

## O LIVRE EXERCÍCIO DA PROPAGANDA ELEITORAL ENQUANTO PRESSUPOSTO DOS DIREITOS POLÍTICOS FUNDAMENTAIS

Américo Ribeiro MAGRO <sup>1</sup>

Hugo Crivilim AGUDO <sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho analisa, a par de uma avaliação constitucional e principiológica, a pretensa natureza jurídica fundamental do direito ao livre exercício da propaganda eleitoral como mecanismo de convencimento lícito do eleitor, o que se afigurara corolário de vetores estruturantes do processo eleitoral, como o princípio democrático, o pluralismo político e, especialmente, o princípio da proteção da liberdade e fidedignidade do voto, do “in dubio pro suffragi” e da lisura das eleições. Ao assim classificar, e dar fôlego constitucional, a um princípio da liberdade da propaganda eleitoral como indissociável do pleno exercício dos direitos políticos, uma interpretação consentânea com o espírito da Lei Maior e do sistema de garantia dos direitos humanos (nos quais se insere a participação política) imporá conferir-lhe inequívoca intangibilidade legislativa, isto é, a prerrogativa, inerente a todo direito fundamental, de mínima restrição possível por qualquer via legal ou infralegal. Nesse contexto, pretendeu criticamente avaliar as alterações relativas à propaganda eleitoral implantadas pela via da chamada Reforma Eleitoral de 2015 na sede da Lei nº 9.504/97, perquirindo, especificamente a cada uma delas, se nasceram compatíveis com os citados preceitos e com o caráter jusfundamental do livre exercício da propaganda eleitoral, encarada esta como corolária dos direitos políticos assegurados constitucionalmente desde o regime de 1988 e internacionalmente por força dos tratados de direitos humanos dos quais a República é signatária.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Propaganda Eleitoral. Direitos Fundamentais. Fidedignidade do Voto. Reforma Eleitoral.

### 1 INTRODUÇÃO

Intenta este estudo defender, e fazer juridicamente comprovar, a natureza jurídica do direito ao livre exercício da propaganda eleitoral por candidatos a mandato eletivo e respectivas agremiações enquanto pressuposto indispensável

---

<sup>1</sup> Advogado. Bacharel em Direito e Pós-graduado em Interesses Difusos e Coletivos pela Toledo Prudente Centro Universitário. Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: americomagro@hotmail.com.

<sup>2</sup> Advogado. Bacharel em Direito e Pós-graduado em Interesses Difusos e Coletivos pela Toledo Prudente Centro Universitário. Pós-graduado em Direito Público pela Verbo Jurídico. E-mail: hugo\_crivilim@hotmail.com.

ao exercício dos direitos políticos, nisto considerando se tratar mecanismo por excelência de convencimento lícito do eleitor.

Nesse intento, tratou-se de questionar se o caráter fundamental dos direitos políticos – assegurados tanto no plano interno, por força da Constituição de 1988, quando no plano externo, a teor dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário – permite estender referida natureza jurídica de fundamentalidade ao exercício livre da propaganda eleitoral, bem como se a inerente proteção jurídica assegurada a direitos de tal quilate abrange objetivamente os diversos engenhos publicitários de que lançam mão tradicionalmente os atores do processo eleitoral.

Preliminarmente, porém, apresentar-se-á os contornos jurídicos do que se entende efetivamente por propaganda eleitoral, delimitando seu conceito, objeto, caracteres, espécies e sujeitos, bem como a disciplina que legalmente lhe apetece; tratando, ainda, de cindí-la da típica publicidade tradicional e da propaganda política em geral.

Quanto à metodologia utilizada, empregar-se-á no presente trabalho o (I) método histórico, mediante exposição da evolução do conceito de propaganda eleitoral; (II) método dedutivo, partindo-se de premissas gerais extraídas do Direito Constitucional, do Direito Eleitoral, bem como da teoria dos Direitos Fundamentais, para enfocar, interpretar e estudar o caráter jusfundamental da livre propaganda enquanto mecanismo de lícito convencimento do eleitor e exercício prático dos direitos políticos; e, por derradeiro, o (IV) método dialético, via do qual, através de um raciocínio lógico lastreado em princípios e teorias, partiu dos rudimentos da propaganda eleitoral à sua conformação aos princípios constitucionais insculpidos na Constituição da República, especialmente em relação ao princípio democrático, ao pluralismo e pluripartidarismo político, aos princípios de proteção a liberdade e fidedignidade do voto, isonomia ou igualdade entre candidatos e lisura das eleições, bem como do exercício de oposição e da alternância de poder

## **2. DA PROPAGANDA POLÍTICA E SUAS ESPÉCIES ELEITORAIS**

Etimologicamente, o termo propaganda deriva do latim *propagare*, o qual, como é de se esperar, equivale a propagar ou difundir; significando, pois,

“aquilo que é propagado” (AZEVEDO, 2010, p. 352). Em sua origem referia a uma técnica agrícola de plantio, só vindo a assumir o sentido atual – de propagação de informações – em 1622, com a fundação da *Congregatio de Propaganda Fide* (“Congregação para Propagação da Fé”), braço da Igreja Católica instituído pelo Papa Gregório XV para difusão da fé cristã em terras não-católicas (DIGGS-BROWN, 2011, p. 48).

Malgrado sua origem religiosa, a partir dos idos de 1790 – contemporaneamente ao próprio enfraquecimento do dogma católico sobre a produção do conhecimento cultural – o uso da palavra *propaganda* passou a ter conotações seculares, numa evolução contínua até a metade do século 19, quando seu sentido místico foi totalmente substituído pela atual acepção política – passando, então, a carregar também uma inegável, e inafastável, carga pejorativa

Nestes termos, a propaganda política distingue-se em quatro espécies distintas: partidária, intrapartidária, institucional e, finalmente, eleitoral.

Enquanto gênese do processo eleitoral, a *Propaganda Partidária* consiste na divulgação dos ideais, projetos e programas de partido político com vistas a exposição difusa de sua história, atuação, propostas e posicionamento sobre questões públicas de interesse nacional, de modo a aproximar-se do conhecimento público e favorecer o ingresso de novos simpatizantes (GOMES, 2016, p. 475).

De sua parte, entende-se como *Propaganda Política Intrapartidária* é a propaganda realizada *interna corporis* no âmbito partidário pelos filiados e postulantes à candidatura a cargo eletivo no interregno dos quinze dias anteriores à data da convenção partidária <sup>3</sup> para escolha dos candidatos, com o objetivo de convencer o colegiado que escolherá a composição das chapas a serem lançadas (JORGE et al, 2016, p. 289).

Apresenta, pois, finalidade diversa da chamada *Propaganda Institucional*, que, como regra, presta-se a divulgar de maneira honesta, verídica e objetiva os atos e feitos da Administração, tendo por mote o dever de informação pública e transparência. Com efeito, é da propaganda inconstitucional que trata o art. 37, § 1º da Lei Maior, ao dispor que “a publicidade dos atos, programas, obras,

---

<sup>3</sup> Convenção partidária consiste na reunião de filiados a determinado partido político com objetivo da escolha de candidatos em eleição majoritária e eleição proporcional, bem como a deliberação sobre a formação de coligações e sorteio dos números dos candidatos escolhidos (arts. 7º e ss., Lei 9504/97).

serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Por derradeiro – e sende este o foco do debate – tem-se a *Propaganda Eleitoral* como a espécie de propaganda política que visa, precipuamente, divulgar ideias e programas dos candidatos, sendo a oportunidade atribuída pela legislação eleitoral ao candidato para “exteriorizar o símbolo real do mandato representativo e partidário” (RAMAYANA, 2015, p. 536).

Em conceito próprio do Tribunal Superior Eleitoral – hoje já clássico – tem-se como “o ato que leva ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, mesmo que apenas postulada, a ação política que se pretende desenvolver ou razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais pato ao exercício da função pública” (Ac. 15.732/MA, j. em 07/05/99, Rel. Min. Eduardo Alckimin).

Trata-se, portanto, do meio por excelência de convencimento do eleitor para captação de seu voto e, como tal, sujeita a balizamentos – que, como de resto ocorre na disciplina eleitoral, são tanto de ordem legislativa quanto infralegal.

Em termos de legislação, está regulamentada nos arts. 240/256 do Código Eleitoral e, especialmente, nos arts. 36/41 da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), seriamente modificada por sucessivas reformas legislativas, em especial as introduzidas pelas Leis nº 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2014 e 13.165/2015 – estas, como é praxe em termos de legislação eleitoral, produto da tradição casuística de “lei para eleição”, caracterizada por sucessivas reformas legais cujo teor crescentemente restritivo revela mais uma preocupação com a opinião pública do que boa técnica legislativa propriamente dita.

## **2.1 Classificação da propaganda eleitoral**

Seguindo classificação de há muito, e habilmente, elaborada por J.J. Gomes (2015, p. 483/484), podemos classificar a propaganda eleitoral quanto (I) à forma, (II) ao sentido e (III) ao momento.

Quanto à forma, a propaganda pode ser: a) expressa, isto é, fácil e diretamente compreendida racionalmente, cujo teor é indubitável; ou b) subliminar, que consiste em “estímulos de conteúdo político-eleitoral inseridos em um discurso (ou em uma comunicação) que, porém, não são percebidos conscientemente pelos destinatários – tratando-se, em suma, de propaganda disfarçada ou ambígua quanto ao seu real sentido subjacente.

Quanto ao sentido, podemos classificar a propaganda em: a) positiva, na qual são exaltados os atributos, biografia e a imagem em geral de seu beneficiário, de modo a com ele identificar eleitor e colocá-lo sob o prisma favorável; ou b) negativa, que é a empregada com o fim de desqualificar dados candidatos oponentes, convencendo o eleitor de que estes não detêm as qualidades necessárias para o cargo em disputa, independentemente de tais deméritos serem ou não verídicos.

Por fim, quanto ao momento a propaganda eleitoral pode ser: a) tempestiva, se ocorrida no interstício em que a lei a autoriza sua propagação – isto é, do dia 16 de agosto do ano da eleição até o dia efetivo do pleito (art. 240, CF/88, art. 36, Lei 9.504/1997 e art. 7º, Lei 12.034/2009); b) irregular ou extemporânea, quando veiculada fora do período assinalado pela lei, sujeitando os responsáveis, incluso o beneficiário, às penas previstas no art. 36, § 3º da Lei nº 9.504/1997 (LE), correspondentes à prática de propaganda antecipada e que consiste em multa variável entre R\$ 5.000,00 a R\$ 25.000,00 ou equivalente ao custo do engenho utilizado, se superior.

### **3 DO EXERCÍCIO DA PROPAGANDA ELEITORAL ENQUANTO PRESSUPOSTO DE DIREITO FUNDAMENTAL**

Indispensável à plena estabilização da democracia, a propaganda eleitoral, na condição de espécie de manifestação política e instrumento de exercício da cidadania, se afigura autenticamente um direito fundamental. Vale, porém, antes de qualquer consideração a respeito, uma breve compreensão acerca dos direitos de tal quilate, sem pretensões de esgotar tão complexo tema.

### 3.1 Do problema conceitual dos direitos fundamentais e sua dupla concepção formal e material

Construir, com precisão, um específico conceito de direito fundamental, abstratamente considerado, é tarefa consideravelmente árdua. Muitas são as camadas conceituais a serem desbravadas pelo operador, que nesse processo semântico, não raro, acaba por perder-se em considerações gerais ou mesmo abandonar qualquer tentativa fiel de definição.

Antes de qualquer coisa, é preciso afirmar a opção pela terminologia *direitos fundamentais*, ao invés de *direitos humanos* ou *direitos do homem* – esta última, como alerta Bobbio (2004, p. 17), excessivamente vaga e que pode conduzir a definições sem utilidade, como a de que “os direitos humanos são os que cabem ao homem enquanto homem” ou como sendo aqueles “cujo reconhecimento é condição necessária para o aperfeiçoamento da pessoa humana”.

Pois bem. De início, tem-se que os direitos fundamentais são “posições jurídicas reconhecidas e protegidas na perspectiva do direito constitucional interno dos Estados” (SARLET et al, 2012, p. 266). A fundamentalidade destas posições decorre justamente por ser, simultaneamente, formal e material; ou seja, existe uma “especial dignidade e proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material” (CANOTILHO, 2002, p. 209).

No esteio da especializada lição de Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 74/75), a fundamentalidade formal está ligada ao direito constitucional positivo e resulta dos seguintes aspectos:

- a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, de tal sorte que – neste sentido – se cuida de direitos de natureza supralegal;
- b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), cuidando-se, portanto (pelo menos num certo sentido) [...] de direitos pétreos, muito embora se possa controverter a respeito dos limites da proteção outorgada pelo Constituinte [...];
- c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas (art. 5º, § 1º, da CF)

Doutro modo, em sentido material os direitos e garantias fundamentais “são, pois, pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana” (MENDES et al, 2012, p. 247). Por outra: a fundamentalidade material (ou em sentido material) implica análise do conteúdo dos direitos, isto é, “da circunstância de conterem, ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa humana” (MARINONI et al, 2012, p. 268).

No caso brasileiro, pode-se dizer que a Constituição de 1988 abraçou a fundamentalidade material, dada a cláusula aberta contida em seu art. 5, § 2º (“Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”) – a qual, emprestando conceituação de Juarez de Freitas, constitui uma “autêntica norma geral inclusiva” (1995, p. 206). Com efeito, por esta disposição se admite a abertura da Lei Maior a outros direitos, também fundamentais, embora não expressamente contemplados em seu texto, bem como àqueles direitos fundamentais que foram nela positivados, mas não se acham necessariamente incluídos no catálogo de seu Título II.

Em resumo, tem-se que a Carta de 1988 adotou uma “concepção materialmente aberta dos direitos fundamentais”, o que implica em uma não taxatividade no reconhecimento destes direitos. Aplica-se, assim, ao direito constitucional positivo brasileiro o princípio hermenêutico “*inclusio unius alterius ets exclusius*”, isto é, “na Constituição também está incluído o que não foi expressamente previsto, mas que implícita e indiretamente pode ser deduzido (SARLET, 2012, p. 79). Assim, resta que: (I) são formal e materialmente fundamentais os direitos e garantias contemplados no Título II da Constituição Federal; e (II) são materialmente fundamentais tanto os direitos e garantias previstos no corpo restante da Carta Maior, bem como os nela não positivamente previstos, mas que, por suas características, se possa extrair contarem com decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade e à posição ali ocupada pela pessoa humana.

### **3.2 Da caracterização da propaganda eleitoral como pressuposto para exercício dos direitos políticos fundamentais**

Em continuação à proposição do item anterior e amparado nas clássicas lições de Jorge Miranda (1993, p. 154 e ss.), resta que, além de possível o reconhecimento de direitos sociais fundamentais externos ao catálogo constitucional, sua falta de positivação expressa na Lei Fundamental não justifica eventuais restrições no campo das liberdades individuais, especialmente quando os direitos sociais em espécie se afiguram instrumentais para o exercício eficaz das liberdades individuais e para afirmação da igualdade material.

Na esteira disso, pode-se afirmar que também os denominados direitos políticos (ou direitos de cidadania) se encontram abrangidos pelo “princípio da abertura material do catálogo dos direitos fundamentais”, na medida em que “integram o rol do Título II e gozam da mesma dignidade fundamental material e formal” e, demais disso, “[...] encontram sua vertente direta no princípio democrático consagrado por nossa Carta (art. 1º, caput e incs. I, II e V)” (SARLET, 2012, p. 83).

Os direitos políticos, assim considerados, são mais do que direitos subjetivos, porque também manifestam, a exemplo dos demais direitos fundamentais, uma dúplici dimensão: objetiva e subjetiva. Com efeito, como aponta Néviton Guedes (in CANOTILHO et al, 2013, p. 661) “além de direitos subjetivos dos cidadãos individualmente considerados, também os direitos políticos revelam uma dimensão objetiva ao se apresentarem como princípios fundamentais da estruturação objetiva da ordem democrática e das ações do Estado”.

Assim explica o autor, com a didática de sempre:

[...] em sua dimensão objetiva, mesmo na ausência de interesses subjetivos concretos, os direitos políticos conformam, iluminam e restringem o significado de toda a ordem jurídica nacional e, como tal, vinculam não apenas os poderes públicos do Estado, como também os poderes privados. Em relação a eles, portanto, também se pode afirmar que, da compreensão que vinculam objetivamente os Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), impõem a todas as suas esferas não apenas um dever negativo de abster-se de intervenções inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais no âmbito de proteção das normas que asseguram direitos políticos, mas também se lhes impõe um dever positivo de tudo fazer e promover no sentido de conferir a máxima concretização e efetividade desses direitos, inclusive, repita-se, quando não se esteja diante de uma pretensão subjetiva do cidadão” (CANOTILHO et al, 2013, p. 661).

Em suma: dada sua condição essencial de direitos fundamentais, os direitos políticos condicionam e limitam, tanto positiva quanto negativamente, a possibilidade de intervenção estatal, em todos os seus níveis e funções (administração, legislação e jurisdição), no que tange ao âmbito de proteção das condutas por eles asseguradas (*idem*).

Graças a tais limitações ao poder do estado, resta que os direitos políticos se afiguram tanto como autênticos *direitos de prestação*, como quanto *direitos de defesa*, ambos a condicionar a própria autoreversibilidade do legislador.

Os direitos a prestação ou prestacionais (*Leistungsrechte*) são aqueles que exigem atuação direta do ente estatal para atenuar desigualdades, de modo a garantir base sólida para o futuro da sociedade que o sustenta; ao passo que os direitos de defesa “caracterizam-se por impor ao Estado um dever de abstenção, um dever de não interferência, de não intromissão no espaço da autodeterminação do indivíduo” (MENDES et al, 2012, p. 334).

Assim, enquanto, de um lado, os direitos de defesa prestam-se à proteção do cidadão individual em face de uma ação opressória do estado, os direitos a prestação, do outro, exigem atuação positiva do próprio ente estatal para concretizar efetiva igualdade entre todos os membros da sociedade.

Por outra: os direitos à proteção impõem uma conduta negativa ao Estado, impedindo sua ingerência na esfera particular dos cidadãos e, assim, assegurando as liberdades individuais; ao passo que os direitos prestacionais obrigam-lhe a uma atuação positiva, atenuando desigualdades sociais e, assim, propiciando o exercício de tais liberdades.

Especificamente quanto aos direitos políticos, resta que são, na tipologia dos direitos prestacionais, classificados como *direitos a prestação jurídica ou normativa (ou em sentido amplo)*, isto é, como aqueles direitos fundamentais cujo objeto se esgota na satisfação pelo Estado de uma dada prestação jurídica, seja pela emissão de normas jurídicas penais (direitos de proteção) ou de normas de organização ou procedimento (direito de participação na organização e procedimento). O objeto de tais direitos, portanto, é a normatização de um dado bem jurídico tutelado como direito fundamental (MENDES et al, 2012, p. 335).

Resta de qualquer modo afirmada a condição dos direitos políticos como direitos fundamentais de defesa e de prestação, vez que: exigem tanto uma postura negativa do Estado para permitir seu exercício, sem óbices indevidos ou

limitações, vez que inerentes à própria liberdade de expressão e manifestação do pensamento, bem como de participação no jogo democrático; bem como demandam que o mesmo ente estatal atue positivamente para, através do cumprimento da Constituição e da elaboração de leis e políticas de governo com ela alinhadas, garantir seu pleno e efetivo exercício, de modo igualitário.

A condicionante criada pelos direitos de defesa e prestação, assim sendo, acabam por limitar a própria capacidade do legislador, que não pode, a seu livre talante, dispor de leis que assegurem o pleno exercício das faculdades inerentes aos direitos políticos ou editar outras que resultem em sua limitação, sob pena de ficar configurado um *retrocesso social* – o que lhe é defeso, como veremos adiante.

De todo modo, dado que os direitos políticos gozam de evidente natureza jurídica jusfundamental, é básico que os meios de exercício de direitos de tal quilate recebam interpretação ampliativa, o que faz incluir em seu bojo o direito à livre propaganda eleitoral – que é, ao mesmo tempo, calcada em prerrogativas fundamentais como a liberdade da manifestação do pensamento e no direito à informação (vide itens 4.2.4 e 4.2.5), bem como por se afigurar indispensável à regularidade do processo eleitoral e, ao cabo, à própria saúde do regime democrático.

Com efeito, inclui-se o desembaraçado exercício da propaganda eleitoral na tutela garantida pelo art. 220 da Constituição Federal, pelo qual “a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição”.

Como aponta Arthur Luis Mendonça Rollo (2012, p. 306):

A propaganda eleitoral [...] é fundamental à estabilização do regime democrático e ao pleno exercício da cidadania. Democracia e cidadania são valores inerentes à sadia qualidade de vida, tendo em vista que em regimes não democráticos são cerceados os direitos e garantias fundamentais e as liberdades, em prejuízo da vida em sociedade. Restringir a propaganda eleitoral implica restringir o exercício da cidadania e a participação popular nos destinos da nação, fazendo que a pessoa tenha de se sujeitar ao império do Estado, sem ter faculdade de acesso ao poder.

A propaganda eleitoral é assim fundamental à saúde da democracia e ao exercício da cidadania na medida em que permite o exercício adequado do direito de sufrágio – pressuposto basilar do regime democrático –, na medida em que é

através dela, e de seus engenhos, que o cidadão faz o necessário “performance filter”, esclarecendo-se a respeito das plataformas, programáticas e ideológicas, de todos os candidatos e agremiações, bem como tomando conhecimento dos defeitos e eventuais desvios dos postulantes – o que só se afigura possível mediante divulgação de suas ideias e do debate entre elas, a serem propiciadas, justamente, pelo exercício da propaganda.

A lógica subjacente é incrivelmente simples: quanto mais informação tiver o eleitor à sua disposição, melhor e mais responsável será sua escolha. Assim o fazendo, o eleitor informado não dependerá, doravante, da tutela hierárquica de algum ente estatal superior, a se arrogar mais sábio ou capaz de escolher pelos seus submissos, como fazem, infelizmente, alguns agentes do processo eleitoral brasileiro.

Como bem resume Arthur Rollo (2012, p. 306):

Não existe escolha de bons representantes sem o amplo conhecimento dos candidatos, das suas qualidades, dos seus defeitos e das suas propostas. Quanto mais informado estiver o eleitor, menos dependerá a sociedade da intervenção do Estado. Se a vontade do eleitor, livre e consciente, for colhida pelas urnas, não haverá por que a Justiça Eleitoral intervir.

Considerando, destarte, que a propaganda eleitoral é pressuposto para exercício dos direitos políticos – compartilhando, portanto, o traço de fundamentalidade – resta que as alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015 no bojo da chamada “Reforma Eleitoral de 2015”, bem como as introduzidas pela Lei 12.891/2013 que, pelo princípio da anualidade (art. 16, CF/88), passaram a se aplicar, por se afigurarem demasiadamente restritivas acabam por impedir o adequado gozo de tais direitos, caracterizando, assim, um autêntico retrocesso social que não se pode admitir. É o que se verá a seguir.

### **3.3 Do princípio da proibição do retrocesso social**

Partindo da lapidar definição de J. J. Gomes Canotilho (2002, p. 338), o princípio da proibição/vedação do retrocesso social (ou princípio de contrarrevolução social ou da evolução reacionária), derivado do princípio da democracia econômica e

social, apregoa que o núcleo essencial dos direitos sociais já concretizados e efetivados por força de medidas legislativas deve ser reputado como constitucionalmente garantido; afigurando-se, pois, inconstitucionais quaisquer políticas ou medidas que, sem permitir esquemas alternativos ou compensatórios, acabem por, na prática, revogar ou aniquilar pura e simplesmente este núcleo essencial.

Pauta-se, assim, na ideia de que os direitos sociais e econômicos, uma vez conquistados em certo grau de realização, passam a constituir, ao mesmo tempo, uma garantia institucional e um direito subjetivo dos governados.

O reconhecimento desta proibição aos direitos a prestação acaba por impor um limite jurídico ao legislador e, na mesma medida, obriga o estado em geral a perseguir políticas compatíveis com os direitos concretos e as expectativas subjetivas dos governados; de tal maneira que “a violação do núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada ‘justiça social’” (idem).

Ao assim se impor, a vedação ao retrocesso social implica numa autêntica limitação à capacidade de autorreversibilidade do legislador, na medida que uma vez consagradas, concretamente, as prestações sociais, delas o poder legiferante não pode se livrar sem permitir mecanismos compensatórios ou alternativos à sua supressão<sup>4</sup>. Nessa linha, os direitos sociais já conquistados no ordenamento assumem o caráter de autêntica irreversibilidade em face de avanços legislativos que pretendem a ameaçar sua existência.

Vale dizer: os direitos fundamentais sociais, quando concretamente efetivados no plano infraconstitucional, assumem o status de direitos subjetivos a determinadas prestações sociais e, simultaneamente, o de garantias institucionais; de modo que não mais se encontram na esfera disponibilidade do legislador, sob pena de, na sua violação, restar infringido o *Princípio da Proteção da Confiança* – o qual, a seu turno, “implica a inconstitucionalidade de todas as medidas que inequivocamente venham a ameaçar o padrão de prestações já alcançado” (SALET, 2012, p. 374).

---

<sup>4</sup> Tal posição, porém, não é unânime. Manoel Afonso Vaz (1996, 9. 383 e ss.), dentre outros, critica a tese da irreversibilidade ao defender que a reserva da Constituição implica obrigatoriamente em preservar a autonomia do legislador em matéria que a própria Lei Maior não reservou, e nem poderia reservar, o conteúdo material.

Emprestando excelente definição de Cristina M. M. Queiroz (2002, p. 152), tem-se que a irreversibilidade dos direitos fundamentais já efetivados assume a função de “guarda de flanco” desses direitos e suas pretensão; gerando, por consequência, uma fenômeno de “densificação dos direitos fundamentais”.

Longe de apenas vincular o legislador, a vedação do retrocesso também justifica a atuação positiva da jurisdição constitucional para salvaguarda dos direitos fundamentais já conquistados pela sociedade. Como explicam Luis Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos (2003, p. 39):

[...] o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio em seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.

Como explica Lênio Streck (2009, p. 53) ao assim fazê-lo o Judiciário, mediante o controle de constitucionalidade das leis, acaba por “servir como via de resistência às investidas dos Poderes Executivo e Legislativo, que representem retrocesso social ou a ineficácia dos direitos individuais ou sociais”. Assim explica o venerável jurista:

[...] a Constituição não tem somente a tarefa de apontar para o futuro. Tem, igualmente, a relevante função de proteger os direitos já conquistados. Desse modo, mediante a utilização da principiologia constitucional (explícita ou implícita), é possível combater alterações feitas por maiorias políticas eventuais, que, legislando na contramão da programaticidade constitucional, retiram (ou tentam retirar) conquistas da sociedade (*idem*).

Dada a importância que tem conquistado ao fio dos anos no exercício da jurisdição constitucional, o princípio da proibição do retrocesso social encontrou aceitação no âmbito de cortes constitucionais no mundo todo. À guisa de exemplo, o Tribunal Constitucional de Portugal já adotou a tese de inconstitucionalidade de atos normativos por violação à vedação de retrocesso:

[...] Os direitos sociais traduzem-se para o Estado em obrigação de fazer, sobretudo de criar certas instituições públicas (sistema escolar, sistema de segurança social, etc.). Enquanto elas não forem criadas, a Constituição só pode fundamentar

exigências para que se criem; mas após terem sido criadas, a Constituição passa a proteger a sua existência, como se já existissem à data da Constituição. As tarefas constitucionais impostas ao Estado em sede de direitos fundamentais no sentido de criar certas instituições ou serviços não o obrigam apenas a criá-los, obrigam-no também a não aboli-los uma vez criados. Quer isto dizer que a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para se transformar (ou passar também a ser) numa obrigação negativa. O Estado, que estava obrigado a actuar para dar satisfação ao direito social, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada ao direito social (TC – Tribunal Constitucional de Portugal – Acórdão nº 39/1984, Processo nº 6/1983 – Rel. Cons.º Vital Moreira – DJU 19.12.2002).

Também o Conselho Constitucional da França é longeva adepta da aplicação do princípio; reconhecendo-o, porém, sob rubrica de “efeito cliquet” (*effet cliquet*) para designá-lo. Como explica o então Conselheiro Luís Manoel César Nunes de Almeida, do Tribunal Constitucional de Portugal:

[...] o Conselho Constitucional francês inaugurou a jurisprudência do denominado *effet cliquet* precisamente no domínio das liberdades fundamentais, na sua decisão DC 83-165, de 20 de Janeiro de 1984, considerando que não é possível a revogação total de uma lei, em tais matérias, sem a substituir por outra que ofereça garantias com eficácia equivalente [...]. E só bastante mais tarde veio, num caso (DC 90-287, de 16 de Janeiro de 1991, in Louis Favoreu, Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1993, págs. 432 e segs.) a admitir que o referido *effet cliquet* pudesse ainda operar no âmbito dos direitos económicos e sociais, não sem que a doutrina se tenha interrogado sobre essa extensão [...] (Tribunal Constitucional de Portugal – Acórdão nº 509/2002, Processo nº 768/2002 – Rel. Cons.º Luís Nunes de Almeida – DJU 19.12.2002).

Na mesma linha, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem acolhido, ainda que reservadamente, a vedação do retrocesso como argumento de inconstitucionalidade, conforme se vê do voto do em. Ministro Celso de Mello por ocasião da ADI 3.105-8/DF:

[...] a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional, impedindo, por conseqüência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses – de todo incorrente na espécie – em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais (STF – ADI 3.105-DF – Rel. Min. Cezar Peluso – DJU 18.08.2004).

Resta, portanto, plenamente aceite, e viável, o argumento de inconstitucionalidade de leis e atos normativos que, atingindo posições jurídicas já asseguradas no plano infraconstitucional, suprimam ou diminuam o exercício de

direitos fundamentais sem criar vias alternativas ou compensações à sua supressão. Isto posto, entende-se aqui que semelhante retrocesso sucedeu com a reforma política de 2015 no que atine à propaganda eleitoral e, dado o “efeito cliquet”, certas de suas medidas não compatíveis com o ordenamento constitucional.

### **3.4 Análise crítica da “Reforma Eleitoral De 2015”: Pontos de Retrocesso Social**

Como já dito, a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 alterou consideravelmente a Lei das Eleições, impactando, sobremaneira, a disciplina da propaganda eleitoral.

Sua origem legislativa foi o Projeto de Lei nº 5735/2013 da Câmara dos Deputados, de autoria de um Grupo de Trabalho constituído pela Presidência da Casa, coordenada pelo Deputado Cândido Vaccarezza (então PT-SP). Com o objetivo de promover ajustes à legislação eleitoral, os parlamentares responsáveis justificam a reforma sob as premissas de: a) simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral; b) evitar a judicialização excessiva do processo eleitoral; e c) fortalecer a participação popular no processo eleitoral.

Além da Reforma de 2015, a campanha eleitoral já teve sua dinâmica direta, e duramente, afetada pela “minirreforma eleitoral de 2013”, encabeçada pela Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013 e que, conforme entendimento do Tribunal Superior Eleitoral em Consulta, não se aplicou às eleições gerais de 2014, em razão do princípio da anualidade eleitoral (TSE, CTA nº 100075, Rel. Min. João Otávio de Noronha).

Tem-se, portanto, que a logística da campanha eleitoral nestas últimas eleições municipais de 2016, assim como aos pleitos vindouros, foi severamente alterada por ambas as reformas, e nem sempre para o melhor.

#### **3.4.1 Da persistência de “lei para eleição”**

Antes de estabelecer qualquer análise quanto aos pontos mais restritivos das reformas, convém expor uma primeira crítica que, por não se mostrar inteiramente jurídica, mas política, deve ser preliminarmente apresentada: tratou-se da questão da aplicabilidade da Lei nº 13.165/2015 já para as eleições municipais de 2016.

Com efeito, seguindo-se friamente a disposição constitucional quanto à anterioridade eleitoral (art. 16, CF/88), foi imperioso já adotar a reforma para o pleito último, uma vez que a lei em questão entrou em vigência mais de um ano antes das eleições de 2015. Todavia, se hermeneuticamente não há óbice, politicamente a imediata aplicação da lei para campanha eleitoral que ocorreu há menos de 06 meses da sua efetiva vigência se mostrou desarrazoado, na medida em que não permitiu aos atores do processo eleitoral adaptar-se inteiramente às suas várias modificações, em grande parte restritivas.

Convinha, pois, ao Congresso Nacional postergar a efetiva aprovação do projeto, a fim de que se pudesse criar ambiente adequado de transição entre o antigo regramento eleitoral e o próximo. A isso se acresça o fato de que as modificações introduzidas pela Lei 12.891/2013 já então se aplicariam; de modo que, a convivência simultânea de duas reformas, de uma só vez, foi demasiadamente excessiva ao espírito da campanha, cuja lógica já acostuada estava à legislação anterior.

A situação, não bastasse, foi ainda mais agravada, porque se tratou de eleições municipais, porquanto diretórios municipais e respectivos candidatos, na maioria dos casos, não gozam do arsenal, recursos ou orientações adequadas para efetiva realização de campanha. Deveras, à exceção das capitais, a realidade nacional relativamente aos candidatos municipais é severa e persiste a mais bovina ignorância quanto a real lógica da lei.

No entanto, assim não se procedeu. Partidos e candidatos, em sua maioria com recursos e conhecimentos limitados, foram forçados, literalmente, a “engolir” inúmeras modificações ao processo eleitoral de uma só vez.

Este tipo de expediente – vênha dada, contraproducente – só reforça a manutenção daquela tradição casuística de “lei para eleição”, caracterizada por sucessivas reformas legais cujo teor crescentemente restritivo revela mais uma preocupação com a opinião pública do que boa técnica legislativa propriamente dita.

E se isto não fosse por si só bastante, conte-se ainda que por via da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, o Supremo Tribunal Federal declarou “a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais”, o que também impactou, sobremaneira, o exercício das atividades de campanha já para as eleições de 2016.

Conviveu-se, assim, com um caótico cenário em que não uma, mas basicamente três grandes séries de alterações foram introduzidas, imediatamente, no cenário eleitoral; sem que um mínimo cenário de transição entre as regras anteriores e a nova realidade do processo eleitoral fosse oportunizado – o que, vênia dada, ofende letra a letra o princípio da não-surpresa.

### **3.4.2 Avaliações pontuais relativas à propaganda eleitoral**

Anteriormente à reforma, a Lei Eleitoral fixava como *dies a quo* para realização de propaganda eleitoral o dia 5 de julho do ano da eleição – o que por si foi mudança muito bem vinda por corrigir imprecisão reinante no Código Eleitoral, cujo art. 240 então admitia a propaganda de candidatos “após a respectiva escolha pela convenção”, sem considerar que estas podem se realizar em dias distintos, desde que em período legal previamente assinalado (que atualmente é de 20/07 a 05/08 do ano eleitoral, cf. art. 8º, LE).

No entanto, com o advento da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, a propaganda eleitoral só passou a ser permitida a partir do dia 15 de agosto e, a rigor, até a véspera da eleição, o que evidencia redução no tempo de campanha em 45 dias – basicamente, em suma, caiu pela metade o tempo destinado aos candidatos para veiculação de propaganda eleitoral, o que impacta sobremaneira em sua capacidade, e possibilidade, de convencimento do eleitor.

Com efeito, o exercício da propaganda eleitoral é indispensável para a divulgação de qualquer candidatura e captação legítima dos votos do eleitor, tanto que seu período de divulgação, posteriormente ao registro e até a véspera do pleito, é denominado, para emprestar definição do então Min. Ayres Brito, de “micro processo eleitoral” ou “período crítico”, tão grave sua importância.

Não há justificativa plausível que justifique tamanho retrocesso, senão um movimento teimoso, e demagógico, de restrição à atividade política.

E não bastasse a absoluta revogação de basicamente metade da campanha eleitoral, os engenhos de propaganda eleitoral ficaram severamente limitados.

Como já adiantado, o novo art. 37 da Lei das Eleições veda terminantemente a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados.

Tem-se, assim, um cenário mais grave que o da legislação anterior, na medida em que a Lei 11.300/2006, que pautava a redação do dispositivo, vedava apenas o emprego de pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados – vedações que em si já se justificavam para preservação da regularidade meio ambiente urbano.

No entanto, com as Leis 12.891/2013 e 13.165/2015 o que se vê é o aumento desproporcional da restrição aos mecanismos da propaganda eleitoral. Basta ver que, ao nominar expressamente os artifícios de propaganda que veda, a lei é expressamente casuística.

Atualmente, o que admite a lei, num raro exemplo de permissividade, é a utilização de mesas de distribuição de material de campanha, o que, francamente, tem mínima utilidade se comparado ao que anteriormente permitia a Lei 12.034/2009.

Não bastasse a restrição absoluta no que tange aos bens públicos, também quanto aos particulares a reforma não foi menos espartana. Como já explicado em capítulo anterior, impõe o art. 37, § 2º da LE, com redação dada pela Lei 13.165/2015, que nos bens particulares a veiculação de propaganda eleitoral está limitada à colocação de adesivo ou papel que não exceda a meio metro quadrado e não contrarie a legislação eleitoral.

Tem-se, mais uma vez, um autêntico retrocesso social em termos de veiculação da propaganda eleitoral, uma vez que nova lei restringe excessivamente as dimensões da propaganda em comparação ao que permitia, anteriormente, a Lei nº 12.034/2009, a admitir, então, a utilização de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições não superiores a quatro metros quadrados.

Comparando ambos os limites, vê-se que excedeu o legislador quanto às dimensões permitidas de propaganda, reduzindo, basicamente, três vezes menos o que era admitido em pleitos anteriores. Redução tão brusca e grave, como procedido, ofende o princípio da proporcionalidade em suas submáximas de adequação e necessidade, porquanto a restrição é demasiadamente onerosa e, nestes termos, é tal modo rigorosa que não atinge o fim a que se destina, qual seja a igualdade entre candidatos (STUMM, 1995, p. 293).

Ainda no que tange à propaganda gratuita no rádio e televisão, a Lei nº 13.165/2015 acaba por enfraquecer a própria figura do vereador, na medida em que, diversamente do que permitia anterior a lei das eleições, dá apenas aos candidatos a prefeito o direito à exposição da propaganda em bloco.

Com efeito, atualmente o art. 47, § 1º, VI confere apenas aos prefeitos o direito à veiculação de propaganda em bloco, de segunda a sábado, das 07 às 07h10 e das 12h às 12h10 no rádio e das 13h às 13h10 e 20h30 às 20h40 na televisão, deixando aos vereadores apenas à propaganda em inserções de 30 a 60 segundos, ao longo da programação diária entre 05h às 00h00 – e, mesmo nestas, na proporção de 60% do tempo para candidatos a prefeito e os 40% restantes aos postulantes à vereança (VII).

Suprimiu-se absolutamente, assim, o direito de veiculação de propaganda em bloco pelos candidatos a vereador às terças e quintas-feiras, qual o permitira o antigo art. 47, VII da Lei 9.504/97. Note-se, ainda, para ambos os casos, uma redução de mais de vinte minutos no tempo da propaganda gratuita, o que já se afigura prejuízo evidente.

Por fim, tem-se que a despeito de todas as reservas implementadas pelas reformas eleitorais, tem-se, vênha dada, que o resultado almejado pelas leis não será ao cabo atingido.

Na proposição do PL nº 5735/2013, os parlamentares responsáveis justificam a reforma sob o argumento de que pretende ela simplificar, desburocratizar e dar transparência ao processo eleitoral; b) evitar a judicialização excessiva do processo eleitoral e fortalecer a participação popular. No entanto, a despeito do incremento das restrições à propaganda eleitoral, as campanhas eleitorais nacionais tornam-se, a cada eleição, crescentemente mais custosas.

De fato, conforme levantamento realizado por Viviane Macedo Garcia, da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep (2016, p. 274), à

guisa de exemplo, no ano de 2010 o gasto total dos três candidatos à presidência da República foi de aproximadamente R\$ 266 milhões, valor este que dobrou em 2014, uma vez que a soma dos dois candidatos que disputaram o segundo turno ficou na casa de mais de R\$ 573 milhões.

Considere, nesse jaez, que também por força da Reforma de 2015, há hoje um limite máximo de gastos, estabelecido nos arts. 5º e 6º da Lei 13.165/2015 – o que, aliado à proibição de doação de pessoas jurídicas, engessa ainda mais a disponibilidade financeira dos candidatos no emprego da propaganda eleitoral.

A lei, portanto, periga não se prestar ao fim a que se destina.

Por tudo isso, considerando, como já exposto, que os direitos de manifestação política se revestem de um caráter fundamental e que tais direitos, nessa condição, merecem interpretação ampliativa, é natural incluir, no âmbito da proteção decorrente desta jusfundamentalidade, o direito à livre propaganda eleitoral, enquanto mecanismo legítimo de convencimento do eleitor e instrumento à disposição deste para formação adequada de sua opinião e voto.

Assim considerada a propaganda eleitoral, tem-se que as excessivas restrições impostas pela “Reforma Eleitoral de 2015”, assim como pela “Minirreforma de 2013”, porque demasiadamente severas, se afiguram um autêntico retrocesso social em termos de matéria eleitoral e, longe de favorecerem a igualdade do pleito, criam dissensos que afetam a viabilidade de candidaturas e, ao fim ao cabo, o próprio jogo democrático envolvido no pleito. Para ficar no adágio popular, errou a mão o legislador, e por seu excesso pagará o amadurecimento dos eleitores e da classe política.

### **3 CONCLUSÃO**

A propaganda eleitoral é meio por excelência de convencimento do eleitor para captação de seu voto e, como tal, sujeita a balizamentos – que, como de resto ocorre na disciplina eleitoral, são tanto de ordem legislativa quanto infralegal.

Tais conformações legais, em que pese muitas, limitam-se ao conteúdo da propaganda em si e, ainda assim, só “post factum”, isto é, não podem revelar restrição de forma prévia, uma vez que a regra é a livre manifestação e propagação

– nisto, aliás, já antecede o seu caráter fundamental, porquanto correlacionada à liberdade de manifestação preconizada no art. 5º, IV da Lei Maior, com evidente caráter intangível.

De todo modo, tais regramentos objetivam notadamente manter o processo eleitoral livre do abuso de poder (econômico, político ou de autoridade) e garantir a isonomia entre os candidatos, atribuindo transparência e contraditório à disputa, oportunizando que o eleitor forme seu convencimento quanto ao melhor candidato em que depositar de seu voto.

Todavia, a regulação que pretende, no plano das ideias, cindir a propaganda regular da irregular, punindo os desvios que fragilizam a lisura do pleito, não raro se afigura na prática excessivamente restritiva, a ponto de prejudicar sobremaneira o próprio exercício da atividade política. Com efeito, as recentes Leis nº 12.891/2013 e 13.165/2015, no bojo da ditas “Reformas Eleitorais”, acabaram ao fim e ao cabo marginalizando o exercício da propaganda eleitoral, dando à Lei das Eleições caráter cegamente rigoroso que já se vinha a testemunhar desde a Lei nº 11.300/2006.

Tal sanha regulatória decorre daquilo que Guilherme Gonçalves cognominou de “sacralização do eleitor”: uma interpretação simplista de que o cidadão votante é incapaz, pelo próprio alvitre, de fazer escolhas racionais e, para não ter o convencimento viciado por propaganda irregular, deve ser submetido a fastidiosa vigilância.

A este torpe raciocínio se acresça, para agravar, uma visão confessadamente preconceituosa da vida pública, que marginaliza a atividade político-eleitoral a uma mera janela de oportunismo e menospreza, com burguês descaso, candidatos, agremiações e eleitos em geral.

Este tipo de expediente normativo, longe de juridicamente harmonioso, se afigura (além de contraproducente) potencialmente inconstitucional, porque ignora o caráter fundamental dos direitos políticos, nos quais se insere, a título prático, o exercício das prerrogativas de convencimento legítimo do eleitor e, nestes, com maior enlevo, a exploração da propaganda política eleitoral.

Falsos moralismos a parte, não se pode negar a estatura constitucional, e fundamental, do desembaraçado exercício da propaganda eleitoral enquanto meio por excelência para divulgação de ideias e propostas de

agregações e respectivos candidatos do processo eleitoral, o que se afigura essencial ao debate que é próprio da atmosfera eleitoral.

O relevo constitucional do tema não se adstringe à disciplina prevista aos direitos políticos (arts. 14 e ss., CRFB), mas releva-se, com vigor crescente, à correlacionados pilares insculpidos na Lei Maior, como o próprio princípio democrático, o pluralismo político e o próprio sufrágio universal, além de valores basilares como a alternância de poder e a preservação das minorias políticas.

No tocante ao pluripartidarismo e ao exercício da oposição política, por exemplo, a preservação da livre divulgação de ideias no curso do processo eleitoral favorece seja enfraquecido o monopólio institucional de certa maioria ou grupo político dominante (o que Michalengelo Bovero denomina de kakistocracia), na medida em que o eleitor fica exposto às necessárias tentativas de convencimento legítimo da parte de novos candidatos e agregações, o que se afigura indispensável à boa alternância de poder e à oxigenação do ambiente público.

Nessa linha de argumentação, não há como negar que o desembaraçado exercício do convencimento do eleitor só é possível com a garantia de liberdade dos mecanismos que na prática o instrumentalizam, a saber: a propaganda eleitoral e os respectivos engenhos que a caracterizam.

Não se descure também que restrições excessivas à livre propaganda eleitoral tolhe a própria participação do eleitor no processo eleitoral, castrando-o do engajamento civil que é tão essencial ao pleito, bem como enfraquecendo, de modo reflexo, a ascensão de novas lideranças políticas.

Este tipo de invectiva normativo-legislativa contra as circunstâncias da vida pública diminuem a importância do eleitor, capacitado eleitoral ativo – como de há muito alertava Bovero (2002, p. 59), ao prenciar que os cidadãos “não devem se transformar de eleitores por um dia, em sujeitos passivos durante anos, simples espectadores mais ou menos alheios ou, pior, súditos ignaros; mas devem conservar um papel ativo, assumindo a figura da opinião pública crítica”.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO, Francisco Ferreira dos Santos. **Dicionário Analógico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de; BARROSO, Luís Roberto. **O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro**. Disponível em:  
[www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti\\_histdirbras.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf).

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 2. 12. ed. Brasília: Ed. da UnB, 2004.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia**. São Paulo: Campus, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

DIGGS-BROWN, Barbara. **Strategic Public Relations: An Audience-Focused Approach**. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2011.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do Direito**. 3ª Ed..São Paulo: Malheiros, 1995.

GARCIA, Viviane Macedo. **Propaganda eleitoral e reforma política**. In PEREIRA, Rodolfo Viana; SANTANO, Ana Claudia (Orgs.). **Conexões Eleitorais**. Belo Horizonte: Abradep, 2016. p. 261-277. ISBN 978-85-93139-01-7. Disponível em: <<http://bit.ly/2ebbW16>>.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª Ed., Rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abalha. **Curso de Direito Eleitoral**. Salvador: JusPodivm, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, vol. IV.. 2ª Ed.. Coimbra: 1993 apud SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

QUEIROZ, Cristina M. M.. **Direitos Fundamentais (Teoria Geral)**. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

RAMAYAMA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 14ª Ed. Niterói: Impetus, 2015.

ROLLO, Arthur Luís Mendonça. **A importância ambiental da propaganda eleitoral.** Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira – UFPR. v. 1, n. 3. Curitiba: TRE, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 11. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito.** 8. ed., rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

STUMM, Raquel Denize. **Princípio da proporcionalidade no direito Constitucional brasileiro.** Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 1995.

VAZ, Manuel Afonso. **Lei e reserva da lei: a causa da lei na Constituição Portuguesa de 1976.** Porto: Universitas Catholica Lusitana, 1996.