

Antonio Augusto Mayer dos Santos

PROPAGANDA ELEITORAL

Teoria, prática e jurisprudência

2026

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS, LIMITES E CONCEITOS

Propaganda, do latim *propagare*, significa a propagação ou divulgação de determinada informação, ideia, nome.

O objeto nuclear da propaganda de natureza eleitoral é global e imutável: a persuasão do eleitorado almejando angariar votos e vencer o pleito a ser disputado.

A propaganda eleitoral ocupa lugar de importância e vem sendo estudada, cada vez mais, pelo Direito Eleitoral, pelo Direito Constitucional, pela Ciência Política, pela Teoria da Comunicação, pela Estatística e por outros campos conforme as finalidades e interesses dos analistas. Resumindo: é tema importante para múltiplas áreas do conhecimento.

Os aprimoramentos e inovações que incidem incessantemente neste segmento da comunicação determinam conotações e significados que se modificam em alta voltagem.

Na propaganda eleitoral do terceiro milênio, fantasias e realidades caminham lado a lado. A CF, no art. 5º, IV, assegura ser “livre a manifestação do pensamento”.

Mais adiante, ao seu art. 220, ressaltando seja “observado o disposto nesta Constituição”, o texto constitucional assegura que a “manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição”, vedando “toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística” (§2º).

Consoante a dicção do Supremo Tribunal Federal (ADI 5.970/DF), “Como estratégia comunicacional que visa à difusão de ideias orientadas à persuasão do eleitorado quanto a um dado programa de governo, a propaganda eleitoral está amparada pelo direito constitucional à liberdade de expressão, o qual, como se espera de um regime democrático, garante a livre manifestação de pensamento dos candidatos em campanha e, ao mesmo tempo, assegura aos cidadãos o acesso às informações necessárias para a formação de seu convencimento”.

Afinal, “O livre trânsito de ideias é pressuposto da democracia, a qual tende a se firmar e a progredir conforme seja proporcionado um ambiente no qual diferentes convicções e visões de mundo sejam expostas e debatidas de forma plural, inclusiva e pacífica”. A razão desta liberdade é insofismável, posto que “o destinatário último da troca de informações durante o período eleitoral é o cidadão eleitor, titular do direito ao voto, que deve ser exercido de forma livre e soberana”, complementou aquele julgado.

Em termos normativos, a Lei nº 9.504/97 disciplina a propaganda eleitoral destinada às campanhas políticas entre os artigos 36 a 47.² Este rol é secundado por resoluções expedidas e permanentemente atualizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (Código Eleitoral, art. 23, IX).

Destarte, desenvolver propaganda eleitoral não é dispor de um direito absoluto. Diante da Lei Complementar nº 64/90, da Lei nº 9.504/97, da Lei nº 9.096/95, do Código Eleitoral/65 e das instruções editadas pelo TSE, a propaganda efetivada por candidatos, candidatas, partidos, federações e coligações para captar votos não pode ser difundida indiscriminadamente. É dizer: a propaganda eleitoral está submetida a limites de tempo, forma e conteúdo, dentre outros.

São exemplos essenciais de restrições à propaganda vinculadas ao Princípio da Legalidade (CF, art. 5º, II):

- nos bens públicos (art. 37 da Lei nº 9.504/97);
- anterior ao dia 15 de agosto do ano da eleição (art. 36, *caput*, da Lei nº 9.504/97);
- a veiculação de propaganda eleitoral em bens particulares deve ser espontânea e gratuita, vedado qualquer tipo de pagamento em troca de espaço para esta finalidade (art. 37, §8º, da Lei nº 9.504/97);
- a divulgação, no dia da eleição, de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos (art. 39, §5º, III);
- uso de *outdoors* (art. 39, §8º, da Lei nº 9.504/97);
- em determinados bens particulares (art. 37, § 2º, da Lei 9.504/97);
- a manifestação coletiva e não silenciosa no dia da eleição (art. 39-A da Lei nº 9.504/97);
- usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito (art. 45, II, da Lei nº 9.504/97);

2. A disciplina da propaganda eleitoral foi positivada pela primeira vez em 1950, a partir da vigência do terceiro Código Eleitoral brasileiro (Lei nº 1.164, de 24/07/1950).

- dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação (art. 45, IV, da Lei nº 9.504/97);
- a utilização de imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, divulgado por qualquer meio (art. 58 da Lei nº 9.504/97).

Logo adiante, noutro inciso que compõe o mesmo art. 5º da Constituição Federal, o IV, assegurou-se que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

Esse dispositivo, aliás, histórico no arcabouço constitucional pátrio³, é o que permite à sociedade refletir, participar e decidir de maneira

3. Constituições brasileiras:

– Constituição Política do Império do Brasil (25/03/1824):

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:

[...].

IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publicá-los pela Imprensa, sem dependência de censura; contanto que hajam de responder pelos abusos, que cometerem no exercício deste Direito, nos casos, e pela forma, que a Lei determinar.

– Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (24/02/1891):

Art.72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926);

[...].

§ 12. Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento pela imprensa ou pela tribuna, sem dependência de censura, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926).

– Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16/07/1934):

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

9) Em qualquer assumpto é livre a manifestação do pensamento, sem dependência de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um pelos abusos que cometer, nos casos e pela forma que a lei determinar. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos independe de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra ou de processos violentos para subverter a ordem política ou social.

– Constituição dos Estados Unidos do Brasil (10/11/1937):

Art. 122 – A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

independente nos processos eleitorais. De concreto, viabiliza que cada pessoa avalie, entre as diversas opções apresentadas pelo pluralismo, aquela que melhor representa a sua posição, a sua opinião. Daí discorrer com singular maestria o juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos, Hugo Lafayette BLACK (1970, p. 69), em seu clássico: “A liberdade de palavra tem o seu papel mais importante nas discussões e argumentações políticas, que são a força vital de qualquer democracia representativa”.

[...].

15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei.

– Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18/09/1946):

Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

§ 5º – É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do Poder Público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe. (Vide Ato Institucional nº 2) (Vide Lei nº 2.654, de 1955).

– Constituição do Brasil (24/01/1967):

Art. 150 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

§ 8º – É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe.

– Emenda Constitucional Nº 1 (17/10/1969):

Art. 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...].

§ 8º É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, bem como a prestação de informação independentemente de censura, salvo quanto a diversões e espetáculos públicos, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos não depende de licença da autoridade. Não serão, porém, toleradas a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de religião, de raça ou de classe, e as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes.

No tópico, o Supremo Tribunal Federal (ADI 5.122/DF)⁴ realçou que “A liberdade de expressão é enaltecida como instrumento do sistema democrático e pluripartidário brasileiro. A liberdade de se comunicar permite a difusão de ideias e propostas pelos candidatos e partidos, visando à adesão de seus destinatários a esses projetos. Seu objetivo é fomentar discussões e influenciar opiniões no pleito eleitoral”.

No entanto, bem ressalta a doutrina concernente à matéria que, “como qualquer direito fundamental, a liberdade de expressão não é ilimitada e pode ser restrita para a preservação de outros direitos consagrados constitucionalmente. Dentre eles estão o direito à normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (art. 14, § 9º) – que se reflete no direito à igualdade de chances na disputa eleitoral – e o direito à intimidade, à honra e à vida privada (art. 5º, X). Esta será a tensão permanente no tratamento da propaganda eleitoral: de um lado, a liberdade de expressão; de outro, a igualdade de oportunidades entre os candidatos”⁵.

O dispositivo que lhe segue (inciso V), a ser combinado com o art. 220 da CF, diz que “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”.

Portanto, como é possível constatar sem necessidade de se empreender maiores esforços hermenêuticos, a liberdade propagandística não é absoluta. E não poderia ser diferente disso. A integralidade da disciplina que rege a propaganda eleitoral encontra-se submetida a valores constitucionais que confluem para a inarredável necessidade de se dotar as candidaturas de meios equânimes de divulgação no exercício deste direito. Este é o traço essencial das disputas eleitorais.

Confirmação disso é que “enquanto instrumento de garantia da democracia, a regulamentação da propaganda eleitoral sofreu grandes alterações ao longo do tempo, em decorrência das mudanças sociais, das inovações tecnológicas, bem como da necessidade de melhor compor os gastos de campanha e moralizar o processo democrático”⁶.

Daí existirem importantes e necessárias limitações a este respeito positivadas pelo ordenamento eleitoral. Algumas delas já foram mencionadas.

4. Excerto do voto do Ministro Edson Fachin (p. 18).

5. Tenório, 2014.

6. ADI 5.970/DF.

Afinal, é inequívoco que “o período eleitoral exacerba emoções de todos os lados, o que é natural diante de um contexto no qual se busca fazer prevalecer, ao fim do certame, um dado projeto político sobre os demais, o que se dá não apenas pelo uso de argumentos racionais e calculados, mas também envolve uma conquista no campo emocional no intuito de despertar nos eleitores sentimentos como amor, ódio, admiração, repulsa, entusiasmo, nostalgia etc.”, consoante enfatizado pelo relator da antes referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.970 ao proferir seu voto.

Ainda acerca da esfera de vedações que incide à propaganda, no seu art. 243, mediante dez incisos, o Código Eleitoral, é verdade que a maioria deles estruturados à luz dos dogmas e princípios da Carta Constitucional de 1946, regrou uma série de outros senões.

A sabê-los:

Art. 243. 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;

V – que implique em oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza;

VI – que perturbe o sossego público, com algazarra ou abusos de instrumentos sonoros ou sinais acústicos;

VII – por meio de impressos ou de objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda;

VIII – que prejudique a higiene e a estética urbana ou contravenha a posturas municipais ou a outra qualquer restrição de direito;

IX – que caluniar, difamar ou injuriar quaisquer pessoas, bem como órgãos ou entidades que exerçam autoridade 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.

Acerca de tais disposições no plano da realidade das campanhas, há um dado concreto: os incisos de V a X ostentam número considerável de

transgressões a cada eleição que se sucede no país, algumas inclusive com estatísticas crescentes.

Examinadas essas premissas, a seguir passa-se à definição de propaganda eleitoral.

O termo, sem surpreender, tem sido objeto de inúmeros conceitos. E isso se justifica naturalmente. Afinal, trata-se de um fenômeno tanto de abrangência quanto de polêmicas dilatadas.

Vejamos, pois, como escreveram alguns doutrinadores especializados e da maior relevância.

Fávila RIBEIRO (1986, p. 289) assim lecionou: “Despreza a propaganda a argumentação racional, prescindindo do esforço persuasivo para demonstração lógica da procedência de um tema. Procura, isto sim, desencadear, ostensiva ou veladamente, estados emocionais que possam exercer influência sobre pessoas. Por isso mesmo, com a propaganda não se coaduna a análise crítica de diferentes posições, desde que procura induzir por recursos que atuam diretamente no sub-consciente individual”.

Para Pinto FERREIRA (1991, p. 258), “A propaganda é uma técnica de apresentação, argumentos e opiniões ao público de tal modo organizada e estruturada para induzir conclusões ou pontos de vista favoráveis aos seus enunciantes. É um poderoso instrumento de conquistar a adesão de outras pessoas, sugerindo-lhes ideias que são semelhantes àquelas expostas pelos propagandistas”.

Artur ROLLO (2019, p. 67/68) sublinha que “A propaganda eleitoral consiste na modalidade de manifestação de pensamento através da qual, partidos políticos, coligações e candidatos pedem diretamente o voto do eleitor, com vistas às eleições”.

A seguir acrescenta:

A propaganda eleitoral visa distinguir o candidato, o partido e a coligação postulantes dos demais, mediante o destaque de suas ideias, propostas, teses, qualidades e aptidões e também pode desmerecer seus adversários, ressaltando suas deficiências e características que os desfavorecem. Implica certamente no convite à reflexão e ao cotejo de características dos postulantes para a elaboração do voto, dentro da consciência de cada eleitor. Sua realização está protegida pelo art. 220 da Constituição Federal, desde que devidamente identificada e feita sob a responsabilidade dos partidos, coligações ou candidatos.

Carlos Neves Filho (2012, p. 50), com esmero, sintetiza que “a propaganda eleitoral propriamente dita, que nada mais é do que o pedido expresso de voto, é aquela onde, sem disfarces, o político fala diretamente com o eleitor, tentando captar o seu voto, utilizando-se dos conceitos emitidos nas outras espécies de propaganda política, mas agregando novas ferramentas e propostas para a chegada ao poder”.

Seguindo nessa ordem de ideias, acresça-se que na passagem em que realça os aspectos inerentes ao comportamento e ao convívio sociais, no denso verbete *Propaganda* redigido por Giacomo SANI no festejado *Dicionário de Política* (2010, V. 2, p. 1018), lê-se:

A Propaganda pode ser definida como difusão deliberada e sistemática de mensagens destinadas a um determinado auditório e visando a criar uma imagem positiva ou negativa de determinados fenômenos (pessoas, movimentos, acontecimentos, instituições, etc.) e a estimular determinados comportamentos.

À falta de uma definição normativa, o Tribunal Superior Eleitoral também lavrou um conceito de propaganda. O Recurso Especial Eleitoral nº 15.732/MA, *leading case* da relatoria do Ministro Eduardo Rangel Alckmin encartado à edição do DJ de 07/05/1999, embora relativamente antigo, elucida:

RECURSO ELEITORAL - MULTA POR PROPAGANDA ELEITORAL VEICULADA ANTERIORMENTE AO PERÍODO ESTABELECIDO POR LEI. MENSAGEM DE POSSÍVEL CANDIDATO, PUBLICADA EM JORNAL, PARABENIZANDO MUNICÍPIO PELO ANIVERSÁRIO DE SUA FUNDAÇÃO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA VEDADA.

Entende-se como ato de propaganda eleitoral aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo apenas postulada, e a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública. Sem tais características, poderá haver mera promoção pessoal – apta, em determinadas circunstâncias, a configurar abuso de poder econômico, mas não propaganda eleitoral.⁷

7. Neste sentido (TSE): R-RP nº 147196/DF (DJE 29/10/2015), AG nº 5.120/RS (DJ 23/09/2005), REspe nº 18.958/SP (DJ 05/06/2001), REspe nº 16.426/MT (DJ 09/03/2001), REspe nº 16.183/MG (DJ 31/03/2000) e REspe nº 15.732/MA (DJ 07/05/1999).

Hodiernamente, ao se pronunciar acerca do instituto, sublinhou o TSE:

ELEIÇÕES 2024. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. CANDIDATO A VEREADOR. DIVULGAÇÃO DE VÍDEO EM REDE SOCIAL. DISCURSO EM CONVENÇÃO PARTIDÁRIA COM UTILIZAÇÃO DE EXPRESSÕES COM CARGA SEMÂNTICA EQUIVALENTE A PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO: “PEÇO A COLABORAÇÃO DE TODOS” E “EU VÔ TA LÁ PRA LUTAR POR VOCÊS”. AFRONTA AO ART. 36-A DA LEI 9.504/97. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DA MULTA. DECISÃO FUNDAMENTADA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO COMPROVADO. INVIABILIDADE DE REEXAME PROBATÓRIO. ACÓRDÃO REGIONAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS 24, 28 E 30 DO TSE. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. INCIDÊNCIA DO VERBETE SUMULAR 26 DESTA CORTE SUPERIOR. NÃO CONHECIMENTO.

[...].

a) há propaganda extemporânea quando se tem, cumulativamente ou não, a presença dos seguintes elementos: a) referência direta ao pleito vindouro ou ao cargo em disputa; b) pedido explícito de voto, de não voto ou o uso de palavras mágicas para esse fim; c) realização por forma vedada de propaganda eleitoral no período permitido; d) violação à paridade de armas entre os possíveis concorrentes (AgR-REspEI 0600561-45, de minha relatoria, DJE de 6.10.2025);

[...].

CONCLUSÃO

Agravo regimental não conhecido.⁸

Do todo, sobressai que os conceitos e noções de propaganda eleitoral decorrem de uma clara imbricação estabelecida entre doutrina e jurisprudência, que fornecem as linhas mestras vigentes.

8. AgR-AREspE nº 0600258-26/PB, j. 26/02/2026, DJE 16/03/2026.

Outrossim, em vista da larga abrangência que o tema suscita, a propaganda do *mercado político*⁹ pode ser então assim classificada:

modalidade	finalidade
Propaganda Eleitoral	Desenvolvida por partidos políticos, coligações, federações, candidatas e candidatos durante o período de campanha visando o voto do eleitorado
Propaganda Institucional ¹⁰	Desenvolvida para a divulgação de fatos e feitos do grupamento político que chefia a administração pública
Propaganda Partidária	Desenvolvida pelos partidos políticos na defesa dos seus interesses

2. CIRCUNSTÂNCIAS E BREVES CRÍTICAS EM TORNO DA PROPAGANDA ELEITORAL

A propaganda eleitoral concentra temática larga e controvertida.

Outrossim, visando um trabalho de ordem prática como se propõe o presente volume, a análise de situações mais corriqueiras é a que pretende melhor satisfazer o público interessado.

Contudo, antes de prosseguir, calha reconhecer que a expressão “propaganda eleitoral”, consoante delineado tanto pelos conceitos doutrinários quanto jurisprudenciais (Capítulo 1), concentra profusas circunstâncias, sendo três delas merecedoras de maior referência:

- tem conotação genérica;
- está em constante modificação; e
- engloba uma variada gama de possibilidades e de interpretações.

Esta última característica é a que mais importa ao contexto ora em apreço. E nisso, tanto os estudiosos quanto os profissionais que atuam nas variadas etapas que formam a cadeia produtiva de qualquer campanha política são unânimes em afirmar: a propaganda eleitoral determina uma espécie de *guerra*, tanto de informações quanto de desinformações.

9. Expressão corrente emitida originalmente pela inteligência crítica de Niklas Luhmann (1927-1998).

10. Tem a finalidade de “convencer a população em geral da qualidade da gestão pública e os benefícios que esta vem trazendo à população” (NEVES FILHO, 2012, p. 48).

As principais armas desse entrevero político são bem conhecidas: redes sociais, corpo a corpo, comícios, horário eleitoral, debates de rádio e televisão e as coberturas jornalísticas.

A propaganda eleitoral submete-se, dentre outros, aos seguintes princípios:

- legalidade;
- liberdade;
- solidariedade;
- isonomia;
- veracidade.

Comentário

A propaganda eleitoral brasileira exige novas lógicas. Necessita ser reconfigurada juridicamente para ser mais útil e, sobretudo, mais convincente ao que se destina.

Algumas modalidades de propaganda hoje utilizadas pouco ou mesmo nada contribuem para a difusão de informações de contornos úteis ao eleitorado e ainda prejudicam o bem-estar, algumas vezes o próprio meio ambiente.

Entretanto, não obstante tratar-se de um país onde os pleitos são bienais, a sistemática opacidade do processo legislativo no tocante à elaboração das leis eleitorais resulta em dispositivos caricatos, alguns de conteúdo “praticamente farsantes”, como escreveu Lauro BARRETO (1994, p. 15). Nossa legislação eleitoral “tem-se revelado não só na atualidade como na história do país em geral como uma legislação extremamente débil e oscilante”, diz Pinto FERREIRA (1991, p. 7). Veja-se que o Imperador Dom Pedro II, nas suas *Falas do Trono*¹¹, já apontava os déficits da legislação eleitoral.

Mesmo assim, o Congresso Nacional historicamente repele as propostas legislativas que contemplam as aspirações mais apropriadas nesse nicho. Ao invés de empreender esforços visando adaptar, aperfeiçoar e corrigir a propaganda eleitoral em vista dos novos tempos, das novas modalidades, o parlamento tem optado pela mesmice e pelo marasmo.

11. 2019, pp. 354 e 527.

A propósito da necessidade de evolução e aperfeiçoamento das disposições constantes dos ordenamentos, anotou o professor Chaim Perelman:

[...] o sistema jurídico não é um sistema fechado, isolado do contexto cultural e social no qual se insere, pelo contrário, sofre constantemente seu influxo.¹²

Tendo o eminente titular da Universidade Livre de Bruxelas acrescentado:

Toda a problemática do raciocínio jurídico, especialmente judicial, esforçar-se-á, portanto, para elaborar uma dialética em que a busca de uma solução satisfatória enriqueça o arsenal metodológico que permite manter a coerência do sistema e torná-lo mais flexível.¹³

Embora vez por outra sejam vistas iniciativas mais arejadas, o que predomina no Legislativo é a mesmice, a resistência à ampliação à liberdade de expressão acompanhada de uma indiferença às modernas formas de comunicação visual como plotagens, *outdoors*, *banners*, painéis luminosos.

Mencionadas modalidades, a par de eficazes e não obstante mundialmente consagradas, têm sido tratadas com sucessivo desdém pelo legislador. Vigora, na matéria, um conservadorismo quase hostil relativamente a um setor em constante mutação. O resultado? O artificialismo materializado pelas normas está aniquilando a propaganda eleitoral ao torná-la cada vez mais disparatada, onerosa e enfadonha.

3. INÍCIO E TÉRMINO DA PROPAGANDA ELEITORAL

Código Eleitoral/65	Lei nº 9.504/97 (texto original)	Lei nº 13.165/15
Art. 240. A propaganda de candidatos a cargos eletivos somente é permitida após a respectiva escolha pela convenção.	Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.	Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

12. 1998, p. 115.

13. 1998, p. 117.

A propaganda corresponde a uma das etapas integrantes do calendário eleitoral.

Logo, algumas a precedem e outras a sucedem.

De forma introdutória, com amparo no quadro acima, oportuno resgatar que o Código Eleitoral de 1965 autorizava o início da propaganda eleitoral conforme as convenções partidárias fossem acontecendo.

Transcorrido o lapso de pouco mais de três décadas, a Lei nº 9.504/97, em prestígio ao *caput* do art. 5º da Constituição Federal, estabeleceu um termo inicial único, de traço isonômico, para todos os partícipes das eleições: a propaganda eleitoral inicia após o dia 15 de agosto (art. 36, *caput*).

O Código Eleitoral, por seu art. 240, repete esta data inaugural da campanha.

Noutro giro, em vista de que o inciso III do § 5º do art. 39 da LE/97 assevera que “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 [...] a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos” e que mais adiante o seu § 9º estabelece que “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”, a propaganda eleitoral poderá ser efetuada até a véspera da eleição.

Existem, portanto, duas datas precisas e inarredáveis para a propaganda de qualquer eleição:

- início no dia 16 de agosto; e
- término no primeiro sábado de outubro do ano da eleição (primeiro turno).

Nesse quesito, o tratamento temporal conferido à matéria pelos ordenamentos jurídicos estrangeiros é significativamente diversificado quanto aos termos iniciais e conclusivos da propaganda, sendo válido proceder, *en passant*, numa incursão pelo Direito Eleitoral Comparado.

Na Itália, “A partir do trigésimo dia anterior à data marcada para as aulas, é proibida qualquer forma de propaganda e leitura ligeira ou figurativa, de carácter fixo em local público, excluídas as placas indicativas dos lugares das partes. É identicamente vedado lançar brochuras em lugar

público ou lugar aberto ao público e qualquer forma de propaganda ligeira móvel”¹⁴ (Legge 4 aprile 1956, n. 212, art. 6º, 1). Se ocorrer antes, “A violação do disposto neste artigo é punida com sanção administrativa pecuniária entre € 103 e € 1.032”¹⁵ (6º, 2).

Em Portugal o período de campanha é dos mais exíguos. Inicia-se no 14º dia anterior e finda – 24 horas da antevéspera do dia designado para as eleições, conforme preceitua o art. 53 da Lei nº 14, de 16 de maio de 1979.

Na Albânia, a campanha eleitoral tem início 30 dias antes da data da eleição e conclusão nas 24 horas precedentes à votação.¹⁶

No Paraguai, a disciplina preceituada ao art. 290 do Código Eleitoral reza que a propaganda se estenderá por um período máximo de sessenta dias, “contados retroativamente a partir de dois dias antes das eleições, período durante o qual é proibida qualquer forma de propaganda eleitoral”.

Na Espanha, “A campanha eleitoral começa no trigésimo oitavo dia após o anúncio. Isso dura quinze dias. Termina, em qualquer caso, à zero hora do dia imediatamente anterior à votação”, determina o art. 51 do *Régimen Electoral General*.¹⁷

Na Argentina, de acordo com o art. 64 do *Código Electoral Nacional* (e posteriores atualizações), “A campanha eleitoral começa trinta e cinco (35) dias antes da data da eleição. A campanha termina quarenta e oito (48) horas antes do início da negociação”.¹⁸

14. Tradução livre pelo autor dos dispositivos legais originais:

Dal trentesimo giorno precedente la data fissata per le elezioni è vietata ogni forma di propaganda e lettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico, escluse le insegne indicanti le sedi dei partiti. È vietato, altresì, il lancio o il getto di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico e ogni forma di propaganda luminosa mobile.

15. Tradução livre pelo autor do dispositivo legal original:

La contravvenzione alle norme del presente articolo è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 103 a € 1.032 [anziché da lire duecentomila a lire due milioni].

16. Código Eleitoral da República da Albânia, art. 77, 1.

17. Tradução livre, pelo autor, dos dispositivos legais originais:

Artículo 51. 1. La campaña electoral comienza el día trigésimo octavo posterior a la convocatoria. 2. Dura quince días. 3. Termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación.

18. Tradução livre, pelo autor, do dispositivo legal original:

Art. 64. La campaña electoral se inicia treinta y cinco (35) días antes de la fecha del comicio. La campaña finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del comicio.

No México, em qualquer circunscrição, a propaganda eleitoral deverá cessar obrigatoriamente no tríduo anterior ao pleito.¹⁹

Na França, “A campanha eleitoral está aberta a partir do vigésimo dia antes da data da votação”, consoante determina o Art. L 164 do *Code Électoral* (e posteriores atualizações).²⁰

4. MUROS, FAIXAS, PLACAS, CARTAZES, PINTURAS E INSCRIÇÕES

Nos bens particulares móveis e imóveis, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral, desde que seja feita em adesivo, não exceda a 0,5 m² (meio metro quadrado), diz o art. 37, II, e não contrarie a legislação, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas no seu § 1º.²¹

Por conta disso, artefatos outrora corriqueiros e de baixo custo como faixas, placas, pinturas em muros ou inscrições nas sedes dos comitês foram simplesmente banidos.

É inegável: com o advento da Lei nº 13.165/15, que alterou o *caput* e o §2º do art. 37 da Lei nº 9.504/97, restringiu-se consideravelmente a possibilidade de realização de propaganda eleitoral. Além da redução das dimensões para a confecção dos artefatos publicitários, a própria veiculação foi severamente confinada, o que impõe desvantagens, sobretudo, para quem não detém mandato.

Lado outro, porque à toda ação corresponde uma atitude, impôs-se, aos responsáveis por este setor numa campanha eleitoral, a exigência de criatividade para a divulgação das candidaturas na estrita esfera da licitude. Nesse eixo, para fazer uma analogia à propaganda eleitoral, de se recordar as primorosas palavras de Fernando D. Almada (1970): “Dê um punhado de pedras e algumas plantas a alguém. Daí poderá surgir um amontoado desordenado de pedras e de plantas. Ou o jardim. Tudo depende de um mínimo conhecimento da arte de arranjo de pedras e das plantas e a dose indispensável da imaginação para fugir à rotina, ao comum desses arranjos”.

19. LGEPE, art. 22,1 e art. 25, 1.

20. Tradução livre, pelo autor, do dispositivo legal original:
Art. L164 La campagne électorale est ouverte à partir du vingtième jour qui précède la date du scrutin.

21. Outrora, nos bens particulares, ficava livre a fixação de propaganda eleitoral pelo detentor de sua posse (Lei nº 7.508/86, art. 8º).

5. VEÍCULOS

O § 4º do art. 38 proíbe a colagem de propaganda eleitoral em veículos, exceto a utilização de adesivos microperfurados até a extensão total do para-brisa traseiro e, noutras posições, adesivos até a dimensão máxima de 50 centímetros por 40 centímetros, fixada pelo §3º.

Considerando os termos do § 1º do art. 20 da Res./TSE nº 23.610/19, “a justaposição de propaganda cuja dimensão exceda a 0,5m² (meio metro quadrado) caracteriza publicidade irregular, em razão do efeito visual único, ainda que se tenha respeitado, individualmente, o limite previsto no inciso II deste artigo”, reiterou o AgR-RESpEI nº 0601770-47/AL (DJe 21/06/2024).

Configura propaganda irregular o uso de artefatos que, dadas as suas características, causam efeito visual de *outdoor*, sendo irrelevante a forma, a posição em que colocado ou a mobilidade/transitoriedade do material publicitário para a incidência do art. 39, § 8º, da Lei das Eleições.²²

Por conseguinte, resta igualmente vedada a plotagem de veículos para fins de campanha eleitoral:

ELEIÇÕES 2024. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA ELEITORAL IRREGULAR. PLOTAGEM DE VEÍCULO AUTOMOTOR. EFEITO VISUAL ÚNICO COMPATÍVEL COM O DE OUTDOOR. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. MULTA FIXADA ACIMA DO LIMITE LEGAL DE FORMA FUNDAMENTADA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE. REEXAME DE FATOS E PROVAS. IMPOSSÍVEL. SINTONIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE. SÚMULAS-TSE nºs 24 E 30. MERO REFORÇO ARGUMENTATIVO. SÚMULA-TSE nº 26. NÃO PROVIMENTO.

[...].

2. No caso, não há como – sem o vedado reexame de fatos e provas (Súmula nº 24 do TSE) – afastar a premissa de que “o acervo probatório coligido para o bojo dos autos (ID 9455210)” comprova a utilização de veículo automotor com plotagem que extrapola os limites legais e, assim, configura o efeito visual compatível com

22. TSE, AgR-AREspE nº 060095395, DJE 03/10/2024.