



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO ELEITORAL

ÉRICA FRAGA CUNHA DA SILVA

**A EXTINÇÃO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA
TELEVISÃO: UMA ANÁLISE DO CONTEÚDO DO DIREITO DE ANTENA
CONTIDO NO ARTIGO 17, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

SALVADOR
2018

ÉRICA FRAGA CUNHA DA SILVA

**A EXTINÇÃO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA
TELEVISÃO: UMA ANÁLISE DO CONTEÚDO DO DIREITO DE ANTENA
CONTIDO NO ARTIGO 17, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para
à obtenção do grau de Especialista em Direito
Eleitoral pela Faculdade Baiana de Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jaime Barreiros Neto.

Salvador
2018

ÉRICA FRAGA CUNHA DA SILVA

**A EXTINÇÃO DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO:
UMA ANÁLISE DO CONTEÚDO DO DIREITO DE ANTENA CONTIDO NO ARTIGO
17, §3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau de Especialista em
Direito Eleitoral pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2018.

AGRADECIMENTOS

“É tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá [...] e que se depende sempre de tanta, muita, diferente gente”. Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, por me permitirem sonhar e realizar. Nada seria como é sem o esforço, o incentivo e o amor de vocês.

Agradeço também a Géssica Santiago, amiga-irmã e “coorientadora”, por todo o caminho que ainda estamos construindo e, especialmente, por dedicar algumas das suas horas a ouvir um esboço demorado e oferecer sempre sugestões decisivas.

Aos meus amigos, pela paciência e compreensão.

RESUMO

O presente estudo versa sobre a propaganda partidária no rádio e na televisão e sobre o conteúdo e a amplitude do direito de antena assegurado às agremiações pela Constituição da República. Perquiriu-se, como hipótese central, se a mencionada modalidade de propaganda política teria assento constitucional e se, após a promulgação da Lei nº 13.487/2017, que revogou os dispositivos legais que regulamentavam a realização das transmissões partidárias, essa teria sido retirada do ordenamento jurídico brasileiro. Objetivou-se, assim, por meio do método hipotético-dedutivo e de uma pesquisa exploratória, compreender a importância da propaganda partidária, a abrangência do direito de antena das greis e a extensão e a profundidade das modificações promovidas pela reforma eleitoral na veiculação da reportada disseminação nos meios de telecomunicação. Arregimentou-se, inicialmente, uma análise da propaganda política, em geral, e da importância e das funções desempenhadas pelas difusões doutrinárias na sociedade e na dinâmica das instituições anunciantes. O tratamento constitucional e legal do direito de antena e da propaganda partidária no rádio e na televisão foi abordado no capítulo subsequente, destacando-se as modificações implantadas pelo advento da Lei nº 13.487/2017 no cenário jurídico e político. Ao final, foram investigados arestos jurisprudenciais do Tribunal Superior Eleitoral, com o objetivo de verificar o posicionamento adotado pela Corte nos processos relativos ao tema, e analisado se a revogação dos artigos que disciplinavam as difusões ideológicas no rádio e na televisão seria hábil a interferir na garantia de antena. Concluiu-se, dessa forma, que a transmissão da propaganda partidária está assegurada no mais elevado patamar normativo, sendo parte integrante do direito de antena previsto no artigo 17, §3º, da Constituição da República, de modo que as inovações promovidas pela reforma eleitoral interferiram apenas na fruição imediata da mencionada garantia, não possuindo aptidão para retirá-la do ordenamento jurídico.

PALAVRAS-CHAVE: PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO – DIREITO DE ANTENA – PARTIDO POLÍTICO - REFORMA ELEITORAL.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2.	A PROPAGANDA PARTIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONVENCIMENTO POLÍTICO	11
2.1	A PROPAGANDA PARTIDÁRIA COMO ESPÉCIE DA PROPAGANDA POLÍTICA	12
2.2	A MODELAÇÃO DO CENÁRIO POLÍTICO PELA PROPAGANDA PARTIDÁRIA	17
2.2.1	As funções e finalidades da propaganda partidária no ambiente político-social	17
2.2.2	A relevância da propaganda partidária para o funcionamento das facções políticas	21
3.	O DIREITO DE ANTENA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	26
3.1	BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEÚDO E A ABRANGÊNCIA DO DIREITO DE ANTENA	26
3.2	A PROPAGANDA PARTIDÁRIA E O DIREITO DE ANTENA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS	31
3.3	O ACESSO AO RÁDIO E À TELEVISÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	37
3.3.1	A regulamentação da propaganda partidária no rádio e na televisão antes da Lei nº 13.487/2017	39
3.3.2	A Lei nº 13.487/2017 e a “extinção” da propaganda partidária: as alterações do cenário jurídico-político brasileiro	46
4.	A PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO: PANORAMAS ATUAIS	51
4.1	O POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL APÓS A LEI Nº 13.487/2017	51

4.2 A PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO: A IMPOSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DE UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL PELA REVOGAÇÃO DO SEU COMPLEMENTO LEGAL	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

A dinâmica política está intimamente relacionada à circulação de informações e de dados que possam influir na participação da sociedade na vida pública, bem como no processo decisório e nas convicções do eleitorado. A disseminação de um conteúdo dotado de conotação persuasória é concretizada por meio da propaganda política, a qual pode assumir diferentes feições, cuja finalidade última é a obtenção ou a intervenção na condução do aparelho estatal pela anunciante. A propaganda partidária, espécie do mencionado gênero de difusão, compreende a disseminação da ideologia e de mensagens de interesse da agremiação, visando a fortalecer a imagem desta e o recrutamento de novos filiados, ao mesmo tempo em que contribui para a formação cívica.

A relevância das referidas transmissões foi reconhecida pela Constituição da República de 1988, que elevou a propaganda política ao mais alto patamar normativo. Trata-se de uma das manifestações do direito de antena, insculpido no artigo 17, §3º, da Lei Maior, o qual assegura às agremiações o acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. A reportada garantia contempla, em seu bojo, a exibição de mensagens de natureza eleitoral e doutrinária, a serem veiculadas em conformidade com o respectivo regramento infraconstitucional, de maneira a estabelecer um importante instrumento de comunicação entre as facções, o Poder Público e a sociedade.

A propaganda partidária no rádio e na televisão, nesse sentido, era disciplinada especialmente pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), a qual viabilizava a implementação dessas disseminações no plano fático. Com a superveniência de modificações no cenário eleitoral, entretanto, o conjunto normativo apontado foi revogado pela Lei nº 13.487/2017, que, dentre outras alterações, extinguiu a propaganda partidária nos citados veículos a partir de janeiro de 2018. A despeito da abrangência do dispositivo constitucional, o acesso das legendas aos meios de telecomunicação foi restringido à transmissão da propaganda eleitoral, não havendo novas disposições legais ao redor das difusões de natureza ideológica.

O presente trabalho destinar-se-á, assim, a tratar sobre a amplitude do direito de antena assegurado aos partidos políticos, analisando quais informações e modalidades de propaganda estão amparadas por essa prerrogativa constitucional,

bem como se as inovações promovidas pela reforma eleitoral de 2017, que culminaram com a “extinção” da propaganda partidária no rádio e na televisão, interferiram no conteúdo da mencionada garantia. A relevância social da temática reside na importância das difusões de teor eminentemente ideológico para o funcionamento das siglas e a formação de uma opinião pública consciente e esclarecida, quando devidamente utilizadas, e na necessidade de se conferir a máxima aplicabilidade às normas da Lei Fundamental, o que exige a efetiva regulamentação dos direitos nela consagrados.

O objetivo geral do estudo é compreender o tratamento constitucional e legal da garantia de antena, em sua vertente direcionada às agremiações, verificando se a propaganda partidária nos meios de telecomunicação está inserida no núcleo da citada prerrogativa e de que forma a existência e o exercício dessa difusão foi afetado pela Lei nº 13.487/2017. Adotar-se-á, para isso, um raciocínio hipotético-dedutivo, uma vez que se examinará a abrangência do direito de antena e as inovações legislativas referentes à propaganda partidária, para, ao final, apurar-se se essa modalidade de disseminação foi retirada do ordenamento jurídico. A vertente adotada será a jurídico-dogmática e o tipo de investigação será o jurídico-protetivo, associado a uma pesquisa exploratória de fontes bibliográficas e a uma observação indireta.

O estudo monográfico foi dividido em três capítulos. O primeiro incorrerá em uma breve análise sobre a propaganda política, destacando a sua evolução, objetivos e classificações, bem como a importância e as funções da propaganda partidária no cenário atual. Discorrer-se-á, nesse sentido, sobre a relevância das transmissões de natureza ideológica para a formação da opinião política do eleitorado e o exercício da cidadania, bem como sobre a interferência e a contribuição dessas difusões para o funcionamento das agremiações, com ênfase para o processo de fortalecimento da imagem da instituição e de arregimentação de novos integrantes.

No capítulo subsequente, será analisado o conteúdo e a amplitude do direito de antena consagrado pela Constituição da República, especialmente em seu viés que assegura às greis o acesso gratuito ao rádio e à televisão; a disciplina legal da propaganda partidária nos mencionados meios de telecomunicação, com foco nas disposições da Lei nº 9.096/1995; e como as alterações promovidas pela Lei nº

13.487/2017 modificaram o ambiente jurídico e político brasileiro, investigando-se o contexto e as propostas que culminaram no advento da reportada legislação. No terceiro e derradeiro capítulo, será investigado o posicionamento adotado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, após a extinção da transmissão da propaganda partidária, e se a revogação desses dispositivos legais pelo legislador ordinário teria aptidão de interferir na garantia de antena, que está situada em patamar normativo mais elevado e é revestida de atributos inerentes a uma norma constitucional.

2. A PROPAGANDA PARTIDÁRIA COMO INSTRUMENTO DE CONVENCIMENTO POLÍTICO

A propaganda é um importante instrumento de conformação do comportamento dos cidadãos, a qual atua em diferentes setores da sociedade com o escopo de direcionar condutas e preferências e de difundir ideias¹. Trata-se de um conjunto de técnicas de sugestionamento utilizadas para imergir no processo decisório do público alvo, visando à adesão (imagens positivas) ou à rejeição (imagens negativas) a determinados sistemas ideológicos, políticos, econômicos, religiosos ou sociais². Pode ser destinada à simples transmissão de informação e à ampliação do acesso a determinados registros, como também com o intuito de promover um comportamento em benefício do seu anunciante.

O manejo de práticas propagandistas é verificado desde a Antiguidade³, haja vista que o homem, essencialmente político, sempre se empenhou em divulgar todas as suas ações⁴. A primeira apropriação do termo, entretanto, é atribuída à Igreja Católica, ainda no século XVII, quando da elaboração de documentos oficiais (*bulas*) cujo escopo era disseminar liturgias e se contrapor a doutrinas ascendidas pela Reforma Protestante. A evolução das civilizações revela que a propaganda passou a ser largamente manejada pelas mais diversas organizações, deixando de constituir monopólio religioso e ingressando, ostensivamente, nas atividades estatais e na sociedade de massa⁵.

A difusão de mensagens, dotadas de caráter informativo e persuasório, também está presente na esfera política. A circulação de registros de natureza comunitária, a divulgação de ideologias ou da imagem de candidato a cargo eletivo

¹ DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. Tradução: Ciro T. Pádua. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1955, p. 12. A propaganda não se confunde com a publicidade. Embora dotadas de semelhanças, o autor informa que a propaganda teria caráter mais explicativo e campo de atuação mais amplo e ideológico, como a religião, a política e a filosofia; a publicidade, por sua vez, estaria ancorada no puro convencimento do consumidor e visaria a objetivos mercadológicos ou econômico-comerciais. Essa diferenciação terminológica será adotada na presente obra. *Ibidem*, p. 14.

² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 463.

³ *Ibidem*, p. 463.

⁴ GOMES, Neusa Demartini. Propaganda. CORREIA, João Carlos *et al.* (coord.). *Conceitos de comunicação política*. Covilhã: LabCom Books, 2010, p. 110. Disponível em: <<http://www.labcom-ifp.ubi.pt/livro/30>>. Acesso em: 08.08.2018.

⁵ PINHO, José Benedito. *Propaganda institucional: usos e funções da propaganda em relações públicas*. São Paulo: Summus, 1990, p. 20.

são elementos indispensáveis nos sistemas atuais, ligados a diferentes funções e finalidades na vida social e no aparelho estatal. A propaganda política, notadamente a partidária, constitui instrumento essencial da dinâmica pública e da engrenagem da legenda, servindo como elemento de integração entre as agremiações e os cidadãos.

2.1 A PROPAGANDA PARTIDÁRIA COMO ESPÉCIE DA PROPAGANDA POLÍTICA

A disseminação ostensiva de informações sempre esteve associada a disputas e à condução do poder. “Desde que existem competições políticas, isto é, desde o início do mundo, a propaganda existe e desempenha seu papel”⁶, atuando como elemento de convencimento da população (para manutenção ou derrubada de um governo, estabelecimento de políticas públicas, definição de critérios de dominação etc.) e de integração de diferentes setores da sociedade. O controle da opinião pública pela persuasão, em detrimento do uso da força, consolidou-se como uma técnica capaz de alcançar não apenas maior número de destinatários, mas também de torná-los correligionários da ideia divulgada.

Especificamente a partir do século XX, a propaganda política transformou-se em um fenômeno basilar da dinâmica governamental. As modificações decorrentes da industrialização, como a aglutinação urbana e os avanços tecnológicos, essencialmente na área de comunicação (imprensa escrita, rádio e televisão), promoveram a ampliação do seu campo e dos respectivos meios de ação, permitindo a concepção de uma sensibilidade política que deveria ser compartilhada pela coletividade. Ao longo desse período, as mensagens e as interpelações de governo foram responsáveis por promover apelos emocionais e a unificação de pessoas ao redor de ideologias, debatendo a coisa pública em diferentes contextos

⁶ Domenach cita como exemplo as campanhas movidas por Demóstenes contra Felipe ou por Cícero contra Catilina no período Antigo. DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. Tradução: Ciro T. Pádua. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1955, p. 2.

de manifestação, que permitiram, inclusive, a especialização e a sistematização desse ramo de comunicação⁷.

A propaganda política, assim, possui o escopo de intervir nas decisões tomadas pelo interesse público institucionalizado, atingindo todas as classes sociais, independentemente de nível cultural ou econômico⁸, por meio da veiculação de preceitos relativos à atividade política em geral. Caracteriza-se por apresentar caráter permanente (ausência de prazo específico) e voltado para a *polis*⁹, com vistas à obtenção ou manutenção do poder estatal e da sua gestão. Em uma acepção jurídica, pode ser concebida como todo tipo de propaganda que “deve conduzir consigo sentido político-filosófico-constitucional”, com a finalidade de “determinar a forma ou modalidade de organização e divulgação que deve revestir a propaganda partidária, a eleitoral e a governamental”¹⁰.

Trata-se de modalidade de disseminação que pode ser manejada de diferentes formas e propósitos. Explica Jean-Marie Domenach que existe um setor da propaganda política que se encontra intimamente relacionado com a publicidade (propaganda do tipo publicitário), caracterizado pela valorização da política e de seus atores em processos delimitados, cujo padrão é a campanha eleitoral¹¹. O produto destacado é a imagem do homem público (candidato) - que deve aparentar ser o mais bem preparado e íntegro -, a qual é explorada nos diferentes meios de comunicação de massa (*marketing* político¹²).

Por outro lado, dotada de tendência mais perene, existe uma propaganda que é expressão concreta da política em movimento e cujo fito é a conversão e a conquista em benefício de determinado conjunto de pensamentos e valores. Tal modalidade de manifestação adquiriu forma com a Revolução Francesa,

⁷ FIGLIO, Gino Giacomin; PERAZZO, Priscila Ferreira; ROSSETTI, Regina. Propaganda política e comercial: algumas aproximações. *Revista Hologramática*, Buenos Aires, ano XII, v. 3, n. 23, p. 46, 2015. Disponível em: <http://www.cienciated.com.ar/ra/usr/3/1634/h23v3giacomini43_61_.pdf>. Acesso em: 08.08.2018.

⁸ VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 209.

⁹ PINTO, Djalma. *Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 253.

¹⁰ FERREIRA, Megbel Abdala Tanus. Aspectos fundamentais da propaganda eleitoral. *Revista Maranhão Eleitoral*, São Luis, v. 3, n. 1, p. 65, jan./dez. 2005.

¹¹ DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. Tradução: Ciro T. Pádua. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1955, p. 24-25.

¹² Sobre o fenômeno da comunicação política, consultar: GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2013.

especificamente com a elevação de um ideal, de pretensões supostamente universais, ao patamar de arcabouço e objetivo das políticas internas e externas da nação. Essa propaganda de cunho ideológico influenciou fortemente o mundo moderno, na medida em que foi responsável pela difusão de concepções como o jacobinismo, o marxismo e o fascismo, e também foi utilizada como estratégia das últimas grandes guerras¹³.

A doutrina brasileira divide a propaganda política em propaganda eleitoral, propaganda institucional, propaganda intrapartidária e propaganda partidária (objeto do presente estudo)¹⁴.

A propaganda eleitoral é a que mais se aproxima das retromencionadas práticas publicitárias, sendo destinada à captação de votos para investidura em cargo público eletivo. Concretiza-se por meio da divulgação, pelos partidos políticos, coligações ou pelo próprio concorrente, da candidatura ou dos motivos que revelem ser o promovido o mais apto para o exercício da função em disputa (natureza preponderantemente personalista). Consiste em um canal de comunicação direta entre o concorrente e a audiência, cuja finalidade é a exploração dos meios de difusão de informação (de massa), com o objetivo de consolidar a figura do candidato e, assim, arregimentar o eleitorado¹⁵.

Distingue-se das demais modalidades de propaganda política por possuir propósito e interstício bem definidos, muito embora seja possível sua transmissão, de modo expresso ou subliminar, durante todo o ano¹⁶. A sua veiculação destina-se exclusivamente à apresentação, para o grande público, de uma pessoa considerada preparada para desempenhar programas de governo, de maneira a proporcionar o êxito no prélio eleitoral, recebendo a agremiação menor destaque. No sistema brasileiro, é permitida após o dia 15 de agosto do ano da disputa (se houver o

¹³ DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. Tradução: Ciro T. Pádua. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1955, p. 22.

¹⁴ A inclusão da propaganda institucional como espécie de propaganda política é refutada por parcela da doutrina, em razão do seu caráter eminentemente informativo e não persuasório. Nesse sentido: ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2017; BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2017; PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e artigo 36-A da Lei Eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 321-344, dez. 2013.

¹⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 465; 482.

¹⁶ Para maiores aprofundamentos sobre a propaganda eleitoral, consultar: CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*. 14. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2018.

segundo turno, a partir do dia 12 de outubro) e regulada pelos artigos 240 a 256 do Código Eleitoral e artigos 36 a 57 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

A propaganda institucional, por sua vez, está relacionada com a participação do cidadão na vida política, por meio da divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do Poder Público¹⁷. No sistema jurídico brasileiro, as citadas promoções devem ser autorizadas por agente público e custeada por recursos dos entes da administração direta ou indireta, vedada a inclusão de nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores pela Constituição da República¹⁸. Destaque-se que a sua veiculação é vedada nos três meses que antecedem o pleito, exceto em caso de grave e urgente necessidade, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral (art. 73, IV, b, da Lei das Eleições).

A propaganda governamental ou publicidade oficial, como também é chamada, não está diretamente relacionada à dinâmica eleitoral¹⁹. Em razão de seu caráter educativo, informativo e de orientação social, essa disseminação atua como uma espécie de prestação de contas pelo aparelho estatal, materializando a publicidade e a transparência e permitindo aos administrados a participação e a fiscalização da gestão. O aspecto persuasório da propaganda institucional reside no chamamento da população para a adoção de um comportamento ou de uma atividade cívica em geral (comparecer a determinado órgão ou audiência pública, consultar as publicações oficiais, participar de campanhas institucionais etc.), não possuindo o escopo de convencer o eleitorado ou de firmar uma ideologia.

A propaganda intrapartidária, por seu turno, é assegurada ao postulante a cargo eletivo, com vistas à indicação do seu nome como concorrente no prélio. É dirigida apenas aos filiados à agremiação - e não aos eleitores em geral - que participarão do evento de escolha dos candidatos²⁰. Especificamente no arcabouço

¹⁷ PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e artigo 36-A da Lei Eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 328, dez. 2013.

¹⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, 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.

¹⁹ PECCININ, op. cit., p. 328.

²⁰ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 277.

jurídico pátrio, a comunicação *interna corporis* deve ser realizada na quinzena anterior à data da convenção, sendo prevista pelo artigo 36, §1º, da Lei nº 9.504/97, que proíbe o uso de rádio, televisão e outdoor.

A última modalidade de propaganda política é a propaganda partidária. Constitui essa uma faculdade franquiada às agremiações para recrutamento de novos membros, exposição e defesa do seu programa, apresentação de novos líderes e outras atividades inerentes à facção, concretizada mediante disseminações nos meios de comunicação (em regra, rádio e televisão). Designa uma forma de divulgação impessoal, dissociada da imagem de candidato, que almeja “possibilitar ao partido a divulgação de seus ideais, de suas posições institucionais frente aos assuntos de interesse da comunidade e de suas mensagens aos filiados”²¹.

A propaganda partidária, em razão das suas finalidades, não está vinculada à ocorrência de pleito eletivo ou a lapso temporal específico, podendo ser transmitida durante todo o ano, inclusive em simultaneidade com o prélio (sofrendo restrições, no Brasil, no prazo citado). O objetivo maior dessa disseminação é atrair para a agremiação pessoas que se identifiquem com as concepções difundidas, de modo que o conteúdo veiculado é apresentado sempre à luz da ideologia partidária. Consoante esclarece José Jairo Gomes, a aproximação com o público ocorre por meio da exposição e do debate “de sua história, de sua cosmovisão, de suas metas, dos valores agasalhados, do caminho para que seu programa seja realizado [...] e de suas propostas para o desenvolvimento da sociedade”²².

O ordenamento jurídico brasileiro disciplinava a propaganda dos partidos políticos no rádio e na televisão até o ano de 2017, quando os respectivos dispositivos legais foram revogados. Essas difusões foram extintas a partir de janeiro de 2018, pela Lei nº 13.487/2017, não remanescendo disposições sobre o tema ou outros instrumentos que permitam a sua veiculação (o que será analisado no capítulo subsequente). Trata-se, entretanto, de uma garantia prevista no plano constitucional, cuja existência não foi atingida pelas inovações reportadas, uma vez que insculpida no direito de antena partidário.

²¹ ANDRADE NETO, José de. Propaganda política. SANTANA, Alexandre Ávalo *et al.* (coord.). *O novo Direito Eleitoral brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 222.

²² GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 474.

A propaganda política, dessa forma, é inerente à dinâmica governamental e às relações entre detentores do poder e administrados, apresentando-se em diversos períodos e formatos. Cuida-se de um tipo de comunicação que assume diferentes funções, como a informativa, para o esclarecimento sobre determinada temática, a de convencimento para a adoção de um comportamento ou de um posicionamento reputado positivo, e ainda a de legitimação de práticas doutrinárias. A propaganda partidária, enquanto modalidade dessa transmissão, está intimamente relacionada com o cotidiano social e apresenta elevada importância no plano político e eleitoral.

2.2 A MODELAÇÃO DO CENÁRIO POLÍTICO PELA PROPAGANDA PARTIDÁRIA

A propaganda partidária caracteriza-se por inserir, no ordenamento político, informações relativas a metas, doutrinas e posicionamentos da agremiação, bem como temas de interesse comunitário. Constitui uma divulgação genérica e exclusiva do programa e da proposta do partido, fora da eleição e sem menção a nomes de candidatos a cargos eletivos, visando angariar adeptos para a organização²³. A utilização dos veículos de comunicação para transmissões dessa natureza permite que a sigla alcance novos e maiores públicos, o que promove a popularização e o fortalecimento da sua imagem, a arregimentação de novos filiados, bem como auxilia na formação de uma opinião esclarecida e livre pelo eleitor.

2.2.1 As funções e finalidades da propaganda partidária no ambiente político-social

A propaganda partidária desempenha diversas funções nos cenários político e social. Um dos escopos dessa difusão é a consolidação da própria agremiação, por meio da divulgação de atos e mensagens que reforcem as suas principais características, ideais, história, símbolo, movimentos, ações e engajamentos. Essas disseminações, principalmente quando recorrentes e veiculadas em meios de comunicação de largo alcance, permitem a manutenção da imagem do partido no

²³ CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2008, p. 151.

(in) consciente do eleitorado, favorecendo a identificação desse com os valores e políticas difundidos, e também a cooptação de indivíduos vinculados a organizações diversas.

O fortalecimento da legenda está intimamente relacionado com a necessidade de conquista de novos filiados. A ampliação do corpo estrutural da facção, em um processo de recrutamento composto pela atração de membros e a formação de quadros, para a posterior ocupação de postos na burocracia estatal ou nos parlamentos e chefias de governo²⁴, aumenta a exposição e o conhecimento da instituição e, com isso, as chances de êxito no pleito. A utilização da propaganda para essa finalidade ocorre de modo expresso, com a conclamação do público para ingressar na vida política (incentivo à participação de mulheres e jovens, por exemplo), e indiretamente, com a promoção de debates e o confronto de ideias.

Cuida-se de um complexo de ações que promove, simultaneamente, a renovação de lideranças, com vistas a uma atuação futura, e a formação do cidadão ao difundir valores e crenças relativas à legenda²⁵. Especialmente em uma democracia representativa, as agremiações almejam corresponder à opinião pública organizada, “unindo, sob a mesma bandeira de princípios, propósitos e reivindicações, os que têm pensamento comum a respeito de política e de problemas de governo”²⁶. As discussões sobre essas temáticas, além de declararem a posição adotada pela sigla (evidenciando aspectos da sua doutrina), permite a associação das convicções do público àquelas sustentadas pelos partidos, “inserindo não somente assuntos de relevância para a sociedade como também atores que deveriam, obrigatoriamente, ter visibilidade nestas discussões”²⁷.

A obtenção do consentimento popular ao derredor de determinado tema pressupõe a possibilidade de as instituições e os cidadãos livremente manifestarem suas posições, o que demanda a realização de discussões que demonstrem ser

²⁴ MACHADO, Amanda. Adesão, formação e seleção partidária de jovens: algumas tendências do Rio Grande do Sul. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre, *Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política*, Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/anais/>>. Acesso em: 06.09.2018.

²⁵ Ibidem.

²⁶ MARANHÃO, Jarbas. Partidos políticos e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 201, p. 246, jan./mar. 2014.

²⁷ TENÓRIO, Giliard Gomes. Propaganda Partidária Gratuita: dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, 1. ed., v. 2, n. 2. p. 94-95, set./out. 2011.

determinada solução a mais apta a atender um interesse maior²⁸. Esse diálogo é possibilitado pela propaganda partidária, que atua como uma via de comunicação entre a legenda e a sociedade. A formulação de uma opinião política qualificada pelo eleitor somente é possível com a diversidade de opções e com a possibilidade real de que os personagens do debate tenham acesso isonômico aos meios de conversa com o cidadão, com a máxima liberdade de levar a ele suas plataformas e projetos políticos²⁹.

A propaganda partidária, nesse sentido, constitui uma projeção da liberdade de expressão na esfera política³⁰, uma vez que somente em um cenário livre é possível a efetiva promoção de uma ideologia ou a formulação de críticas aos detentores do poder³¹. O estabelecimento de um ambiente propício à disputa de ideias e à circulação de opiniões³² e de agentes permite a imersão mais profunda do eleitorado no âmbito político, o qual passa a ter melhores condições de avaliar as ações públicas, as propostas das agremiações, bem como a atuação de um governante, tendo em vista que “a deliberação entre os cidadãos comuns empresta legitimidade à política pública”³³.

A relevância da propaganda em análise não reside somente no aspecto interno, de disseminação de preceitos com pretensões de universalidade³⁴. A dinâmica moderna tem conferido às técnicas de comunicação, em suas diferentes formas, importância cada vez maior e, especialmente na esfera política, em que essas se apresentam como um dos principais veículos de diálogo entre as facções e a sociedade, é possível se reconhecer a atribuição de outras destinações. O citado fenômeno decorre da amplitude temática e de público (destina-se a toda a audiência que consome o meio no qual é difundida) da propaganda partidária, que atua como

²⁸ SOARES, Andrea Antico; RIGOLDI, Vivianne. O Constitucionalismo do futuro de José Roberto Dromi: Questões acerca da viabilidade de um constitucionalismo universal. *Revista Em Tempo*, Marília, v. 12, p. 436, 2013.

²⁹ PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e artigo 36-A da Lei Eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 333, dez. 2013.

³⁰ *Ibidem*, p. 330.

³¹ Sobre os direitos políticos e a liberdade de expressão em diferentes aspectos, consultar: PEREIRA, Rodolfo Viana (coord.). *Direito políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio*. Vol. 1. Belo Horizonte: IDDE, 2018.

³² RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 294.

³³ MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da Reforma Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 105.

³⁴ DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. Tradução: Ciro T. Pádua. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1955, p. 22.

um mecanismo de aproximação entre a organização e os seus destinatários³⁵, dispensando que esses despendam grandes esforços para a obtenção dos registros (tampouco existem estímulos nesse sentido).

A propaganda dos partidos, conforme sugere Giliard Gomes Tenório, além das finalidades apontadas, funciona também como uma ferramenta de promoção da atuação dos detentores de mandato pertencentes à agremiação. Essas peças aproximam-se do conteúdo da propaganda institucional (delineada alhures), uma vez que destacam programas, dados, resultados e melhorias realizadas no governo em realce. A intenção de tais anúncios é induzir o eleitorado a acreditar que o sucesso da gestão e a aptidão para a administração é compartilhada pelos demais membros da legenda, sendo esta a melhor opção para o pleito eleitoral subsequente³⁶.

A disseminação de crítica radical e agressiva, em detrimento da contraposição de argumentos, com o objetivo de desconstruir a imagem de adversários e investir na representação positiva de si mesmo (contraponto ao estilo de governo), é outra função atribuída à propaganda partidária atual. A veiculação de mensagens ásperas, que ultrapassam o debate de opinião, decorre da elasticidade inerente aos temas políticos-comunitários, de maneira que a prévia negação da aptidão dessas críticas influenciarem na opinião do público, por meio da proibição da sua divulgação, representaria ofensa à liberdade anteriormente apontada³⁷. Essa perspectiva mais ofensiva da propaganda partidária, conforme esclarece Tenório, não implica, necessariamente, ausência de debate político, uma vez que as práticas de oposição podem funcionar como via de esclarecimento e de orientação da população³⁸.

Em um cenário de aproximação do pleito eleitoral, a propaganda destinada às siglas pode funcionar ainda como preparação para a campanha. Anúncios dessa natureza caracterizam-se por veicular o retrato político do momento, os principais

³⁵ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 474.

³⁶ TENÓRIO, Giliard Gomes. Propaganda Partidária Gratuita: dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, 1. ed., v. 2, n. 2. p. 96, set./out. 2011.

³⁷ SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. Propaganda partidária: considerações e análise jurisprudencial de seus institutos. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 56, p. 16, abr./jun. 2005.

³⁸ TENÓRIO, op. cit., p. 97.

problemas e o perfil de uma pessoa possivelmente capaz de trazer soluções³⁹, conferindo às transmissões das facções caráter mais personalista, e funcionando como vitrines de potenciais candidatos que partilhariam da ideologia da legenda⁴⁰. A legislação brasileira proibia a utilização da propaganda partidária com conotações eleitorais, especialmente a divulgação de concorrentes a cargos eletivos.

A propaganda partidária, assim, revela-se um instrumento dinâmico de fundamental importância para a circulação de informações e a formação do eleitorado, possuindo a posição central de promover a ligação entre os atores políticos. A veiculação de ideologias e de temas comunitários, associada ao caráter persuasório e às finalidades derivadas, funciona como estímulo ao debate coletivo e se insere na consciência política dos cidadãos, o que reflete na sua participação nas disputas e na conformação social.

2.2.2 A relevância da propaganda partidária para o funcionamento das facções políticas

Os partidos são entidades essenciais para a formação da vontade política de uma sociedade. Consistem estes em uma livre associação de pessoas, dotada de conformação estável, cujas finalidades são alcançar e manter, de maneira legítima, o poder estatal e assegurar o regular funcionamento do governo e de suas instituições⁴¹. Embora a atuação seja potencializada em uma organização democrática, a existência dessas agremiações é imprescindível em qualquer sistema representativo, uma vez que disciplinam os cidadãos, “articulam [...] interesses, selecionam (ou aniquilam) elites políticas, possibilitam (ou falseiam) processos eleitorais, legitimam (ou socavam) as respectivas formas de dominação”⁴².

³⁹ TENÓRIO, Giliard Gomes. Propaganda Partidária Gratuita: dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, 1. ed., v. 2, n. 2. p. 97-100, set./out. 2011.

⁴⁰ Sobre as comunicações de campanha e governamental e suas relações no fenômeno da campanha permanente, consultar: GOMES, Vinicius Borges. *Propaganda partidária gratuita: as narrativas dos três maiores partidos do Brasil em tempos de crise de representação*. 2018. 180 p. Tese (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

⁴¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 110.

⁴² GOMES, Neusa Demartini. *Formas persuasivas de comunicação política: propaganda política e publicidade eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2001, p. 114.

As mencionadas facções são constituídas no tecido social, por meio da canalização de aspirações e de projetos de interesse comunitários⁴³, sendo o escopo de ascender ao poder orientado pela existência de uma ideologia. Trata-se de uma instituição especializada e finalisticamente condicionada, estruturada e organizada⁴⁴, que, mais que um instrumento formal de participação no processo eleitoral ou na gestão da coisa pública, deve representar um fragmento do pensamento político do meio no qual está inserida. Essa afinidade de valores e concepções é o que justifica a reunião de pessoas ao redor de um projeto e que faz com que os compromissos assumidos tenham caráter de obrigações contraídas perante coletividades⁴⁵.

Os partidos políticos, assim, situam-se em uma posição intermediária entre a sociedade e o Estado. Por um lado, a ocupação de cargos eletivos insere a sigla na cúpula do processo decisório e nas demais ações estatais que definirão os rumos do país, sendo o canal condutor da opinião pública ao governo⁴⁶. Por outro, e de maneira simultânea, a natureza privada e dotada de independência em relação ao Poder Público permite a fruição de liberdades e garantias – como a autonomia e a ausência de intervenção no conteúdo das suas comunicações e funcionamento - e o contato direto com os resultados dos programas implementados por si ou pelas doutrinas opositoras.

A inserção das greis nos planos apontados confere a estas as funções essenciais de estruturar a competição eleitoral, agregar interesses, governar e conduzir trabalhos legislativos⁴⁷. Conforme distingue José Jairo Gomes, no governo, as legendas organizam a ação governamental, notadamente quando instaladas no Poder Legislativo, influenciando na atuação dos agentes públicos para alcançar seus objetivos. Como instituição, organizam os cidadãos e os candidatos, com vistas a lograrem êxito no prélio eleitoral, enquanto que, quando situadas no eleitorado, “orientam e auxiliam os eleitores a definirem o voto, já que esses podem ligar suas

⁴³ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 405.

⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 488.

⁴⁵ MARANHÃO, Jarbas. Partidos políticos e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 201, p. 245, jan./mar. 2014.

⁴⁶ TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 24.

⁴⁷ AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.2, p.12, maio/ago. 2013.

crenças e seus interesses aos valores, ideias e objetivos abraçados pela agremiação”⁴⁸.

As mencionadas atribuições estão intimamente relacionadas com a finalidade da propaganda partidária. O escopo dessa difusão é fortalecer a imagem da legenda – com a disseminação de ideologias e de debates sobre temas de interesse coletivo -, para conquistar e manter o poder ou fazer oposição ao poder estabelecido⁴⁹. A utilização dessa modalidade de propaganda permite que as agremiações divulguem as realizações dos seus mandatários e possíveis soluções para problemas nacionais, incentivem o povo a participar da vida política, apresentem líderes capazes de cumprir os programas divulgados, dentre outros fins voltados à sua inserção no governo.

A propaganda partidária, nesse sentido, possui fundamental importância, especialmente quando transmitida no rádio e na televisão. A ausência de periodicidade específica para sua veiculação, consoante anteriormente previsto no ordenamento brasileiro, possibilita a exposição e o contato do eleitorado com as ideias das greis não apenas no período eleitoral, mas durante o curso dos mandatos e em momentos de instabilidade política. A afinidade ou a rejeição impulsionada por essas disseminações possibilita a associação do posicionamento de cada cidadão ao defendido pela sigla e promove a movimentação da máquina partidária, uma vez que são hábeis a atrair e a repelir filiados de forma mais abrangente.

A reportada modalidade de propaganda também exaure efeitos no processo eleitoral, na medida em que a sua divulgação é capaz de influenciar no voto futuro. Uma vez que o eleitorado não possui o hábito de colher, espontaneamente, informações políticas e que esse se mantém conectado à agremiação por meio da propaganda, o processo de definição do candidato tender a perpassar pelos registros colhidos durante o período não eleitoral, na vida cotidiana. O eleitor pende a buscar atalhos para eliminar os custos de acesso aos dados reportados⁵⁰, sendo a identificação partidária ampliada e facilitada pelas difusões, nos meios de telecomunicação, um desses caminhos.

⁴⁸ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 112.

⁴⁹ SOARES, Marcos Antônio Striquer. Delimitação dos princípios básicos para a realização de propaganda eleitoral com vistas ao aperfeiçoamento da democracia. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 2, p. 129, ago. 2010.

⁵⁰ FIGUEIRA, Paulo Roberto. A nova ambiência eleitoral e seus impactos na comunicação política. *Revista Lumina*, Juiz de Fora, v.5, n.2, p. 68, jul./dez. 2002.

Além da seleção de líderes e da representação de interesses, ensina Neusa Demartini Gomes que as agremiações também possuem as funções de promover a integração da cidadania e de ser nexos entre o poder político e os cidadãos⁵¹. A aproximação entre os mencionados polos - que pode ser ultimada por meio de seminários, palestras ou com a inserção das legendas no ambiente escolar, por exemplo - é de elevada importância, na medida em que incentiva a educação e a doutrinação, tornando os eleitores mais esclarecidos⁵². O amadurecimento político tardio interfere diretamente no desenvolvimento do país, porquanto promove “atitudes céticas, debochadas, irreverentes e, sobretudo, imaturas, com relação às questões políticas, as quais servem de base para a sustentação da democracia”⁵³.

Em decorrência da sua relevância para o sistema político, as citadas organizações funcionam como um mecanismo de educação e de desenvolvimento cultural do cidadão⁵⁴, o que decorre do fato de que somente com a promoção de uma formação adequada é possível uma opinião pública honesta e consciente. Incumbe às agremiações, nesse sentido, serem centros de ideologia política e de civismo, dotados de objetivos públicos e atentos às necessidades coletivas e à concretização das aspirações gerais⁵⁵. As ações da sigla devem tencionar orientar e esclarecer o eleitorado, não somente induzi-lo a votar em determinado candidato, bem como viabilizar e concretizar políticas públicas que atendam aos anseios comunitários.

A organização da sociedade em torno de um sentido comum ocorre por meio de um processo educacional, realizado não apenas em ambientes dotados dessa finalidade, mas por meio da propaganda e da ação pública das agremiações. As disseminações partidárias servem para apresentar ao cidadão a sua importância para a política em geral (o que não se limita ao voto) e também para conclamá-lo a participar ativamente da rotina do aparelho estatal. As difusões apontadas ligam as crenças do eleitor, muitas vezes incompletas e desorganizadas, a uma possível

⁵¹ GOMES, Neusa Demartini. Reflexões sobre a publicidade eleitoral brasileira: o emissor e sua contribuição para a consolidação da democracia. *Revista FAMECOS*, Porto Alegre, n. 7, p. 146, jul./dez. 1997.

⁵² LACERDA, Andrey Felipe. A função social dos partidos políticos no atual modelo institucional delineado pela Constituição da República de 1988. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 19, p. 307, jan./jun. 2012.

⁵³ GOMES, op. cit., 145.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 146.

⁵⁵ MARANHÃO, Jarbas. Partidos políticos e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 201, p. 247, jan./mar. 2014.

posição no plano público e coletivo, que pode ser concretizada com a formação de lideranças.

A promoção da inserção das mulheres na política é um exemplo de propaganda partidária de natureza educacional. A destinação de tempo no rádio e na televisão especialmente destinado à divulgação de temas atinentes à atuação feminina constitui uma tentativa de despertar o público para a importância da inserção de todos os grupos na política, de maneira que mais pessoas se interessem pela coisa pública, e de fomento à igualdade de gêneros. Especificamente na legislação brasileira, o revogado artigo 45, IV, da Lei nº 9.096/95 dispunha que a propaganda das agremiações deveria promover e difundir a participação das mulheres, dedicando a essa missão o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções.

A propaganda partidária, dessa forma, atua como ferramenta importante para a concretização das funções eleitorais e sociais das agremiações políticas. As difusões partidárias, especialmente quando divulgadas nos meios de telecomunicação, são hábeis a fortalecer a imagem da grei, atrair novos membros, bem como promover a formação dos cidadãos, o que auxilia o desenvolvimento da sociedade e do próprio sistema político.

3. O DIREITO DE ANTENA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A propaganda partidária, enquanto instrumento de persuasão, ocupa relevante patamar no ordenamento jurídico brasileiro. A Constituição da República assegura à coletividade e às agremiações, em específico, o direito de antena, que permite o acesso ao rádio e à televisão para divulgação de informações de diferentes naturezas. Na esfera política, a citada garantia confere às siglas a possibilidade de veiculação de mensagens eleitorais, ideológicas, dentre outras, sendo a sua regulamentação e implementação remetida à legislação infraconstitucional.

3.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONTEÚDO E A ABRANGÊNCIA DO DIREITO DE ANTENA

O direito de antena consiste na concessão, pelo poder público, da utilização de determinada frequência sonora e televisiva por emissoras de telecomunicação e pelo público em geral, consubstanciando um instrumento de emissão e de captação de informações por meio de ondas eletromagnéticas⁵⁶. Conforme esclarece Uadi Lammêgo Bulos, as ondas mecânicas propagam a transmissão diretamente pelo ar (alto-falantes), enquanto que, por intermédio das ondas eletromagnéticas, o ato de comunicar adquire dimensões mais elevadas, uma vez que ocorre a junção de um componente elétrico com outro magnético, conduzindo maior quantidade de dados ao mesmo tempo (rádio e televisão)⁵⁷.

Reputa-se que o primeiro documento constitucional a tutelar a referida garantia foi a Constituição de Portugal de 1976, que prevê o direito de antena no capítulo referente aos direitos fundamentais. A Carta portuguesa assegura aos partidos políticos e às organizações sindicais e profissionais tempos de antena no rádio e na televisão, de acordo com a sua representatividade, direito que também é usufruído,

⁵⁶ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 857.

⁵⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 1316-1317.

nos períodos eleitorais, de modo equitativo, pelas instituições concorrentes⁵⁸. Trata-se de uma prerrogativa cujo escopo é conferir aos seus destinatários um espaço gratuito nos meios de difusão para a propagação de ideias, mensagens, registros ou doutrinas⁵⁹.

O tema também é tratado pelo Pacto de São José da Costa Rica (ratificado pelo Brasil pelo Decreto nº 678/1992), que veda a restrição ao direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação. O conteúdo do direito de antena, entretanto, não é uniforme, uma vez que Constituições como a da Alemanha e da Itália o concebem como a possibilidade de “criação de empresas destinadas a difundir mensagens informativas, culturais, dentre outras”⁶⁰. Diferentemente da aceção portuguesa, essa previsão não especifica se “a liberdade de antena é o meio de exercício da liberdade de expressão ou se é a própria liberdade de manifestação”⁶¹.

A Constituição da República de 1988 foi responsável por introduzir o direito de antena no ordenamento jurídico pátrio. Malgrado a utilização dos meios de comunicação para a propagação de registros, como os de natureza política, precedesse a promulgação da mencionada Carta, somente com a especial proteção por essa dispensada aos interesses de índole difusa foi possível a “sistematização” dessa garantia. Isso porque a nova disciplina normativa rompeu a visão até então vigente, inaugurando a tutela de valores transindividuais, ou seja, não interligados ao homem isoladamente⁶², mas relacionados à coletividade, à solidariedade e à fraternidade.

O direito de antena constitui um dos reportados interesses de titularidade indeterminada. Ao revés das cartas constitucionais alienígenas, no sistema jurídico nacional, não há previsão expressa da existência do mencionado instituto,

⁵⁸ AMARAL, Sérgio Tibiricá; MINHOTO, Antônio Celso Baeta. Direito de antena como instrumento de inclusão social: concretizando um direito fundamental. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 114, p. 227, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/205>>. Acesso em: 01.08.2018.

⁵⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 103.

⁶⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 419.

⁶¹ *Ibidem*, p. 419.

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 70.

decorrendo a sua salvaguarda da interpretação sistemática de dispositivos da Lei Maior (artigos 5º, IX e XIV, 17, 215, 220 e 225). A leitura conjunta de tais comandos abona a subsistência de uma garantia de contornos ambientais e relacionada com a liberdade de expressão, mas que “não se resume a um direito de comunicação do seu titular”, uma vez que “está intimamente ligado ao pluralismo característico de um Estado Democrático e à necessária conscientização para a formação do voto”⁶³.

O caráter difuso do direito de antena decorre do fato de ser esse um objeto de proteção do direito ambiental e de proporcionar o intercâmbio de informações na sociedade. A incidência de preceitos relativos ao ramo jurídico apontado aloca essa garantia no artigo 225 da Constituição Federal, que resguarda o meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶⁴. Com efeito, a concepção moderna compreende essa noção não apenas como a relação entre o homem e a natureza, mas como a integração de valores que assegurem, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 1º da Política Nacional do Meio Ambiente - Lei nº 6.938/1981).

O assento do direito de antena no dispositivo constitucional mencionado deriva da utilização de um bem ambiental para a disseminação e a captação de registros, consubstanciado nas ondas eletromagnéticas que percorrem “caminhos” existentes no ar e que transportam um número cada vez maior de sinais (de rádio, de televisores etc.)⁶⁵. Cuida-se, assim, de um bem de uso comum do povo, pertencente à coletividade e não passível de apropriação⁶⁶. Ao Poder Público cabe somente a sua administração, de modo que à União é dado apenas gerir a exploração, direta

⁶³ RAMOS, Alexandre. A propaganda partidária: uma análise sistemática do direito material e processual à luz da Lei 13.165, de 29.09.2015. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 105, v. 969, p. 97, jul. 2016.

⁶⁴ O Supremo Tribunal Federal entende que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de terceira dimensão. Nesse sentido: STF, RE 134.297, relator Min. Celso de Mello, julgamento em 22.09.1995.

⁶⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 419.

⁶⁶ Em que pese constituir um bem de uso comum do povo, a utilização das ondas eletromagnéticas não é irrestrita. Tem-se entendido que a criação de estações clandestinas (“rádios piratas”), sem autorização do Poder Público, é ilegal e indevida, porquanto pode alterar ou modificar as frequências de captação, impedindo a fruição do direito de antena pelos demais destinatários. Para melhor compreensão da controvérsia, consultar: CAMARANI, Laura Amábile de C. F.. Direito de antena: garantia do direito fundamental à informação. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, n. 36, p. 227-242, out./dez. 2008.

ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (art. 21, XII, da Lei Maior)⁶⁷.

A relevância do direito de antena reside na sua finalidade para a coletividade, especialmente em sua participação no processo de comunicação social. O escopo do uso das ondas eletromagnéticas é promover a emissão e a recepção de dados, o que o torna instrumento de concretização de diferentes preceitos reconhecidos como fundamentais pela Constituição Federal. O manejo de uma “frequência sonora e televisiva por certos e determinados grupos ou atores sociais para a veiculação de ideias, informações e comunicações em geral”⁶⁸ está diretamente ligado a valores de inestimável importância, como a livre expressão da atividade intelectual, artística e científica.

A Carta Constitucional de 1988 consagra a liberdade de expressão como direito fundamental (art. 5º, IX e XIV). Trata-se de uma garantia de primeira geração que está, intimamente, relacionada à composição política e pessoal do indivíduo, uma vez que a plenitude “da formação [...] depende de que se disponha de meios para conhecer a realidade [...], e isso como pressuposto para que se possa participar de debates e [...] que se tomem decisões relevantes”⁶⁹. A exigência de uma formação adequada e atrelada à cidadania adquire ainda mais relevo no processo de definição dos rumos coletivos do país e na escolha dos representantes políticos, vertentes nas quais a propaganda partidária exerce significativa influência.

À liberdade de expressão corresponde uma série de direitos, como o de informação, que almeja proporcionar aos seus titulares buscar, receber e difundir os mais variados registros. Consiste esse em uma prerrogativa de triplíce acepção, consubstanciada nos direitos de informar, de se informar e de ser informado⁷⁰. O primeiro aspecto exprime uma feição de permissão, cujo teor autoriza a todos os seus destinatários difundir os dados considerados pertinentes, utilizando, para tanto,

⁶⁷ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O direito de antena no Brasil em face das novas tecnologias na sociedade de informação. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 33, jan./abr. 2017.

⁶⁸ AMARAL, Sérgio Tibiriçá; MINHOTO, Antônio Celso Baeta. Direito de antena como instrumento de inclusão social: concretizando um direito fundamental. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 114, p. 227, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/205>>. Acesso em: 01.08.2018.

⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 264.

⁷⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, v. 01, p. 573.

as vias de comunicação necessárias⁷¹. O direito de se informar, por sua vez, envolve a faculdade de o indivíduo não ser impedido de se cientificar, sendo protegido o recolhimento de notícias e a procura de fontes⁷², enquanto que direito de ser informado consiste na possibilidade de receber notícias sem interferências estatais e ser comunicado dos negócios e atividades do seu interesse⁷³.

O direito de antena, notadamente quando disponibilizado de forma democrática, garante o acesso amplo à informação, haja vista que concede “a todas as pessoas, indistintamente, os meios, os veículos necessários, para dar voz aos diversos setores da comunidade”⁷⁴. A essência do reportado instituto reside na possibilidade de utilização dos sistemas de comunicação por todos os segmentos, principalmente pelos grupos minoritários ou com representatividade restrita (comunidades de bairros, por exemplo), para veiculação de mensagens e manifestações diversas. A universalidade inerente ao intercâmbio de informações sociais veda que os meios de difusão sejam objeto de monopólio ou oligopólio (art. 220, §5º, da Constituição Federal), bem como impõe a observância de diretrizes de conteúdo para a produção e programação das emissoras (art. 221 da Constituição Federal).

A amplitude e a diversidade da informação é especialmente importante no âmbito político, no qual ocorre a formação do eleitorado e a discussão de temas de interesse coletivo. O artigo 17, §3º, da Constituição da República, único dispositivo a versar sobre a implementação do direito de antena neste diploma⁷⁵, expressamente, confere aos partidos políticos o acesso gratuito ao rádio e à televisão (analisado no item subsequente), concretizado por meio da transmissão da propaganda partidária e da propaganda eleitoral. O estabelecimento dessa garantia visa a impedir o controle do cenário por grupos específicos (incentivo ao pluralismo político) e

⁷¹ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*. São Paulo: FTD, 1997, p. 31-32.

⁷² CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, v. 01, p. 573.

⁷³ ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Verbatim, 2015, p. 193.

⁷⁴ AMARAL, Sérgio Tibiriçá; MINHOTO, Antônio Celso Baeta. Direito de antena como instrumento de inclusão social: concretizando um direito fundamental. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 114, p. 226, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/205>>. Acesso em: 01.08.2018.

⁷⁵ AMARAL, Sérgio Tibiriçá; OLIVEIRA, Flávio Luis de. Um novo direito fundamental de antena não simbólico como instrumento da democracia. *Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi*, Jacarezinho, n. 9, p. 34, 2009.

promover o debate, reduzindo as distâncias entre a agremiação, o governo e os eleitores.

O direito de antena, dessa forma, é uma garantia que confere aos indivíduos o acesso aos meios necessários para a difusão de mensagens e de doutrinas, contribuindo para a circulação da informação e a visibilidade dos grupos interlocutores. Em âmbito constitucional, esse instituto resguarda em seu bojo diversas liberdades fundamentais que formulam um mecanismo eficiente de comunicação social e de formação cívica. A disponibilização de veículos de transmissão para discussão e exposição de mensagens, inclusive relativas às agremiações partidárias e suas ideologias, é um dos corolários da necessidade de formação de uma consciência política dos cidadãos.

3.2 A PROPAGANDA PARTIDÁRIA E O DIREITO DE ANTENA: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dedicou capítulo específico para a regulamentação dos partidos políticos (capítulo V), em nítido reconhecimento da importância destes para a manutenção do Estado Democrático de Direito⁷⁶. A citada proteção decorre do papel, desempenhado por tais grupos, de mediador das relações entre a sociedade e o centro de poder soberano, sendo-lhes assegurada autonomia para definição da sua estrutura interna, organização e funcionamento; livre criação, fusão, incorporação e extinção; utilização de recursos financeiros, além de prevista a filiação partidária como condição de elegibilidade (vedação à candidatura avulsa).

As mencionadas disposições estão previstas, majoritariamente, no artigo 17 da Lei Fundamental, objeto de recentes modificações promovidas pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Dentre outras inovações, como o fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais, a reforma inseriu no texto uma cláusula de barreira que fixou condições para o acesso ao fundo partidário e aos meios de telecomunicação. O escopo desta alteração, conforme assevera Walber de Moura Agra, foi reduzir o elevado número de agremiações, que, em sua maioria, não

⁷⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 208.

ostentam legitimidade social⁷⁷, dificultam o funcionamento do Poder Legislativo e promovem um maior distanciamento entre a população e os seus representantes⁷⁸.

O §3º do mencionado dispositivo da Constituição da República garante às legendas o acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei⁷⁹. Cuida-se da efetivação direito de antena, que permite às empresas de comunicação e aos diversos grupos sociais a captação e a transmissão de dados (ideias, doutrinas e mensagens em geral) através de procedimentos eletromagnéticos⁸⁰. Consoante delineado alhures, embora inexista previsão normativa expressa, o reportado direito é extraído da interpretação sistemática dos artigos 5º, IX e XIV, 215 e 220 da Lei Maior - que garantem a livre manifestação da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação -, bem como do indicado artigo 17, restrito às representações partidárias⁸¹.

A utilização dos citados veículos de difusão, na esfera política, destina-se à disseminação da propaganda partidária e da propaganda eleitoral. A aplicação desse modelo de transmissão gratuita de mensagem política no rádio e na televisão (que inclui as duas modalidades referidas), no ordenamento pátrio, surgiu da necessidade de se disciplinar e de se conferir oportunidades de divulgação às agremiações, o que foi implementado, inicialmente, com a divulgação da propaganda eleitoral no período do governo militar (1964-1985)⁸², e tornou-se mais

⁷⁷ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018, p. 381.

⁷⁸ Para melhor compreensão dos motivos que ensejaram a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, recomenda-se a consulta ao inteiro teor do Projeto de Emenda à Constituição nº 36/2016, constante no sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>>. Acesso em: 22.08.2018.

⁷⁹ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

⁸⁰ AGRA, op. cit., p. 858.

⁸¹ AMARAL, Sérgio Tibiriçá; OLIVEIRA, Flávio Luis de. Um novo direito fundamental de antena não simbólico como instrumento da democracia. *Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi*, Jacarezinho, n. 9, p. 32, 2009.

⁸² PETHS, Lucas Lisboa. Horário gratuito de propaganda eleitoral e propaganda partidária gratuita: do surgimento à personalização na televisão brasileira. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, ano 17, n. 17, p. 70, jan./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas>>. Acesso em: 01.08.2018.

efetivo com a redemocratização do país⁸³. Sistematização semelhante foi adotada para a propaganda partidária, de modo que a disseminação em massa da comunicação política adquiriu tamanha relevância que foi sintetizada no direito de antena implantado pela Constituição Federal vigente.

A nova Lei Maior reconheceu a importância da veiculação de tais transmissões, consagrando as apontadas espécies de propaganda em um único dispositivo, que culminou na faculdade de as siglas, durante todo o ano, exibirem-se em rede nacional. A elevação dessa prerrogativa ao mais alto patamar normativo deriva do fito de preservar o pluralismo político e o pluripartidarismo e de atender aos imperativos democráticos que fundamentaram a elaboração da Carta Cidadã. A ausência de um espaço obrigatório e gratuito de divulgação poderia conduzir à diminuição do equilíbrio entre as greis e ao esvaziamento das liberdades políticas e das organizações partidárias, haja vista que, possivelmente, somente as legendas detentoras de maior aporte financeiro alcançariam ampla divulgação⁸⁴.

O artigo 17, §3º, da Constituição da República, dessa forma, prevê o direito de antena e remete a sua regulamentação à legislação ordinária (“na forma da lei”). Trata-se, nos termos da classificação proposta por José Afonso da Silva⁸⁵, de uma norma de eficácia limitada, ou seja, dependente de complementação, pela atuação do legislador infraconstitucional, para produzir todos os seus efeitos⁸⁶. A aplicabilidade de tal dispositivo é indireta e reduzida, sendo necessária a intervenção legislativa para fixar os limites, o modo de concretização e as demais disposições relativas à referida garantia⁸⁷.

⁸³ PETHS, Lucas Lisboa. Horário gratuito de propaganda eleitoral e propaganda partidária gratuita: do surgimento à personalização na televisão brasileira. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, ano 17, n. 17, p. 70, jan./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas>>. Acesso em: 01.08.2018.

⁸⁴ CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. O direito fundamental à informação na propaganda política: perspectivas e efetividade no sistema constitucional brasileiro. BASTOS, Elísio Augusto Velloso *et al.* (coord). *Constitucionalismo e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 317-320.

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

⁸⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 70.

⁸⁷ O Supremo Tribunal Federal entende que, a despeito da ser a aplicabilidade do dispositivo indireta, mediata e não integral, o “direito de antena partidário” existe por si só, independentemente da regulação infraconstitucional. Em verdade, a mencionada norma não seria rigorosamente de eficácia limitada, uma vez que a Constituição da República teria reconhecido, de imediato, a garantia de acesso aos meios de comunicação e deferido à legislação ordinária somente o espaço para a definição dos critérios dessa participação (aspectos instrumentais). Nesse sentido: ADI nº 1.351/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 07.12.2006; ADI 4.430/DF, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 29.12.2012.

O mencionado preceito, até 04 de outubro de 2017, não estabelecia qualquer condicionamento para o exercício do direito em análise. Em sua redação original, o artigo 17, §3º, da Lei Magna dispunha apenas que “os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”, de modo que as regras de implementação eram fixadas especialmente pelas Leis nº 9.096/1995 e nº 9.504/1997. Fundado na ampla liberdade conferida pelo texto constitucional, o legislador logrou inaugurar uma cláusula de barreira baseada na quantidade de votos obtidos pela legenda, para a utilização dos meios de comunicação, contudo, essa foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal⁸⁸.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 97/2017, todavia, a Lei Fundamental passou a estipular requisitos mínimos para a fruição da prerrogativa em estudo. O atual artigo 17, §3º, prevê que somente terão acesso a recursos do fundo partidário e ao rádio e à televisão as agremiações que, alternativamente, atenderem às restrições prescritas em seus novéis incisos. Nos termos destes, o partido político deve ter obtido, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas. A utilização dos meios de comunicação também será assegurada à sigla que eleger pelo menos quinze Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço dos estados-membros.

As reportadas condições serão aplicadas de maneira progressiva, até alcançarem os indicadores supracitados, a partir do pleito de 2030⁸⁹. A contar das

⁸⁸ ADI 1351-3//DF, relator Min. Marco Aurélio, julgamento em 30.03.2007, e ADI 1354-8/DF, relator Min. Marco Aurélio, julgamento em 30.03.2007.

⁸⁹ Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

eleições de 2018, o exercício do direito de antena será permitido às agremiações que conquistarem, para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou que tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Na legislatura subsequente às eleições de 2022, por sua vez, somente serão contemplados os partidos que obtiverem, no pleito para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço dos estados, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou que tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades federativas.

A norma de transição estipula ainda que, na legislatura seguinte às eleições de 2026, apenas terão acesso ao rádio e televisão as siglas que lograrem, na disputa para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades federativas, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas. Admite-se também a fruição da garantia em análise às agremiações que tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais, distribuídos em pelo menos um terço dos estados-membros.

Com as modificações apontadas, o exercício do direito de antena passou a vincular-se ao desempenho da grei nas eleições para Deputado Federal. O artigo 17, §5º, da Lei Maior, incluído pela Emenda Constitucional nº 97/2017, todavia, faculta ao parlamentar eleito por legenda que não tenha preenchidos as condições referidas a filiação a outro partido que as tenha atingido, assegurando-se o mandato, de maneira a ser preservada a vontade popular manifestada nas urnas. Essa nova

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

inscrição não será considerada para fins de concessão de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão⁹⁰.

Não obstante as condições expressamente estabelecidas, a realização da propaganda partidária também se submete a outros limites decorrentes da unidade constitucional. Conforme se depreende do *caput* do artigo 17 da Lei Fundamental, a autonomia assegurada aos partidos políticos não é absoluta, haja vista que deverá respeitar o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Os aludidos preceitos incidem também sobre as difusões promovidas pelas legendas, as quais devem observar esses e outros valores e garantias, individuais e coletivas, igualmente consagradas.

O conteúdo versado, assim, não pode ofender os direitos de personalidade, promover práticas criminosas ou veicular assunto preconceituoso de qualquer natureza⁹¹. Além disso, a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão submetem-se a regramentos específicos, os quais disciplinam também as manifestações de responsabilidade dos partidos. A Constituição Federal expressamente impõe que seja observada a preferência por finalidades educativas, culturais e informativas, o incentivo à cultura nacional, artística e jornalística, o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família, dentre outros parâmetros que norteiam a comunicação⁹².

A elevação do direito de antena partidário ao mais alto patamar da estrutura normativa reflete a relevância atribuída a este pela Constituição da República na composição da organização democrática e para a formação do eleitorado. Malgrado o artigo 17, §3º, da Carta Cidadã tenha sido objeto de alterações, o assento

⁹⁰ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

⁹¹ CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. O direito fundamental à informação na propaganda política: perspectivas e efetividade no sistema constitucional brasileiro. BASTOS, Elísio Augusto Velloso *et al.* (coord). *Constitucionalismo e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 320.

⁹² Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

constitucional da propaganda partidária, enquanto manifestação da mencionada garantia, não sofreu qualquer modificação, de maneira que remanesce assegurado o acesso ao rádio e à televisão para veiculação de mensagens relativas à ideologia e ao interesse interno da legenda.

3.3 O ACESSO AO RÁDIO E À TELEVISÃO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

A primeira legislação a disciplinar a propaganda destinada à promoção das legendas, no Brasil, foi a Lei dos Partidos Políticos de 1965 (Lei nº 4.740/65). Essa norma previu a possibilidade de as agremiações transmitirem, graciosamente, seus congressos ou sessões públicas, para difusão de seu programa, no rádio e na televisão, cabendo a resolução do Tribunal Superior Eleitoral a sua regulamentação⁹³. O citado diploma foi substituído pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (Lei nº 5.682/71), que manteve, de maneira similar, o acesso aos meios de comunicação pelas siglas.

Em 1976, as disposições relativas à propaganda partidária contidas na legislação retromencionada sofreram modificações. A Lei nº 6.339/76 estabeleceu a obrigação de as emissoras realizarem, para cada um dos dois partidos existentes, em rede e anualmente, uma transmissão de sessenta minutos em cada estado ou território, e duas em âmbito nacional, por iniciativa e sob responsabilidade dos diretórios regionais e nacionais. A novel legislação vetou também a transmissão de congressos e sessões públicas cento e oitenta dias antes e quarenta e cinco dias depois das eleições, bem como proibiu a participação de candidato a cargo eletivo no tempo destinado à propaganda partidária⁹⁴. Acrescente-se que, ainda em 1974, a

⁹³ TENÓRIO, Giliard Gomes. Propaganda Partidária Gratuita: dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, 1. ed., v. 2, n. 2. p. 86, set./out. 2011.

⁹⁴ SALGADO, Eneida Desiree; LOPES, Ana Paula Veiga. Propaganda partidária e os limites da liberdade de expressão: o ordenamento jurídico brasileiro e o Partido Social Cristão. *Revista Ballot*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 206, maio/ago. 2015.

Lei nº 9.601, conhecida como Lei Etelvino Lins, proibiu a veiculação onerosa da propaganda dos partidos políticos, restrição que remanesce até os dias de hoje⁹⁵.

Com a promulgação da Constituição da República de 1988 e o retorno do pluripartidarismo e das eleições diretas, a Lei nº 8.247/91 alterou novamente a Lei dos Partidos Políticos de 1971. As difusões permaneceram em rede e com periodicidade anual, porém, o partido que tivesse eleito representante na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal ou que contasse com bancada composta por, no mínimo, dez membros no Congresso Nacional poderia utilizar, em âmbito nacional, duas transmissões de sessenta minutos cada, facultada a divisão em quatro transmissões de trinta minutos. Já a agremiação que tivesse eleito, em cada estado, representantes à Assembleia Legislativa ou que contasse com bancada composta por 5% (cinco por cento) do total de Deputados Estaduais, desprezada fração, e com o mínimo de dois Deputados, ou obtido 1% (um por cento) dos votos na eleição proporcional anterior poderia utilizar, em âmbito regional, uma transmissão de sessenta minutos, facultada a sua em divisão em duas disseminações de trinta minutos.

O partido que tivesse obtido 1% (um por cento) dos votos na eleição para a Câmara dos Deputados, em cada território e no Distrito Federal, por sua vez, poderia utilizar, na respectiva circunscrição, uma transmissão de sessenta minutos, permitida a sua divisão em duas veiculações de trinta minutos. A lei também promoveu adaptações no regramento da veiculação da propaganda partidária em ano eleitoral, vedando a transmissão de congressos ou sessões públicas nos cento e oitenta dias que antecessessem o pleito e até quarenta e cinco dias depois, sendo o tempo de transmissão reduzido de sessenta para trinta minutos nessas hipóteses⁹⁶.

Em consonância com os preceitos do novo diploma constitucional, em 1995, um novo conjunto normativo passou a disciplinar a criação e o funcionamento dos partidos políticos. A Lei nº 9.096/95 dedicou título específico à regulamentação do acesso gratuito ao rádio e à televisão, fixando sua finalidade, tempo, critérios de

⁹⁵ GOMES, Vinicius Borges. *Propaganda partidária gratuita: as narrativas dos três maiores partidos do Brasil em tempos de crise de representação*. 2018. 180 p. Tese (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018, p. 61.

⁹⁶ SALGADO, Eneida Desiree; LOPES, Ana Paula Veiga. Propaganda partidária e os limites da liberdade de expressão: o ordenamento jurídico brasileiro e o Partido Social Cristão. *Revista Ballot*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 206, maio/ago. 2015.

utilização, restrições, sanções, dentro outros. Essa lei regulou a propaganda partidária até o ano de 2017, quando tais dispositivos foram revogados e as transmissões extintas a partir de janeiro de 2018.

3.3.1 A regulamentação da propaganda partidária no rádio e na televisão antes da Lei nº 13.487/2017

O direito de antena das agremiações é assegurado pela Constituição da República, todavia, a sua regulamentação é remetida à legislação infraconstitucional. Conforme ensina Anna Cândida da Cunha Ferraz, determinadas matérias de feição política, social e econômica dos Estados, como as eleitorais e as partidárias, por serem altamente influenciadas pelas circunstâncias do momento, não encontram regulação completa no bojo da Lei Fundamental, limitando-se essa a fixar princípios gerais e a remeter ao legislador comum sua complementação⁹⁷. Especificamente na hipótese do artigo 17, §3º, da Carta Constitucional, a elaboração dessa norma legal visa a resguardar a soberania, a ordem pública e os princípios fundamentais da forma e do sistema de governo⁹⁸, devendo ainda se afigurar em “sintonia com o princípio da igualdade de chances [...], pois, do contrário, poderá estabelecer um regime de desequilíbrio [...] que privilegie determinadas legendas em detrimento de outras”⁹⁹.

A propaganda partidária, nesse sentido, era disciplinada pelas Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 e pela Resolução nº 20.034/1997, do Tribunal Superior Eleitoral. Os dispositivos legais atinentes ao tema vigoraram até 06 de outubro de 2017, quando a Lei nº 13.487/2017 promoveu a revogação do Título IV e do parágrafo único do artigo 52, todos da Lei dos Partidos Políticos, bem como instituiu o Fundo Especial

⁹⁷ A autora acrescenta que: “É, assim, sobretudo nesses assuntos, que a interpretação legislativa poderá assumir, com evidência maior, o papel de processo de mutação constitucional, imprimindo sentido e significado concretos às normas constitucionais; esse papel é altamente influenciado pelas circunstâncias presentes no momento da elaboração legislativa, máxime as de natureza política. Dentre as matérias que se enquadram nessa observação, a matéria eleitoral e partidária é particularmente ressaltada pelos que se debruçam sobre o exame das mudanças não formais da Constituição, produzidas pela elaboração legislativa”. FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. 2. ed. Osasco: EdFiEO, 2015, p. 93.

⁹⁸ CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2008, p. 165.

⁹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 808.

de Financiamento de Campanha, com a extinção das disseminações partidárias no rádio e na televisão a partir de janeiro de 2018.

O regramento revogado previa que a propaganda partidária seria gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão, entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas (art. 45, *caput*, da Lei nº 9.096/95). A concessão de espaço na programação pelas emissoras, em âmbito nacional e estadual, era obrigatória - a imposição ainda persiste para as propagandas eleitoral, de plebiscito e de referendo -, gozando essa de compensação fiscal pela cedência do horário (art. 52, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95 e art. 99 da Lei nº 9.504/95). A propaganda partidária paga (e a propaganda política em geral, conforme nova redação do artigo 36, §2º, da Lei das Eleições) era vedada pela Lei nº 9.096/95, em seu artigo 45, §6º.

A veiculação de conteúdo compulsório em horário nobre pelas empresas de telecomunicação é corolário do papel que tais serviços desempenham na sociedade, servindo como pressuposto para o exercício de direitos fundamentais, como as liberdades de expressão, e da função social da informação¹⁰⁰. Essa interferência no conteúdo das emissoras não configura censura ou restrição das garantias inerentes à comunicação, uma vez que se coaduna com os interesses da coletividade e com os valores tutelados pelo ordenamento brasileiro, especialmente em razão de a representação democrática exigir meios para divulgação dos diferentes posicionamentos e temas políticos¹⁰¹. Conforme versado alhures, a própria Constituição da República, em seu artigo 221, admite e estabelece princípios e diretrizes a serem observados na produção e na programação do rádio e da televisão.

A propaganda partidária, nos termos do artigo 45, da Lei nº 9.096/95, deveria, exclusivamente, difundir os programas partidários (I); transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa, dos eventos com este relacionados e das

¹⁰⁰ CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. O direito fundamental à informação na propaganda política: perspectivas e efetividade no sistema constitucional brasileiro. BASTOS, Elísio Augusto Velloso *et al.* (coord). *Constitucionalismo e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 321.

¹⁰¹ O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado contra normas e práticas eleitorais de divulgação de campanha ou de partidos políticos que diminuam a liberdade de opinião, a criação artística e a livre multiplicidade de ideias. Cite-se, nesse sentido, a ADI 4451/DF, de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, julgada em 21.06.2018, que considerou inconstitucional o artigo 45, II e III, da Lei nº 9.504/97, bem como, por arrastamento, os parágrafos 4º e 5º do mesmo artigo, confirmando medida liminar anteriormente concedida.

atividades congressuais do partido (II); divulgar a posição da sigla em relação a temas político-comunitários (III); e promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programas e das inserções referidas no artigo 49 da mesma lei (IV). As temáticas descritas, com exceção ao incentivo à atuação feminina, que possui maior feição educacional, concretizam a finalidade precípua da propaganda das agremiações, que é a divulgação de ideologias e de opiniões políticas e a promoção de debates sobre temáticas de interesse coletivo.

A disseminação do citado conteúdo submetia-se a limitações e ressalvas estabelecidas na própria legislação, como a vedação de participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa (art. 45, §1º, I, da Lei nº 9.096/95). Essa proibição tinha o escopo de impedir o desvirtuamento da propaganda partidária, com o destacamento de nomes que possuíssem a intenção de concorrer ao pleito e a consequente conversão desse espaço em “moeda de troca” entre as agremiações¹⁰². Além disso, a condicionante visava a preservar a isonomia entre as siglas - de forma que determinado partido não se aproveitasse da introdução de seus membros em outros horários para aparecer mais que as outras instituições - e a fidelidade partidária.

Também era proibida a divulgação de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos (art. 45, §1º, II, da Lei nº 9.096/95), haja vista não se compatibilizarem com a finalidade da propaganda em análise. O objetivo dessa é a difusão de ideias e programas políticos da organização promotora da veiculação, não a promoção de pessoas ou candidaturas individualmente consideradas, descaracterizando-se a noção de coletividade inerente ao partido político¹⁰³. Malgrado admita-se que as disseminações das legendas sejam utilizadas com novas conotações, conforme apontado alhures, o sistema brasileiro não

¹⁰² RAMOS, Alexandre. A propaganda partidária: uma análise sistemática do direito material e processual à luz da Lei 13.165, de 29.09.2015. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 105, v. 969, p. 97, jul. 2016.

¹⁰³ MEDEIROS, Marcilio Nunes. *Legislação eleitoral comentada e anotada*. Salvador: JusPODIUM, 2017, p. 1273.

permitia o seu uso para fins diversos, sob risco de se transformar em propagandas eleitorais, as quais possuem regramento e prazo específicos¹⁰⁴.

Para evitar tal distorção, a redação original do artigo 36, §2º, da Lei das Eleições estatua que, no segundo semestre do ano da disputa, não seria veiculada propaganda partidária gratuita nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão (o texto atual restringe-se a vedar a propaganda paga). O artigo 45, §1º, III, da Lei nº 9.096/95, ademais, vetava a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorcessem ou falseassem os fatos ou a sua comunicação. Em razão do alcance que o rádio e a televisão possuem, a veiculação de informações irregulares poderia causar grande efeito e comoção social, bem como induzir o eleitor a acreditar na criação realizada pela agremiação com o fito exclusivo de conquistá-lo¹⁰⁵.

As restrições apontadas visavam a resguardar a isonomia entre os concorrentes e as agremiações e a própria finalidade da propaganda, não configurando violação da autonomia partidária. Nos termos do artigo 11 da Resolução nº 20.034/97, do Tribunal Superior Eleitoral, essas transmissões não estavam sujeitas a prévia censura, por elas respondendo, na forma da lei, os que as promovessem, sem prejuízo da responsabilidade pelas expressões faladas ou pelas imagens veiculadas. Nesse sentido, incumbia às emissoras de rádio e de televisão manter sob sua guarda, à disposição da Justiça Eleitoral, pelo prazo de trinta dias, as fitas magnéticas para servir como prova de ofensa à lei eventualmente cometida.

O descumprimento do regramento descrito implicava a punição da legenda, nas difusões em bloco, com a cassação do direito de transmissão no segundo semestre e, nas inserções, com a cassação de tempo equivalente a cinco vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte (art. 45, §2º, da Lei nº 9.096/95). A respectiva representação poderia ser oferecida por partido político ou pelo Ministério

¹⁰⁴ A utilização da propaganda partidária para fins eleitorais configurava propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea. Nesse sentido: “[...] Propaganda eleitoral extemporânea caracterizada. Precedentes. [...] 1. A propaganda eleitoral extemporânea também se configura quando, tal como ocorreu na hipótese dos autos, no período reservado à transmissão partidária e ainda que de forma implícita e simulada, são levados a conhecimento dos eleitores determinada candidatura, o desiderato de apoio por meio do voto e a promoção pessoal de pretense candidato. [...]”. TSE, Representação nº 334-40.2014.6.00.000, relatoria Min. Laurita Vez, julgamento em 19.8.2014.

¹⁰⁵ RAMOS, Alexandre. A propaganda partidária: uma análise sistemática do direito material e processual à luz da Lei 13.165, de 29.09.2015. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 105, v. 969, p. 97, jul. 2016.

Público Eleitoral¹⁰⁶, até o último dia do semestre em que veiculado o programa impugnado, ou, se divulgado nos últimos trinta dias desse período, até o décimo quinto dia do semestre subsequente (art. 45, §3º e §4º, da Lei nº 9.096/95). A mencionada ação seria de competência do Tribunal Superior Eleitoral, se a propaganda fosse nacional, e dos Tribunais Regionais Eleitorais, se disseminadas nos estados correspondentes, cabendo recurso em face da decisão regional, com efeito suspensivo, em caso de procedência do pedido de cassação do exercício do direito de antena (art. 45, §3º, §4º e §5º, da Lei nº 9.096/95).

O acesso ao rádio e à televisão era concretizado em bloco, em cadeia nacional ou estadual, e em inserções, no intervalo da programação normal das emissoras. A transmissão em bloco caracteriza-se pela suspensão da programação das redes, com a veiculação da mensagem partidária, simultaneamente, em todos os canais. Conforme o artigo 46, §2º, da Lei nº 9.096/95, a formação das cadeias deveria ser autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que faria a necessária solicitação dos horários às emissoras, mediante requerimento dos órgãos nacionais dos partidos (pleiteando a fixação das datas de formação das cadeias, nacional e estaduais), com antecedência mínima de quinze dias.

As inserções, por sua vez, consistem na intercalação feita na programação normal, sem simultaneidade, de maneira que os meios de comunicação veiculam as mensagens conforme lhes convier, respeitados os limites temporais estabelecidos em lei¹⁰⁷. Essas difusões teriam de trinta segundos a um minuto e seriam determinadas pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando solicitadas por órgão de direção nacional do partido, ou pelos Tribunais Regionais Eleitorais, quando requeridas por órgão estadual. Em cada rede somente seriam autorizadas até dez inserções de trinta segundos ou cinco de um minuto por dia, vedada a veiculação de divulgações idênticas no mesmo intervalo, exceto se o número de inserções de que dispusesse o partido excedesse os intervalos disponíveis, defesa a transmissão em sequência para a mesma legenda (art. 46, §§6º, 7º e 8º, da Lei nº 9.096/95).

¹⁰⁶ A despeito da ausência de previsão legal, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade ativa do Ministério Público Eleitoral para propor representação em face de propaganda partidária gratuita irregular, atuando na defesa da ordem jurídica e do regime democrático, consoante decidido na ADI 4617/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgada em 19.06.2013.

¹⁰⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 476.

As transmissões em inserção, por serem mais curtas, eram exibidas durante a programação comercial regular da emissora, e, conforme assevera Doacir Gonçalves de Quadros, recebiam a audiência conquistada por essa. A veiculação em bloco, por sua vez, por aparecerem em um horário pré-estabelecido e isolado da programação, não possuía o mesmo potencial de influenciar o telespectador-eleitor, em razão de ser possível o desligamento do veículo emissor durante a sua exibição. Esta modalidade de difusão, entretanto, favorecia a atuação das agremiações, situando-a em uma posição central, na medida em que passavam mais tempo em evidência em rede nacional e poderiam interferir, de modo mais efetivo, no conteúdo que é disseminado (em detrimento da atuação dos demais profissionais envolvidos na confecção da propaganda)¹⁰⁸.

O material de áudio e vídeo a ser divulgado deveria ser entregue às emissoras com antecedência mínima de doze horas da transmissão, podendo as inserções de rádio ser enviadas por meio de correspondência eletrônica (46, §5º, da Lei nº 9.096/95), em atenção ao princípio da celeridade. Com o fito de conferir agilidade ao procedimento, o artigo 47 da Lei dos Partidos Políticos permitia que condições especiais fossem pactuadas diretamente entre os veículos e os partidos, observados os limites legais, e dando-se conhecimento ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

A legislação estabelecia ainda os critérios de distribuição do tempo de propaganda partidária, variando em função da representação parlamentar da agremiação. O artigo 49 da Lei nº 9.096/95, com a redação conferida pela Lei nº 13.165/2015, dispunha que a legenda com pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional teria assegurada a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional (inciso I). A transmissão teria duração de cinco minutos cada, para os partidos que tivessem eleito até quatro Deputados Federais, e de dez minutos cada, para os que tivessem eleito cinco ou mais Deputados Federais.

Os partidos que atendessem ao mencionado requisito teriam direito também à utilização de inserções de trinta segundos ou um minuto, por semestre, nas redes

¹⁰⁸ QUADROS, Doacir Gonçalves. Partidos políticos e propaganda política: as estratégias discursivas nas eleições para prefeito de Curitiba. *Revista Organização Sistêmica*, Curitiba, v.4, n.2, p. 250, jul./dez. 2013.

nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais (inciso II). A critério do órgão partidário nacional, as inserções em redes nacionais poderiam veicular conteúdo regionalizado, comunicando-se previamente o Tribunal Superior Eleitoral. A transmissão teria a duração de dez minutos, para as siglas que tivessem elegido até nove Deputados Federais, e de vinte minutos, para as que tivessem elegido dez ou mais Deputados Federais.

A regra baseada no desempenho nas eleições precedentes substituiu a quantidade de votos obtidos pela agremiação como critério para o acesso ao rádio e à televisão¹⁰⁹. Embora o texto constitucional não estabelecesse restrições ao exercício do direito de antena (até a Emenda Constitucional nº 97/2017), o elevado número de organizações partidárias passou a ocasionar a insuficiência de espaço e de tempo em tais meios de comunicação, o que culminou com o favorecimento de siglas que tinham mínima ou nenhuma representatividade em detrimento das demais¹¹⁰. A fixação da citada condicionante visou a atender ao princípio da igualdade de chances entre os concorrentes e as legendas¹¹¹, assegurando visibilidade às greis que ostentassem reconhecimento popular, manifestado por meio do voto e, conseqüentemente, da eleição de determinado número de parlamentares.

As legislações apontadas disciplinavam o acesso das agremiações ao rádio e à televisão, possibilitando, no plano prático, o exercício desse direito. Com a revogação dos dispositivos relativos à propaganda partidária, o uso dos meios de comunicação restringiu-se à veiculação da propaganda eleitoral, de maneira que as mensagens de conteúdo ideológico não são mais transmitidas nos meios de telecomunicação. Conforme se evidenciará, a mencionada inovação decorreu do contexto político e social vivenciado pelo país, o que impulsionou diversas reformas no plano normativo.

¹⁰⁹ A redação anterior do artigo 49 da Lei nº 9.096/95 conferia o acesso aos meios de telecomunicação somente aos partidos políticos que atendessem à cláusula de barreira prevista pelo artigo 13 da Lei nº 9.504/97, baseada na quantidade de votos obtidos pela sigla, a qual foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido: ADI 1351-3//DF, relator Min. Marco Aurélio, julgamento em 30.03.2007, e ADI 1354-8//DF, relator Min. Marco Aurélio, julgamento em 30.03.2007.

¹¹⁰ MEDEIROS, Marcilio Nunes. *Legislação eleitoral comentada e anotada*. Salvador: JusPODIUM, 2017, p. 1273.

¹¹¹ BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2017, p. 128.

3.3.2 A Lei nº 13.487/2017 e a “extinção” da propaganda partidária: as alterações do cenário jurídico-político brasileiro

A Lei nº 13.487/2017 foi resultado de um processo de reformas instaurado no ambiente político brasileiro na última década. Especificamente no ano de 2017, além da citada inovação, foram aprovadas a Lei nº 13.488/2017 - que, dentre outras modificações, mudou o prazo de domicílio eleitoral e regulamentou o financiamento coletivo de campanha -, e a Emenda Constitucional nº 97/2017 (analisada alhures), as quais promoveram alterações significativas nas regras e na dinâmica eleitoral. De um modo geral, o escopo das atuações legislativas foi privilegiar a representatividade e estabelecer mecanismos para viabilizar os custos inerentes às candidaturas.

A utilização do poder econômico e político como elemento decisivo na disputa eletiva, tornada pública pela divulgação de escândalos de corrupção envolvendo autoridades, candidatos e empresas, promoveu o descrédito das instituições partidárias e de seus mandatários. O condicionamento das agendas a interesses particulares, com a ausência de isenção na definição dos rumos do país, e a confusão patrimonial reduziram drasticamente a confiança da sociedade em seus governantes, de modo que a estrutura funcional do sistema eleitoral precisou ser remodelada. A reaproximação com a população foi tentada com a aprovação de novos regramentos para o processo eleitoral e com atuações mais incisivas do Poder Judiciário e de outras entidades¹¹².

Para evitar a apontada captura da gestão governamental pelas grandes empresas¹¹³, um dos mecanismos manejados foi a declaração de inconstitucionalidade da doação por pessoa jurídica para campanha eleitoral e para partido político¹¹⁴ e a positivação dessa vedação pela Lei nº 13.165/2015, que alterou dispositivos da Lei das Eleições. Com essas inovações, o custeio das

¹¹² Sobre uma análise aprofundada do processo de reforma política no Brasil, consultar: BARREIROS NETO, Jaime. *A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências*. 2017. 667 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

¹¹³ LEMOS, André Guilherme; SOARES, Jorge Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 54, n. 216, p. 89, out./dez. 2017.

¹¹⁴ ADI 4650/DF, relator. Min. Luiz Fux, julgamento em 16 e 17.09.2015.

despesas de campanha passou a ser restrito aos recursos oriundos do fundo partidário, de pessoas físicas e do próprio candidato, sem possibilidade de participação da classe empresarial. Ao mesmo tempo em que essa medida significou a possibilidade de afastar o poderio financeiro do poder político, para as agremiações, representou a perda dos seus maiores patrocinadores.

Em razão da variedade de candidatos apresentadas ao eleitor¹¹⁵, o que exige o emprego de instrumentos mais eficientes para o seu convencimento, e do protagonismo desses em detrimento da ideologia do partido¹¹⁶, dentre outros motivos, as campanhas eleitorais tornaram-se cada vez mais atreladas a grandes investimentos financeiros. O declínio da mobilização de massa ao redor de uma doutrina implicou o crescimento da utilização dos meios de comunicação para veiculação de propaganda eleitoral e para o fortalecimento da imagem individual do concorrente, o que aumentou os custos da disputa, principalmente por ter o país dimensões continentais. Essas despesas eram subsidiadas com o auxílio do financiamento empresarial, porém, com a proibição desse, novas fontes de recursos passaram a ser demandadas pelas legendas.

A Lei nº 13.487/2017 é decorrência dessa busca por diferentes receitas que não gerassem custos adicionais para o erário. A Proposta de Lei do Senado – PLS nº 206/2017 idealizou a criação de um fundo eleitoral destinado a viabilizar o patrocínio das candidaturas, no qual a divisão e a destinação dos recursos poderiam ser ultimadas com a participação do eleitorado. O denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha seria composto por dotações orçamentárias

¹¹⁵ Conforme dados retirados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, existem, atualmente, trinta e cinco partidos políticos registrados. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>>. Acesso em: 21.08.2018.

¹¹⁶ Esclarece André Marengo que o “acesso a fontes de financiamento necessárias para dar suporte a campanhas eleitorais adquiriu lugar estratégico na competição partidária em poliarquias institucionalizadas. Dinheiro adquire importância na manutenção de máquinas partidárias e na conquista de votos em um contexto caracterizado pelo declínio ou ausência de partidos de *massas*, combinado aos custos crescentes de campanhas eleitorais, produto das mudanças técnicas geradas pela propaganda eleitoral nos meios de comunicação, instrumentos de sondagem de preferências e profissionalização de quadros e *experts* partidários. [...] Quando eleitores cativos e ativistas voluntários não estão mais disponíveis, estratégias para captação de votos implicam antecipar preferências de eleitores em potencial e conquistar votantes partidariamente não alinhados. [...] Tudo isto, entretanto, tem preço elevado, exponenciando custos de campanhas eleitorais. A escala e regularidade nos recursos financeiros necessários para sustentar campanhas competitivas vão muito além de um modelo tradicional de financiamento baseado em trabalho voluntário e contribuições individuais de filiados e quadros partidários”. MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 821, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 21.08. 2018.

equivalentes ao montante da compensação fiscal que beneficiou as emissoras de rádio e de televisão no ano da eleição geral imediatamente anterior à promulgação da respectiva lei, somado à compensação fiscal da última propaganda partidária gratuita efetuada antes da vigência da legislação, sendo seu valor corrigido pelos índices oficiais a cada prélio.

A concretização do mencionado caixa estaria vinculada à extinção da propaganda partidária gratuita, à restrição da transmissão da propaganda eleitoral às emissoras e canais sob responsabilidade do poder público e à destinação do importe oriundo da compensação fiscal ao Fundo Eleitoral. O projeto propunha também a livre veiculação da propaganda eleitoral e da partidária paga no rádio e na televisão – vedada desde 1974 -, e o desenvolvimento de uma plataforma pelo Tribunal Superior Eleitoral, disponibilizada entre os dias 5 a 31 de agosto do ano da disputa, para que o eleitor direcionasse o valor da cota que lhe coubesse ao partido ou candidato de sua preferência, de maneira que os recursos que não fossem objeto de indicação fossem distribuídos entre os partidos, sem prejuízo do estabelecimento de critérios de distribuição no interior das greis, entre os diretórios nacional, regionais e municipais.

O texto adotado pelo Poder Legislativo não acolheu todas as proposições constantes do referido projeto. A aprovada Lei nº 13.487/17 instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, extinguindo somente a propaganda partidária no rádio e na televisão, por meio da revogação dos dispositivos pertinentes da Lei nº 9.096/95, e mantendo a veiculação regulamentar da propaganda eleitoral gratuita¹¹⁷. Nos termos do artigo 16-C da Lei nº 9.504/97, inserido pela novel legislação, o fundo é constituído por 30% (trinta por cento) dos recursos de reserva específica para atendimento de programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais (art. 12, §3º, II, da Lei nº 13.473/17) e pelo valor equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de

¹¹⁷ Para um maior aprofundamento sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e suas implicações práticas, consultar: KUFA, Amilton; KUFA, Karina; RAMAYANA, Marcos. *Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial do Financiamento de Campanha” (FEFC)*. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/1033/>>. Acesso em: 17.08.2018.

rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada em 2016 e 2017¹¹⁸.

A cessão de espaço para transmissão da propaganda política apontada era subsidiada pela dedução de valores de natureza tributária devidos pelas emissoras à União, sendo essa a verdadeira responsável pelo ônus financeiro das difusões¹¹⁹. A disponibilização do citado montante para as campanhas eleitorais foi acompanhada do sacrifício da propaganda partidária no rádio e na televisão, que não é mais veiculada desde janeiro de 2018. A exposição das disseminações das agremiações cedeu lugar à criação de um mecanismo que assegurou o financiamento das candidaturas, de maneira que, em vez de a União apenas não efetuar a cobrança do crédito parcial do imposto pertinente das empresas de telecomunicação sobre a veiculação do horário gratuito, essa teve que destinar recursos públicos equivalentes ao montante dessa “isenção”¹²⁰.

A modificação promovida pela Lei nº 13.487/17 reduziu drasticamente a fruição do direito de antena pelas legendas, haja vista que determinados dispositivos legais que regulavam sua implantação foram revogados (art. 45, 46, 47, 48 e 49 e parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096/95). A constitucionalidade dessa alteração é questionada por parte da doutrina, porquanto uma norma de hierarquia inferior não poderia conter disposições que violassem garantia assegurada no bojo da Constituição da República. Argumenta-se que essa medida estaria em desacordo, inclusive, com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que “vem, sucessivamente, afirmando a importância e amplitude do direito constitucional de antena frente aos intentos do legislador ordinário de afastá-lo ou suprimi-lo”¹²¹.

¹¹⁸ O Tribunal Superior Eleitoral divulgou, em 18 de junho de 2018, que o montante total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão setecentos e dezesseis milhões duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), que será distribuído entre os trinta e cinco partidos, conforme as regras de distribuição estabelecidas na Resolução-TSE nº 23.568/2018. Informação disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Junho/eleicoes-2018-tse-divulga-montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-1>>. Acesso em: 18.08.2018.

¹¹⁹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 523.

¹²⁰ KUFA, Amilton; KUFA, Karina; RAMAYANA, Marcos. *Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial do Financiamento de Campanha” (FEFC)*. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/1033/>>. Acesso em: 17.08.2018.

¹²¹ MENDES, Anna Paula Oliveira. *É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/mar-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>>. Acesso em: 02.08.2018.

O fim da transmissão da propaganda partidária no ano de 2018 também é discutido pela doutrina, porquanto, antes das alterações trazidas pela reforma política de 2017 (que inseriram novos requisitos para o acesso aos meios de comunicação), determinados partidos políticos faziam jus à sua veiculação¹²², ou seja, atendiam aos condicionamentos então vigentes. Sustenta-se que os efeitos da Lei nº 13.487/17 não poderiam retroagir para alcançar o direito à propaganda partidária, incorporado ao patrimônio jurídico dessas facções ao tempo da publicação da norma. As inserções asseguradas até essa data deveriam ser veiculadas, inclusive no ano eleitoral, em atenção à boa-fé objetiva, ao direito adquirido e à coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal).

Até a elaboração do presente estudo, o Supremo Tribunal Federal não foi instado a se manifestar sobre a validade dos aspectos apontados. A constitucionalidade da Lei nº 13.487/2017 foi questionada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 5795, de relatoria da Min. Rosa Weber, porém, essa não contempla o objeto desse trabalho. Suscita-se apenas a inconstitucionalidade formal da lei, na medida em que o fundo especial só poderia ter sido instituído por emenda constitucional, bem como a existência de vício material, porquanto a norma estabelece que o fundo será abastecido com recursos do orçamento fiscal reservados para emendas das bancadas estaduais de execução obrigatória, que deveriam, por força do artigo 23 da Constituição Federal, ser aplicados em áreas como saúde, educação, habitação e saneamento básico dos estados e do Distrito Federal.

As inovações introduzidas pela Lei nº 13.487/17, dessa forma, remodelaram de modo substancial o sistema eleitoral brasileiro. A criação de um novo fundo de financiamento de campanha e o fim da veiculação da propaganda partidária no rádio e na televisão atingiram diretamente os dispositivos que disciplinavam a norma constitucional que conferia às agremiações o direito de antena. Consoante se evidenciará, todavia, essa modalidade de propaganda política possui assento constitucional e, diversamente do anunciado no bojo da novel legislação, não foi extinta do ordenamento jurídico pátrio.

¹²² ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *O direito adquirido dos partidos à propaganda partidária*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-31/francisco-glauber-direito-adquirido-propaganda-partidaria>>. Acesso em: 02.08.2018.

4. A PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO: PANORAMAS ATUAIS

Com o fim da transmissão da propaganda partidária no rádio e na televisão, a competência dos órgãos eleitorais para organizar as difusões e aplicar sanções também foi atingida. A inovação promovida pela Lei nº 13.487/17 implicou a extinção de diversos processos relativos à matéria, porém, não foi apta a interferir no conteúdo e na própria existência do direito de antena, que possui sede constitucional e permanece contemplando ambas as modalidades de propaganda política. A atuação legislativa incidiu somente no âmbito do complemento legal da norma, de maneira que uma nova regulamentação pode ser elaborada para conferir aplicabilidade integral ao dispositivo da Lei Maior.

4.1 O POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL APÓS A LEI Nº 13.487/2017

O Tribunal Superior Eleitoral, órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, atua diretamente na organização do acesso dos partidos políticos ao rádio e à televisão. Especificamente no que concerne à propaganda partidária, a Corte possuía a competência para autorizar a formação de cadeias nacionais e estaduais, por meio da requisição dos horários às emissoras de telecomunicação (art. 46, §2º, da Lei nº 9.096/95), e a veiculação de inserções na programação regular, quando requeridas pelo órgão de direção nacional da agremiação (art. 46, §3º, da Lei nº 9.096/95). O Tribunal também era responsável pelo julgamento da representação fundada na violação do artigo 45 da Lei nº 9.096/95, com a aplicação da sanção correspondente, na hipótese de transmissão nacional, além da sua competência recursal.

Com as inovações trazidas pela Lei nº 13.487/17, que alteraram de modo significativo o sistema político brasileiro, a atuação dos órgãos eleitorais ajustou-se ao novo cenário normativo. A revogação dos dispositivos relativos ao direito de antena influenciou diretamente a atuação judicial, de maneira que, sem o citado arcabouço legal, não é mais possível ao Tribunal Superior Eleitoral organizar transmissões doutrinárias no horário político gratuito. O acesso aos meios de comunicação era assegurado pela lei (não pelo procedimento em si) e, com a

modificação desta, promoveu-se também a extinção da expectativa de veiculação da propaganda em estudo¹²³.

Em face da inexistência de legislação que funcione como um ponto de referência¹²⁴ para a atividade do Poder Judiciário – o que é ainda mais imperioso para as normas de eficácia limitada, como é o artigo 17, §3º, da Constituição da República -, os processos relativos à propaganda partidária no rádio e na televisão foram extintos. O fim das transmissões fez desaparecer a possibilidade de as pretensões deduzidas serem alcançadas, porquanto, no plano prático, seria inócua a eventual procedência dos pedidos manejados nas respectivas ações¹²⁵. A ausência do fundamento legal ensejou a perda superveniente do objeto dos feitos, em razão da inviabilidade de transmissão da mencionada propaganda nos meios de telecomunicação e também da impossibilidade de aplicação das sanções.

Trata-se de uma modalidade de extinção do processo decorrente da ausência de interesse de agir, pressuposto processual analisado pelas vertentes da necessidade e da utilidade (art. 17 do Código de Processo Civil¹²⁶). A primeira ocorre quando o autor não pode obter o bem da vida pretendido sem a intervenção judicial ou mesmo quando não desejar alcançá-lo por vias alternativas de solução de conflitos, na hipótese de lesão ou ameaça de lesão a direito, consubstanciada em lides tradicionais¹²⁷. A utilidade, por sua vez, é verificada sempre que o processo for apto a propiciar ao demandante o resultado favorável ambicionado ou outra espécie de melhora em sua situação fática¹²⁸, justificando-se a movimentação da máquina judicial.

A carência do interesse de agir, nas ações concernentes à propaganda partidária no rádio e na televisão, foi reconhecida pela Justiça Eleitoral. O fim da divulgação desta, a partir de janeiro de 2018, tornou impraticável a concessão de novos horários de difusão, conforme assentado na Representação nº 0602931-

¹²³ TSE, Petição nº 0600014-33.2017.6.00.0000, relatoria Min. Admar Gonzaga, julgamento em 28.11.2017.

¹²⁴ COSTA, Alexandre Bernardino; MORAES, Daniela Marques de. O Poder Judiciário e sua imprescindível reforma como corolários do acesso à justiça. *Revista Abya-yala*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 58, 2017.

¹²⁵ TSE, Representação nº 0602931-25.2017.6.00.0000, relatoria Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 01.03.2018.

¹²⁶ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

¹²⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Salvador: JusPodium, 2016, p. 43.

¹²⁸ DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: JusPodium, 2017, p. 404.

25.2017.6.00.0000¹²⁹. Com efeito, a decisão final que autorizasse a divulgação nos reportados meios não teria qualquer aplicabilidade, porquanto os instrumentos que garantiam a sua implementação foram retirados do ordenamento infraconstitucional.

A inviabilidade reportada decorre da insubsistência de um procedimento que concretize o direito de antena, ou seja, que defina como, quem e quando as disseminações serão divulgadas. Isso porque o legislador perfilhou pela revogação pura e simples dos dispositivos da Lei nº 9.096/95, de maneira que a aplicação de regras substitutivas não pode ser aviada pela Corte Eleitoral, que não possui função legislativa, nem pelo estabelecimento de um trâmite específico por cada agremiação, o que ofenderia a isonomia e impossibilitaria a uniformização da programação. Ademais, é vedada a propaganda política paga e, com o fim da compensação fiscal das emissoras e a reversão de tais valores para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, não mais existe a graciousidade antes assegurada pelo Poder Público.

Destaque-se que determinados partidos políticos já haviam obtido autorização para transmitir suas propagandas no primeiro semestre de 2018. Conforme preceituava a legislação revogada, o requerimento para a formação das cadeias nacional e estadual deveria ser apresentado com antecedência mínima de quinze dias (art. 46, §2º, da Lei nº 9.096/95), de modo que tais pedidos lograram ser apreciados e deferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral ainda em 2017. Com a superveniência da novel legislação, esses feitos também foram extintos e as difusões aprovadas foram canceladas pela existência de “óbice de ordem fática intransponível, qual seja: a partir de 1º.1.2018, não haverá mais propaganda partidária no rádio e na televisão”¹³⁰.

¹²⁹ “REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. PRIMEIRO SEMESTRE DE 2017. PARTIDO POLÍTICO. INSERÇÕES NACIONAIS. LEI 13.487/2017. FIM DA PROPAGANDA PARTIDÁRIA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. A Lei 13.487/2017, que entrou em vigor em 1º.1.2018, revogou os artigos que previam a propaganda partidária gratuita e, por via de consequência, as sanções impostas por violação aos seus comandos. 2. O fim do direito de antena fez desaparecer a possibilidade do alcance da pretensão deduzida na presente Representação – cassação de tempo da propaganda partidária –, uma vez que, do ponto de vista prático, seria inócua eventual procedência dos pedidos veiculados. 3. Ausência do binômio necessidade/utilidade do provimento jurisdicional. 4. A efetividade da tutela jurisdicional pressupõe processo apto ao julgamento de mérito, nada podendo justificar a continuidade de uma lide sem objeto, mormente para impor sanções não previstas em lei, sob pena de malferir o princípio da legalidade. 5. Extinção do processo sem resolução de mérito, em razão da perda superveniente do objeto, no âmbito eleitoral, ressalvado o acesso à Justiça para outros fins de direito”. TSE, Representação nº 0602931-25.2017.6.00.0000, relatoria Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 01.03.2018.

¹³⁰ TSE, Petição nº 0600014-33.2017.6.00.0000, relatoria Min. Admar Gonzaga, julgamento em 28.11.2017.

A Corte admitiu a possibilidade de revisão das citadas decisões em razão da natureza do procedimento da propaganda partidária, o qual integra a função administrativa da Justiça Eleitoral, cujo escopo é a realização e a supervisão do pleito¹³¹. O objetivo do trâmite é somente promover a organização da grade de veiculação, de acordo com a ordem de apresentação dos pedidos, não constituindo direito novo em favor do promovente. Nos termos do *decisum* proferido na Petição nº 0600014-33.2017.6.00.0000¹³², esse pronunciamento não faz coisa julgada e pode ser revisto quando constatados fatos posteriores que afetem ou impeçam a sua execução, tal qual verificado com o fim das transmissões partidárias nos meios de telecomunicação.

O requerimento de veiculação das referidas disseminações, realizado pela facção, consubstancia hipótese de jurisdição voluntária, caracterizada pela ausência de litígio e de partes. A tramitação desse pedido segue rito próprio, no qual a “interposição de recurso de natureza jurisdicional [...] configura mescla a contrariar a organicidade e a dinâmica do Direito”¹³³. A carência dos referidos elementos, dessa forma, impede que a respectiva decisão se torne imune a alterações normativas supervenientes, não formando coisa julgada¹³⁴ nem configurando aplicação dos efeitos da nova norma a fatos anteriores.

Em razão dos mencionados atributos, na linha da jurisprudência da Corte Eleitoral, a lei modificadora não estaria retroagindo para atingir direitos anteriormente constituídos, uma vez que “não é a decisão em procedimento de propaganda partidária que assegura o acesso ao rádio e à televisão pelos partidos,

¹³¹ MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 92.

¹³² “PROPAGANDA PARTIDÁRIA. PEDIDO DE VEICULAÇÃO NO ANO DE 2018. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.487/2017. PERDA DO OBJETO. 1. A decisão em procedimento de propaganda partidária, cujo escopo é a mera organização da grade de veiculação de acordo com a ordem de apresentação dos pedidos, não faz coisa julgada e pode ser revista quando constatados fatos supervenientes que afetem ou impeçam a sua execução. 2. Com a edição da Lei 13.487/2017, foi extinta a propaganda partidária a partir de 1º.1.2018, ficando os respectivos recursos destinados à composição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). 3. Além do descompasso com a lei e a inviabilidade prática do pedido do partido, a eventual veiculação de propaganda partidária na espécie poderia ensejar indesejável quebra da isonomia entre as agremiações cujos pedidos já foram deferidos e aquelas cujos pedidos ainda estejam em processamento. Pedido julgado prejudicado.”. TSE, Petição nº 0600014-33.2017.6.00.0000, relatoria Min. Admar Gonzaga, julgamento em 28.11.2017.

¹³³ TSE, AgR - PP nº 13-34.2016.6.00.0000, relatoria Min. Henrique Neves da Silva, julgamento em 21.03.2017; AgR - REspe nº 36 1-49, relatoria Min. Marco Aurélio, julgamento em 15.3.2013.

¹³⁴ A formação de coisa julgada nos feitos de jurisdição voluntária é objeto de divergência doutrinária. Para melhor compreensão do tema, consultar: DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: JusPodium, 2017.

mas, sim, a lei, [...] que foi modificada e extinguiu a expectativa de veiculação”¹³⁵. Nesse sentido, o desfazimento da decisão concessiva das disseminações, pelo advento da Lei nº 13.487/17, não viola a máxima do *tempus regit actum*, seja porque o órgão eleitoral atua somente como uma espécie de “intermediário”, verificando o preenchimento dos requisitos e requerendo o horário às emissoras, seja porque a decisão proferida em sede de processo administrativo não possui aptidão para tornar-se imutável.

A tese formulada pela Corte eleitoral, todavia, não foi recepcionada de maneira pacífica. Conforme apontado alhures, a existência de direito adquirido pelas legendas que já tinham seu pedido deferido é sustentada por parte da doutrina, que argumenta que as transmissões de 2018 haviam sido incorporadas ao patrimônio jurídico dessas agremiações. Sustenta-se que, independentemente da natureza jurídica do feito, se um processo é necessário para o acesso às inserções, “a atuação jurisdicional (mesmo que não haja propriamente lide, e, portanto, mérito) é constitutiva (quando não declaratória) de um direito”¹³⁶ que deve ser assegurado, sob risco de ofensa à boa-fé objetiva.

Além da impossibilidade de novas disseminações, a ausência de interesse de agir também foi reconhecida nas representações manejadas para a aplicação de sanção pelo descumprimento da legislação. O artigo 45, §2º, da Lei nº 9.096/95 dispunha que a não observância do seu teor ensejava a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte, quando as infrações ocorressem nas difusões em bloco, e da cassação de tempo equivalente a cinco vezes ao da inserção ilícita, no semestre subsequente, quando a contrariedade ocorresse nas transmissões em inserções. A reforma eleitoral revogou os mencionados dispositivos e, junto com estes, a viabilidade de aplicação de qualquer penalidade.

Se a consequência para a violação do mencionado artigo era a perda do tempo da propaganda partidária e esta não é mais veiculada, não subsiste possibilidades jurídicas de a sigla cumprir a punição¹³⁷. A verificação da licitude das condutas e a

¹³⁵ TSE, Petição nº 0600014-33.2017.6.00.0000, relatoria Min. Admar Gonzaga, julgamento em 28.11.2017

¹³⁶ ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *O direito adquirido dos partidos à propaganda partidária*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-31/francisco-glauber-direito-adquirido-propaganda-partidaria>>. Acesso em: 02.08.2018.

¹³⁷ TSE, AgR-AI nº 173-31.2016.6.19.0000/RJ, relatoria Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgamento em 27.03.2018.

manutenção da condenação tornaram-se medidas dispensáveis, haja vista que o prosseguimento da marcha processual não possuiria aptidão de culminar na repreensão concreta da grei (a movimentação da máquina judicial representaria mera formalidade). Em face desse novo cenário, a Corte eleitoral se posicionou pela extinção dos processos, sem resolução de mérito, em razão da perda superveniente dos respectivos objetos, ressalvado o acesso à Justiça para outros fins de direito¹³⁸.

Cumprir asseverar que a tese sustentada pelo Ministério Público Eleitoral era diversa e preceituava que as alterações implementadas pela Lei nº 13.487/17 não acarretariam o desaparecimento do interesse processual, porquanto a infração permaneceria mesmo que não fosse possível a efetivação da sanção imposta. Para se evitar a impunidade, deveria ocorrer a adequação da reprimenda ao sistema legal e de execução, com fundamento no fato de o artigo 45, §2º, II, da Lei dos Partidos Políticos estabelecer penalidade equivalente a uma obrigação de não fazer. Nessa linha, conforme o artigo 497, *caput*, do Código de Processo Civil, no caso de não ser possível a concessão da tutela específica, permite-se a determinação de

¹³⁸ “AGRAVO REGIMENTAL. PEDIDO DE CONVERSÃO DA CONDENAÇÃO IMPOSTA. REPRESENTAÇÃO. PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA. ART. 45, IV, e § 2º, II, da LEI Nº 9.096/95. REVOGAÇÃO. LEI Nº 13.487/2017. CUMPRIMENTO DA PENALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DESPROVIMENTO. 1. Na espécie, esta Corte manteve o acórdão do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE/SP) por meio do qual se julgou procedente a representação ajuizada pelo *Parquet* Eleitoral e, nos termos do art. 45, IV, e § 2º, II, da LPP c.c. o art. 10 da Lei nº 13.165/2015, condenou o PHS à perda de 5 (cinco) minutos de transmissão de inserções veiculadas na televisão, o que equivale a 5 (cinco) vezes o tempo da ilicitude apurada. 2. Ocorre que, com a entrada em vigor da Lei nº 13.487, de 6.10.2017, o legislador extinguiu do ordenamento jurídico pátrio o direito dos partidos políticos à propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão, a partir de 1º de janeiro de 2018. 3. Desse modo, após o referido marco temporal, não mais subsiste possibilidade jurídica de os partidos políticos, condenados nos termos do art. 45, § 2º, da Lei nº 9.096/95, cumprirem a sanção eleitoral por descumprimento das regras da propaganda partidária. 4. Diante do novo cenário jurídico - impossibilidade de efetivação das sanções na seara eleitoral -, o TSE se posicionou pela extinção dos processos, sem resolução de mérito, em razão da perda superveniente dos respectivos objetos, ressalvado o acesso à Justiça para outros fins de direito. Nesse sentido: Rp nº 0602931-25; Rp nº 0602932-10; e Rp nº 0602933-92, todas de relatoria do e. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgadas em 1º.3.2018. 5. O acolhimento do pedido formulado pelo Ministério Público Eleitoral, no sentido de fixar-se outra espécie de sanção eleitoral, além de acarretar insegurança jurídica, viola o princípio da legalidade dos atos eleitorais, pois apenas ao legislador é conferida a legitimidade para criar hipótese de conduta em desacordo com o Direito Eleitoral e sua respectiva sanção. 6. Agravo regimental desprovido.” TSE, AgR-ED-AgR-AI nº 102-34.2016.6.26.0000/SP, relatoria Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, julgamento em 27.03.2018. No mesmo sentido: TSE, ED-AgR-REspe nº 265-43.2015.6.19.0000/RJ, relatoria Min. Jorge Mussi, julgamento em 08.03.2018; TSE, ED-AgR-AI nº 267-33.2016.6.17.0000/PE, relatoria Min. Rosa Weber, julgamento em 03.04.2018.

providências que assegurem o resultado prático equivalente, como a conversão em perdas e danos¹³⁹.

Em diversos processos, o *Parquet* pleiteou a condenação para que a veiculação da propaganda partidária fosse realizada as expensas das agremiações no primeiro semestre de 2018. Alternativamente, requereu a conversão da sanção em dívida de valor, correspondente ao custo das disseminações para o Tesouro Nacional, como espécie de compensação fiscal pela propaganda, ou a confirmação, perante a Justiça Comum, do caráter ilícito da difusão realizada pelo partido com o objetivo de possibilitar eventual pleito reparatório por dano moral coletivo, devido ao mau uso de recursos públicos.

A incursão na verificação da licitude das propagandas partidárias vergastadas não foi promovida pelo Tribunal Superior Eleitoral. A Corte entendeu que a efetividade da tutela jurisdicional pressupõe um processo apto ao julgamento de mérito, não podendo justificar a continuidade de uma *lide* sem objeto, mormente para impor sanções não previstas em lei, sob pena de malferir o princípio da legalidade¹⁴⁰. Além disso, a veiculação da difusão com recursos do próprio partido também não se mostraria razoável, porquanto constituiria um benefício para a grei (e não uma punição), que teria a possibilidade de se promover nos meios de comunicação, em detrimento das demais legendas, em explícita violação à isonomia.

No que concerne à aplicação de sanção alternativa, consoante sugerido pelo órgão ministerial, entendeu-se que a hermenêutica recomenda que a interpretação das normas que se revistam de natureza punitiva deve ser restritiva ou literal, de modo que a Justiça Eleitoral não poderia ampliar o conteúdo destas para imputar nova reprimenda. O também formulado pedido de anotação do reconhecimento da afronta da lei revogada, para possibilitar futura execução em hipotético retorno da propaganda partidária, não foi acolhido, uma vez que, nesse caso, a regra adotada pelo ordenamento brasileiro é de que a norma não pode retroagir. Em razão disto, a

¹³⁹ Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

¹⁴⁰ TSE, Representação nº 0602931-25.2017.6.00.0000, relatoria Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgamento em 01.03.2018.

legislação superveniente não poderia ser aplicada às situações constituídas sob a vigência da lei revogada, ou seja, a infração cometida não poderia integrar a situação jurídica do partido indefinidamente, sob pena de se ferir a segurança e a estabilidade do ordenamento.

O Tribunal Superior Eleitoral (e os demais Tribunais Eleitorais), portanto, entende que não subsistem mais utilidade e necessidade na tramitação dos feitos relativos à propaganda partidária no rádio e na televisão. Com o advento da Lei nº 13.487/17, tornou-se inviável a concessão de horário para a transmissão dessas disseminações e o cumprimento de penalidades, sendo promovida a extinção dos processos, por perda superveniente do objeto (interesse de agir). As peculiaridades da natureza administrativa do pedido de requisição de horários para a veiculação das difusões permitiu que fosse ultimada a revisão dos julgados que já haviam concedido o acesso aos meios de telecomunicação.

Cumprido observar que não houve uma discussão aprofundada sobre os aspectos constitucionais que revestem o direito de antena, notadamente sobre a persistência da propaganda partidária no rádio e na televisão no ordenamento brasileiro, ou sobre a possibilidade de ser esta novamente implementada, tendo sido assentada somente a inviabilidade de divulgação da propaganda em análise. O debate deu-se no âmbito estritamente processual, de definição da continuidade ou não dos respectivos feitos, não se perquirindo o alcance da restrição imposta ao direito de antena ou, incidentalmente, a constitucionalidade da novel legislação.

4.2 A PROPAGANDA PARTIDÁRIA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO: A IMPOSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DE UMA GARANTIA CONSTITUCIONAL PELA REVOGAÇÃO DO SEU COMPLEMENTO LEGAL

A propaganda partidária no rádio e na televisão desempenha inestimável função em uma sociedade em que os cidadãos não possuem a cultura de participar ativamente da vida política. O recolhimento de informações sobre temas de interesse comunitário e sobre decisões adotadas pelo aparelho estatal somente ingressam na esfera de conhecimento do público no período eleitoral, para influenciar na definição dos candidatos, o que é insuficiente. Quanto mais se

acomoda o eleitor, restringindo a propaganda política, menos se fomenta o debate e mais se compromete o sistema de escolha dos seus representantes¹⁴¹.

As transmissões nos meios de telecomunicação, mais que um instrumento de autopromoção das agremiações, constituem um mecanismo de democratização da política, na medida em que promovem a educação cívica e a efetivação do papel das facções como canais necessários e fundamentais entre a sociedade e o Estado¹⁴². Munidos dos esclarecimentos e da consciência necessária, o indivíduo é capaz de alinhar-se a uma determinada ideologia ou posicionamento e de oferecer uma contribuição efetiva para o meio social, seja durante o pleito, ao identificar-se com os programas de governo de uma determinada candidatura, ofertando um voto refletido e reduzido de vícios, seja por meio do incentivo ou da fiscalização das políticas públicas implementadas.

A relação permanente que deve existir entre os dois polos da gestão pública (administrador e administrados) é intermediada pelos partidos políticos – já que a população é representada por mandatários necessariamente vinculados a uma legenda -, os quais se mantêm em comunicação com o eleitor, de modo mais efetivo, com a utilização da propaganda partidária. Quando concretamente cumpre as suas atribuições, essas difusões são aptas a fortalecer as siglas, na medida em que contrabalanceiam as tendências individualistas existentes no modelo eleitoral brasileiro. Além da atração de novos filiados - o que aumenta as chances de êxito no prélio -, a existência de transmissões destinadas especificamente às greis conserva o controle do processo decisório em poder dessas e permite a adoção de estratégias coletivas de ocupação do espaço mediático, de maneira a consolidar sua imagem e ideias na audiência¹⁴³.

O modelo pátrio de propaganda partidária no rádio e na televisão, vigente até o advento da Lei nº 13.487/17, combinava o potencial de formação e de desenvolvimento do eleitorado com a eficácia comunicativa e a gratuidade. O destaque dessa modalidade de divulgação decorre da posição privilegiada que os

¹⁴¹ SOUZA, Leonardo Fernandes de; DIAS, Bruno Smolarek. A propaganda eleitoral: “corrente eleitoral intervencionista”. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.12, n.3, p. 1263, set./dez. 2017. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 16.08.2018.

¹⁴² RAMOS, Alexandre. A propaganda partidária: uma análise sistemática do direito material e processual à luz da Lei 13.165, de 29.09.2015. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 105, v. 969, p. 99, jul. 2016.

¹⁴³ ALBUQUERQUE, Afonso; DIAS, Marcia Ribeiro. Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 324, dez. 2002.

meios de difusão apontados ocupam na vida social do país e pela liberdade de acesso e de expressão assegurados pelo ordenamento, o que permite que os registros alcancem, de uma só vez, grande número de ouvintes. Essas vantagens eram usufruídas pelas agremiações independentemente de dispêndios financeiros, em razão da importância constitucional do conteúdo tratado e das organizações políticas¹⁴⁴.

As repercussões das difusões no rádio e na televisão, notadamente quando veiculadas em horários considerados nobres, ultrapassavam o público da respectiva emissora. Com a dinâmica informacional e o desenvolvimento das mídias sociais, as propagandas partidárias, tão logo transmitidas, passavam a integrar outras redes de comunicação, ampliando seu alcance, em um processo não linear e multifacetado¹⁴⁵. A transmissão na televisão, em especial, em razão da hegemonia desse veículo¹⁴⁶, leva a agremiação a lugares e a uma audiência mais distantes, e, embora seja de curta duração, é capaz de inocular em diversos meios de discussão a sua mensagem.

O teor e a função desempenhada pela propaganda partidária, portanto, permeiam o cenário social e incidem na vida e na consciência política dos indivíduos. Somente o eleitor que compreende, minimamente, os problemas e anseios da sociedade, bem como as pretensões dos programas de governo, pode exercer, racionalmente, a sua cidadania. Quanto maior for a distribuição de recursos cognitivos, como a educação e a informação, mais provável será que as decisões dos cidadãos estejam de acordo com seus interesses e de que essas sejam tomadas conhecendo suas consequências potenciais, de modo que os mencionados

¹⁴⁴ ALBUQUERQUE, Afonso; DIAS, Marcia Ribeiro. Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 323, dez. 2002.

¹⁴⁵ GOMES, Vinicius Borges. *Propaganda partidária gratuita: as narrativas dos três maiores partidos do Brasil em tempos de crise de representação*. 2018. 180 p. Tese (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018, p. 68.

¹⁴⁶ Levantamento realizado pela Secretaria da Comunicação Social da Presidência da República, em 2016, aponta que quase 90% (noventa por cento) dos brasileiros informam-se sobre os acontecimentos do país por meio da televisão, sendo que, para 63% (sessenta e três por cento) dos ouvidos, esse é o principal meio de comunicação. A internet ocupa o segundo lugar, com 26% (vinte e seis por cento) da preferência, e o rádio ocupa a terceira posição, com 7% (sete por cento). Dados disponíveis em <<http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>>, acesso em 03.09.2018. A pesquisa IBOPE realizada em junho de 2018 também indica que 62% (sessenta e dois por cento) do eleitorado utiliza a televisão como principal veículo para obter informações sobre os candidatos a Presidente da República. Dados disponíveis em: <[http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_1149_BRASIL%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20tabelas%20\(impressa_p1%20a%20p16\).pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_1149_BRASIL%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20tabelas%20(impressa_p1%20a%20p16).pdf)>. Acesso em: 03.09.2018.

elementos são determinantes para uma decisão política informada, e por conseguinte, também para a qualidade da democracia¹⁴⁷.

A utilização dos meios de telecomunicação, assegurado pela Constituição da República, consoante delineado alhures, não se perfaz apenas com a veiculação da propaganda de cunho eleitoral. A mencionada garantia contempla também a propaganda partidária, para a exposição e o debate da ideologia, da história, da cosmovisão, das metas e dos valores agasalhados pela agremiação, do caminho para que seu projeto seja realizado, bem como para o confronto de opiniões, teses, propostas de soluções de problemas, à luz do ideário da legenda¹⁴⁸, e, conseqüentemente, para o desenvolvimento político do público receptor.

A retrospectiva social e normativa do ordenamento jurídico brasileiro revela que o direito de antena é uma garantia genérica que sintetiza as transmissões eleitorais e as de natureza eminentemente doutrinária e partidária. Malgrado inexista especificação do seu conteúdo no texto, o assento constitucional dessa modalidade de propaganda decorre da prática política – a difusão de conteúdo de interesse das legendas é prevista desde 1965, de modo que a Carta Cidadã revestiu o instituto de maior segurança e consolidou, em um novo patamar, sua indispensabilidade – e do reconhecimento da sua relevância para o sistema representativo. Conhecer a orientação ideológica de uma facção política permite estimar conseqüências do que esta organização fará e, com certeza, do que não fará em termos de políticas públicas aplicadas¹⁴⁹, registros que são essenciais para a atuação do eleitor.

À norma constitucional deve ser atribuído o sentido que lhe confira a máxima efetividade¹⁵⁰, de maneira a se concretizar e se preservar as garantias e os preceitos eleitos como de elevada importância pelo legislador constituinte. O texto da Lei Fundamental é dotado de abertura, o que transfere ao intérprete, com mais intensidade, parte do papel de criação do Direito. Esse processo deve ser implementado em consideração aos elementos do caso concreto, a valorações relativas a conceitos indeterminados e aos princípios que fundamentam a

¹⁴⁷ LEVINE, Daniel; MOLINA, José. La Calidad de la democracia em América Latina: uma visión comparada. *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, Salamanca, n. 45, p. 17-46, 2007 apud REBELLO, Maurício Michel. Decisão eleitoral esclarecia e informação política andam juntas? *Revista Política Hoje*, Recife, v. 20, n. 11, p. 401-402, 2011.

¹⁴⁸ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 474.

¹⁴⁹ REBELLO, op. cit., p. 418.

¹⁵⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 33.

Constituição¹⁵¹, sempre com o escopo de proporcionar a máxima realização da norma no plano dos fatos.

Se o acesso ao rádio e à televisão pelos partidos políticos está garantido na Constituição da República, a única conclusão que se coaduna com o princípio reportado e com o ordenamento brasileiro (e o seu histórico legislativo) é a de que a citada garantia contempla as propagandas partidária e eleitoral, não apenas uma delas, o que impede a retirada total daquela do sistema jurídico. A existência de reserva legal ou de uma ordem explícita dirigida aos agentes estatais não é decisiva para se extrair todas as ações a serem adotadas para a máxima efetivação da norma, ou seja, a subsistência ou não de ressalvas no texto não define, necessariamente, qual será a eficácia do preceito nele embutido (nesse sentido, a norma de eficácia plena também poderia ser alvo de omissão legislativa). O que importa é o fundamento de valor que emana dessa norma e o tipo de comportamento que pode ser exigido com suporte naquele¹⁵².

A atuação do legislador ordinário não possui o condão de retirar um instituto previsto no plano constitucional do sistema jurídico, embora possa interferir na sua aplicabilidade imediata. A revogação de um enunciado (ou a sua modificação) atinge a produção dos efeitos em uma dada situação jurídica específica, não alcançando o suporte normativo que está acima situado (compatibilidade vertical)¹⁵³ ou a existência da própria garantia regulamentada. A atividade de interpretação realizada pelo Poder Legislativo é relevante para integralizar a eficácia da norma, sendo imprescindível para a concretização prática desta - o preceito é inerte sem a lei integradora¹⁵⁴ -, porém, o desaparecimento desse complemento não implica, necessariamente, a supressão do direito.

A Lei nº 13.487/17, assim, não extinguiu, efetivamente, a propaganda partidária no rádio e na televisão do sistema brasileiro, malgrado haja essa previsão em sua ementa. Cuida-se de uma lei ordinária, aprovada pelo rito específico da sua espécie (e não nos moldes do artigo 60 da Lei Fundamental), que retirou do sistema o

¹⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Saraiva: São, Paulo, 2010, p. 175.

¹⁵² MARMELESTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. *Revista Jurídica da UNIF*, Fortaleza, v. 12, n. 1, p. 20, jan./jun. 2015.

¹⁵³ SANCHES JUNIOR, Antônio Roberto. Revogação das normas jurídicas. *Revista de Estudos Jurídicos*, Contagem, v. 2, n. 2, p. 118, jul./dez. 2015.

¹⁵⁴ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. 2. ed. Osasco: EdFiEO, 2015, p. 81.

complemento do apontado dispositivo, cuja natureza era instrumental em relação ao direito de antena em si¹⁵⁵. A interferência no conteúdo do artigo 17, §3º, da Constituição Federal somente seria possível pela alteração desse diploma, por meio de um procedimento formal e rigoroso, descrito em seu bojo, ou, excepcionalmente, por mudanças no contexto fático no qual está inserido.

A Carta Cidadã é dotada de estabilidade e de supremacia em relação à lei ordinária, por ser resultado da mobilização popular e do exercício consciente da cidadania (aspecto subjetivo), bem como pela transcendência dos bens jurídicos que tutela, como a limitação do poder, os valores fundamentais da sociedade e a soberania popular (aspecto objetivo)¹⁵⁶. Em razão disso, as reformas realizadas em seu conteúdo devem perpassar por trâmite específico, que inclui a “[...] atuação de certos órgãos, mediante determinadas formalidades, estabelecidas nas próprias constituições para o exercício do poder reformador”¹⁵⁷, atribuição que não pode ser desempenhada por norma de hierarquia inferior.

Além de não ter sido implantada por emenda constitucional, como apontado, a restrição ao acesso aos meios de telecomunicação pelos partidos políticos também não foi resultado de transformações no sentido ou no significado do dispositivo. Malgrado a modificação do teor da norma constitucional sem alteração do texto seja admitida no ordenamento pátrio, esse fenômeno pressupõe o surgimento de novos valores ou de fatos que diminuam ou aumentem o âmbito de alcance da norma, a mudança na ordem dos valores dominantes, a promulgação de uma nova disposição que afete o âmbito de incidência do preceito pré-existente ou do conflito interpretativo com outra norma e da concorrência de mais de um desses fatores¹⁵⁸, o que não permeou a novel legislação.

As medidas relativas ao direito de antena não foram resultado de uma nova interpretação (social e jurisprudencial) conferida ao dispositivo constitucional ao longo do tempo, a qual viesse a compreender a propaganda partidária como

¹⁵⁵ ADI nº 1.351/DF, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 07.12.2006.

¹⁵⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Saraiva: São, Paulo, 2010, p. 175.

¹⁵⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 61-62.

¹⁵⁸ MACIEL, Fabianne Manhães; VASCONCELLOS, Igor Peçanha Frota. Mutação constitucional operada via legislativo: o caso do sufrágio feminino no Brasil nas legislações infraconstitucionais. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*, Brasília, v. 4, n. 5, p. 21, ago. 2016, p. 13. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/11809/0>>. Acesso em: 08.08.2018.

dispensável. A extinção dessas disseminações decorreu de uma estratégia das agremiações para a obtenção de novos recursos para as campanhas eleitorais, não tendo sido ensejada pela insatisfação com a sua veiculação – não se nega que a população está perdendo o interesse em acompanhar as difusões partidárias, entretanto, não havia amplos debates ou clamores populares pela sua retirada – ou por qualquer alteração no contexto fático diretamente relacionado a essa divulgação. A proposta inicial do projeto que deu origem à Lei nº 13.487/17, inclusive, não incluía a extinção das transmissões partidárias, mas somente o fim da sua gratuidade.

As circunstâncias mencionadas alhures (descrédito das organizações políticas e fim do financiamento empresarial), embora tenham influenciado a implantação de reformas políticas, não são suficientes para sustentar a ocorrência de mutações no sentido do artigo 17, §3º, da Lei Fundamental. A reforma constitucional difusa tem o objetivo de promover a atualização e evitar o descompasso entre a Constituição e os valores prevalentes na sociedade¹⁵⁹, todavia, a interpretação atribuída ao referido dispositivo não se distanciava do seu real significado, que concebe o direito de antena como uma garantia que assegura a transmissão das propagandas eleitoral e partidária. A intervenção nesta modalidade de disseminação teve a finalidade apenas de consubstanciar a criação de um fundo de financiamento de campanha, não de fazer corresponder o sentido da norma a uma nova realidade social ou a um novo posicionamento consolidado do Poder Judiciário.

A revogação dos artigos da Lei nº 9.096/95 que disciplinavam a propaganda partidária no rádio e na televisão, portanto, não retirou o mencionado instituto do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que está assentado no seio constitucional. O conteúdo do direito de antena não foi objeto de qualquer modificação, contemplando ainda a propaganda política em sua máxima amplitude, ou seja, concedendo às agremiações o acesso aos meios de telecomunicação para a transmissão de mensagens eleitorais e doutrinárias (em sentido amplo). Incumbe ao legislador infraconstitucional conferir aplicabilidade integral ao dispositivo, regulamentando novamente a sua implementação nesse e em outros veículos¹⁶⁰, em

¹⁵⁹ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 561.

¹⁶⁰ Nesse sentido, Raquel Cavalcanti Ramos Machado ressalta a necessidade de disciplinamento da propaganda partidária também na internet. Afirma que “[...] para que se perceba a importância da regulamentação, basta considerar que quando ainda vigoravam as normas sobre propaganda

consonância com a relevância da propaganda partidária para o sistema político e a sociedade.

partidária gratuita no rádio e na televisão, a lei determinava que fosse também voltada à promoção política feminina. Tal texto foi retirado do ordenamento, sem uma regulamentação sobre espaços dedicados à mulher nos sítios eletrônicos dos partidos, e outras formas de incentivo à sua participação política. MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018, p. 150.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Desenvolvido o trabalho por meio de três capítulos, conforme proposto na introdução, constatou-se que a propaganda partidária é um importante instrumento de convencimento e de informação utilizado pelas agremiações para difundir sua ideologia e fortalecer sua imagem. Em um sistema de representação democrática, como o brasileiro, essa difusão, especialmente quando transmitida nos meios de telecomunicação, também possui a capacidade de contribuir para o desenvolvimento e a formação dos cidadãos, proporcionando uma maior e mais esclarecida participação desses sujeitos na vida política.

1.1. A propaganda de natureza política está intimamente relacionada com as disputas de poder verificadas ao longo da história, sendo manejada para estabelecer a comunicação e a integração entre o aparelho estatal e os administrados. Essa modalidade de difusão assume diferentes feições na dinâmica pública, em conformidade com o propósito e o período em que é veiculada, podendo ser classificada em propaganda eleitoral, institucional, intrapartidária e partidária.

1.2. A propaganda partidária caracteriza-se por divulgar os fundamentos doutrinários acolhidos pela grei, bem como posicionamentos sobre temáticas atuais e outras informações relevantes sobre a instituição, a fim de consolidar a presença desta no cenário político, obter novos membros e, mediatamente, alcançar êxito na eleição para implantação do programa de governo defendido. As citadas disseminações possuem caráter impessoal e dissociado de campanhas eleitorais, atuando de maneira a promover a identificação ideológica do eleitorado com o conteúdo divulgado.

1.3. Constatou-se que a veiculação da propaganda partidária constitui parte da engrenagem de funcionamento das legendas, sendo necessária para a concretização das funções por essas desempenhadas. Além de auxiliar no processo de obtenção da direção da máquina estatal (e de oposição ao poder estabelecido), as difusões partidárias são instrumentos que influenciam na educação política do cidadão – uma das atribuições dos partidos, especialmente em uma representação democrática -, contribuindo para a formação de uma opinião pública consciente e esclarecida, o que reflete diretamente nos atos inerentes ao exercício da cidadania.

2. A realização de propaganda partidária é permitida pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo a sua transmissão no rádio e na televisão salvaguardada em sede constitucional. A possibilidade de divulgação de informações de interesse da agremiação nos referidos meios de comunicação está assentada no direito de antena, consagrado pela Constituição da República, a qual confere ao legislador ordinário a função de regulamentar tal prerrogativa para que tenha aplicabilidade integral.

2.1. Constatou-se que o direito de antena não possui previsão expressa no texto constitucional, entretanto, a sua existência é extraída da análise conjunta de dispositivos que resguardam a comunicação social e outros direitos de natureza difusa. Essa garantia permite aos diversos grupos sociais e às facções políticas a livre captação e transmissão de mensagens e informações de diferentes naturezas nos meios de telecomunicação (procedimentos eletromagnéticos), o que inclui a veiculação das propagandas eleitoral e partidária.

2.2. A transmissão da propaganda partidária era disciplinada pela legislação infraconstitucional, notadamente pela Lei nº 9.096/1995, a qual estabelecia o procedimento a ser adotado pelos partidos, pela Justiça Eleitoral e pelas emissoras, bem como as funções, espécies, prazos, sanções e outras especificidades relativas à concretização da reportada difusão. Os dispositivos legais em comento foram revogados pela Lei nº 13.487/2017, que extinguiu a veiculação da propaganda partidária no rádio e na televisão, a partir de 2018, e, conseqüentemente, o regramento legal que fundamentava a sua divulgação.

2.3. Verificou-se que, com as inovações promovidas pela reforma política, o acesso ao rádio e à televisão pelas agremiações foi restringido à veiculação da propaganda eleitoral, uma vez que a transmissão de mensagens de conteúdo ideológico não pode ser realizada sem o amparo de um arcabouço normativo que a discipline. Observou-se que, embora o direito de antena tenha previsão constitucional, a viabilização e a implementação dessa garantia, no plano concreto, depende de complementação legal.

3. Constatou-se que o direito de antena usufruído pelos partidos políticos é amplo e assegura o acesso ao rádio e à televisão para transmissão da propaganda eleitoral e da propaganda partidária. Uma vez que a citada garantia possui assento constitucional, a atuação do legislador ordinário não possui aptidão de interferir na

sua existência, mas apenas no âmbito da aplicabilidade imediata, de viabilização da transmissão no plano fático. Em decorrência disso, não é possível se afirmar que a propaganda doutrinária nos meios de telecomunicação foi retirada do ordenamento jurídico brasileiro, porquanto a norma superior que a resguarda não foi alterada e pode (e deve) ser objeto de nova complementação.

3.1. Verificou-se que as alterações promovidas pela Lei nº 13.487/2017 tornaram inviáveis a concessão de novos horários de transmissão da propaganda partidária e a aplicação de sanções relativas ao descumprimento da legislação de regência. A impossibilidade fática e jurídica da concretização das mencionadas providências implicou a extinção dos processos relativos à citada disseminação, por perda superveniente do interesse de agir, tendo os debates se restringido aos aspectos processuais do tema. A persistência ou não da propaganda partidária no rádio e na televisão, no ordenamento brasileiro, não foi objeto de apreciação.

3.2. Confirmou-se que o direito de antena é uma garantia genérica que sintetiza, simultaneamente, as transmissões eleitorais e as partidárias. A norma constitucional deve receber a interpretação que lhe confira a máxima eficácia, de maneira que, se o acesso ao rádio e à televisão é assegurado por uma norma dessa natureza, o sentido conferido deve ser o mais amplo possível e abarcar todas as modalidades de propaganda política, em consonância com o histórico das legislações brasileiras e a relevância dessas disseminações para a representação democrática.

3.3. Constatou-se que a revogação dos dispositivos legais que disciplinavam a propaganda partidária no rádio e na televisão não interferiu no conteúdo do direito de antena. A inovação legislativa, além de não ter se revestido das formalidades necessárias para a reforma de um texto constitucional, também não foi resultado de uma nova interpretação que permitisse a alteração do sentido da norma por via informal. A propaganda partidária nos veículos de telecomunicação permanece resguardada pela Constituição da República – dessa forma, é impróprio afirmar a ocorrência da sua extinção -, incumbindo ao legislador infraconstitucional novamente regulamentá-la.

4. Propõe-se, assim, para que o dispositivo constitucional que assegura o acesso aos meios de comunicação pelos partidos políticos tenha aplicabilidade integral, e bem assim a propaganda partidária no rádio e na televisão seja

novamente implementada, a elaboração de um novo regramento que compatibilize as necessidades política e social de divulgação das referidas disseminações com as demais exigências das agremiações, o que pode ser viabilizado com a escolha de apenas uma modalidade de transmissão, ou seja, com a formação de cadeias ou com a divulgação de inserção (de caráter nacional e estadual).

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

ALBUQUERQUE, Afonso; DIAS, Marcia Ribeiro. Propaganda política e a construção da imagem partidária no Brasil. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 309-326, dez. 2002.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2017.

ALVES, Francisco Glauber Pessoa. *O direito adquirido dos partidos à propaganda partidária*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-31/francisco-glauber-direito-adquirido-propaganda-partidaria>>. Acesso em: 02.08.2018.

AMARAL, Oswaldo E. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.2, p.11-32, maio/ago. 2013.

AMARAL, Sérgio Tibiriçá; MINHOTO, Antônio Celso Baeta. Direito de antena como instrumento de inclusão social: concretizando um direito fundamental. *Revista da Ajuris*, v. 114, p. 225-236, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.uscs.edu.br/handle/123456789/205>>. Acesso em: 01.08.2018.

ANDRADE NETO, José de. Propaganda política. SANTANA, Alexandre Ávalo *et al.* (coord.). *O novo Direito Eleitoral brasileiro*. Belo Horizonte: Forum, 2012.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

BARREIROS NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 6. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIUM, 2017.

_____. *A engenharia institucional e o debate contemporâneo da reforma política no Brasil: análise crítica das propostas e tendências*. 2017. 667 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Saraiva: São, Paulo, 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2001.

CAMARANI, Laura Amábile de C. F.. Direito de antena: garantia do direito fundamental à informação. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, n. 36, p. 227-242, out./dez. 2008.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. Bauru: Edipro, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, v. 01, p. 573.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque. *Direito Eleitoral Esquemático*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CICHOVSKI, Patrícia Blagitz. O direito fundamental à informação na propaganda política: perspectivas e efetividade no sistema constitucional brasileiro. BASTOS, Elísio Augusto Velloso *et al.* (coord). *Constitucionalismo e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*. 14. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2018.

COSTA, Alexandre Bernardino; MORAES, Daniela Marques de. O Poder Judiciário e sua imprescindível reforma como corolários do acesso à justiça. *Revista Abya-yala*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 45-96, 2017.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: JusPodium, 2017.

DOMENACH, Jean-Marie. *A propaganda política*. Tradução: Ciro T. Pádua. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1955.

FERREIRA, Megbel Abdala Tanus. Aspectos fundamentais da propaganda eleitoral. *Revista Maranhão Eleitoral*, São Luis, v. 3, n. 1, p. 65-72, jan./dez. 2005.

FIGLIO, Gino Giacomini; PERAZZO, Priscila Ferreira; ROSSETTI, Regina. Propaganda política e comercial: algumas aproximações. *Revista Hologramática*, Buenos Aires, ano XII, v. 3, n. 23, p. 43-61, 2015. Disponível em: <http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/1634/h23v3giacomini43_61_.pdf>. Acesso em: 08.08.2018.

FIGUEIRA, Paulo Roberto. A nova ambiência eleitoral e seus impactos na comunicação política. *Revista Lumina*, Juiz de Fora, v.5, n.2, p. 67-77, jul./dez. 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. O direito de antena no Brasil em face das novas tecnologias na sociedade de informação. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo, v. 13, n. 1, p. 25-44, jan./abr. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, Neusa Demartini. Propaganda. CORREIA, João Carlos *et al.* (coord.). *Conceitos de comunicação política*. Covilhã: LabCom Books, 2010. Disponível em: <<http://www.labcom-ifp.ubi.pt/livro/30>>. Acesso em: 08.08.2018.

_____. *Formas persuasivas de comunicação política: propaganda política e publicidade eleitoral*. 3. ed. Porto Alegre: EdiPUCRS, 2001.

GOMES, Vinicius Borges. *Propaganda partidária gratuita: as narrativas dos três maiores partidos do Brasil em tempos de crise de representação*. 2018. 180 p. Tese (Mestrado em Comunicação) – Faculdade de Comunicação Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2018.

GOMES, Wilson. *Transformações da política na era da comunicação de massa*. São Paulo: Paulus, 2013.

KUFA, Amilton; KUFA, Karina; RAMAYANA, Marcos. *Das incongruências e inconstitucionalidade parcial do “Fundo Especial do Financiamento de Campanha” (FEFC)*. Disponível em: <<https://www.impetus.com.br/artigo/1033/>>. Acesso em: 17.08.2018.

LACERDA, Andrey Felipe. A função social dos partidos políticos no atual modelo institucional delineado pela Constituição da República de 1988. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 19, p. 289-309, jan./jun. 2012.

LEMOS, André Guilherme; SOARES, Jorge Michel Bertoni. Financiamento eleitoral por pessoas jurídicas: a influência do poder econômico sobre a democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 54, n. 216, p. 87-104, out./dez. 2017.

MACIEL, Fabianne Manhães; VASCONCELLOS, Igor Peçanha Frota. Mutação constitucional operada via legislativo: o caso do sufrágio feminino no Brasil nas legislações infraconstitucionais. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*, Brasília, v. 4, n. 5, p. 21, ago. 2016, p. 08-51. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/perspectivasdodesenvolvimento/article/view/11809/0>>. Acesso em: 08.08.2018.

MACHADO, Amanda. Adesão, Formação e Seleção Partidária de Jovens: Algumas tendências do Rio Grande do Sul. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 1., 2015, Porto Alegre, *Anais do I Seminário Internacional de Ciência*

Política, Porto Alegre: UFRGS, 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/anais/>>. Acesso em: 06.09.2018.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito Eleitoral*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MARMELSTEIN, George. A eficácia incompleta das normas constitucionais: desfazendo um mal-entendido sobre o parâmetro normativo das omissões inconstitucionais. *Revista Jurídica da UNI7*, Fortaleza, v. 12, n. 1, p. 10-28, jan./jun. 2015.

MARANHÃO, Jarbas. Partidos políticos e democracia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 201, p. 245-249, jan./mar. 2014.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 821-853, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 21.08.2018.

MEDEIROS, Marcilio Nunes. *Legislação eleitoral comentada e anotada*. Salvador: Jus PODIUM, 2017.

MENDES, Anna Paula Oliveira. *É inconstitucional o fim da propaganda partidária gratuita no rádio e na TV*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-nov-17/anna-mendes-fim-propaganda-eleitoral-gratuita-inconstitucional>>. Acesso em: 02.08.2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da Reforma Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Salvador: JusPodium, 2016.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A proteção constitucional da informação e o direito à crítica jornalística*. São Paulo: FTD, 1997.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 15. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e artigo 36-A da Lei Eleitoral. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 321-344, dez. 2013.

PEREIRA, Rodolfo Viana (coord.). *Direito políticos, liberdade de expressão e discurso de ódio*. V. 1. Belo Horizonte: IDDE, 2018.

PETHS, Lucas Lisboa. Horário gratuito de propaganda eleitoral e propaganda partidária gratuita: do surgimento à personalização na televisão brasileira. *Anuário Unesco/Metodista de Comunicação Regional*, ano 17, n. 17, p. 63-76, jan./dez. 2013. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas>>. Acesso em: 01.08.2018.

PINHO, José Benedito. *Propaganda institucional: usos e funções da propaganda em relações públicas*. São Paulo: Summus, 1990.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

QUADROS, Doacir Gonçalves. Partidos políticos e propaganda política: as estratégias discursivas nas eleições para prefeito de Curitiba. *Revista Organização Sistêmica*, Curitiba, v.4, n.2, p. 242-267, jul./dez. 2013.

RAMOS, Alexandre. A propaganda partidária: uma análise sistemática do direito material e processual à luz da Lei 13.165, de 29.09.2015. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 105, v. 969, p. 91-108, jul. 2016.

REBELLO, Maurício Michel. Decisão eleitoral esclarecia e informação política andam juntas?. *Revista Política Hoje*, Recife, v. 20, n. 11, p. 395-430, 2011.

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

SALGADO, Eneida Desiree; LOPES, Ana Paula Veiga. Propaganda partidária e os limites da liberdade de expressão: o ordenamento jurídico brasileiro e o Partido Social Cristão. *Revista Ballot*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 202-216, maio/ago. 2015.

SANCHES JUNIOR, Antônio Roberto. Revogação das normas jurídicas. *Revista de Estudos Jurídicos*, Contagem, v. 2, n. 2, p. 109-136, jul./dez. 2015.

SANTOS, Antônio Augusto Mayer dos. Propaganda partidária: considerações e análise jurisprudencial de seus institutos. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, n. 56, p. 16, abr./jun. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOARES, Andrea Antico; RIGOLDI, Vivianne. O Constitucionalismo do futuro de José Roberto Dromi: Questões acerca da viabilidade de um constitucionalismo universal. *Revista Em Tempo*, Marília, v. 12, p. 428-446, 2013.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. Delimitação dos princípios básicos para a realização de propaganda eleitoral com vistas ao aperfeiçoamento da democracia. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 5, n. 2, p. 123-140, ago. 2010.

SOUZA, Leonardo Fernandes de; DIAS, Bruno Smolarek. A propaganda eleitoral: “corrente eleitoral intervencionista”. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v.12, n.3, p. 1247-1269, set./dez. 2017. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em: 16.08.2018.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994.

TENÓRIO, Giliard Gomes. Propaganda Partidária Gratuita: dilemas e implicações sobre os partidos políticos e a comunicação política brasileira. *Revista Compólitica*, Rio de Janeiro, 1. ed., v. 2, n. 2. p. 85-108, set./out. 2011.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.