

A PROPAGANDA POLÍTICA ELEITORAL E OS 'CENTROS SOCIAIS'.

MARCOS RAMAYNA

A propaganda pode ser **conceituada** como forma de difundir, multiplicar e alargar a atividade política desenvolvida nas campanhas.

Identifica-se **historicamente** a propaganda dos tiranos, pela formação de três elementos: a) discurso demagógico; b) embelezamento das cidades, despertando o sentimento de orgulho do povo da região; e c) atitudes de impacto.

Nota-se que, na democracia grega, a propaganda estava baseada nas condições pessoais do orador e nas retóricas.

Em Roma, ela passou a ser exercida de forma mais institucional, originando-se uma formação de partidos políticos com estatutos e ideologias. As conquistas territoriais eram divulgadas como formas de propaganda política.

No período da Inquisição, foi tratada como verdade religiosa, dando-se publicidade aos castigos.

Vários fatores sociais, militares, religiosos e econômicos influenciaram as propagandas políticas ao longo da história, mas não podemos esquecer as sábias palavras do filósofo JEAN BAUDRILLARD, ou seja, a propaganda é uma forma de venda, é uma técnica de influenciar a opinião pública.

JOÃO CAMILO DE OLIVEIRA TORRES (A Propaganda Política, página 17, Universidade de Minas-Gerais, 1965) citando BARTLET (La Propaganda Política, página 15, Buenos Aires), apresenta um conceito: "um intento de influir em la opinión y la conducta de manera especial la opinión y conduta sociales- em tal forma que lãs personas que adopten lãs opiniones y conductas indicadas, lo hagan sin realizar em si mismas busqueda alguna defintina de razones"

A propaganda exerce uma magia que já levou povos e Nações ao extremo. Incindíveis são a propaganda e a informação, que deve dar conhecimento da verdade, mas nem sempre seus objetivos são puramente alcançados.

Surgem como fatores importantes o *slogan* e o símbolo, assim como imagens, cores, retratos e aspectos da publicidade moderna que acabam por formatar a propaganda política, seja ela eleitoral ou partidária.

Fala-se em **contrapropaganda** como uma forma de atacar as teses do adversário, desmontando os temas, utilizando técnicas de pormenores dúbios

da vida privada, o que poderá gerar ofensas à honra e o direito de resposta (art. 58 da Lei nº 9.504/97), inclusive em alguns casos a análise do tipo penal da calúnia, difamação ou injúria (delitos previstos no Código Eleitoral, arts. 324 a 326).

Alguns **elementos** fazem parte da propaganda em geral e também se aplicam ao tipo eleitoral, tais como: a) **superficialidade**; b) **volubilidade**; e c) **jogo dos grandes interesses**.

Esses três elementos, quando estão reunidos, podem fraudar as ideologias e os programas dos partidos, conduzindo o eleitorado ao **erro político**.

Toda propaganda é de responsabilidade dos partidos políticos e dos candidatos. Aqui vige a solidariedade, defluente dos princípios eleitorais.

A propaganda legítima, normal e hígida é aquela que garante as liberdades políticas e o pluralismo político como formas naturais de alternância do poder dentro de uma sociedade. Não se manipula a propaganda em busca do poder absoluto, intangível e vitalício, por ser ele essencialmente transitório e o manipulante ser um dia o próprio manipulado.

Deve-se garantir ao eleitor uma formação de opinião eleitoral livre em face dos assuntos discutidos nas propagandas eleitorais.

As liberdades de expressão e opinião, além de serem direitos fundamentais, asseguram a plena realização da propaganda regular.

PROPAGANDA POLÍTICA ELEITORAL

Conceito

Trata-se de espécie de propaganda que tem a finalidade precípua de divulgar ideias e programas dos candidatos. É a oportunidade que a legislação eleitoral atribuiu ao candidato para exteriorizar o símbolo real do mandato representativo e partidário.

O Egrégio TSE, assim já decidiu:

... ato de propaganda eleitoral é aquele que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício da função pública... (Ac. 15.732/MA, DJ de 07.05.99, Rel. Min. Eduardo Alckmin).

Como se verifica, a propaganda política eleitoral sempre se sujeitou a variações legislativas que ora traduzem avanços ou retrocessos como foi, por exemplo, a Lei Falcão – Decreto-Lei nº 1.538, de 14 de abril de 1977. Historicamente esta norma jurídica foi considerada um retrocesso alterando o Código Eleitoral no capítulo sobre propaganda.

Atualmente a preocupação de resguardo da igualdade nas eleições por propagandas não abusivas atinge dimensões de efetivo desgaste ao Poder Público, especialmente quando o aspirante a mandatos eletivos faz tráfico de influência e abuso do poder político para se lançar na sucessão política eleitoral,

que longe de ser natural e meramente competitiva, se vale de subterfúgios, dinheiro e prestígio dentro da Administração Pública caracterizando condutas proibidas não necessariamente tipificadas pela Lei nº 9.504/97 (art. 73), pois praticadas em anos anteriores ao pleito eleitoral, mas que, sem dúvida, estimulam e se efetivam em indevida e até ilícita ingerência na estrutura do Estado para mover-se em prol desta possível pré-candidatura.

As reiteradas violações contam com ineficazes meios de coibição do abuso do poder político em ano anterior ao da eleição, gerando uma impunidade fomentada e sedutora, a ponto de estimularem a prática sucessiva do abuso na utilização indevida da estrutura funcional e administrativa em geral da máquina pública.

Assim que termina uma eleição, já se está prevenindo a sucessiva e se utilizando de meios espúrios de desvio do patrimônio público em prol de possíveis aspirantes a candidatos.

Neste cenário de ferimento inequívoco do regime democrático, faz-se necessária a instituição de ferramentas jurídicas capazes de punir e inibir a continuidade destas práticas, utilizando-se atualmente a representação com base na violação ao art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/97 e medidas inominadas, mas que ainda assim são insuficientes para efetivar uma verdadeira punição.

A visão de proteção da eleição futura deve ser contemplada pelo legislador de forma axiológica e dentro de um equilíbrio de proteção máxima da Constituição da República e do próprio regime republicano que prevê a alternância dos titulares dos mandatos eletivos e de seu núcleo familiar.

Caminhamos para a interpretação de maior amplitude das normas constitucionais no universo eleitoral legislativo. As normas infraconstitucionais não são interpretadas em dissonância ou falta de equacionamento com a preservação verdadeira de um regime democrático de valorização das oportunidades e igualdades de candidatos.

Desta forma, podemos concluir que a expansão das práticas de abuso do poder político fora dos anos de eleição fará emergir na jurisprudência dos Tribunais Eleitorais a necessidade inadiável de controle eficaz e punitivo como rumo ideal de tutela da Constituição da República.

PROPAGANDA ILEGAL. UTILIZAÇÃO DOS DENOMINADOS 'CENTROS SOCIAIS' OU ESTABELECIMENTOS DE CLIENTELISMO ELEITORAL.

Os denominados "**Centros Sociais**", podem se personificar por sociedades, entidades e organizações. A forma jurídica camufla o ilícito.

Conceito. Trata-se de uma entidade que garante proteção aos eleitores, de um determinado partido político ou de mandatário eleitoral, pelo seu estado de pobreza, miséria e por diversas carências de necessidades básicas e condições econômicas.

O eleitor solicita os serviços de forma permanente ou temporária, sendo a assistência social de cunho eleitoral efetivada por instituições privadas,

vinculadas à religião ou leigas, mas que podem de alguma forma angariar recursos públicos.

A atividade desenvolvida organiza-se na forma de ações filantrópicas, ocupando o espaço do Estado e neutralizando-o na fomentação da política social, na medida em que favorece classes sociais específicas com a finalidade eleitoral manifestada direta ou indiretamente na conquista de votos, sem compromisso de continuidade e afetando até mesmo a preservação da isonomia ideal entre os participantes das campanhas políticas eleitorais.

É importante ressaltar que a Lei nº 12.034/09 foi omissa no enfrentamento da questão referente à criação, recursos e veiculação de propaganda nos estabelecimentos cujos gestores são candidatos aos mandatos eletivos, que se utilizam de serviços sociais nos anos não eleitorais e durante o período eleitoral praticando assistencialismo político e perpetuando-se nos mandatos eletivos, além de notabilizarem-se nas pesquisas eleitorais.

Firmamos a posição de que o “Centro Social” é uma forma de manutenção do subdesenvolvimento e a sagração da incompetência governamental. É uma forma de se negar a efetivação concreta de melhorias públicas para a população em determinadas regiões que se constituem em redutos e feudos previamente dominados, inclusive com a criação oportunista e o desmanche do estabelecimento clientelista nos anos de eleição, após o desfecho do resultado das urnas.

O fato de um candidato efetuar doações e prestar serviços, gerando a dependência eleitoral da população local através de: medicamentos, serviços de manicure, serviços da construção civil, prestação odontológica, especialização em cursos de informática, enfermagem etc., garante-lhe a possibilidade concreta de vitória na eleição, além de ser um forte meio de manutenção do fiel eleitorado para as eleições vindouras, sendo inegável o abuso do poder econômico e político pela fomentação da desigualdade nas campanhas eleitorais associado à captação ilícita de sufrágio.

Transmuda-se a arte da política numa forma de bem-estar dos deserdados e em visível clientelismo com a compra e venda dos votos previamente ajustados, pois, mesmo sem a necessidade de uma publicidade mais evidente, o benfeitor feudal eleitoral já pode se intitular antes da proclamação do resultado das urnas como dono do corpo social de eleitores. Trata-se de fremente forma de diminuição das instituições democráticas e da República.

É inegável e realidade dos “Centros Sociais” e a formação de uma dependência amargurada do eleitor na troca ilícita do voto, quando se vê compelido, sem saber ao certo a verdadeira razão de sua pobreza, a votar na manutenção do estado de coisas em que vive. Sem saída. Sem perspectivas. Alimenta-se do próprio voto e inocentemente abala a República Democrática.

Indicamos certas sugestões legislativas como medidas iniciais e preventivas com o intuito de gradualmente extirpar este tipo de prática eleitoreira. Trata-se de uma pródroma sugestão legislativa, mas que servirá para se estabelecer um controle ou mapeamento dos estabelecimentos.

É necessária a inclusão na legislação eleitoral desse fato social que atinge gradualmente o regime democrático na liberdade plena e convicta do eleitor, especialmente os mais humildes. Desta forma, protege-se o voto livre e o equilíbrio nas campanhas eleitorais, além de se estimular uma igualdade de chances ou oportunidades aos demais competidores das campanhas eleitorais.

No art. 11, § 1º, da Lei nº 9.504/97, é necessário inserir o inciso com a seguinte redação:

XI – O pleiteante a cargos eletivos deve informar à Justiça Eleitoral por declaração e certidão do Registro Civil das Pessoas Jurídicas e da Junta Comercial, se é sócio, proprietário, participante ou dirigente de serviços prestados por “Centros Sociais”, organizações não governamentais que recebam recursos públicos (ONG) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPI) na circunscrição do pleito.

a) Em caso positivo deve apresentar declaração específica à Justiça Eleitoral manifestando seu afastamento da aludida organização, entre o dia 05 de julho e a data das eleições, inclusive do segundo turno, se houver;

b) A declaração será feita de próprio punho pelo pleiteante a cargo eletivo especificando o tempo que exerce a função social, e comprometendo-se de imediato a não veicular propaganda de qualquer natureza no interior do estabelecimento, compreendendo a distância inferior à 200 (duzentos) metros do mesmo, inclusive por fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados, sob pena de incidência da multa prevista no parágrafo primeiro do art. 37 desta lei, independente de eventual aplicação do disposto nos arts. 30-A e parágrafos, e 41-A desta lei, e art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;e

c) Não será permitido o registro de candidatos que tenham organizado os “Centros Sociais” no prazo de 2 (dois) anos anteriores à data da eleição que pretende concorrer.

A observância é de alta relevância para a criação de um banco de dados controlado pela Justiça Eleitoral e Ministério Público, no âmbito da circunscrição do pleito, considerando a relação das fontes vedadas dos incisos X e XI do art. 24 da Lei nº 9.504/97.

Atualmente é possível incidir em certos casos específicos a figura do tipo penal do artigo 299 do Código Eleitoral e a captação ilícita de sufrágio, prevista como sanção civil eleitoral no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97, mas as múltiplas interpretações podem conduzir a ineficiência das medidas judiciais, pois o candidato pode não estar veiculando propaganda dentro do estabelecimento de forma ostensiva e grave.

Em alguns casos, a hipótese pode ainda configurar propaganda antecipada, quando realizada antes do dia 6 de julho do ano de eleição, artigo 36,§3º da Lei nº 9.504/97.

Por fim, a jurisprudência do C.TSE já está enfrentando o tema acima enfocado.

No caso do Recurso Ordinário nº 1.445/RS, TSE, Relator originário Ministro Marcelo Ribeiro, Redator para o acórdão Ministro Felix Fischer, assim ficou a Ementa:

RECURSO ORDINÁRIO. INELEGIBILIDADE. ABUSO DE PODER ECONÔMICO. MANUTENÇÃO DE ALBERGUES. CONCESSÃO GRATUITA DE BENS E SERVIÇOS. ALBERGUES. PROPAGANDA. POTENCIALIDADE. PROVIMENTO. 1. O abuso de poder econômico concretiza-se com o mau uso de recursos patrimoniais, exorbitando os limites legais, de modo a desequilibrar o pleito em favor dos candidatos beneficiários (Rel. Min. Arnaldo Versiani, RO 1.472/PE, DJ de 1º.02.2008; Rel. Min. Ayres Britto, REspe 28.387, DJ de 20.04.2007). 2. Não se desconsidera que a manutenção de albergues alcança finalidade social e também se alicerça no propósito de auxiliar aqueles que não possuem abrigo. Entretanto, no caso, não se está diante de simples filantropia que, em si, é atividade lícita. **Os recorridos, então candidatos, despenderam recursos patrimoniais privados em contexto revelador de excesso cuja finalidade, muito além da filantropia, era o favorecimento eleitoral de ambos** (art. 23, §5º, e art. 25 da Lei nº 9.504/97). 3. A análise da potencialidade deve considerar não apenas a aptidão para influenciar a vontade dos próprios beneficiários dos bens e serviços, mas também, seu efeito multiplicativo. Tratando-se de pessoas inegavelmente carentes é evidente o impacto desta ação sobre sua família e seu círculo de convivência. 4. Recurso ordinário provido. DJe de 11.09.2009 (noticiado no *informativo* nº 27/09).

Outrossim, conforme a decisão do C.Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro,

Ementa: RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. PROPAGANDA ELEITORAL EXTEMPORÂNEA. CARACTERIZAÇÃO. **INCLUSÃO DO NOME DE CANDIDATO A CARGO ELETIVO EM PROPAGANDA DE CENTRO DE SERVIÇOS SOCIAIS MANTIDO PELO REPRESENTADO. A SANÇÃO PECUNIÁRIA DEVE SER APLICADA AO RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DA PROPAGANDA.** Art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/97. Recurso desprovido (TRE/RJ, Recurso Eleitoral 13-2424. Acórdão 27.685. Rio de Janeiro – RJ, 14.10.2004, Relator Marlan de Moraes Marinho Junior, publicado em Sessão).

E ainda um julgado de 2010, cujo relator foi o Excelentíssimo Juiz Luiz Roberto Ayoub:

EMENTA: Recurso. Representação. Propaganda eleitoral extemporânea. Eleições 2010. Centro Social. Divulgação de nome, imagem e cargo eletivo. Princípio Iguatário. Violação. Desvio de finalidade. Promoção pessoal. Descaracterizada.

1 – A divulgação dos serviços prestados por intermédio de Centros Sociais há de ser feita, em ano eleitoral, de forma absolutamente dissociada de qualquer pretensão candidato à cargo eletivo, vez que a associação entre os serviços prestados e a imagem, nome e cargo do pretensão candidato, por óbvio, possui potencial de angariar votos, ante a natural simpatia da qual os Centros Sociais gozam junto à população beneficiada por seus serviços.

2 – Alusão subjetiva à figura do candidato associando-o à prestação de serviços gratuitos à população por intermédio dos Centros Sociais revela ato diverso de mera promoção pessoal, descambando para propaganda eleitoral, tendo em vista que induz o eleitorado a concluir por sua aptidão ao trato com coisa pública.

3 – Permitir a livre veiculação publicitária do nome e imagem de pretensos candidatos, associando-os a serviços prestados por Centros Sociais revela desequilíbrio em detrimento aos candidatos que não possuem tal possibilidade, fazendo incidir essa conduta em propaganda eleitoral que, se antecipada, merece a sanção prevista no § 3º do art. 36 da Lei nº 9.504/97, em privilégio à isonomia que se pretende no processo eleitoral.