

# **INFRAÇÕES RELATIVAS À PROPAGANDA ELEITORAL: ANISTIA DAS PENALIDADES PECUNIÁRIAS**

**Denise Vinci Tulio**

Procuradora Regional da República no Distrito Federal

**SUMÁRIO:** Introdução. Infrações relativas à propaganda eleitoral segundo a legislação vigente. Projetos de lei de anistia: uma apreciação crítica. Considerações finais.

## **INTRODUÇÃO**

As últimas leis eleitorais têm, sistematicamente, previsto mecanismos que visam a reprimir o uso desleal dos meios de comunicação em favor de candidatos a cargos políticos em detrimento de outros candidatos ou da lisura do processo eleitoral. Esse uso abusivo é traduzido em manipulação da vontade popular mediante o uso ilegal do rádio, jornal e televisão. Às vezes as empresas jornalísticas, emissoras de rádio ou televisão pertencem aos candidatos infratores; outras vezes essas empresas encontram-se sob o domínio de parentes ou pessoas íntimas, com as quais os candidatos mantêm estreitos vínculos ou relacionamento, fatores que certamente facilitam o uso abusivo dos meios de comunicação durante as eleições.

A repressão tem por escopo assegurar, tanto quanto possível, a igualdade de condições na concorrência aos cargos públicos, que devem ser preenchidos mediante escolha popular, porque modernamente essa escolha é fortemente influenciada pela mídia. Diante da influência que a mídia exerce sobre o público com capacidade para votar, a justiça eleitoral tenta impedir que os candidatos com maior poder aquisitivo ou facilidades de acesso às empresas de comunicação sejam privilegiados em relação àqueles que não se encontram na mesma posição.

A base da repressão legal consiste na definição das infrações e das correspondentes penalidades, entre as quais se destacam as multas pecuniárias – foco do presente trabalho. Aqui é fundamental lembrar a clássica lição de Hans Kelsen, que caracteriza o direito como uma ordem coativa dotada de sanções.<sup>1</sup> A falta de sanção ou o relaxamento dela, no domínio eleitoral, anularia ou reduziria a motivação dos agentes para realizar a conduta explícita ou implicitamente prescrita: não abusar dos meios de comunicação.

O artigo apresenta e discute propostas legislativas de anistia de multas eleitorais, que tramitaram no Congresso Nacional<sup>2</sup>, revelando a convicção de que a anistia, distante de qualquer escopo social para beneficiar a poucos,<sup>3</sup> será um retrocesso do sistema.

## **INFRAÇÕES À PROPAGANDA ELEITORAL SEGUNDO A LEGISLAÇÃO VIGENTE**

O regime de infrações aborda a propaganda dissimulada ou indireta e a explícita. Quanto à primeira, a Lei nº 9.504/94 veda às emissoras de rádio e televisão “transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção”<sup>4</sup> a partir do dia 1º de agosto do ano da eleição. A sanção correspondente é a multa, devida pela emissora, no valor de 20 a 100 mil UFIR. A pena, duplicada em caso de reincidência, será aplicada sem prejuízo da perda, pelo partido ou coligação, do tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente. A penalidade da perda do tempo também é duplicada a cada reincidência.<sup>5</sup> Pela sua importância, a propaganda indireta, sob várias formas, é retomada adiante.

<sup>1</sup> Teoria Pura do Direito, 4ª edição da versão portuguesa, pp. 60-62, Coimbra, 1976.

<sup>2</sup> O artigo estava prestes a ser concluído quando o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 81, de 1999 (nº 934/99 na Câmara dos Deputados) que “Dispõe sobre anistia de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral em 1996 e 1998.” O texto, no entanto, não mereceu a sanção presidencial, conforme veto publicado no DO-I de 22 de dezembro de 1999, pp. 199/200. A possibilidade da anistia ser implantada persiste caso o veto presidencial seja derrubado.

<sup>3</sup> Segundo a revista “Época”, edição nº 84 de 27dez99, p. 21, o projeto visava beneficiar dez governadores, 69 deputados federais e 20 senadores.

<sup>4</sup> Art. 45 § 1º.

<sup>5</sup> O dispositivo em apreço apanhou também a atividade de apresentador de televisão, suprindo lacuna incompreensível, até então existente na legislação eleitoral.

A propaganda eleitoral explícita é proibida antes de 5 de julho do ano da eleição.<sup>6</sup> A norma não distingue entre propaganda gratuita ou paga. Daí a proibição se aplica independentemente da onerosidade da propaganda. A questão foi discutida em caso julgado pelo T.R.E. do Paraná, o qual mereceu lúcido comentário de Luis Sérgio Langowski, Procurador Eleitoral naquele Estado.<sup>7</sup>

A propaganda subliminar, indireta, ou disfarçada sob roupagem de entrevistas e notícia de fatos ligados aos futuros candidatos recebeu do legislador descrição pormenorizada. Os candidatos favorecidos são geralmente aqueles que já detêm cargo público e que, por isso, têm mais chances de verem sua fala e/ou imagem transmitida em período eleitoral. Quando isso acontece, o desequilíbrio é flagrante em relação aos demais candidatos, que arduamente tentam conquistar o voto popular. Sob pesadas sanções, a Lei Eleitoral<sup>8</sup> proíbe as seguintes condutas das emissoras de rádio e televisão, no curso da sua programação ou noticiário:

I. Transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que há manipulação de dados;

II. 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;

III. Veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representados;

IV. Dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V. Veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

---

<sup>6</sup> Art. 36.

<sup>7</sup> Langowski, Luis Sérgio, 'in' Paraná Eleitoral nº 31, jan/mar 1999, p. 22.

<sup>8</sup> Art. 45.

VI. Divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

A sanção aos preceitos acima estabelecidos é igualmente pesada: vinte a cem mil UFIR, duplicada em caso de reincidência, também sem prejuízo da perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente, dobrada a cada reincidência.

O legislador poderia ter adotado penalidade mais branda. Uma faixa de 5.000 a 20.000 UFIR parecia mais adequada às condutas que se pretendia coibir.<sup>9</sup>

Toda pena excessiva tende a gerar dificuldades na sua aplicação. A falta de proporcionalidade com a conduta que se pretende reprimir pode determinar a injustiça da penalidade, tornando-a desconforme com a idéia fundamental de Direito e Justiça. O resultado é a recusa da sua aplicação por juízes e tribunais. Assim registra a prática. Inspirados na equidade, os magistrados buscam nos casos concretos justificativas para a conduta praticada.

Sanção pecuniária menor, como sugerido, teria deixado os magistrados em posição mais confortável para aplicar as penalidades pecuniárias. Ao adotar penalidade pesadíssima, o legislador desafiou o escrúpulo judicial. Não obstante, apesar de excessivas, as multas chegaram a ser aplicadas, certamente naqueles casos mais graves, estando hoje em curso as respectivas execuções. Mas a reação à cobrança não tardou. Há nada menos do que 5 (cinco) projetos de leis atualmente em curso, visando a anistiar as multas aplicadas nas últimas eleições. Essa iniciativa não surpreende, mas desaponta a todos<sup>10</sup> quantos arduamente buscam a correta aplicação da lei e zelam pela liberdade do eleitor na escolha de seus candidatos.

---

<sup>9</sup> Nesse sentido apresentamos sugestão ao Deputado Carlos Apolinário, relator do projeto que, ao final, se transformou no texto da Lei 9.504/97.

<sup>10</sup> Vale registrar o bom combate de juízes e membros do Ministério Público.

## PROJETOS DE LEI DE ANISTIA: UMA APRECIÇÃO CRÍTICA

Vários projetos de leis, com previsão de vigência a partir da publicação, tinham por escopo tornar a anistia uma realidade.<sup>11</sup> Um dos projetos, aprovado no Senado Federal em data de 13.05.99<sup>12</sup>, além de anistiar “os débitos decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar nas eleições realizadas nos dias 4 e 15 de outubro de 1998” (art. 1º), perdoa igualmente “os débitos resultantes das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, a qualquer título, em decorrência de infrações praticadas pelo período de 7 de abril a 25 de outubro de 1998” (art. 2º), não favorecendo, entretanto, candidatos eleitos. Outro projeto<sup>13</sup> “concede anistia das multas eleitorais aplicadas aos Partidos Políticos, candidatos e veículos de comunicação durante as eleições de 1996.”

A pretendida anistia, em ambos os Projetos de Lei, é ampla, abrangendo as multas aplicadas em decorrência de quaisquer ilícitos eleitorais, previstos na legislação em vigor, e atingindo não apenas os candidatos, como os Partidos Políticos e veículos de comunicação. Nos termos dos Projetos, portanto, a anistia alcançará não somente as multas aplicadas no decorrer das últimas eleições, como também aquelas aplicadas nas eleições de 1996. As justificativas apresentadas, no entanto, são pouco convincentes.

Não se há de dizer que a referida anistia é da tradição na legislação brasileira.<sup>14</sup> As Leis n. 8744, de 09 de dezembro de 1993, e a Lei 9274, de 07 de maio de 1996 restringiram-se a anistiar apenas débitos de eleitores que deixaram de votar, bem assim, a última delas, débitos de membros das mesas receptoras que não atenderam às convocações. A referência a tais leis não pode ser pano de fundo para alegada tradição no Direito Eleitoral Brasileiro de se anistiar débitos de candidatos, partidos políticos e veículos de comunicação que tenham infringido a legislação eleitoral.

---

<sup>11</sup> Projeto de Lei n. 934-A/99 (n. 81/99 do Senado Federal), ao qual estão anexados os Projetos de Lei n. 2590/96, 4850/98 e 158/99, da Câmara dos Deputados e, finalmente, Projeto de Lei n. 1075/99.

<sup>12</sup> PL 934/99.

<sup>13</sup> PL 1975/99, art. 1º.

<sup>14</sup> Essa afirmação é do Senador Gerson Camata, no PL 934/99 (nº 81 SN), referindo-se à anistia das multas aplicadas com base nas Leis 8.0744/93 e 9.274/96.

Afirma-se<sup>15</sup>, ainda, que a aplicação do art. 45 da Lei 9.504/97, ante a possibilidade de reeleição, representou elemento de desequilíbrio entre candidatos, porque tornou praticamente impossível a ação das oposições na maioria dos Estados brasileiros. Assevera-se que, de regra, a propaganda institucional dos Governos Estaduais não era considerada opinião favorável a candidato, enquanto que a crítica ao Governo era quase sempre tomada como opinião contrária ao candidato, levando à aplicação das multas.

À parte as respeitadas opiniões, deve-se proscrever a insinuação nelas inscritas, de que as decisões do Poder Judiciário se deram de forma atabalhoada. Cada conduta foi detidamente analisada, em processo devidamente submetido ao contraditório, e no qual o infrator pode exercer ampla defesa. Todas as decisões tomadas pelos juízes de primeiro grau, ademais, foram oferecidas à revisão do Tribunal Regional Eleitoral sediado em cada Estado. Tendo sido observado o devido processo legal, a aplicação das multas atrai para si o traço da razoabilidade formal e material. A presença desse elemento de razoabilidade autoriza concluir que tais multas são devidas.

Parece atraente dizer que esse ou aquele projeto de lei busca o equilíbrio na propaganda eleitoral, tornando-a mais justa em face do instituto da reeleição.<sup>16</sup> Os parlamentares têm uma compreensão toda particular sobre o sentido de equilíbrio e de justiça no regime da propaganda eleitoral. A busca desse sentido, coibindo, por exemplo, a propaganda institucional no período eleitoral, talvez melhor servisse a dignidade da vontade popular.

As justificativas, quando existem, parecem uma negação ao fim que inspirou a legislação passada a criar a sanção.<sup>17</sup> Certa justificativa<sup>18</sup> inicia

---

<sup>15</sup> A afirmação é continuação da opinião do mesmo senador, Gerson Camata.

<sup>16</sup> Essa é uma observação do Senador Camata com o qual outros senadores fazem coro.

<sup>17</sup> O Projeto de Lei n. 2590/96, de autoria do Deputado Maurício Najar, propunha a anistia relativamente aos fatos definidos como crime no art. 344 do Código Eleitoral, sem apresentar qualquer justificativa. O Projeto de Lei n. 158/99, de autoria do Deputado Jorge Wilson, previa anistia para “*as multas oriundas de infrações cometidas à legislação eleitoral durante o período de propaganda eleitoral*”, sem explicitar as razões da proposta. Quanto ao Projeto de Lei n. 4850/98, as justificativas eram praticamente idênticas às do Projeto de Lei n. 1075/99, eis que de autoria do mesmo Deputado Federal, Sr. Ciro Nogueira.

<sup>18</sup> PL 4850/98, Deputado Ciro Nogueira.

reconhecendo que a previsão de multas pecuniárias funciona como freio relativo às condutas que podem corromper ou distorcer o processo eleitoral democrático. Mas nela se aduz que "o fogo das paixões provocado pelas disputas eleitorais, é ínsito ao verdadeiro debate democrático.... No entanto, uma vez passado o pleito, a normalidade institucional exige que sejam apagadas as disputas, o que não será possível se houver desdobramentos judiciais longos e penosos". Argumenta-se, ainda, que decorridos mais de três anos do pleito de 1996, não se justifica que o Estado continue exigindo o pagamento das multas impostas naquelas eleições, porque "o tempo, que age sobre o ordenamento jurídico, faz com que se deva perdoar atos pretéritos quando estes não constituírem crimes mais graves."

O respeito que a opinião do parlamentar merece não impede que se lhe aponte o equívoco. As multas não são aplicadas aos infratores da legislação eleitoral pelos debates apaixonados, mas pelo uso indevido dos meios de comunicação com o objetivo de veicular propaganda ilícita, conforme definido na lei eleitoral. Os processos judiciais em que são apuradas as infrações não refletem disputas de candidatos entre si, razão pela qual nenhuma relevância tem a anistia nestes casos, no sentido de promover eventual pacificação social.

O decurso do tempo, por si, não parece tornar menos justificável a cobrança, pelo Estado, das multas eleitorais aplicadas nos pleitos que se sucedem a cada dois anos. A demora pode ser um defeito do sistema de cobrança. Uma falha não pode justificar outra. Tampouco o valor da multa afasta a relevância da cobrança. Conforme dados revelados pelo Banco do Brasil, a pedido da Procuradoria Geral Eleitoral, o montante das multas arrecadadas no mês de outubro de 1998 atingiu a cifra de apenas R\$ 86.068,33 (oitenta e seis mil, sessenta e oito reais e trinta e três centavos), o que não pode ser considerada uma quantia elevada em termos de receita, se considerada a dimensão dos pleitos nacionais.

Decerto, não é a grandeza da penalidade pecuniária o mais importante. A relevância a considerar é o elemento impunidade que a aprovação dos projetos de lei em discussão acabará por gerar. Todos os cidadãos, eleitores, e seus representantes parlamentares alimentam a

expectativa de que a lei seja cumprida, e de que aqueles que a elas não se submetem sejam punidos. Refletindo esse sentimento, vale trazer à colação as palavras de um membro do *Parquet*:<sup>19</sup> “Democracia se faz com eleições, e eleições são um patrimônio do povo. Todos devem fiscalizar as campanhas e o processo eleitoral. E cobrar punição exemplar para os que foram encontrados em culpa. Só assim haverá justiça nas urnas. Só assim haverá respeito e predominância da vontade do povo”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos termos do Projeto de Lei, a anistia soa como um prêmio àqueles cidadãos que, no afã de conseguir votos a qualquer preço, violaram a lei. Eles detêm a esperança, não tão infundada, de que a condenação pelo Poder Judiciário pouco importa diante do beneplácito do Poder Legislativo. Isso alimenta a convicção de que vale a pena violar a lei. Ora, isso é contra o interesse público e um convite oficial à impunidade.<sup>20</sup>

Os cidadãos precisam aprender a lição de que aqueles que transgridem as leis serão efetivamente punidos, sob pena de incentivar-se a prática de atos ilícitos. Não é judicioso que o Congresso Nacional se transforme em mentor desse incentivo, emprestando o seu aval aos projetos de leis mencionados. Convolar o projeto em lei significará a vitória da imoralidade sobre o escrúpulo. Mais do que isso, a aprovação retira dos magistrados e membros do Ministério Público o estímulo pela vigilância

---

<sup>19</sup> Maia, Luciano Mariz, “A Justiça e a Vontade do Povo”, artigo que integra sua obra “O Cotidiano dos Direitos Humanos”, Editora Universitária, João Pessoa, 1999, p. 222.

<sup>20</sup> No veto, registrou-se que a anistia ampla do art. 2º do Projeto “não foi suficientemente esclarecida.” A falta de “motivação política ou social” para respaldar a anistia contraria o interesse público. O art. 1º do Projeto, “a par de encontrar precedente na legislação pátria,” argumentou-se, “poderá gerar, pela reiteração de normas legais de anistia com o mesmo fundamento, falsa idéia de impunidade, desestimulando o cidadão a cumprir seu dever constitucional de votar e de, se convocado, atender ao chamado do Poder Judiciário. Assim, a concessão de anistia de tamanha amplitude poderá ser um estímulo a atos lesivos ao processo eleitoral e aos padrões igualitários que o norteiam, decorrente da presunção de impunidade que adviria de, em parte, reiterado e, na totalidade, perigoso precedente legal concessivo do benefício.” (Ver Nota 3).



da regularidade e preservação dos pleitos eleitorais.<sup>21</sup> Em grande parte, o trabalho desenvolvido em cada eleição refere-se ao exame de questões de propaganda eleitoral ilícita.

Se a intenção é desregulamentar, isto é, tornar lícitas as condutas descritas pela lei como infrações eleitorais, que se defenda tal postura abertamente perante a sociedade, ostentando-se motivação política ou social suficientemente convincente para retirar-se da lei os dispositivos que punem a propaganda eleitoral ilícita.<sup>22</sup> O que não parece razoável é determinar a movimentação de todo o aparelho Judiciário, demandando horas de trabalho dos representantes ministeriais e membros da magistratura (que poderiam estar-se dedicando a outros misteres, igualmente relevantes), para, ao final, jogar-se por terra todo o trabalho desenvolvido, exonerando os infratores à conta de uma esdrúxula anistia.<sup>23</sup> Se a consolidação do processo democrático é necessária, a sociedade não precisa da anistia das penalidades pecuniárias, que em nada contribuirá para o aprimoramento do processo eleitoral brasileiro. Se os ilustres representantes do povo meditarem sobre essas questões, não se inquietarão com o veto presidencial.

---

<sup>21</sup> Outra não é a razão por que o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo e o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná posicionaram-se contra a aprovação do projeto de lei de autoria do Senador Gerson Camata. Igual postura se viu adotada na XIV Reunião do Colégio de Presidentes dos Tribunais Eleitorais do Brasil, realizado em agosto último, na cidade de Curitiba/PR. A decisão do TRE/PR de manifestar-se publicamente contrário à aprovação do referido projeto de lei foi tomada na Sessão realizada em 21.06.99.

<sup>22</sup> Obviamente não é isso que se deseja. A supressão dos mencionados dispositivos representaria claro prejuízo à igualdade de oportunidades que requer o processo eleitoral realmente democrático.

<sup>23</sup> Ainda segundo as razões do veto, “a anistia de parte da condenação, apenas a relativa aos débitos, nos crimes em que há pena cominada de privação de liberdade, afasta-se do conceito tradicional de anistia, o esquecimento do passado, como era chamado entre os gregos ou o esquecimento de determinadas infrações criminais - a *lex oblivionis* dos romanos – constituindo-se em nova modalidade do instituto, uma vez que o esquecimento do Estado não apaga o fato, mas apenas parte de sua conseqüência. Ora, a pena de multa não deve ser imputada ao fato ou ela é devida. Se ela não deve ser imputada, cabe alteração legal nesse sentido; se ela é devida mas o Poder Público resolve não aplicá-la, em virtude da anistia, é necessária motivação política e social para isso, sem o que o benefício será em prol do indivíduo e não da coletividade, ou seja, não será propriamente anistia.” (Loc. Cit.).