



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR ELEITORAL RELATOR
EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL

Recurso Eleitoral n.º 0600509-70.2020.6.21.0135

Procedência: ITAARA (135.ª ZONA ELEITORAL DE SANTA MARIA)
Assunto: PROPAGANDA POLÍTICA – PROPAGANDA ELEITORAL –
EXTEMPORÂNEA/ANTECIPADA – INTERNET
Recorrente: ANTONIO CARLOS DOS SANTOS
Recorrido: PROMOTORIA ELEITORAL
Relator: DES. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ

PARECER

**RECURSO ELEITORAL. REPRESENTAÇÃO.
PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA.
PUBLICAÇÃO EM PERFIL DO FACEBOOK.
POSSIBILIDADE DE O PEDIDO SE DIRIGIR AO
CANDIDATO, NA QUALIDADE DE BENEFICIÁRIO.
MÉRITO. DIVULGAÇÃO DE PRÉ-CANDIDATURA.
PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO. EXISTÊNCIA.
CARACTERIZAÇÃO DE PROPAGANDA ANTECIPADA
NOS TERMOS DO ART. 36-A, CAPUT, DA LEI DAS
ELEIÇÕES. APLICAÇÃO DA MULTA. PARECER PELO
CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto contra sentença (ID 9590333) que julgou procedente representação por propaganda eleitoral antecipada formulada pela Promotoria Eleitoral em face de ANTONIO CARLOS DOS SANTOS, reconhecendo a prática de propaganda antecipada com pedido explícito de voto,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

aplicando-lhe a penalidade de multa prevista no art. 36, § 3.º, da Lei n.º 9.504/97, fixada no mínimo legal.

Em suas razões recursais (ID 9590533), o representado alega que *“não tem como negar a existência da postagem. Todavia, não solicitou, não autorizou e sequer tomou conhecimento da mesma, somente vindo a ter ciência da postagem, com surpresa, quando foi citado da presente Representação.”* Salientam que o representado não pode sofrer condenação, baseada em presunção da sua concordância ou prévio conhecimento da publicação feita por sua filha. Por fim, pugna pelo provimento do recurso para julgar improcedente a representação e afastar a incidência da multa aplicada.

Intimada, a Promotoria Eleitoral apresentou contrarrazões (ID 9590633).

Posteriormente, vieram os autos a esta Procuradoria Regional Eleitoral, para análise e parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – Pressupostos de admissibilidade recursal

No caso, restam presentes todos os requisitos concernentes à admissibilidade recursal, quais sejam: tempestividade, cabimento, interesse e legitimidade para recorrer, inexistência de fato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer, e regularidade formal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

O prazo para interposição de recurso contra sentença proferida em representação sobre propaganda eleitoral irregular, como é o caso dos autos, é de 24 horas, nos termos do art. 96, § 8.º, da Lei 9.504/97¹.

Desde o dia 26 de setembro, referido prazo é contínuo e peremptório (não se suspendendo aos sábados, domingos e feriados) e tem como termo inicial a data da publicação da sentença no mural eletrônico, tudo na forma dos arts. 7º e 12, *caput*, da Res. TSE n. 23.608/19² c/c art. 8º, incs. I e IV, da Res. TSE n. 23.624/2020³.

O recurso foram interpostos na data de 28.10.2020, ou seja, dentro do prazo estabelecido pelo dispositivo acima citado, visto que a publicação da sentença no mural eletrônico da Justiça Eleitoral deu-se no mesmo dia

O recurso, pois, merece ser **conhecido**.

1 Art. 96 (...) § 8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contra-razões, em igual prazo, a contar da sua notificação.

Oportuno mencionar que: "Segundo o entendimento deste Tribunal, o prazo de 24 horas a que alude o art. 96, § 8º, da Lei nº 9.504/97 pode ser convertido em um dia. Precedentes." (Representação n. 180154, Acórdão, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Publicação: DJE, Tomo 57, 24/03/2015, P. 164/165).

2 Art. 7º Os prazos relativos a representações, reclamações e pedidos de direito de resposta são contínuos e peremptórios e não se suspendem aos sábados, domingos e feriados, entre 15 de agosto do ano da eleição e as datas fixadas no calendário eleitoral.

Art. 12. No período previsto no art. 11, *caput*, as intimações das partes nas representações fundadas no art. 96 da Lei nº 9.504/1997, nas reclamações e nos pedidos de direito de resposta serão realizadas pelo mural eletrônico, fixando-se o termo inicial do prazo na data de publicação.

3 Art. 8º A aplicação, às Eleições 2020, da Res.-TSE nº 23.608, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre representações, reclamações e pedidos de direito de resposta previstos na Lei nº 9.504/1997 para as eleições, dar-se-á com observância dos ajustes a seguir promovidos nos dispositivos indicados:

I – os prazos relativos a representações, reclamações e pedidos de direito de resposta são contínuos e peremptórios e não se suspendem aos sábados, domingos e feriados, entre 26 de setembro de 2020 e as datas fixadas no calendário eleitoral (ajuste referente ao art. 7º da Res.-TSE nº 23.608/2019, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 107/2020, art. 1º, § 1º, III);
(...)

IV – no período de 26 de setembro a 18 de dezembro de 2020, as intimações das partes nas representações fundadas no art. 96 da Lei nº 9.504/1997, nas reclamações e nos pedidos de direito de resposta serão realizadas pelo mural eletrônico, fixando-se o termo inicial do prazo na data de publicação, observadas as demais disposições do art. 12 da Res.-TSE nº 23.608/2019 (ajuste referente ao *caput* do art. 12 da Res.-TSE nº 23.608/2019, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 107/2020, art. 1º, § 1º, III);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II.II – Mérito Recursal

Antes de adentrarmos na análise do caso concreto, cumpre tecer breves considerações a respeito da definição da propaganda eleitoral antecipada passível de sancionamento.

Ao longo do tempo, houve significativa mudança legislativa e jurisprudencial a respeito da definição de propaganda eleitoral antecipada.

No período anterior à vigência da Lei 13.165/2015, era considerada propaganda eleitoral antecipada qualquer manifestação antes de 5 de julho do ano eleitoral que buscasse levar ao eleitor o entendimento de que dado pré-candidato era melhor qualificado ao exercício do mandato eletivo.

Já na reforma eleitoral trazida pela Lei 13.165/2015, a mudança foi substancial, sendo concedida uma maior liberdade de manifestação na pré-campanha, permitida *a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos*, vedando-se apenas o pedido explícito de voto, conforme art. 36-A da Lei das Eleições.

A razão para essa maior liberdade no período de pré-campanha decorreu da redução, igualmente pela Lei 13.165/2015, do período de campanha. Se antes a propaganda eleitoral era permitida desde 5 de julho do ano da eleição, com a reforma de 2015, passou a ser permitida apenas após 15 de agosto. Reduzindo-se para, aproximadamente, 45 (quarenta e cinco) dias o período de campanha.

Com a redução do período de campanha, é natural que haja maior liberdade para a realização de pré-campanha, de forma que o eleitor possa melhor conhecer os futuros candidatos. Caso contrário, a redução do período de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

campanha, com menor exposição perante o eleitorado, somente beneficiaria os políticos que já exercem mandatos eletivos e que, por isso mesmo, já possuem maior visibilidade.

Destarte, a regra do art. 36-A da Lei das Eleições, se coaduna com os anseios da sociedade por uma maior renovação na política, permitindo que novos candidatos se façam conhecidos dos eleitores, o que, igualmente, está em consonância com o princípio da alternância no Poder no regime democrático e com o pluralismo político, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1.º, inc. V, da CF/88).

Outrossim, a favor de os pré-candidatos se fazem conhecer dos eleitores, permitindo-se maior debate na pré-campanha, está a necessidade de se assegurar a democracia representativa no seu plano substancial, conferindo efetividade ao § 1.º do art. 1.º da Constituição Federal, o que somente é possível mediante o voto consciente, que tem por pressuposto que os eleitores possuam a maior quantidade de dados possíveis dos futuros candidatos.

Sobre a evolução legislativa e jurisprudencial do referido dispositivo, o Min. Edson Fachin, relator do **Recurso Especial Eleitoral n. 060022731**⁴ (*leading case* para as eleições de 2018) traçou o seguinte histórico:

Nas eleições anteriores a 2010, havia total proibição de propaganda eleitoral antes do dia 5 de julho (posteriormente modificado para o dia 15 de agosto), de modo que nenhuma referência à pretensão a um cargo eletivo poderia ser manifestada, à exceção da propaganda intrapartidária, com vistas à escolha em convenção.

A jurisprudência do TSE alcançava, também, a divulgação de fatos que levassem o eleitor a não votar em determinada pessoa, provável candidato, caracterizando-se o ato como propaganda eleitoral antecipada, negativa. Da mesma forma, era coibida a mensagem propagandística subliminar ou implícita que

4 Recurso Especial Eleitoral nº 060022731, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 123, Data 01/07/2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

veiculasse eventual pré-candidatura, como a referência de que determinada pessoa fosse a mais bem preparada para o exercício de mandato eletivo.

A partir das eleições de 2010, porém, criou-se a figura do pré-candidato, sendo lícita a sua participação em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, desde que não houvesse pedido de votos, exigindo-se das emissoras de rádio e de televisão apenas o dever de conferir tratamento isonômico.

Nas eleições de 2014, a Lei nº 12.891/2013 ampliou a possibilidade do debate político-eleitoral, permitindo a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar de planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições. Além disso, tornou lícita a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, retirou a proibição de menção a possível candidatura, vedando apenas o pedido de votos.

Nas eleições de 2016, a pré-campanha foi consideravelmente ampliada, pois a Lei nº 13.165/2015 permitiu a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, além de diversos atos que podem ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, com a única restrição de não haver pedido explícito de voto. Ou seja, à exceção dessa proibição, não há, atualmente, uma diferença substancial para os atos de propaganda antes e depois do chamado “período eleitoral” que se inicia com as convenções dos partidos políticos.

Essa mudança legislativa, prossegue o Min. Edson Fachin, “gerou muito debate na doutrina, relativamente ao seu alcance e limites, projetando-se sobre a compreensão interpretativa conferida pela jurisprudência”. Continua:

A principal razão do dissenso doutrinário e jurisprudencial tem origem no efeito derogatório operado pela Lei nº 13.165/2015 sobre a consolidada jurisprudência que se formou no passado que vedava a propaganda extemporânea subliminar, aliado à própria falta de tecnicismo do art. 36-A.

Com efeito, apesar de a lei permitir a realização de propaganda antes do período eleitoral, com a vedação apenas do pedido explícito de voto, o *caput* do artigo inicia sua dicção com a cláusula de que esses atos típicos de campanha “não configuram propaganda eleitoral antecipada”.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Revela-se, aqui, de forma evidente, que a destacada expressão tem apenas a pretensão de afastar a ilicitude reconhecida no passado que sancionava a “propaganda eleitoral antecipada”. Antes da modificação legislativa, era comum a identificação do ilícito de “propaganda eleitoral antecipada”, havendo grande debate sobre sua caracterização, nas hipóteses de “propaganda negativa”. Havia, portanto, uma compreensão de que todo ato de divulgação de candidatura, anterior ao período crítico, era ilícito, daí a manifesta intenção do legislador em deixar evidente sua ampla permissão, a partir da reforma eleitoral de 2015.

Acerca do texto do art. 36-A da LE, o Min. Luís Roberto Barroso, relator do **Recurso Especial Eleitoral n.º 060048973**⁵, acrescenta que, ao conferir nova redação ao dispositivo, “o legislador realizou ponderação entre a liberdade de expressão e outros valores contrapostos, em especial a igualdade de oportunidades, **optando por permitir diversas condutas aos pré-candidatos, desde que ausente o pedido explícito de votos**”.

Logo, desde o pleito de 2016, restou **ampliada a proteção à liberdade de expressão no período de pré-campanha**.⁶

Contudo, cumpre a Justiça Eleitoral impedir que essa maior liberdade de pré-campanha redunde em abuso do poder econômico, político ou uso indevido dos meios de comunicação social, caso contrário, em vez do livre debate servir para que os eleitores estejam bem informados sobre os diversos candidatos, o que se verá é o direcionamento aos eleitores apenas de informações dos pré-candidatos que possuam maiores recursos financeiros, em evidente afronta ao princípio da igualdade.

5 Recurso Especial Eleitoral n.º 060048973, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 45, Data 06/03/2020, Página 90-94.

6 Alinhado a essa diretriz, ao art. 38 da Resolução TSE n. 23.610/2019 (editado com fundamento no art. 57-J da LE), consignou que:

Art. 38. A atuação da Justiça Eleitoral em relação a conteúdos divulgados na internet deve ser realizada com a menor interferência possível no debate democrático (Lei nº 9.504/1997, art. 57-J) .

§ 1º Com o intuito de assegurar a liberdade de expressão e impedir a censura, as ordens judiciais de remoção de conteúdo divulgado na internet serão limitadas às hipóteses em que, mediante decisão fundamentada, sejam constatadas violações às regras eleitorais ou ofensas a direitos de pessoas que participam do processo eleitoral.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Ademais, preocupa, igualmente, a difusão de informações falsas ou que induzam a erro o eleitor, notadamente através das redes sociais na *internet*, diante da sua capacidade de disseminação.

Debruçando-se sobre a questão, o colendo Tribunal Superior Eleitoral definiu balizas para estabelecer o que deve ser considerado propaganda eleitoral antecipada passível de sancionamento. Nesse sentido, caracterizada a finalidade eleitoral da propaganda (não sendo, portanto, um indiferente eleitoral), para que a mesma seja considerada propaganda eleitoral antecipada sujeita à multa é necessário, alternativamente, a presença de um dos seguintes pressupostos: **(i) a presença de pedido explícito de voto; (ii) a utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda; ou (iii) a violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos.**

Veja-se o seguinte julgado recente daquela egrégia Corte Superior:

DIREITO ELEITORAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL COM AGRAVO. ELEIÇÕES 2018. PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão monocrática que negou seguimento a agravo nos próprios autos interposto para impugnar decisão de inadmissão de recurso especial eleitoral. 2. **Na análise de casos de propaganda eleitoral antecipada, é necessário, em primeiro lugar, determinar se a mensagem veiculada tem conteúdo eleitoral, isto é, relacionado com a disputa.** 3. **Reconhecido o caráter eleitoral da propaganda, deve-se observar três parâmetros alternativos para concluir pela existência de propaganda eleitoral antecipada ilícita: (i) a presença de pedido explícito de voto; (ii) a utilização de formas proscritas durante o período oficial de propaganda; ou (iii) a violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos.** 4. No caso, conforme já destacado na decisão agravada, (i) a expressão "conclamando à todos [sic] uma união total por Calçoene" não traduz pedido explícito de votos, bem como (ii) o acórdão regional não traz informações sobre o número de pessoas que tiveram acesso à publicação ou sobre eventual reiteração da conduta, de modo que não há como concluir pela mácula ao princípio da igualdade de oportunidades. Ademais, o impulsionamento de publicação na rede social *Facebook* não é vedado no período de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

campanha, mas, sim, permitido na forma do art. 57-C da Lei nº 9.504/1997. 5. **Na ausência de conteúdo eleitoral, ou, ainda, de pedido explícito de votos, de uso de formas proscritas durante o período oficial de propaganda e de qualquer mácula ao princípio da igualdade de oportunidades, deve-se afastar a configuração de propaganda eleitoral antecipada ilícita, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997.** 6. Agravo interno a que se nega provimento. (Agravo de Instrumento nº 060009124, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 25, Data 05/02/2020).

Cumpre esclarecer que o TSE entende que determinadas situações não possuem qualquer finalidade eleitoral, razão pela qual são tidas como um “indiferente eleitoral”.

Nesse ponto, entendemos que há que se ter muito cuidado com o que é tido como um “indiferente eleitoral”. Se algum ato, ainda que sem menção expressa à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, tiver potencialidade para influenciar o eleitorado no momento do voto, tal ato não pode ser considerado um “indiferente eleitoral”.

Estabelecidas essas premissas, passamos à análise do **caso concreto**.

O Ministério Público Eleitoral ajuizou representação em face de ANTONIO CARLOS DOS SANTOS e NATÁLIA CAROLINA DOS SANTOS, por propaganda eleitoral antecipada, uma vez que a segunda requerida, em 13.09.2020, realizou publicação, em seu perfil pessoal na rede social Facebook, contendo pedido expresso de voto em favor de ANTONIO, seu pai, pré-candidato a Vereador pelo PSB, no Município de Itaara.

A representação foi recebida apenas em relação a ANTONIO, tendo a sentença considerado caracterizado o ilícito de propaganda eleitoral antecipada, tendo em vista a existência de pedido explícito de voto a que se refere o art. 36-A, *caput*, da Lei n.º 9.504/97, julgando a representação



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

procedente em relação ao representado, eis que na qualidade de beneficiário direto da publicação, tinha conhecimento do fato.

Em nosso entender, a sentença deve ser mantida.

No que se refere ao ilícito praticado, realmente extrai-se do perfil pessoal de Natália Carolina dos Santos no Facebook, a seguinte publicação (IDs 9589583 e 9589633):

Olá pessoal quero apresentar pra vocês meu pai que é pra candidato a vereador pelo PSB.
No dia das eleições vote Xará 40.912 vote 40!

Ora, no caso, está perfeitamente caracterizada a propaganda eleitoral antecipada pelo “*pedido explícito de voto*”, conforme se extrai da definição, a *contrario sensu*, do art. 36-A, *caput*, da Lei das Eleições, *in verbis*:

Art. 36-A. **Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto**, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: (Redação dada pela Lei n.º 13.165, de 2015)

Ademais, note-se que a irresignação do recorrente sequer se fulcra nesse ponto, dirigindo-se mais à diminuta repercussão e influência da postagem no pleito e à suposta ausência de conhecimento acerca da prática.

Quanto à potencialidade de influência nas eleições, tem-se que tal não é exigida no que se refere à vedação da propaganda eleitoral antecipada, sendo que a sanção foi aplicada no mínimo legal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

No que se refere ao conhecimento do beneficiário, cumpre observar o § 3.º do art. 36, da Lei n.º 9.504/97 :

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição. ([Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015](#))

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda **e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário** à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior. ([Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009](#))

Assim, apesar de estar claro na inicial que não foi o representado o responsável direto pela divulgação da propaganda antecipada, também está evidente que está sendo demandado na condição de beneficiário da propaganda, hipótese que também está prevista no art. 36, § 3.º, acima citado.

Parece pouco provável que o candidato, que é pai da autora da propaganda, constituindo uma relação de confiança e intimidade, não soubesse da referida postagem. Ademais, a propaganda feita por Natália ocorreu junto com o compartilhamento de uma publicação do PSB que falava da apresentação do representado como pré-candidato, assim, pouco crível que o mesmo não tivesse conhecimento de tais publicações.

Foi ainda referido pela Promotoria Eleitoral nas contrarrazões que a aludida postagem permaneceu *na rede social de Natalia por mais de um mês até que fosse oferecida representação*.

Portanto, há elementos nos autos suficientes para afirmar o conhecimento de ANTONIO CARLOS DOS SANTOS enquanto beneficiário da propaganda antecipada, nos termos do art. 36, § 3.º, da Lei n.º 9.504/97.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Destarte, a sentença deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Ministério Público Eleitoral pelo **conhecimento e desprovemento** do recurso.

Porto Alegre, 05 de novembro de 2020.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL