimidade. Apenas os acordos submetidos a este rito de validação ostentam, pois, aplicabilidade jurídica.

Há de salientar, por derradeiro, que a conciliação pressupõe como condição a isonomia entre as partes, que, apenas em pé de igualdade, lograrão justo consenso por meio do diálogo. Isso posto, prognostica-se que a conciliação em matéria de propaganda eleitoral, especialmente no que tange às irregularidades materiais, ensejará resultados mais frutuosos se manobrada no segundo turno de eleições majoritárias, momento em que ambos os candidatos pleiteantes ao cargo dispõem de igual minutagem de propaganda gratuita, facilitando, destarte, os arranjos compositivos. Nada impede, todavia, uma composição entre múltiplos candidatos, ainda no primeiro turno das eleições, desde que seja respeitada a mínima isonomia entre os candidatos. A autocomposição, remora-se, requesta liberdade, que somente será atingida com a igualdade.

À guisa de sintetização, sugere-se, portanto, ao menos dez métricas que devem nortear a autocomposição em matéria de propaganda eleitoral, quais sejam: *a)* não pode embaraçar a verificação da lisura das eleições; *b)* não pode impossibilitar a responsabilização dos infratores; *c)* não pode abrandar punições gravosas de cassação ou inelegibilidade; *d)* não pode vulnerar o direito do eleitor a informações relevantes e pertinentes; *e)* deve ser conduzida de maneira livre; *f)* não pode resultar em consequências para pessoas estranhas ao procedimento; *g)* apenas pode ser firmada por quem dispõe de capacidade; *h)* não pode restar aquém das proteções normativas; *i)* deve ser submetida a apreciação do Ministério Público e à homologação da Justiça Eleitoral; *j)* deve ser orquestrada em condição de igualdade entre as partes. A observância destas métricas auxiliará na articulação exitosa da conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular.

nível abaixo do permitido legalmente. Muitos argumentarão que assim estará havendo uma via só de restrição aos direitos dos candidatos, partidos e coligações. Entretanto, devemos lembrar que não existe obrigatoriedade do acordo e que ninguém pode criar condições acima do teto legal, embora se possa, diante da realidade de cada localidade, fixar-se condições que permitam a coexistência da liberdade de campanha com os demais direitos, em especial o do sossego alheio, invariavelmente desrespeitado à medida que o pleito se aproxima.”

CONCLUSÃO

Percorrida a trilha exegética ajustada para esta monografia, é chegado o tão aguardado tempo de desfrutar do destino, sem, contudo, esquecer-se dos meandros da viagem. Cumpre, por conseguinte, recordar os caminhos que nos trouxeram até aqui, rogando escusas antecipadas ao leitor compenetrado pela inevitável reiteração das conclusões tingidas ao longo do itinerário, sem as quais impossível seria responder à inquietação traduzida neste trabalho.

A propaganda consubstancia objeto verdadeiramente amórfico, que se reinventa no curso da história, assumindo cores e semblantes dissemelhantes, a depender de quem está a manuseá-la e de quais finalidades está a prestar serventia. Mecanismo de união cívica na Grécia, instrumento de controle social em Roma, fator de conversão religiosa na Idade Média, arma bélica na Idade Contemporânea e meio de propagação de desinformação no pós-guerra: estas são algumas das facetas da propaganda reveladas na aurora desta investigação, a evidenciar a ambivalente potencialidade da propaganda de cativar as massas tanto em prol de propósitos cívicos e sadios, quanto em torno de ideais desditosos.

Ante a ausência de uma definição normativa, ousou-se precisar os contornos semânticos da propaganda em sentido lato, combinando aspectos colhidos da legislação, doutrina e jurisprudência. Definiu-se ser propaganda: a soma de copiosas empreitadas que objetivam inocular no receptor uma convicção de conteúdo premeditado, com a finalidade de fomentar a simpatia ou a antipatia acerca de certa ideia, valendo-se, para tanto, de técnicas veladas ou não de convencimento. Deveras, propagar é convencer.

A definição esquadrinhada revela a finalidade puramente ideológica da propaganda, discriminando-a da publicidade. A primeira encontra-se despida de teleologia mercadológica, enquanto a segunda está atrelada à lógica de consumo. A propaganda, por conseguinte, objetiva granjear adeptos, não despertar desejos econômicos. Resta demonstrada, então, a teratologia do termo publicidade eleitoral, ao passo em que o voto é passível de conquista, não de transação comercial. Propaganda, portanto, não é sinônimo de publicidade.

Projetadas as noções gerais de propaganda no campo da política, apura-se que a primeira é instrumento de perfectibilização da segunda, à proporção em que é meio de gnose das plataformas ideológicas dissonantes. Apesar de existir propaganda sem natureza política, é seguro preconizar que não existe política sem propaganda. A política encontra-se amalgamada à propaganda, pois se alicerça na necessidade de convencer. A propaganda política, nesse plano, é gênero do qual são espécies as propagandas partidária, intrapartidária e eleitoral, as quais aspiram, todas, inocular no receptor uma convicção de conteúdo (político) premeditado, com a

finalidade de fomentar a simpatia acerca de certa ideia, valendo-se, para tanto, de técnicas de persuasão. Descabe confundir propaganda política com propaganda institucional, pois a última não ostenta intencionalidade de convencer o destinatário, mas tão somente informá-lo.

Imiscuindo-se nas vísceras da propaganda política, averigua-se que propaganda partidária constitui modalidade permanente de difusão de convicções ideológicas pelos partidos políticos, em caráter puramente dialógico, sem guardar vinculação com pleito eleitoral certo. O direito de antena, como popularmente conhecido, é titularizado por partidos representativos, sendo exercido gratuitamente nas cadeias de rádio e televisão. Trata-se, pois, de propaganda que ostenta como autor, um partido político; como destinatário, os cidadãos em amplo espectro; como objeto, uma mensagem de cunho ideológico, despida de qualquer caráter eleitoral; e como finalidade, o apelo aos simpatizantes, com a filiação destes aos ideais partidários.

A propaganda intrapartidária, por outro lado, é aquela manobrada por filiado partidário, em período que antecede as convenções partidárias, no afã de ser escolhido como pré-candidato pelos seus convencionais. Cuida-se, destarte, de propaganda política intramuros partidários, realizada por candidatos a candidato, ou seja, pelos correligionários que aspiram ter o nome escolhido para concorrer aos cargos eletivos. A propaganda intrapartidária possui, portanto, como autor, um filiado partidário; como destinatários, os delegados de partido; como objeto, os motivos pelos quais almeja ser candidato; como finalidade, a indicação para candidatura.

A propaganda eleitoral, finalmente, consubstancia o vetor comunicativo vocacionado à conquista de votos, constituindo ponte de interlocução entre o candidato à eleição e o eleitor no gozo dos direitos políticos. A propaganda constitui, sem exagero, a força motriz do processo eleitoral, enquanto garante o eleitor das informações necessárias para o exercício do sufrágio esclarecido, consciente e responsável. Não por outro motivo, deve-se primar pela isonomia da propaganda, expurgando todo tipo de abuso apto a desnaturar o livre arbítrio do eleitor. A propaganda eleitoral, nessa quadra, guarda também um propósito social, à medida que transita pelo direito coletivo à informação. Está-se diante, portanto, de propaganda que dispõe como autor, um candidato ao prélio eleitoral que se avizinha; como destinatários, os eleitores; como objeto, as plataformas ideológicas, as propostas eleitorais e as informações que evidenciem ser o autor o mais apto para o exercício do cargo pleiteado; e como finalidade, a conquista do voto.

Mapeou-se, em sequência, a constelação de princípios que regem a propaganda eleitoral. Certifica o princípio da legalidade que toda restrição à propaganda eleitoral deve ser espargida por lei e de curvatura federal. Preconiza o princípio da liberdade de expressão que a propaganda eleitoral é livre para a manifestação de ideias, por mais críticas, ácidas ou sarcásticas que sejam. Informa o princípio da disponibilidade que aos candidatos estão disponíveis todas as formas de

propaganda não proibidas. Alvitra o princípio da igualdade que as vedações sejam aplicadas igualmente aos candidatos, estabelecendo, ainda, que os desiguais sejam tratados desigualmente na repartição da propaganda gratuita. Assevera o princípio da reponsabilidade que vulnerações normativas serão apuradas, não se traduzindo em impunidade. Garante o princípio do controle judicial a inafastabilidade da propaganda eleitoral à jurisdição, apta a aplainar irregularidades. Assegura o princípio da veracidade que a propaganda eleitoral não abjurará seu compromisso social com informação. Este é, pois, o *core* principiológico que orienta o estudo da propaganda.

Divisou-se, em seguida, as modalidades da propaganda eleitoral, afinal é possível influir na tomada deliberativa do eleitor alternativamente: seja convencendo-o determinado candidato é o mais apto, seja demonstrando que os demais não possuem capacidade para o exercício da função. Pode-se cindir, destarte, a propaganda em propaganda positiva, quando enaltecem-se qualidades e virtudes próprias, e em propaganda negativa, quando lança-se luz aos defeitos e às fraquezas dos adversários políticos. A positiva centra-se, pois, na divulgação de ideias, propostas, projetos, realizações pretéritas e fatos abonadores. A negativa, por sua vez, funciona como o contraditório da propositiva, expondo defeitos, máculas, imperfeições, erros pretéritos, contradições e acontecimentos desabonadores à imagem pública dos concorrentes.

Sedimentadas as noções propedêuticas de propaganda eleitoral, enveredou-se a análise, no segundo capítulo, para sistematização das irregularidades que maculam sua veiculação. As restrições foram divididas em três módulos: *a)* restrições temporais, atinentes ao quando; *b)* restrições formais, concernentes ao como; e *c)* restrições materiais, referentes ao que foi veiculado. As restrições à propaganda justificam-se apenas na medida em que concorrem para expungir abusos da liberdade e aplainar as diferenças de popularidade e abonação financeiras. Restrições excessivas transladam o protagonismo da epifania da democracia para o Judiciário.

No que atine às restrições temporais, o legislador tratou de definir o interregno temporal em que é permitida a veiculação da propaganda eleitoral. A norma posicionou o marco inicial no dia subsequente à data fatal para registro de candidatura e situou o marco final na antevéspera e na véspera do pleito eleitoral. Identificados, portanto, os marcos inicial e final da propaganda, definiu-se ser extemporânea toda a manifestação vocacionada à captação de votos realizadas aquém ou além destes balizadores, devendo, pois, ensejar reprimenda jurídica por conspurcar a igualdade e a hidgez entre os candidatos. Propaganda extemporânea, destarte, é gênero do qual são espécies a *propaganda antecipada* – veiculada prematuramente, antes do marco inicial – e *propaganda atrasada* – disseminada tardiamente, já no período de reflexão silenciosa, uma vez ultrapassado o marco final da propaganda. Com bases nessas premissas normativas, a presente

investigação tratou de catalogar as irregularidades temporais, atentando-se para as permissividades do art. 36-A da Lei das Eleições e para jurisprudência das *magic words*.

No que concerne às irregularidades formais, a dissertação ocupou-se do tateamento das bordas e dos limites esculpidos pelo legislador para veiculação legal da propaganda eleitoral. Para facilitar a acepção pedagógica destas restrições esparsas, as irregularidades foram alocadas em dois conjuntos abrangentes. Cognominou-se, primeiramente, de *propaganda por meio irregular* as manifestações de convencimento veiculadas por suporte proscrito pela legislação eleitoral, as quais flertam com o abuso de poder e arrepiam a autenticidade do pleito. Alcinhou-se, de outra feita, *propaganda de modo irregular* aquela que, nada obstante a veiculação em meio lícito, encontra-se em desconformidade com a maneira prescrita pela legislação eleitoral, notadamente por infringir especificidades técnicas ou por empregar modo proscrito de custeio. Assim foram inventariadas, uma a uma, as irregularidades quanto à forma.

No que se refere às irregularidades materiais, constatou-se que a política não é um jogo de vale-tudo, em que estão autorizados ataques desinformativos, imputações degradantes e empreitadas odiosas de subversão da urbanidade. Para expungir essas mazelas da ágora eleitoral, o legislador esboçou restrições sobre o conteúdo material da propaganda, as quais foram arranjadas em três categorias. Intitulou-se de *propaganda de desinformação* aquela que se vale da deturpação dos fatos e da manipulação das informações com o expediente desvirtuado de convencimento do eleitorado. Identificou-se como *propaganda de degradação* a subversão do espaço comunicacional para disseminação de ultrajes, vilipêndios e opróbrios a opositores políticos. Denominou-se de *propaganda de degeneração* as manifestações residuais de depravação da ordem democrática e de deturpação da pacificidade social. A discriminação das irregularidades materiais viabilizou, destarte, o estudo verticalizado das máculas de conteúdo.

Findada a sistematização das irregularidades que maculam a veiculação idônea da propaganda eleitoral, aprumou-se a dissertação para seu destino: a articulação da conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular, a partir do contraste entre a norma e a realidade

A partir da radiologia do sistema jurisdicional de enfrentamento à propaganda eleitoral irregular, diagnosticou-se a periclitante existência de lacunas a serem suprimidas e otimizações a serem satisfeitas pela atividade conciliativa. Isto porque o atual sistema jurisdicional não se encontra aparelhado, na legislação, com mecanismos profiláticos e consensuais de pacificação social. A representação (ou reclamação) por propaganda irregular apresenta-se, em primeiro plano, como instrumento apto a romper a inércia jurisdicional, mobilizando o aparato estatal em defesa da legitimidade e da seriedade da eleição. Está-se diante, todavia, de procedimento contencioso tipicamente repressivo, que, ante a ausência da possibilidade de aplicação de multa

para totalidade das irregularidades, não logra efetivo êxito em dissuadir as condutas deletérias. O direito de resposta, por outro lado, constitui mecanismo de salvaguarda reputacional e restauração póstuma da verdade, mitigando os danos causados por propagandas irregulares, através da veiculação compulsória da resposta do ofendido. Cuida-se, evidentemente, de remédio paliativo, concedido *a posteriori*, e que, por isso, pressupõe a vulneração da ordem.

Detectada a falibilidade do sistema jurisdicional de enfrentamento às irregularidades na propaganda eleitoral, esta investigação empreendeu esforços assimilativos sobre os prolegômenos da Justiça Conciliativa, com desiderato de compreender seus potenciais influxos no Direito Eleitoral. A canalização da pacificação social para a jurisdição, por força do processo, engendrou rachaduras no prestígio e na legitimidade da Justiça perante a opinião pública. A crise na Justiça experimentada na modernidade tornou necessário, destarte, o ressurgimento dos métodos conciliativos de resolução de conflitos, a partir do resgate do princípio da fraternidade. Atesta-se, nessa quadra, que o ordenamento normativo brasileiro é hospitaleiro às práticas consensuais, conforme resta positivado na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil de 2015. Revela-se, ademais, que os meios autocompositivos asseguram a celeridade, a compreensão e a efetividade da pacificação social, não havendo impeditivos intransponíveis para implementação destas técnicas na seara eleitoral.

O Direito Eleitoral não se encontra blindado, tampouco é hermético, aos influxos gerais do direito e às tendências da sociedade. Constitui, em verdade, ramo permeado de notáveis idiosincrasias e especificidades, mas que está sujeito à aplicação supletiva e subsidiária do Código de Processo Civil de 2015. Na contramão da tendência fraterna e consensual do direito, verifica-se que a Resolução-TSE nº 23.478/2016, ao disciplinar a aplicabilidade do CPC/15, estabelece a proscrição da autocomposição no Direito Eleitoral. Colhe-se da doutrina e da jurisprudência cinco (supostas) razões para esta vedação, quais sejam: a celeridade do processo, a indisponibilidade de direitos, a impossibilidade de transação sobre a lisura do pleito, a ausência de diploma sistematizador e a intenção do legislador. Demonstra-se, todavia, que as premissas invocadas para o lastreamento da proscrição da autocomposição no Direito Eleitoral padecem de robustez jurídica e verossimilhança técnica, não sendo adequadas para tanto.

Nada obstante o impeditivo normativo albergado na Resolução-TSE nº 23.478/2016, observa-se, na prática, a real aplicação da autoconciliação para pacificação das demandas atinentes à propaganda eleitoral irregular, conforme revelam as experiências forenses das últimas três eleições presidenciais. Nas Eleições de 2014, o plenário do TSE homologou acordo entabulado pelos advogados *ex adversos*, na presença do Presidente da Corte, para desistência de todas as representações de propaganda até então propostas, comprometendo as campanhas à

abstenção da veiculação de propagandas despidas de caráter propositivo. Nas Eleições de 2018, foi criada, a pedido da Presidente do TSE, câmara informal e profilática de conciliação para as disputas de propaganda, na qual participaram diariamente os advogados das campanhas, os Ministros auxiliares da propaganda e o Vice-Procurador-Geral eleitoral. Nas Eleições de 2022, os advogados das campanhas foram exortados pelo Presidente do TSE ao diálogo consensual, que resultou em acordo de desistência dos pedidos de direito de resposta pendentes de execução.

O cotejo das experiências conciliativas verificadas nas eleições de 2014, 2018 e 2022 revela, insofismavelmente, que a autocomposição é uma realidade tangível, concreta e irrefreável no Direito Eleitoral. Comprova-se ser instrumento idôneo de pacificação social, que se afeiçoa adequado para a resolução dos litígios envolvendo irregularidades na propaganda eleitoral. Ao invés de tentar reprimir, conclui-se que a Resolução-TSE nº 23.478/2016 de ocupar-se da articulação e da disciplina da conciliação no Direito Eleitoral. Dez são as razões que motivam a revisitação dos termos da Resolução-TSE nº 23.478/2016, assim sintetizadas:

- 1) A conciliação já se encontra introjetada no cerne da prática forense eleitoral;
- 2) O legislador nunca objetivou restringir a autocomposição no Direito Eleitoral;
- 3) A resolução consensual dos conflitos constitui pilar do Direito Público;
- 4) A autocomposição atende ao melhor interesse público;
- 5) A ausência de métodos conciliativos conduz à judicialização abusiva;
- 6) O Código Eleitoral franqueia poderes para o juiz estimular práticas conciliativas;
- 7) A autocomposição é solução eficiente para a supressão das lacunas normativas;
- 8) Os direitos referentes à propaganda eleitoral não são indisponíveis;
- 9) Ainda que fossem indisponíveis, estes direitos podem ser conciliados;
- 10) O Tribunal Superior Eleitoral admite tratativas consensuais em matéria penal.

A conciliação em propaganda eleitoral, para auferir legitimidade, deverá condicionar-se a algumas métricas garantidoras da lisura, da autenticidade e da isonomia das eleições. Deixar a conciliação desguarnecida de parâmetros regulatórios, ao alvedrio das partes e dos atores institucionais, consubstancia alarmante ameaça à higidez das eleições. Imperioso se entremostra, portanto, equilibrar a autonomia da vontade, necessária à conciliação, com a segurança jurídica, indispensável para validação de todo escrutínio. Sem pretensão de exaurir o tema, que idealmente deveria ser regulamentado por resolução específica expedida pelo TSE, no bom uso de sua competência normativa, sugestiona-se a adoção das seguintes métricas:

- a) Não pode embaraçar a verificação da lisura das eleições;
- b) Não pode impossibilitar a responsabilização dos infratores;
- c) Não pode abrandar punições gravosas de cassação ou inelegibilidade;
- d) Não pode vulnerar o direito do eleitor a informações relevantes e pertinentes;
- e) Deve ser conduzida de maneira livre e espontânea;
- f) Não pode resultar em consequências para pessoas estranhas ao procedimento;
- g) Apenas pode ser firmada por quem dispõe de capacidade;
- h) Não pode restar aquém das proteções normativas;
- i) Deve ser submetida à apreciação do Ministério Público e à homologação da Justiça Eleitoral;
- j) Deve ser orquestrada em condição de igualdade entre as partes.

Equalizadas, em boa hora, as forças da memória e do esquecimento⁵³⁹, cumpre encerrar esta monografia com a emissão do diagnóstico conclusivo, sem antes consignar que a temática encontra-se em construção, tendo o infinito como seu limite⁵⁴⁰. Ao cabo desta investigação, constata-se que articulação, na *práxis*, da conciliação em matéria de propaganda eleitoral irregular consubstancia imperativo inescapável diante dos influxos irradiados pelo princípio da fraternidade na modernidade. Prognostica-se, pois, ser imprescindível a revisitação do teor da Resolução-TSE nº 23.478/2016, como medida apta a harmonizar o notável descompasso verificado entre a norma teórica e a realidade prática. Espera-se, destarte, que o posfácio desta obra seja escrito nas linhas da norma⁵⁴¹. É chegado, enfim, o tempo da conciliação em matéria de propaganda eleitoral. *Nada é mais poderoso do que uma ideia cujo tempo chegou*⁵⁴².

⁵³⁹ Sobre a relação da memória e do esquecimento, bem aduz **MILAN KUNDERA** (2006, p.138), “o homem é separado do seu passado (mesmo do passado de alguns segundos atrás) por duas forças que entram em ação imediatamente e cooperam entre si: a força do esquecimento (que apaga) e a força da memória (que transforma).”

⁵⁴⁰ Sobre a dificuldade em se concluir um escrito, cumpre transcrever as seculares lições de **FERNANDO PESSOA**, (2006, p.101): “Nenhum de meus escritos foi concluído; sempre se interpuseram novos pensamentos, associações de ideias extraordinárias, impossíveis de excluir, com o infinito como limite. Não consigo evitar a aversão que tem o meu pensamento ao ato de acabar. Uma única coisa suscita dez mil pensamentos, e desses dez mil pensamentos surgem dez mil inter-associações, e não tenho força de vontade para os eliminar ou deter, nem para os reunir num só pensamento central, onde os seus detalhes sem importância, mas a eles associados, possam perder-se.”

⁵⁴¹ A frase faz reminiscência a variante do aforisma §38 de **FRIEDRICH NIETZSCHE** (1995, p.361), descartada da obra “*Human, all too human*”, mas resgatada no posfácio da edição americana traduzida por **GARY HANDWERK**. Consoante leciona o filósofo alemão: “The foreword is the author's right, but the reader's is the afterword.” (Tradução nossa: “O autor tem direito ao prefácio; mas ao leitor pertence o posfácio.”)

⁵⁴² A célebre frase é atribuída a **VICTOR HUGO** (1910, p.554), em adaptação à seguinte passagem da obra “*Histoire d'un crime*”: “On résiste à l'invasion des armées; on ne résiste pas à l'invasion des idées.” (Tradução nossa: “Resistimos à invasão de exércitos; não resistimos à invasão de ideias.”)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Polarização radicalizada e ruptura eleitoral. In: **Democracia em risco?: 22 ensaios sobre o Brasil hoje**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

AGRA, Walber de Moura. **Manual Prático de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

AIETA, Vânia; MOURELLE, Marcelle. Reforma Política: Reflexos sobre o Direito de Resposta. In: COSTA, Daniel Castro G. da; ROLLEMBERG, Gabriela; KUFA, Karina; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (org.). **Tópicos Avançados de Direito Processual Eleitoral: De acordo com a Lei n. 13.165/15 e com o Novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2015.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. São Paulo: JusPodivm, 2024.

ALVIM, Frederico Franco; NÚÑEZ, Rafael Rubio; MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Inteligência artificial e eleições de alto risco: ciberpartologias e ameaças sistêmicas da nova comunicação política**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2024.

ALVIM, Frederico Franco; ZILIO, Rodrigo López; CARVALHO, Volgane Oliveira. **Guerras Cognitivas na Arena Eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

ALVIM, J. E. Carreira. **Teoria Geral do Processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

ANDRADE NETO, José de. **Propaganda Política**. In: O novo direito eleitoral brasileiro. SANTANA, Alexandre Ávalo *et al* (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Subjetividade judicial na ponderação de valores: alguns exageros na adoção indiscriminada da teoria dos princípios**. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). **Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2019.

BACZKO, Bronislaw. A imaginação social. In: LEACH, Edmund. **Anthropos-Homem**. Lisboa, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1985.

BAGGIO, Antonio Maria. La fraternità come categoria politica. In: BAGGIO, Antonio Maria (org.) **Caino e i suoi fratelli: il fondamento relazionale nella politica e nel diritto**. Roma: Città Nuova, 2012.

BAGGIO, Antonio Maria. La riscoperta della fraternità nell'epoca del Terzo '89. IN: BAGGIO, Antonio Maria (org.). **Il principio dimenticato**: la fraternità nella riflessione politologica contemporanea. Roma: Città Nuova Editrice, 2007.

BANDEIRA, Maria Paula Pessoa Lopes; SANTOS, Maria Stephany dos. A inaplicabilidade das cláusulas negociais no âmbito do processo eleitoral. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando (org.). **O direito eleitoral e o novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BANHOS, Sérgio Silveira. *Fake News e Fair Play* Eleitoral – Desafios para as eleições de 2018. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael (org.). **Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo**: Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços e O dever do advogado**. Leme/SP: CL Edijur, 2016.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: O princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARRETO, Lima. **O homem que não sabia javanês e outros contos**. São Paulo: Princípios, 2020.

BARROS, Francisco Dirceu. **Direito Processual Eleitoral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Jus, 2020.

BAUMAN, Zygmunt. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECKER, Howard S. **Outsiders**: Estudos de sociologia do desvio. São Paulo: Zahar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BODART, Bruno. *Fake News e Democracia*. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael (org.). **Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo**: Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

BONAVIDAES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Fundamentos e Limites da Liberdade de Expressão In: LEWANDOWSKI, Ricardo; TORRES, Heleno; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). **Direito, Mídia e Liberdade de Expressão**: Custos da Democracia. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

BRIGGS, Asa; BURKE, Peter. **Uma História Social da Mídia**: De Gutenberg à Internet. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

BUCCI, Daniela. **Direito eleitoral e liberdade de expressão**: limites materiais. São Paulo: Almedina, 2018.

BUCCI, Eugênio. **Existe democracia sem verdade factual?** Barueri: Estação das Letras e Cores, 2019.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi; BUZZI, Vitória de Macedo. O princípio da fraternidade e os métodos de pacificação social. IN: SOBRINHO, José de Ribamar Froz *et al* (org.). **Direitos Humanos e Fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAN e EDUFMA, 2021. vol.1. p.93-107.

CALAMANDREI, Piero. **A crise da justiça**. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2004.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. São Paulo: Edipro, 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2018.

CANTERI, Sandra Batistel; SOUZA, Luciano Machado de. **Justiça Eleitoral sob a ótica autocompositiva**: conciliação e mediação como instrumentos pacificadores nas disputas eleitorais. In: Gralha Azul – Periódica Científica da EDJUD/PR, edição 6 jun-jul, 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARNELUTTI, Francesco. **Instituciones del Proceso Civil**. Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America, 1959.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. **Liberdade de Expressão e Propaganda Eleitoral**: Reflexões jurídicas a partir da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CARVALHO, Jefferson Moreira. Propaganda Eleitoral e Propaganda Partidária: Regras e Distinções. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da. (coord.). **Direito Eleitoral e Processual Eleitoral: Temas Fundamentais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: A crise da democracia liberal. São Paulo: Zahar, 2018.

CENTRE For International Governance Innovation (CIGI); IPSOS Public Affairs. **Public Global Survey Internet Security & Trust: Social Media, Fake News & Algorithms**. Vol.3. 2019. Disponível em <https://www.cigionline.org/sites/default/files/documents/2019%20CIGI-Ipsos%20Global%20Survey%20%20Part%203%20Social%20Media%20%20Fake%20News%20%26%20Algorithms.pdf>. Acesso em: 16/11/2024.

CERVANTES, Miguel de. **Dom Quixote de la Mancha**. vol.1. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

CHARAUDEAU, Patrick. **A Conquista da Opinião Pública**: Como o discurso manipula as escolhas políticas. São Paulo: Contexto, 2020.

CHARAUDEAU, Patrick. **A Manipulação da Verdade**: Do triunfo da negação às sombras da pós-verdade. São Paulo: Contexto, 2022.

CHAUDHURI, Arjun. **Emotion and Reason in Consumer Behavior**. Oxford: Elsevier, 2006.

COELHO, Margarete. Direito, Mídia e Democracia no Processo Eleitoral Brasileiro In: LEWANDOWSKI, Ricardo; TORRES, Heleno; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). **Direito, Mídia e Liberdade de Expressão: Custos da Democracia**. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. Curitiba: Juruá Editora, 2022.

CORTELLA, Mário Sérgio; DIMENSTEIN, Gilberto; KARNAL, Leandro; PONDÉ, Luiz Felipe. **Verdades e Mentiras: Ética e Democracia no Brasil**. Campinas: Papirus 7 Mares. 2016.

COURA, Alexandre Basílio. *FAKE NEWS: novos instrumentos e táticas antigas. O uso da tecnologia como via de (des) informação política*. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael (org.). **Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

DIAS, Lucia Ancona Lopez de M. **Publicidade e direito**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018.

DIDIER JR., Fredie, **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. São Paulo: Ed. Juspordivm, 2022.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro; MINAMI, Marcos Youji. **Justiça Eleitoral Multiportas: A autocomposição em âmbito eleitoral**. In: Revista de Processo, vol. 348, ano 49. p.471-491. São Paulo: Ed. RT, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel, **Instituições de direito processual civil**. vol.1. São Paulo: Malheiros, 2020.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2020.

DOMENACH, Jean-Marie. **A Propaganda Política**. Versão para eBook: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2005.

DUAILIBE, Ricardo Tadeu Burgarin; LEAL, Bruno Carvalho Pires. O princípio da fraternidade como instrumento de acesso à ordem jurídica justa no âmbito do civil. In: SOBRINHO, José de Ribamar Froz *et al* (Org.). **Direitos Humanos e Fraternidade: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca**. vol.1. São Luís: ESMAN e EDUFMA, 2021.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

EMPOLI, Giuliano da. **Os engenheiros do caos: como as fake news, as teorias da conspiração e os algoritmos estão sendo utilizados para disseminar ódio, medo e influenciar eleições**. São Paulo: Vestígio, 2020.

ESPINDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais:** elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

FONSENCA, Gabriel Campos Soares da. A Governança Privada da Liberdade de Expressão On-Line: Moderação de conteúdo, redes sociais e liberdade de expressão. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; TORRES, Heleno; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). **Direito, Mídia e Liberdade de Expressão:** Custos da Democracia. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

FONSENCA, Reynaldo Soares da. **O princípio constitucional da fraternidade:** seu resgate no sistema de justiça. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FOUCAULT, Michel. **A ordem do discurso:** Aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir:** Nascimento da prisão. Petrópolis: Vozes, 2014.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. Liberdade de Expressão, *Fake News* e Processo Eleitoral: Limites e Possibilidades. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; TORRES, Heleno; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). **Direito, Mídia e Liberdade de Expressão:** Custos da Democracia. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

FREGÉ, Gottlob. **Lógica e Filosofia da Linguagem.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo; ALVIM, Frederico Franco. **A comunicação eleitoral no período da pré-campanha:** Uma análise à luz das prerrogativas fundamentais em jogo. In: FUX, Luiz *et al* (Coord.). **Direito eleitoral: temas relevantes.** Curitiba: Juruá, 2018.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método II.** Petrópolis: Vozes, 2002.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. **O neoconstitucionalismo e o fim do estado de direito.** São Paulo: Saraiva, 2014.

GIRDLESTONE, W. H. **Hauton Timorumenos P. Terentii Afri.** London: Hamilton, Adams and Co, 1869.

GOÊS, Renato Brill de. O anonimato na divulgação da propaganda eleitoral por meio do *Whatsapp* e o alcance da multa prevista no §2º do art. 57-D da Lei nº 9.504/97. In: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; FONSECA, Reynaldo Soares da; BRANCO, Pedro Henrique de Moura Gonet; VELLOSO, João Carlos Banhos; FONSECA, Gabriel Soares da (org.). **Eleições de Democracia na Era Digital.** São Paulo: Almedina, 2022.

GOLTZMAN, Elder Maia. **Liberdade de expressão e desinformação em contextos eleitorais:** Parâmetros de enfrentamento com base nas sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

GOMES, José Jairo. **Crimes Eleitorais e Processo Penal Eleitoral.** Barueri: Atlas, 2024.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** Barueri: Atlas, 2023.

- GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.
- GONDIM, Linda M. P. **Movimentos sociais contemporâneos no Brasil**: a face invisível das Jornadas de Junho de 2013. In: Polis – Revista Latinoamericana, n. 44, 2016. Disponível em: <http://journals.openedition.org/polis/11944>. Acesso em: 20/12/2024.
- GONZAGA NETO, Admar. O Direito de Resposta: Aspectos Legais Processuais. In: COSTA, Daniel Castro G. da; ROLLEMBERG, Gabriela; KUFA, Karina; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (org.). **Tópicos Avançados de Direito Processual Eleitoral**: De acordo com a Lei n. 13.165/15 e com o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: Fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. **Os Fundamentos da Justiça Conciliativa**. In: Revista da Escola Nacional da Magistratura, v.2, n.5, abr. 2008. p.22-27.
- GUTERMAN, Marcos. **O poder da mentira e a guerra contra a verdade**: A estratégia narrativa da Alemanha Nazista. In: CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. Discursos de Ódio: O racismo reciclado nos séculos XX e XXI. São Paulo: Perspectiva, 2024.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Era das Transições**. São Paulo: Tempo Brasileiro, 2003.
- HAN, Byung-Chul. **Infocracia**: Digitalização e a crise da democracia. Petrópolis: Vozes, 2022.
- HANDAR, Yasmin Brehmer. **ANPP no Direito Eleitoral**. São Paulo: Amanuense Direito, 2023.
- HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- HARARI, Yuval Noah. **Nexus**: Uma breve história das redes de informação, da Idade da Pedra à inteligência artificial. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.
- HARARI, Yuval Noah. **Notas sobre a pandemia**: e breves lições para o mundo pós-coronavírus. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.
- HERF, Jeffrey. **The Jewish Enemy**: Nazi Propaganda during World War II and the Holocaust. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.
- HITLER, Adolf. **Minha Luta**. São Paulo: Centauro, 2016.
- HOBBS DE MALMESBURY, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1983.

HORBACH, Carlos Bastide. O “Gabinete de Crise” e a compreensão realista do direitos nas eleições de 2018. In: TSE nas eleições 2018: um registro do gabinete estratégico pelo olhar de seus integrantes. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

HUGO, Victor. **Histoire d'un crime**. Paris: Nelson, 1910.

HUME, David. **Tratado da natureza humana**: uma tentativa de introdução o método experimental de raciocínio nos assuntos. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

JOBIM, Alexandre Krueel. **Propaganda política no rádio e na televisão: gratuita para quem?** In: GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STAPAZZON, Carlos Luiz (coord.). **Direito Eleitoral Contemporâneo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

JOWETT, Garth S; O'DONNELL, Victoria. **Propaganda and persuasion**. Los Angeles: Sage Publications Inc, 2012.

KALLIS, Aristotle A. **Nazi Propaganda and the Second War**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

KUNDERA, Milan. **A cortina**: ensaio em sete partes. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

LEVITISKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. Tradução: Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Editora 34, 1999.

LIVAS, Rafael Garza. **Psicología Social**. México: Ediciones Oasis S. A., 1971.

LUHMANN, Niklas. **La realidad de los medios de masas**. México: Universidad Iberoamericana, 2000.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos; ALMEIDA, Jéssica Teles de. **O CPC/2015 e sua aplicação subsidiária e suplementar ao processo judicial eleitoral**. In: Revista de Estudos Eleitorais, Recife, v. 2, n. 3, jul. 2018. p. 55-67.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018.

MAIER, Cristoph T. **Crusade Propaganda and Ideology**: model sermons for the preaching of the cross. United Kingdom: Cambridge University Press, 2000.

MALANGA, Eugênio. **Publicidade**: uma introdução. São Paulo: Edíma, 1987.

MANHANELLI, Carlos Augusto. **Estratégias eleitorais**: marketing político. São Paulo: Summus, 1988.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil. vol.1.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MEDEIROS, Humberto Jacques de. Unidos e Reunidos. In: **TSE nas eleições 2018: um registro do gabinete estratégico pelo olhar de seus integrantes.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade.** São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2020.

MINAMI, Marcos Youji. **Diálogos sobre o Direito Eleitoral.** São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

MITIDIERO, Daniel. **Processo Civil.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

MOORE, Martin. **Democracia hackeada: como a tecnologia desestabiliza os governos mundiais.** São Paulo: Editora Hábito, 2022.

MORAES, Alexandre de. **O direito eleitoral e o novo populismo digital extremista: Liberdade de escolha do eleitor e a promoção da Democracia.** Tese apresentada como requisito parcial para participação no concurso público de títulos e provas visando ao provimento de cargo de Professor Titular no Departamento de Direito de Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024.

MORAIS, Marina Almeida; OLIVEIRA, Wandir Allan de. **Introdução ao direito eleitoral.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

MOUNK, Yasha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MURPHY, Walter F. **Como os juízes decidem?** Elementos de estratégia judicial. Londrina: Editora E.D.A - Educação, Direito e Alta Cultura, 2022.

NAGLE, D. Brendan; BURSTEIN, Stanley Mayer. **The Ancient World: readings in social and cultural history.** New York: Prentice Hall, 2010.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crimes eleitorais e controle material de propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política.** Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

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

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: Princípios e Regras Constitucionais.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

NICOLAU, Jairo. **O Brasil dobrou à direita**: Uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. São Paulo: Zahar, 2020.

NIETZSCHE, Friedrich Wilhelm. **Crepúsculo dos ídolos**: ou, como se filosofa com o martelo. Porto Alegre: L&PM, 2024.

NIETZSCHE, Friedrich. **Human, All Too Human, I**. Tradução e posfácio de Gary Handwerk. Stanford: Stanford University Press, 1995.

ODIFREDDI, Piergiorgio. **La democrazia non esiste**: Critica matematica della ragione politica. Italia: Rizzoli, 2018.

ORWELL, George. **1984**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PANDIT, T. N. **The Sentinelese**. Calcutta: Sengull Books, 1990.

PANKE, Luciana; PIMENTEL, Pedro Chapaval. **Questões conceituais sobre comunicação política, eleitoral e governamental**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Propaganda Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.71-87.

PARISER, Eli. **O filtro invisível**: O que a internet está escondendo de você. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. **Impactos do CPC no Direito Eleitoral**: Institutos do CPC e o Processo Eleitoral; Resolução 23.478/2018 – TSE (Aplicabilidade do CPC no âmbito da Justiça Eleitoral). Curitiba: Juruá. 2020.

PEREIRA, Luis Cláudio Alves. Das Representações Eleitorais e dos Pedidos de Resposta Previstos na Lei nº 9.504/1997. In: ÁVALO, Alexandre; ANDRADE NETO, José de; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe; LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). **O Novo Direito Eleitoral Brasileiro**: Manual de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEREIRA, Luiz Márcio; MOLINARO; Rodrigo. **Propaganda Política**: Questões práticas e relevantes e temas controvertidos de propaganda eleitoral. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

PEREIRA, Paulo Sérgio Velten. O princípio da fraternidade na (re) construção das instituições do sistema de justiça. IN: SOBRINHO, José de Ribamar Froz *et al* (org.). **Direitos Humanos e Fraternidade**: Estudos em homenagem ao Ministro Reynaldo Soares da Fonseca. São Luís: ESMAN e EDUFMA, 2021. vol.1. p.194-214.

PESSOA, Fernando. **Escritos autobiográficos, automáticos e de reflexão pessoal**. São Paulo: A Girafa Editora, 2006.

PINHEIRO, Igor Pereira. **Reflexos Eleitorais da nova lei de improbidade administrativa**. Leme/SP: Mizuno, 2022.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Código Eleitoral Comentado**. São Paulo: Saraiva, 1997.

PLATÃO, Teeteto. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian, 2010.

POPPER, Karl Raimund. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia; 1987. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1987.

POSNER, Richard A. Free Speech in na Economic Perspective. In: Suffolk University Law Reviews. vol. XX, n.1, 1986.

PREZOTTO, Mauro Antonio. Propaganda Eleitoral Negativa como Instrumento de Convencimento do Eleitor. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (doord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). **Propaganda Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.31-49.

PRZEWORSKI, Adam. **Crise da Democracia**. São Paulo: Zahar, 2020.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Como encontrar um tema dentro de minha área de interesse? In: FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo (coord.). **Metodologia da Pesquisa em Direito**: técnicas e abordagens para a elaboração de monografias, dissertações e teses. São Paulo: Saraiva, 2019.

RAIS, Diogo. Eleições de 2018 e Combate a Fake News. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael. **Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo**: Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

RAIS, Diogo; FALCÃO, Daniel; GIACCHETTA, André Zonaro. **Direito Eleitoral Digital**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

RAIS, Diogo; GOLTZ, Elder Maia (coord.). SAMPAIO, Beatriz Martins de Oliveira; SAMPAIO, Vinícius Garcia Ribeiro (org.). **Regulação eleitoral digital comentada**: comentários às normas digitais de 2024. Curitiba: Instituto Atuação, 2024.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIBEIRO, Fávila. **Direito Eleitoral**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

RODRIGUES, Graça Almeida. **Breve História da Censura Literária em Portugal**. Lisboa: Instituto de Cultura e Língua Portuguesa - Ministério da Educação e da Ciência, 1980.

ROLLO, Alberto (org.). **Propaganda Eleitoral**: Teoria e Prática. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

ROLLO, Alberto; CARVALHO, João Fernando Lopes; TAMASO, Mariangela Ferreira Corrêa. **Propaganda Eleitoral**: Permissões e Limitações. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: e outros escritos. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

RUCIMAN, David. **Como a democracia chega ao fim**. São Paulo: Todavia, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; SILVA, Henrique Neves da. O Direito de Resposta na Internet: Liberdade de Expressão e Direito à Honra na Terra de Ninguém. In: COSTA, Daniel Castro G. da; ROLLEMBERG, Gabriela; KUFA, Karina; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (org.). **Tópicos Avançados de Direito Processual Eleitoral**: De acordo com a Lei n. 13.165/15 e com o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANT'ANNA, Armando; JUNIOR, Ismael R.; GARCIA, Luiz Fernando D. **Propaganda**: Teoria, técnica e prática. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2016.

SANTANA, Jair Eduardo; GUIMARÃES, Fábio Luís. **Direito Eleitoral**: Para compreender a dinâmica do Poder Político. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SARELT, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Jus, 2021.

SARTRE, Jean-Paul. **O existencialismo é um humanismo**. Petrópolis: Vozes, 2014.

SCHWARTZ, Lowell. **Political Warfare against the Kremlin: US and British Propaganda Policy at the Beginning of the Cold War**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

SILVA, Henrique Neves da. **Propaganda Eleitoral Antecipada** In: FUX, Luiz *et al* (coord.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018.

SILVEIRA, José Néri da. **Aspectos do Processo Eleitoral**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SODRÉ, Paulo Cezar Alves. As Fake News e a Propaganda Eleitoral: Da liberdade de expressão à legitimidade do processo eleitoral. In: FUX, Luiz *et al* (coord.). **Direito eleitoral: temas relevantes**. Curitiba: Juruá, 2018.

SOUZA, Leonardo de Souza; CASTILHO, Rodrigo Brunieri. **O Processo Civil Eleitoral**: Teoria Crítica de Adequação ao Código de Processo Civil de 2015. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SPITZCOVSKY, Celso; MORAES, Fábio N. Soares de. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SUNSTEIN, Cass R. **#Republic: Divided Democracy in the Age of Social Media**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

TANDOC JR, Edson C; LIM, Zheng Wei; LING, Richard. **Defining “Fake News”**. In: **Digital Journalism**, vol. 6, n. 2, p.137–153. United Kingdom: Taylor & Francis Group, 2018.

TAVARES, André Ramos. **A nova matriz**: direito (re) programado na civilização plataformizada. São Paulo: Etheria Editora, 2024.

TAYLOR, Matthew. Justiça Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

TAYLOR, Philip M. **Munitions of the Mind**: A history of propaganda from the ancient world to the present day. 3. ed. New York: Manchester University Press, 2003.

TCHAKHOTINE, Serge. **A Violação das Massas pela Propaganda Política**. Tradução de Miguel Arraes. Revisão e atualização de Néelson Jahr Garcia. Versão para eBook: Edição Ridendo Castigat Mores, 2015.

TESTA, Antônio Flávio. **Comunicação Política**: gestão estratégica. Brasília: Senado Federal, 2003.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade**: uma teoria social da mídia. Petrópolis: Vozes, 1998.

TOFFOLI, José Antônio Dias. Sociedade e Judiciário na Era das *Fake News* e dos Engenheiros do Caos. In: LEWANDOWSKI, Ricardo; TORRES, Heleno; BOTTINI, Pierpaolo Cruz (org.). **Direito, Mídia e Liberdade de Expressão**: Custos da Democracia. São Paulo: Quartier Latin, 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Justiça Pesquisa**: mediação e conciliação avaliadas empiricamente – jurimetria para. Proposição de ações eficientes. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/321>. Acesso em: 09/12/2024.

VANSCONCELOS, Clever; SILVA, Marcos Antônio. **Direito Eleitoral e Democracia**. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2024.

VEIGA, Luiza. O Impacto das Fake News nas campanhas eleitorais. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael. **Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo**: Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2008.

VILLA, Marco Antonio. **Um país partido**: 2014: A eleição mais suja da história.

VIRGÍLIO, Públio. **Eneida**. Tradução e notas de David Jardim Júnior. Coleção universidade de bolso. São Paulo: Ediouro (Tecnoprint S.A), 1975.

VOSOUGHI, Soroush; ROY, Deb; ARAL, Sinan. **The spread of true and false news online**. In: Science, vol.359, pp. 1146-1151, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>. Acesso em: 16/11/2024.

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa. Projetando o “Espírito” do Novo CPC para o Processo Eleitoral. In: COSTA, Daniel Castro G. da; ROLLEMBERG, Gabriela; KUFA, Karina; CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de (orgs.). **Tópicos Avançados de Direito Processual Eleitoral**: De acordo com a Lei n. 13.165/15 e com o Novo Código de Processo Civil. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018.

WARDLE, Claire; DERAKHSHAN, Hossein. **Information Disorder: Toward** na interdisciplinar framework for research and policymaking. Strasbourg: Council of Europe, 2017.

WATANABE, Kazuo. **Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado do conflito de interesses**. In: Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, v.86, 2011. p.76-88.

WEBER, Maria Helena. **Imagem Pública**. In; Rubim, A. Comunicação e Política: conceitos e abordagens. Salvador: Editora UFBA, 2004.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. vol. 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

WEBER, Rosa. Dos antecedentes do gabinete estratégico ao enfrentamento de novos desafios. In: TSE nas eleições 2018: um registro do gabinete estratégico pelo olhar de seus integrantes. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2020.

WEISER, Mark. **The Computer for the 21st Century**. In: Scientific America, vol. 265, no. 3, p.94-104, 1991.

YARSHELL, Flávio Luiz. O Novo Código de Processo Civil e o processo eleitoral. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FERREIRA, Telson Luís Calvalcante (coord.). **Direito Eleitoral: Aspectos materiais e processuais**. São Paulo: Migalhas, 2016.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

ZULETA, Hugo. **Razón y Elección**. México: Distribuciones Fontamara, S.A., 2005.

*- É preciso ser paciente – respondeu a raposa.
- Tu te se sentarás primeiro um pouco longe de mim, assim, na relva. Eu te olharei com o canto do olho e tu não dirás nada. A linguagem é uma fonte de mal-entendidos. Mas, cada dia, te sentarás mais perto...*

ANTOINE DE SAINT-EXUPÉRY