

Pré-Campanha Eleitoral : Possibilidades, Limites, Contabilidade e Sanções | Lúcio Costa

26/



A pré-campanha eleitoral ocupa lugar de relevância nas

reflexões que fazem partidos e pré-candidaturas sobre as eleições. O presente artigo dialoga com tais preocupações a partir da discussão sobre as possibilidades, proibições, contabilidade e sanções fixadas pela Lei das Eleições. Com base nas decisões do Tribunal Superior Eleitoral – TSE sobre a matéria.

Propaganda Eleitoral Antecipada e Pré-Campanha

Segundo a [Lei das Eleições](#), art. 36, “a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”. A realização de “pedido explícito de votos, entendido em termos estritos, caracteriza a realização de propaganda antecipada irregular” sujeita a sanção.

No entanto, ao mesmo tempo em que acolheu a redução do período e das formas de realização da campanha ao longo dos anos, o Direito Eleitoral tem consagrado a liberdade de expressão e assegurado a antecipação dos debates através da ampliação das possibilidades de divulgação no período anterior a realização das convenções partidárias. Veja-se:

Até as eleições anteriores a 2010 era total a proibição de propaganda antes do início do prazo legal de propaganda sendo permitida unicamente a propaganda intrapartidária dirigida à escolha de candidaturas e aprovação de coligações nas convenções partidárias.

Nas eleições de 2014, foram ampliadas as possibilidades de realização de propaganda na pré-campanha, sendo permitida a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e às expensas dos partidos políticos, para tratar de planos de governo ou alianças partidárias visando as eleições. Ademais, passou a ser lícita a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos e foi removida a proibição de menção a possível candidatura, vedado tão somente pedido de votos.

Em 2016, a pré-campanha foi consideravelmente ampliada, sendo possível a partir daí a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, além de diversos atos que podem ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, com a única restrição de não haver pedido explícito de voto.

Em 2018, foi incorporada a possibilidade de campanha de arrecadação prévia de recursos, a chamada *vaquinha eletrônica*.

Lei das Eleições e Pré-Campanha Eleições

Inicialmente cumpre salientar que a atual redação da Lei das Eleições consagrou uma ampliação das possibilidades de realização da pré-campanha. Conferiu maior segurança jurídica às decisões de partidos e candidaturas que podem decidir com maior precisão as situações em que há exercício legítimo do direito de divulgação de pré-candidaturas daquelas nas quais existe campanha eleitoral antecipada. Veja-se:

Dispõe a [Lei das Eleições](#):

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

Assim, é possível no período anterior a 16 de agosto realizar “menção à pretensa candidatura” e “a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos” vedado o pedido explícito de voto.

Resolução TSE n. 23.610 e Campanha Antecipada

Conforme a redação da Resolução n. 23.610, incorporadas as alterações realizadas pelo TSE, será considerada “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”, Art. 3º-A, [incluído pela Resolução nº 23.671/2021](#).

Pedido Explícito de Voto e Palavras Mágicas

O “pedido explícito de voto” não se limita ao uso de expressões como, por exemplo, “vote em mim”, “preciso de teu voto” ou “quero teu voto”, mas igualmente pode estar presente através de fórmulas outras.

Tanto assim que o TSE tem considerado que o pedido explícito de voto “pode ser identificado pelo uso de determinadas “palavras mágicas”, como “apoie” e “elejam”, Ac.-TSE, de 2.9.2021, no AgR-REspEl nº 060006586; de 14.11.2019, nos ED-AI nº 060003326 e, de 30.10.2018, no AgR-REspe nº 2931. Daí que, se recomenda que tais expressões sejam evitadas nas manifestações de pré-candidaturas.

Pedido de Voto em Aplicativos de Mensagens Pessoais

O TSE em algumas situações entendeu que “o pedido explícito de voto” não bastaria para configurar a prática de campanha antecipada eis que, tal rogo teria sido realizado em ambiente restrito de aplicativo de mensagens como, por exemplo, WhatsApp ou Telegram. Nestes casos a comunicação não se destinaria ao público, mas apenas aos participantes do grupo e, que estaria protegida pela garantia da liberdade de expressão, REsp n. 13351/SE, 15/08/2019.

De notar que, em tese, a articulação profissional de inúmeros grupos para envio de mensagens criadas por profissionais da comunicação com pedido explícito de voto pode configurar propaganda antecipada e abuso de poder.

Pedido Expresso de Não Voto

É de salientar que da mesma forma como é vedado o pedido expresso de voto é igualmente irregular o pedido explícito de, por assim dizer, *não votos*, ou seja, a propaganda negativa em que se roga não votar a tal ou qual eventual candidatura, Ac.-TSE, de 25.11.2021, no AgR-REspEl nº 060002747.

Possibilidades da Pré-Campanha

Após fixar, como analisado anteriormente, a possibilidade de “*menção à pretensa candidatura*”, a “*exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos*” e vedar o pedido expresso de voto – positivo ou negativo – a Lei das Eleições dispôs um rol de condutas permitidas na pré-campanha quais sejam:

Programas, Encontros, Debates na Rádio, Televisão e Internet

É regular a participação de filiados (as) a partidos políticos ou de pré-candidatos (as) em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na Internet. Nos espaços antes referidos é possível a exposição de plataformas e projetos políticos. Em relação às emissoras de rádio e de televisão há o dever de conferir tratamento isonômico.

Em relação a debates na Internet, o TSE entende que há possibilidade de realização, em qualquer época, de debate na Internet, com transmissão ao vivo, sem a condição imposta ao rádio e à televisão de tratamento isonômico entre os candidatos, Ac.-TSE, de 16.6.2010, na Cta nº 79636.

Divulgação de Posicionamento sobre Questões Políticas

É facultada a pré-candidata e ao pré-candidato divulgar suas opiniões sobre temas políticos inclusive em redes sociais, *blogues*, sítios eletrônicos pessoais e aplicativos.

Encontros, Seminários ou Congressos

A realização das atividades acima referidas, deverá obrigatoriamente dar-se em ambiente fechado, às expensas dos partidos e destinar-se a tratar da organização dos processos eleitorais, da discussão de políticas públicas, dos planos de governo ou das alianças partidárias visando as eleições.

De notar que se o “*discurso realizado em encontro partidário, em ambiente fechado, no qual filiado (a) manifesta apoio à candidatura de outro não caracteriza propaganda eleitoral antecipada*”, mas que, no entanto, “*sua posterior divulgação pela Internet, contudo, extrapola os limites*”, Ac.-TSE, de 16.11.2010, no R-Rp nº 259954.

A divulgação das atividades referidas poderá ser realizada pelos instrumentos de comunicação intrapartidária, ou seja, as ferramentas de comunicação destinadas aos filiados e filiadas e simpatizantes

Prévias Partidárias

É facultado aos partidos a realização de prévias e a distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados (as) que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos e pré-candidatas.

Divulgação de atos de parlamentares e de debates legislativos

A divulgação de debates e atos legislativos não constituem propaganda eleitoral antecipada sempre que nos materiais que os divulguem inexistir pedido de voto.

Reuniões da Sociedade Civil e Meios de Comunicação

É possível que, às expensas de partido político, sejam realizadas 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.

De notar que, os eventos acima referidos se destinam a promover a divulgação de ideias, objetivos e propostas partidárias, ou seja, são **a)** atividades realizadas às expensas do partido e, **b)** para divulgação partidária e, a tal desiderato devem ser submetidas as candidaturas.

Cobertura dos Meios de Comunicação

Os atos antes arrolados como possibilidades de atividades de pré-campanha “*poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet*” art. 36-A, Lei nº 9.504/1997.

Pedido de Apoio e Divulgação da Pré-Candidatura

De ressaltar que, conforme a Lei das Eleições em todas as atividades acima elencadas “*são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver*”, § 2º, art. 36-A, Lei nº 9.504/1997.

Pré-Campanha e Impulsioneamento de Conteúdo na Internet

A Lei das Eleições veda a realização de propaganda eleitoral paga na Internet, excetuado o impulsioneamento de conteúdos, desde que devidamente identificada e contratada por partidos, candidaturas e coligações bem como proíbe a propaganda contratada por pessoa física, art. 57-C e, art. 57-B, IV, b. As vedações antes referidas se destinam a coibir a propaganda eleitoral, ou seja, aquela realizada a partir de 16 de agosto, por candidatura devidamente registrada e na qual há pedido explícito de voto.

Ocorre que, as disposições acima referidas não devem ser aplicadas ao que a Lei das Eleições não considera como sendo propaganda eleitoral como, por exemplo, “*o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver*” realizado nos estritos termos do art. 36-A da Lei das Eleições.

Desta forma, somente se existir propaganda eleitoral antecipada ter-se-á vedação ao impulsioneamento realizado por pré-candidatura.

Em 2019, o TSE em processo no qual se discutia a existência de propaganda antecipada realizada através da rede social Facebook decidiu, sendo relator o Ministro Barroso, que:

“Na ausência de conteúdo eleitoral, ou, ainda, de pedido explícito de votos, de uso de formas proscritas durante o período oficial de propaganda e de qualquer mácula ao princípio da igualdade de oportunidades, deve-se afastar a configuração de propaganda eleitoral antecipada ilícita, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997?”.

Em agosto de 2021, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que a pessoa que contrata diretamente impulsioneamento de conteúdo em redes sociais para divulgar sua pré-candidatura a cargo público não pratica propaganda eleitoral antecipada irregular, processo n. 0600079-64.2020.6.17.0092.

Resolução TSE n. 23.610 e Impulsioneamento

Nos termos da redação vigente na Resolução TSE n. 23.610 “*o impulsioneamento de conteúdo político-eleitoral, nos termos como permitido na campanha também será permitido durante a pré-campanha, desde que não haja pedido explícito de votos e que seja respeitada a moderação de gastos*”, art. 3º-B, [incluído pela Resolução nº 23.671/2021](#).

Assim, consideradas a norma e decisões do TSE sobre a matéria se recomenda: **a)** Seja a divulgação de pré-campanha limitada ao “*pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver*” e, a veiculação do posicionamento político da pré-candidata (o); **b)** Eventual contratação de impulsioneamento seja realizado pelo CPF da pré-candidata (o) com pagamento feito em seu nome e, **c)** Os gastos com impulsioneamento sejam realizados sem demasias tendo em conta as possibilidades financeiras daquele que contrata e os gastos médios com impulsioneamento praticados por outras pré-candidaturas de porte e perfil semelhante.

Vaquinha Eletrônica

A Lei das Eleições, § 3º, art. 22-A, autorizou a realização da chamada *vaquinha eletrônica* ao possibilitar que partidos e pré-candidaturas arrecadem a partir de 15 maio do ano das eleições através de empresa previamente cadastrada no TSE recursos os quais, no entanto, serão disponibilizados para utilização somente depois de homologado registro, obtido CNPJ e aberta conta bancária específica para campanha eleitoral.

Campanha de Divulgação da Vaquinha

Em relação a divulgação da *vaquinha eletrônica* o TSE se manifestou no sentido que “*os postulantes aos cargos eletivos em 2018 estão proibidos de pedir votos durante a divulgação dessa modalidade de arrecadação, e também devem observar as regras de propaganda eleitoral na Internet previstas na Lei das Eleições*”, Consulta n. 060023312.

Assim, devem as pré-candidaturas atentarem para que a divulgação da *vaquinha eletrônica* seja realizada conforme a natureza do instituto – instrumento de arrecadação – e, não como forma de divulgação e pedido de apoio para pré-candidatura

Práticas Vedadas na Pré-Campanha

Estabelecidas as possibilidades legais de realização de propaganda na pré-campanha é adequado fixar quais são as condutas vedadas nesta fase da disputa eleitoral. Vejamos:

Comícios e Atividades Assemelhadas

No período anterior a 16 de agosto é considerada propaganda eleitoral antecipada a realização por pré-candidaturas de atividades assemelhadas a comícios, notadamente aquelas feitas em locais abertos e mediante ampla convocatória.

Transmissão ao Vivo de Prévias Partidárias e Profissionais de Comunicação no Exercício da Profissão

Igualmente, é vedada a “*transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias, sem prejuízo da cobertura dos meios de comunicação social*” assim como o pedido de apoio a pré-candidatura por parte de “*profissionais de comunicação social no exercício da profissão*”, § 1º e § 3º, art. 36-A, Lei 9504/97.

Pré-Campanha e Uso de Meios Proscritos na Campanha

O TSE ao julgar processo, REsp de n. 0600028-80.2018.6.00.0000, no qual se debatia sobre a existência de suposta propaganda eleitoral antecipada realizada por meio de *outdoor*, sendo relator o Ministro Edson Fachin, decidiu que “*a despeito da licitude da exaltação de qualidades próprias para o exercício de mandato ou a divulgação de plataformas de campanha ou planos de governo, resta caracterizado o ilícito eleitoral quando o veículo de manifestação se dá pela utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda*”.

Conforme o Ministro, “*a interpretação do sistema de propaganda eleitoral aponta ser incompatível a realização de atos de pré-campanha que extrapolem os limites de forma e meio impostos aos atos de campanha eleitoral*”.

Posteriormente o TSE se manifestou no mesmo sentido, ou seja, que “*a regra permissiva do art. 36-A da Lei das Eleições não legitima, em período de pré-campanha, a veiculação de propaganda por formas e meios proscritos durante o período eleitoral*”, REspe nº 06002273, 09/04/2019 e Agravo de Instrumento nº 7786, 25/06/19.

Resolução TSE n. 23.610 e Meios Proscritos de Propaganda na Pré-Campanha

A redação vigente da Resolução n. 23.610 passou a considerar como campanha antecipada, portanto, sujeita a multa, a veiculação de propaganda que “*veicule conteúdo eleitoral em local vedado ou por meio, forma ou instrumento proscrito no período de campanha*”, art. 3º-A., [incluído pela Resolução nº 23.671/2021](#).

Meios e Locais Proscritos

De salientar que, sendo vedada na pré-campanha a utilização de meio, forma ou local proscritos durante a campanha eleitoral sujeita-se a sanção a pré-candidatura que veicule propaganda 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*” eis que, nestes “*é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados*”, [Lei nº 9.504/1997, art. 37, caput](#)).

No mesmo sentido é também vedada na pré-campanha a realização de atividade que “*perturbe o sossego público, com algazarra ou abuso de instrumentos sonoros ou sinais acústicos, inclusive aqueles provocados por fogos de artifício*”, art. 22, Resolução TSE n. 23.6010, [Redação dada pela Resolução nº 23.671/2021](#)

Conteúdo Proscrito

Igualmente, é de referir que **é vedada na pré-campanha** – como o é na campanha eleitoral – a **difusão de propaganda** “*que veicule preconceitos de origem, etnia, raça, sexo, cor, idade, religiosidade, orientação sexual, identidade de gênero e quaisquer outras formas de discriminação, inclusive contra pessoa em razão de sua deficiência*”; que **propague** “*guerra, de processos violentos para subverter o regime, a ordem política e social; que provoque animosidade entre as Forças Armadas ou contra elas, ou delas contra as classes e as instituições civis*”; que **realize** “*incitamento de atentado contra pessoa ou bens*”; que **promova** a “*instigação à desobediência coletiva ao cumprimento da lei de ordem pública*” e, que “*implique oferecimento, promessa ou solicitação de dinheiro, dádiva, rifa, sorteio ou vantagem de qualquer natureza*”; “*por meio de impressos ou de objeto que pessoa inexperiente ou rústica possa confundir com moeda*”; “*que prejudique a higiene e a estética urbana*”; “*que caluniar, difamar ou injuriar qualquer pessoa, bem como atingir órgãos ou entidades que exerçam autoridade pública*”; “*que desrespeite os símbolos nacionais*” e, “*que deprecie a condição de mulher ou estimule sua discriminação em razão do sexo feminino, ou em relação à sua cor, raça ou etnia*”.

Em síntese, o meio, a forma e o conteúdo proscritos na campanha eleitoral também o são na pré-campanha.

Finanças da Pré-Campanha: Pagamento e Contabilização dos Gastos



Antes do início do processo eleitoral somente os partidos políticos podem

realizar pagamentos das despesas realizadas no período de pré-campanha. Daí que, gastos realizados no período de pré-campanha deverão ser registrados na contabilidade do partido sendo prestadas contas por ocasião da prestação de contas da agremiação.

Convém nesta quadra recordar que os partidos prestam tanto, contas partidárias quanto, apresentam ao Juízo Eleitoral contas dos valores arrecadados e gastos nas campanhas eleitorais.

Os gastos relativos a pré-campanha sendo realizados às expensas dos partidos deverão ser contabilizados exclusivamente na prestação de contas partidária e, não por ocasião de serem apresentadas as contas das candidaturas.

Na prestação de contas partidária poderão ser inscritos como gastos realizados na pré-campanha eleitoral, a título exemplificativo, as seguintes despesas: a) Despesas decorrentes da realização de encontros, seminários ou congressos; b) Gastos efetuados com material de divulgação para filiadas e filiados; as despesas com realização de prévias partidárias – incluído aí a confecção de material informativo para a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa –, aluguel de espaço para a realização de debates entre os pré-candidatos.

De repisar que, inexistindo candidaturas registradas o pagamento o gasto realizado na pré-campanha deverá ser quitado e contabilizado pela agremiação partidária.

As despesas realizadas por parlamentares para a divulgação na pré-campanha de sua atividade serão assumidas pelos mesmos sendo, portando, desnecessário que destes custos preste contas o partido político.

Propaganda Eleitoral Antecipada: Responsabilidade e Sanção

A prática de propaganda eleitoral antecipada, ou seja, feita antes de 16 de agosto por pessoa que não possui o devido registro de candidatura homologado pela Justiça Eleitoral e, portanto, CNPJ e conta bancária de candidatura enseja ao beneficiário (a) *“quando comprovado o seu prévio conhecimento, à multa no valor de R\$ 5.000,00 a R\$ 25.000,00, ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior”*, § 3º, art. 36, Lei das Eleições.

Pré-Campanha: Abuso de Poder Político e Econômico

Ademais de que seja a pré-campanha realizada mediante o uso de recursos discursivos e instrumentos de propaganda lícitos é necessário observar que a mesma se dê observado o *“respeito ao alcance das possibilidades do pré-candidato médio”*, ou seja, não poderão as atividades de propaganda de uma determinada pré-candidatura em muito exceder as práticas doutros (as) concorrentes.

Ao analisar controvérsia sobre pré-campanha na qual se discutia sobre os limites da pré-campanha o TSE afirmou que *“a ampla divulgação de ideias fora do período eleitoral, a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos não configuram propaganda extemporânea, desde que não envolvam pedido explícito de voto”*, REspe nº 5124, 18/10/2016.

No entanto, ainda que se trate de propaganda de pré-campanha feita em conformidade com o disposto ao art. 36-A da Lei das Eleições poderá a amplitude da divulgação realizada dar origem a prática do abuso de poder.

Nesse sentido, o TSE já decidiu ainda que *“a propaganda eleitoral antecipada massiva, mesmo que não implique violação explícita a este artigo, pode caracterizar ação abusiva, sob o viés econômico, a ser corrigida por meio de ação própria”*, RO nº 060161619, 10/12/2019.

De registrar que, no caso de abuso de poder ter-se-á como consequência, caso procedente a ação, o cancelamento de registro, cassação de mandato eletivo e perda dos direitos políticos do beneficiário (a).

- **Lúcio Costa** é advogado.

Compartilhe nas redes: