



REVISTA PROCURADORIA

da Câmara Municipal de São Paulo

v. 1 n. 1 janeiro/dezembro 2012

São Paulo

ISSN 2316-7998

R. Proc. Câm. Mun. São Paulo	São Paulo	v. 1	n. 1	p. 1-192	jan./dez. 2012
------------------------------	-----------	------	------	----------	----------------

Expediente

Editor	Mário Sérgio Maschietto
Comissão Editorial	Mário Sérgio Maschietto, Luiz Eduardo Siqueira S. Thiago, Caio M. de Carvalho Giannini, Antonio Russo Filho, Karen Lima Vieira, Andréa Rascovski Ickowicz
Coordenação Geral	Alexandre Augusto Liceski da Fonseca, Maria Isabel Lopes Corrêa
Equipe Técnica	Carolina Canniatti Ponchio, Érica Corrêa Bartalini
Capa	Equipe de Comunicação - CCI.3
Projeto gráfico, diagramação, CTP, impressão e acabamento	Imprensa Oficial do Estado de São Paulo
Tiragem	1,5 mil exemplares

Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo – Palácio Anchieta
Viaduto Jacareí, 100, 12º andar, sala 1217 – Bela Vista, São Paulo – SP
CEP 01319-900
e-mail: revistaprocuradoria@camara.sp.gov.br
www.camara.sp.gov.br

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP – SGP.32

Revista Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo / Câmara Municipal de São Paulo – vol.1, n.1 (2012) – São Paulo: CMSP, 2012-
Anual
ISSN 2316-7998
1. Direito - Periódicos I. Câmara Municipal de São Paulo.

CDU 34

Todo o conteúdo deste periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição-Uso Não-Comercial 3.0 Unported (CC-BY-NC 3.0)

Alguns Reflexos das Restrições da Legislação sobre Propaganda Eleitoral às TVs Legislativas – Parecer Procuradoria nº 241/06

Sebastião Rocha¹

O Sr., da TV Câmara São Paulo, formula indagações voltadas à obtenção de orientações concernentes à programação normal da TV Câmara São Paulo, no tocante a questões relacionadas à Lei Eleitoral nº 9.504/97, especificamente sobre os programas daquela TV Legislativa “gravados com os Srs. Vereadores que concorrerão a outros cargos eleitorais nas eleições de 2006”, bem como, relativamente “aos outros candidatos que não são vereadores”, com a formulação dos quesitos colocados a exame.

Pergunta, inicialmente: “1. O que caracteriza propaganda eleitoral?”

Em torno deste relevante e dificultoso tema, calha reproduzir os preciosos ensinamentos ministrados por Alberto Rollo e por Alberto Luiz Mendonça Rollo, a seguir:

“3.2 O que é propaganda eleitoral?”

Doutrinadores há que entendem haver propaganda eleitoral se, da mensagem passada pelo cidadão, político militante ou possível candidato, puder-se intuir a intenção da disputa eleitoral ao mesmo tempo que exigem deva existir, na mensagem, condições de influir na vontade do eleitor.

Discordamos dessa linha de pensamento muito etérea, muito fluída, (...)

Definindo o que se permite antes do período de propaganda eleitoral, anotando a forma como se traduz a existência de mero proselitismo político diferente da propaganda antecipada, o Ac. TSE 15.372, relator o Min. EDUARDO ALCKMIN, pode ser tomado como paradigma em várias de suas passagens. De seu voto extraímos:

‘O direito à liberdade de manifestação é a regra e suas limitações a exceção. Esta última deve ser interpretada sempre em sentido estrito. (...)’

‘A igualdade absoluta no que tange ao acesso ao público para efeito de diminuir eventuais desigualdades de oportunidades eleitorais, é meta impossível de se alcançar e se perseguida causaria distorções igualmente

¹ O autor é Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Paulo, tendo ingressado na carreira em março de 1996, mediante concurso público. É graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP e Especialista em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC.

inconvenientes como o cerceamento do exercício da atividade normal do cidadão.’

‘Ora, se pela profissão exercida naturalmente determinado postulante tem um acesso privilegiado à mídia, não há porque exprimir (*sic*) manifestações que somente resultam em tornar determinada pessoa mais conhecida do público.’

E, finalmente, no mesmo acórdão citado, o Min. EDUARDO ALCKMIN acabou por definir o que é propaganda eleitoral a ser punida na modalidade antecipada, fixando três condições que, somadas, determinam a existência do tipo: ‘A tipificação desta (propaganda eleitoral) exige que de seus termos haja indubitosa intenção de revelar ao eleitorado o cargo político que se almeja, a ação política que pretende o beneficiário desenvolver e os méritos que o habilitam ao exercício da função’.

Ou estão presentes os três elementos, de forma concomitante e somados, ou não existe propaganda eleitoral.(...) inexistindo os três elementos, inexistente a propaganda eleitoral. E quando se fala em indubitosa intenção, tem-se a necessidade da presença de elementos determinados, que não sejam sub-reptícios, disfarçados ou insertos em zona cinzenta.

Esse entendimento do TSE já foi repetido em outros acórdãos, como aquele do AI 1.714 TSE-CE, sendo relator o Min. EDSON VIDIGAL, exatamente na mesma direção. Comungamos com o pensamento dos acórdãos citados.”²

Mais adiante na mesma obra, Arthur Luís Mendonça Rollo aponta mais sinteticamente, pela forma a seguir, o que designou como **“requisitos da propaganda eleitoral”**: **“méritos e qualidades do postulante, cargo almejado e ação política a ser desenvolvida”**.³

Este mesmo autor ministra ainda, mais adiante no mesmo texto:

“De outra banda, a propaganda eleitoral (que menciona os méritos e qualidades do postulante, a ação política a ser desenvolvida e o cargo almejado) realizada com recursos públicos É SEMPRE VEDADA, configurando, além de ilícito administrativo eleitoral, ilícito civil e ilícito penal.”⁴

Pelas indagações quesitadas de 2 a 7, vislumbra-se a busca de parâmetros de orientação quanto à programação normal da TV Câmara São Paulo em face da legislação sobre a propaganda eleitoral, especialmente no tocante aos cuidados no tratamento jornalístico passível de ser conferido em relação aos nobres senhores Vereadores que venham a ser candidatos no pleito que se avizinha.

A este respeito, cumpre inicialmente trazer à colação que a precípua atividade institucional da TV Câmara São Paulo, prevista conforme remissão feita pelo art. 1º, *caput* da Resolução nº 05, de 10 de abril de 1997, ao teor do art. 23, I, *b* da Lei Federal

² Alberto Rollo (organizador). *Propaganda eleitoral – Teoria e Prática*. São Paulo : Ed. RT, 2002, pp. 46-49.

³ *Ob. cit.*, p. 132.

⁴ *Ob. cit.*, p. 143.

nº 8.977, de 06 de janeiro de 1995, dirige-se “para a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão ao vivo das sessões”.

Dito isso, parece novamente oportuno pedir vênia para transcrever outras passagens, pertinentes a esses respectivos tópicos, da já citada obra *Propaganda Eleitoral – Teoria e Prática*, desta feita no Capítulo 4 denominado *Condutas Vedadas às Emissoras de Rádio e Televisão* (págs. 56-83), de autoria de João Fernando Lopes de Carvalho, como segue.

“Ressalve-se, desde já, que as restrições impostas na legislação, embora constitucionais, têm caráter excepcional, e deverão ser sempre interpretadas restritivamente, de modo a preservar os bens constitucionalmente tutelados pertinentes à liberdade de manifestação. (...)”⁵

“4.3 Vedações legais e sistema constitucional

É o art. 45 da Lei 9.504/97 que vem discriminar as restrições impostas às emissoras de rádio e televisão em sua programação normal durante o período de campanha política.

Mais especificamente, tal período é fixado no dispositivo citado com termo inicial em 1º de julho do ano da eleição. Muito embora não se estabeleça o termo final do prazo, parece evidente que este se dará com o encerramento da votação no segundo turno, ou já no primeiro, onde aquele não ocorrer.

Vale ressaltar que a vedação dirige-se aos noticiários e à programação normal das emissoras de rádio e televisão, nesta compreendidos programas dos mais diversos, sejam eles gravados, (...) ou mesmo transmitidos ‘ao vivo’. Toda a programação de tais emissoras estará sob restrição.”⁶

“A liberdade pública de acesso à informação jornalística (art. 5º, inc. XIV, da CF) é consequência natural da liberdade de manifestação de pensamento (art. 5º, inc. IV, da CF) e de expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (art. 5º, inc. IX, da CF), caminhando ao lado da liberdade de crença religiosa e de convicção filosófica ou política (art. 5º, inc. VIII, da CF).

Mas não se trata de valor absoluto, incontestável. Trata-se, sim, de princípio constitucional, de grande abrangência e pouca concretude, cujo sentido se elastece ou restringe diante das demais normas dessa mesma natureza encontradas na Constituição. No sistema constitucional, está submetido aos princípios fundamentais estabelecidos nos primeiros artigos do Texto, bem assim aos fundamentos da República como são a soberania, a cidadania e o pluralismo político, e ao princípio geral de direito que é o da igualdade, expresso no caput do art. 5º.

⁵ *Ob. cit.*, p. 59.

⁶ *Ob. cit.*, p. 60.

E, acima de tudo, só pode existir essa liberdade como instrumento do efetivo exercício da democracia no regime republicano, eis que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CF). O poder da imprensa não está, portanto, acima do poder popular, único legitimado para a escolha dos representantes políticos (art. 1º, par. ún., da CF). Não se trata de poder autônomo que se sobreponha, portanto, aos valores maiores consagrados no próprio texto constitucional, mas de direito que deve ser exercido em harmonia com eles, tão-somente.

É nesse contexto constitucional que deve ser compreendida a liberdade de informação jornalística, e não como bem que paire acima do sistema, irrefreável e ilimitado. Os limites estão na própria Constituição Federal, como visto, cuja concepção foi objeto de integração pela Lei Ordinária 9.504/97, a nosso ver estabelecida sem afronta ao sistema constitucional retro-explicitado, exatamente porque voltada para proteger outros bens de alcance maior assegurados na Constituição da República.”⁷

“4.4 Interpretação das restrições

Se, prima facie, não se vislumbra confronto material entre as disposições legais examinadas e o quanto consagra a Constituição Federal, nem por isso poderemos emprestar-lhes sentido irrazoável, que venha lançar por terra a própria essência da liberdade de informação, de resto reputada fundamental no próprio Texto Constitucional.

Se os dispositivos legais não se reputam inconstitucionais, visto que na espécie paira acima da liberdade de informação jornalística o conjunto de normas constitucionais que definem a própria essência do regime político brasileiro, nem por isso será o caso de imaginar completamente esquecida aquela liberdade. Mais uma vez, a harmonização de todo o ordenamento deverá ser preocupação do intérprete, visando a obtenção de um sentido da norma legal que preserve todos os dispositivos constitucionais em jogo, em verdadeiro exercício de interpretação conforme à Constituição.

Isto se afirma porque as disposições restritivas da liberdade de emissoras de rádio e televisão inseridas no art. 45 da Lei 9.504/97 não podem servir como instrumento de limitação pura e simples da atividade das emissoras de televisão. Apenas será lícita a imposição das restrições ali previstas quando estiverem em jogo os interesses maiores da preservação do regime republicano democrático estabelecido na Lei Maior.

Portanto, as restrições impostas no dispositivo legal em estudo devem ser interpretadas em cada caso concreto de modo a atender os interesses maiores do Estado brasileiro, mas de tal forma que só se limite o direito de informação e de manifestação artística ou filosófica inserta na programação normal das

⁷ Ob. cit., p. 61.

emissoras de rádio e televisão quando se verificar efetivo comprometimento da regularidade da disputa eleitoral, em aferição concreta que deverá constar como única válida motivação expressa da decisão judicial ou administrativa impositiva das restrições ou de penalidades a estas conseqüentes.

*Diante da importância do tema tratado, em cuja análise se contrapõem o exercício de direitos fundamentais e a manutenção do regime democrático, **devemos ter por regra, em conformidade com os valores constitucionais já indicados, que não haverá cerceamento ao direito de manifestação e de informação das emissoras de rádio e televisão, exceto se o exercício dessas liberdades comprometer concretamente a lisura e a igualdade de condições de disputa entre os candidatos às eleições, desde 1º de julho do ano eleitoral até o encerramento da votação.***

Alcançando essas conclusões, aproximamo-nos da opinião de MANUEL ALCEU AFFONSO FERREIRA, que já asseverou: ‘Não há como confundir o lícito exercício de um direito com o seu abuso, este sim, mas nunca o adimplemento regular, punido pelo Direito. Quando a emissora, mesmo na fase eleitoral, razoavelmente e sem demasias, emitir opiniões sobre candidatos e partidos, estará exercendo prerrogativa que a Constituição parainfou e que, graças a essa qualificada origem, o Congresso não poderá suprimir. Todavia, caso a emissora o faça de maneira desabrida e contínua, ao invés de simplesmente opinar na verdade encetando ‘campanhas’, aí sim, e apenas nessa hipótese, em tese poderia ocorrer o abuso. Há diferenças marcantes, que o bom senso e o equilíbrio da Justiça Eleitoral saberão casuisticamente detectar, entre uma coisa e outra’ [Trecho do artigo ‘Radiodifusão e eleições’, publicado em 27.07.2000 no jornal O Estado de S. Paulo].”⁸

Sob essa perspectiva, então, como bem assinalado nesta parte da obra, é que devem ser examinadas tanto as prescrições do artigo 45 da Lei das Eleições, como também as indagações postas em foco conforme os quesitos de n.ºs. 2 a 7; sem pretensão de esgotar a vasta e complexa matéria, estas indagações serão a seguir objeto de sucinta abordagem.

Quesito “2. Há diferenças entre o candidato que é vereador e aquele que não é?”

Importa dizer que, independentemente das diferenças que existem entre ambas as figuras, as vedações e restrições quanto à veiculação de propaganda eleitoral, contidas na legislação de regência, vêm-se indistintamente dispostas tanto em relação a candidatos que sejam vereadores quanto àqueles que não o sejam.

⁸ *Ob. cit.*, p. 62-64.

Quesitos de 3 a 7: Afigura-se que estas indagações comportam uma resposta conjunta.

Como visto dos ensinamentos antes reproduzidos, durante o período eleitoral as emissoras de rádio e televisão poderão continuar a veicular sua programação normal, desde que observem as vedações e limitações dispostas especialmente nos artigos 44 e 45 da Lei nº 9.504/97, com vistas a ser resguardada a lisura do pleito e a igualdade de oportunidades entre os candidatos.

Entre estas restrições, destacam-se a proibição da veiculação de propaganda eleitoral fora do horário gratuito de propaganda eleitoral definido nesta lei (conforme o art. 44 da Lei), bem como as vedações dispostas no art. 45 da mesma Lei, com destaque, no caso:

- à vedação de “usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito” (art. 45, inciso II);

- à vedação de “veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes” (art. 45, inciso III);

- à vedação de “dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação” (art. 45, inciso IV);

- à vedação de “veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos” (art. 45, inciso V).

De sorte que, desde que observadas as limitações como as indicadas, estabelecidas com o escopo de resguardar a lisura, a isonomia e a legitimidade do pleito eleitoral, a TV legislativa municipal pode, quanto ao mais, desenvolver com regularidade sua programação normal, inclusive:

- apresentando os programas que, compreendidos em nesta sua programação normal em conformidade a sua destinação institucional (como já dito, a documentação dos trabalhos parlamentares, especialmente a transmissão das sessões), possam por isso conter a participação de candidatos, desde que não se caracterize propaganda eleitoral nem tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação (quesito 3);

- nas mesmas circunstâncias do quesito anterior, veiculando entrevistas de candidatos nas reportagens feitas para o Jornal e a Revista da Câmara, bem como outros programas da produção corrente da TV legislativa, desde que não se dê azo a propaganda eleitoral nem a tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação (quesito 4);

- também em idênticas circunstâncias e cuidados, se poderá tratar de projetos dos Srs. Vereadores que são candidatos (quesito 5);

- o mesmo se diz quanto a “entrevistar vereadores que são candidatos e que têm projetos de lei em andamento, projetos aprovados e ou projetos sancionados” (quesito 6);

- da mesma forma, quanto a “mostrar o trabalho nas Comissões Parlamentares dos Srs. Vereadores que são candidatos” (quesito 7).

Importante repisar que, em todas essas situações da programação normal da emissora, não se poderá configurar, como já dito, tratamento privilegiado aos Vereadores candidatos. Essa aferição poderá se dar, precipuamente, pela consideração de que a participação desses nobres Senhores Vereadores em programas nos moldes indicados não seja devida ou motivada pela respectiva condição de candidato, mas sim, tratar-se de normal e corriqueira participação decorrente da condição de Vereador – portanto em condições equiparadas às dos demais nobres Vereadores não candidatos.

Finalmente, no quesito 8 é indagado “Quem deve resolver dúvidas quanto a um programa ser veiculado ou não?”

Penso que a TV Câmara São Paulo insere-se na órbita de atribuições do Centro de Comunicação Institucional – CCI, subordinado à Mesa Diretora da Câmara Municipal, que para tanto contará com o especial concurso do Sr. 1º Secretário (conforme o Ato nº 932/06) e o apoio do Conselho da TV Câmara São Paulo (criado pelo Ato nº 757/2002).

É o parecer, s.m.j., que elevo à apreciação de V.Sa., permanecendo à disposição para eventuais outros esclarecimentos, a juízo superior.

São Paulo, 06 de julho de 2006.

Sebastião Rocha

Procurador Legislativo

OAB/SP nº 138.572