CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO – UNDB
CURSO DE DIREITO

MARIA EDUARDA BERTHIER BARROS CUNHA

OS LIMITES DA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA: o pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

São Luís
2026

MARIA EDUARDA BERTHIER BARROS CUNHA

OS LIMITES DA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA: o pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Orientador: Prof. Me. Johelson Oliveira Gomes

São Luís

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro Universitário – UNDB / Biblioteca

Cunha, Maria Eduarda Berthier

Os limites da propaganda eleitoral antecipada: o pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. / Maria Eduarda Berthier Cunha. __ São Luís, 2026.

61 f.

Orientador: Prof. Me. Johelson Oliveira Gomes.

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2026.

1. Pedido explícito de voto. 2. Palavras mágicas. 3. Pré-campanha. 4. Propaganda eleitoral antecipada. 5. Tribunal Superior Eleitoral. I. Título.

CDU 342.8(81)

MARIA EDUARDA BERTHIER BARROS CUNHA

OS LIMITES DA PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA: o pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel(a) em Direito.

Aprovada em: 23/06/2026.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Me. Johelson Oliveira Gomes (Orientador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

_____

Prof. Me. Marcus Vinícius Ferreira de Sousa Frota (Primeiro Examinador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

_____

Profa. Ma. Mari-Silva Maia da Silva (Segundo Examinador)

Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco - UNDB

Às minhas razões:

Luís Carlos, Flávia, Sérgio e Carlos Eduardo.

E ao meu Tudo:

Jesus.

AGRADECIMENTOS

Grata, acima de tudo, ao Senhor. Por muitas vezes me questionei se havia escolhido certo, se era isso que eu queria de fato, se havia algo diferente preparado para mim, e dia após dia fui sustentada e incentivada pelo Seu amor para continuar. Este momento é mais um dos Seus muitos e lindos propósitos para a minha vida, e sou grata por cada detalhe do caminho que me trouxe até aqui.

Ao Espírito Santo, meu melhor e mais precioso amigo, que me conduziu e me deu forças mesmo nos dias mais exaustivos, pela clareza nos momentos de dúvida e pela presença constante em cada etapa desta jornada.

Aos meus pais, Luís Carlos e Flávia, e aos meus irmãos, Sérgio e Carlos Eduardo. Vocês são as minhas razões. As minhas maiores razões para continuar. Amo orgulhar vocês, mesmo sabendo que o orgulho de vocês independe de qualquer conquista minha.

Meus pais, obrigada por terem se doado para que eu pudesse viver isso. Eu sei e reconheço cada sacrifício feito por mim, e recompensarei vocês ao longo de toda a vida. Pai, tenho muito do seu amor pelo Direito, e mãe, ver a senhora se descobrir na política me fez conhecer e amar o processo eleitoral antes mesmo que o Direito o fizesse.

Serginho e Kadu, obrigada por terem vivido comigo todas as fases: a incerteza do início, as descobertas da faculdade, a empolgação, as noites de estudo, as provas, a OAB, a monografia e tudo o que veio no meio disso. Vocês tornaram os anos mais leves e os dias mais fáceis, só por existirem. Amo ser irmã de vocês.

À minha avó, Eleonora, que cadastrou o seu cartão de crédito no meu Jusbrasil apenas para se sentir parte desta trajetória. Como sou privilegiada de dividir esse momento com a senhora, meu amor. À toda a minha família, que torceu, acompanhou e comemorou cada etapa com tanto carinho. Sou tão abençoada por ter vocês.

Aos meus pastores, Cícero e Lúcia Veras, que em um momento difícil estiveram ao lado da minha família, arcaram com o meu terceiro ano do ensino médio e tornaram possível uma parte do caminho que me trouxe até aqui. A gratidão que tenho pela generosidade e pelo cuidado de vocês não cabe em palavras.

Aos meus líderes e irmãos na fé, obrigada por cada oração, palavra de incentivo e por me lembrarem, nos momentos de cansaço, de onde vem a minha força. Às minhas meninas, irmãs que o Senhor me deu, que estiveram ao meu lado além dos muros da faculdade, vocês sabem o quanto significam para mim.

À Universidade Federal do Maranhão, lugar em que me apaixonei pelo Direito em 2021. À Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, que me recebeu de braços abertos em 2024. Aos meus professores, tanto da UFMA quanto da UNDB, reconheço a importância de cada um de vocês para a jurista que estou me tornando. Obrigada pela dedicação e pelo excelente trabalho com que conduziram cada aula.

Em especial, ao meu professor e orientador, Professor Mestre Johelson Oliveira Gomes. Soube, na minha primeira aula de Direito Eleitoral, que queria o senhor como orientador. Obrigada pela paciência e pelas orientações precisas. Aos membros da banca examinadora, pela disponibilidade e pelas contribuições que certamente enriquecerão este trabalho.

À minha supervisora de estágio, Doutora Fabiana Borgneth, obrigada por ter acreditado no meu potencial quando eu ainda não tinha experiência alguma e por confiar no meu trabalho. Trabalhar ao seu lado é um privilégio e muito da minha forma de enxergar o Direito Eleitoral tem a senhora. Aos meus queridos advogados e colegas estagiários do BFB, cresci tanto ao lado de vocês. Obrigada por fazerem as minhas manhãs leves, divertidas e cheias de aprendizado.

Aos meus amigos da UFMA, obrigada pelos dois anos e meio que passamos juntos descobrindo o que era o Direito e nos encontrando nesse curso. Talvez eu tenha ido para lá apenas para encontrar vocês. Deus é cuidadoso nos mínimos detalhes, e vocês são prova disso. Obrigada por terem permanecido.

Aos meus amigos da UNDB, que me receberam com tanta generosidade. Cheguei na metade do curso, um pouco tímida, com receio de não me encaixar, e encontrei pessoas tão incríveis, que fizeram essa etapa especial e única, mesmo em meio à correria da graduação. Vocês me inspiram.

Enfim, aos meus amigos para além da vida acadêmica, àqueles que me viram iniciar e finalizar esse ciclo, obrigada por terem comemorado comigo cada pequena vitória.

Este trabalho carrega um pouco de cada um de vocês.

“Democracia é discussão”. Hans Kelsen

RESUMO

O presente trabalho analisa a configuração da propaganda eleitoral antecipada no direito eleitoral brasileiro, com enfoque no pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. A partir da reforma promovida pela Lei nº 13.165/2015, o pedido explícito de voto tornou-se o critério central para distinguir a pré-campanha lícita da propaganda antecipada ilícita, cabendo à jurisprudência delimitar seu alcance concreto. A pesquisa foi desenvolvida pelo método dedutivo, com abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, mediante pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados demonstraram que o conceito de pedido explícito de voto foi progressivamente expandido pelo Tribunal Superior Eleitoral ao longo das eleições de 2016 a 2024, passando do critério objetivo das palavras mágicas ao critério contextual do conjunto da obra, e culminando na positivação do conceito pela Resolução nº 23.732/2024. A análise revelou, ainda, que a aplicação do critério envolve, em grau crescente, juízos contextuais e comunicacionais que tornam o sistema menos previsível do que seu enunciado normativo sugere, evidenciando um grau inevitável de subjetividade que coexiste com os parâmetros objetivos fixados pela jurisprudência. Concluiu-se que o pedido explícito de voto constitui uma categoria jurídica viva, construída e expandida pela jurisprudência eleitoral, cuja compreensão não prescinde do acompanhamento sistemático da atuação do Tribunal Superior Eleitoral.

Palavras-chave: Pedido explícito de voto; Palavras mágicas; Pré-campanha; Propaganda eleitoral antecipada; Tribunal Superior Eleitoral.

ABSTRACT

This study analyzes the configuration of premature electoral advertising in Brazilian electoral law, with a focus on the explicit request for votes in light of the Superior Electoral Court's jurisprudence. Following the reform introduced by Law No. 13,165/2015, the explicit request for votes became the central criterion for distinguishing lawful pre-campaign activities from unlawful premature electoral advertising, with jurisprudence tasked with delimiting its concrete scope. The research was conducted using a deductive method, with a qualitative, exploratory and descriptive approach, through bibliographical and documentary research. The results demonstrated that the concept of explicit request for votes was progressively expanded by the Superior Electoral Court throughout the 2016 to 2024 elections, evolving from the objective criterion of magic words to the contextual criterion of the body of work, culminating in the positivization of the concept by Resolution No. 23,732/2024. The analysis further revealed that the application of the criterion increasingly involves contextual and communicational judgments that render the system less predictable than its normative formulation suggests, evidencing an inevitable degree of subjectivity that coexists with the objective parameters established by jurisprudence. It was concluded that the explicit request for votes constitutes a living legal category, built and expanded by electoral jurisprudence, whose understanding requires systematic observation of the Superior Electoral Court's rulings.

Keywords: Explicit request for votes; Magic words; Pre-campaign; Premature electoral advertising; Superior Electoral Court.

LISTA DE SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
DJE	Diário da Justiça Eletrônico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 REGIME JURÍDICO DA PROPAGANDA ELEITORAL NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO 13

2.1 Propaganda política: conceito, natureza e fundamentos constitucionais 13

2.2 Princípios constitucionais do Direito Eleitoral e sua relação com a propaganda 17

2.3 Espécies de propaganda política 19

2.4 A propaganda eleitoral: conceito, características e função democrática 21

2.5 O regime jurídico da propaganda eleitoral na Lei nº 9.504/1997 e os limites temporais 24

3 A PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO 27

3.1 Conceito e caracterização da propaganda eleitoral antecipada 27

3.2 A pré-campanha: limites entre manifestação política legítima e propaganda eleitoral irregular 30

3.3 O art. 36-A da Lei nº 9.504/1997: hipóteses de condutas permitidas e a centralidade do pedido explícito de voto 34

3.4 O pedido explícito de voto como critério normativo: fundamentos, alcance e tensão com a liberdade de expressão 37

4 O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL 41

4.1 Do critério amplo ao pedido explícito de voto: a virada jurisprudencial de 2015 a 2018 41

4.2 As “palavras mágicas”: consolidação do critério objetivo e seus casos paradigmáticos 47

4.3 O “conjunto da obra” e a expansão contextual do critério objetivo 49

4.4 A Resolução TSE nº 23.732/2024 e a positivação das expressões semanticamente equivalentes 52

4.5 Análise crítica da evolução jurisprudencial e seus reflexos na liberdade de expressão 57

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 61

REFERÊNCIAS 64

1 INTRODUÇÃO

A propaganda eleitoral constitui elemento central do processo democrático. Por meio dela, candidatos e partidos políticos apresentam suas propostas ao eleitorado, expõem projetos de governo e participam ativamente do debate público que antecede e acompanha as eleições. Sua regulação, entretanto, é igualmente necessária. Sem limites claros, o período pré-eleitoral pode se tornar um campo de vantagens indevidas, em que candidatos com mais recursos ou maior visibilidade iniciam a conquista do voto antes que os demais tenham a mesma oportunidade, comprometendo a igualdade que confere legitimidade ao processo eleitoral.

É nesse contexto que se situa a vedação à propaganda eleitoral antecipada, prevista na Lei nº 9.504/1997. A norma proíbe a realização de atos de campanha antes do período oficialmente autorizado, mas a delimitação prática desse limite nunca foi simples. Desde a reforma promovida pela Lei nº 13.165/2015, o critério central passou a ser o pedido explícito de voto: sem ele, a manifestação política é, em princípio, lícita; com ele, configura-se a irregularidade. O que esse critério significa concretamente, porém, dependeu sempre da interpretação da Justiça Eleitoral, e é exatamente aí que residiu o problema que motivou esta pesquisa.

Diante desse cenário, o problema que orientou o presente trabalho foi: de que forma a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem interpretado o pedido explícito de voto como critério para a configuração da propaganda eleitoral antecipada?

A hipótese de partida era a de que o TSE teria consolidado o entendimento de que a configuração da propaganda eleitoral antecipada depende da presença de pedido explícito de voto, entendido como manifestação direta e inequívoca de solicitação de apoio eleitoral, e de que manifestações políticas sem esse elemento tenderiam a ser consideradas lícitas no período de pré-campanha. A pesquisa confirmou essa hipótese em seu núcleo, mas revelou que o conceito de pedido explícito foi progressivamente expandido ao longo das eleições de 2016 a 2024, de forma que a conclusão é, ao mesmo tempo, mais rica e mais complexa do que a hipótese originalmente formulada.

A justificativa acadêmica do tema está na ausência de uma análise sistemática e cronológica da jurisprudência do TSE sobre o assunto, especialmente considerando os julgamentos mais recentes, referentes às Eleições 2024, e a positivação do conceito pelo parágrafo único do art. 3º-A da Resolução nº 23.610/2019, com redação dada pela Resolução nº 23.732/2024. A maioria dos estudos disponíveis aborda o tema a partir de momentos pontuais

da jurisprudência, sem examinar o arco completo da evolução do conceito. Este trabalho buscou preencher essa lacuna.

Sob a perspectiva social, o tema revela-se igualmente relevante. A definição dos limites da propaganda antecipada determina, na prática, o quanto do debate político chega ao eleitor antes das campanhas formais, e em que condições esse debate ocorre. Uma regulação excessivamente restritiva silencia candidatos e empobrece o debate democrático; uma regulação insuficiente permite que o processo eleitoral seja distorcido antes mesmo de começar formalmente. Compreender onde e como o TSE traça essa linha é, portanto, compreender parte essencial do funcionamento da democracia brasileira.

No plano pessoal, não há como negar que a primeira e principal motivação para a escolha do tema foi o encanto pelo processo eleitoral e a constatação de sua importância. A política ocupa lugar central na organização da vida em sociedade, definindo quem governa, como se governa e em nome de quem se governa. Reconhecer essa centralidade é reconhecer que o Direito Eleitoral não é uma área técnica distante da realidade cotidiana, mas um dos ramos jurídicos que mais diretamente reflete e afeta a vida de cada cidadão.

Um pleito justo, igualitário e bem regulado não é apenas uma exigência formal da democracia. É, em verdade, condição para que as decisões políticas que moldam todas as dimensões da vida coletiva sejam tomadas por representantes verdadeiramente escolhidos em condições equânimes. Estudar a propaganda eleitoral antecipada foi, nesse sentido, estudar o momento em que o equilíbrio da disputa eleitoral começa a ser definido, antes mesmo do início formal das campanhas.

O objetivo geral da pesquisa foi analisar a configuração da propaganda eleitoral antecipada no direito eleitoral brasileiro, com enfoque no pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Para isso, três objetivos específicos foram estabelecidos: examinar o regime jurídico da propaganda eleitoral no direito eleitoral brasileiro, especialmente as normas que disciplinam sua realização e os limites temporais previstos na Lei nº 9.504/1997; compreender o conceito e a caracterização da propaganda eleitoral antecipada no ordenamento jurídico brasileiro, considerando as alterações legislativas e o contexto da pré-campanha; e investigar de que forma a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tem interpretado o pedido explícito de voto como elemento caracterizador da propaganda eleitoral antecipada.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa foi desenvolvida a partir do método dedutivo, partindo de premissas gerais do direito eleitoral para a análise de situações específicas envolvendo a propaganda antecipada e o critério do pedido explícito de voto. Quanto à

abordagem, adotou-se uma perspectiva qualitativa, fundamentada na análise interpretativa de conceitos, normas jurídicas e posicionamentos doutrinários. Quanto aos objetivos, caracterizou-se como pesquisa exploratória e descritiva. Os procedimentos metodológicos adotados foram a pesquisa bibliográfica, com análise de obras doutrinárias, artigos científicos e produções acadêmicas relacionadas ao direito eleitoral, e a pesquisa documental, com exame da legislação eleitoral aplicável e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

O trabalho foi estruturado em quatro capítulos de desenvolvimento. O Capítulo 2 apresentou o regime jurídico da propaganda eleitoral no direito eleitoral brasileiro, examinando seus fundamentos constitucionais, os princípios que orientam sua disciplina normativa, as espécies de propaganda política existentes no ordenamento e o marco temporal estabelecido pela Lei nº 9.504/1997. O Capítulo 3 examinou a propaganda eleitoral antecipada em seu aspecto normativo, abordando seu conceito e caracterização, os limites da chamada pré-campanha, as condutas expressamente permitidas pelo art. 36-A da Lei das Eleições e o pedido explícito de voto como critério central do sistema.

O Capítulo 4, coração desta monografia, percorreu a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral em quatro fases: a superação do critério tripartite e a consolidação do pedido explícito como parâmetro único de ilicitude; a construção e aplicação do critério das palavras mágicas; a formalização do critério do conjunto da obra e a expansão contextual do conceito; e a positivação normativa pela Resolução nº 23.732/2024, bem como sua aplicação nos julgamentos referentes às Eleições 2024. O Capítulo 5, por fim, apresenta as considerações finais, com a retomada do problema de pesquisa, a avaliação da hipótese e as conclusões obtidas.

2 REGIME JURÍDICO DA PROPAGANDA ELEITORAL NO DIREITO ELEITORAL BRASILEIRO

A compreensão dos limites da propaganda eleitoral antecipada exige, antes de qualquer coisa, que se conheça o terreno em que esse debate se insere. Não é possível discutir o que é permitido ou proibido antes do período oficial de campanha sem antes entender o que é a propaganda política, por que o ordenamento jurídico a regula e de que formas ela se manifesta. Essa base conceitual é o ponto de partida necessário para qualquer análise mais aprofundada sobre o tema.

Este capítulo, assim sendo, tem por objetivo apresentar o regime jurídico da propaganda eleitoral no Direito Eleitoral brasileiro. Para isso, parte dos fundamentos constitucionais da propaganda política, examina os princípios eleitorais que orientam sua disciplina normativa, distingue as espécies de propaganda política existentes no ordenamento, aprofunda o conceito e as características da propaganda eleitoral propriamente dita e, por fim, analisa o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 9.504/1997, com ênfase nos limites temporais impostos à realização das campanhas.

Tal percurso é essencial para que, nos capítulos seguintes, seja possível compreender com mais clareza o fenômeno da propaganda eleitoral antecipada e a maneira como o Tribunal Superior Eleitoral tem interpretado o pedido explícito de voto como critério central para sua configuração.

Para tanto, o capítulo estrutura-se em cinco seções. A seção 2.1 apresenta o conceito, a natureza e os fundamentos constitucionais da propaganda política. A seção 2.2 examina os princípios constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral, com destaque para a autenticidade eleitoral, a máxima igualdade na disputa e o princípio da legalidade. A seção 2.3 distingue as espécies de propaganda política, situando a propaganda eleitoral como a mais regulada delas. A seção 2.4 detalha o conceito, as características e a função democrática da propaganda eleitoral. Por fim, a seção 2.5 trata do regime jurídico da propaganda eleitoral na Lei nº 9.504/1997 e de seus limites temporais, em especial o marco do art. 36, que autoriza a propaganda eleitoral somente a partir de 15 de agosto do ano da eleição.

2.1 Propaganda política: conceito, natureza e fundamentos constitucionais

Antes de tratar diretamente da propaganda eleitoral e de seus limites, é necessário entender o fenômeno da propaganda política em sentido mais amplo, pois a eleitoral é apenas

uma de suas espécies. O ponto de partida é simples: a propaganda política está presente na vida democrática desde muito antes de existirem as regras que hoje a disciplinam. Segundo Bernardi (1992), a questão da propaganda política é tão antiga quanto a própria democracia, uma vez que todos aqueles que dependem do voto popular para ocupar uma função pública inevitavelmente terão de se utilizar de técnicas e métodos de propaganda para difundir suas ideias.

Nessa perspectiva, Sant'Anna, Junior e Garcia (2016 *apud* Miglio, 2023) alertam que a propaganda há muito não pode ser pensada nem estudada como um fenômeno isolado, já que faz parte do panorama geral da comunicação e está em constante envolvimento com fenômenos paralelos, dos quais colhe subsídios. Essa interdependência entre propaganda e comunicação é o ponto de partida para compreender por que a propaganda política não pode ser analisada apenas como técnica de persuasão eleitoral. Ela é, antes de tudo, um fenômeno comunicacional, com emissores, receptores, mensagens e contextos que variam conforme o ambiente político em que se insere.

Em termos conceituais, Ribeiro (1986) define a propaganda como um conjunto de técnicas empregadas para sugestionar pessoas na tomada de decisão, sem que isso pressuponha necessariamente uma demonstração lógica dos argumentos, sempre com a finalidade de influenciar a opinião ou a conduta alheia. No campo político, essa dinâmica se volta para a formação da opinião pública sobre candidatos, partidos e programas de governo.

Não por acaso, a ideia de que a participação na vida política é algo inerente à condição humana remonta à Antiguidade. Aristóteles, em sua obra Política, na tradução de Kury (1997), já afirmava que o homem é, por natureza, um animal político, ser que se realiza plenamente no convívio coletivo e na organização da vida em sociedade. A propaganda política é, nessa perspectiva, uma das formas concretas pelas quais essa dimensão política da existência humana se manifesta no espaço público contemporâneo.

No plano constitucional, a propaganda política tem assento direto na Constituição Federal de 1988. A liberdade de expressão e de manifestação do pensamento é garantida no art. 5º, incisos IV e IX. Qualquer forma de censura de natureza política, ideológica ou artística é expressamente proibida pelo art. 220, § 2º. E o pluralismo político figura como um dos fundamentos da República no art. 1º, V.

Silva (2006) ensina que a liberdade de opinião, compreendida como a própria liberdade de pensamento em suas várias formas de expressão, é chamada pela doutrina de liberdade primária e ponto de partida das outras. Trata-se da liberdade de o indivíduo adotar a atitude intelectual de sua escolha, seja um pensamento íntimo, seja uma tomada de posição

pública. Essa liberdade primária é o substrato sobre o qual se assenta a propaganda política como direito fundamental.

Mendes, Coelho e Branco (2020, p. 356) aprofundam essa perspectiva ao identificar a dimensão coletiva e democrática da liberdade de expressão:

> O argumento democrático acentua que o autogoverno postula um discurso político protegido das interferências do poder. A liberdade de expressão é, então, enaltecida como instrumento para o funcionamento e preservação do sistema democrático – o pluralismo de opiniões é vital para a formação da vontade livre.

A liberdade de expressão, nessa perspectiva, não é apenas um direito individual, mas uma condição estrutural da democracia. Proteger o discurso político das interferências do poder não é um favor ao indivíduo, mas uma exigência do próprio autogoverno democrático. É essa dimensão coletiva da liberdade de expressão que justifica sua presença como fundamento constitucional da propaganda política.

A partir dessas disposições, Mendes (2018) aponta que a propaganda política deriva dos princípios constitucionais da liberdade de expressão, de informação e do ideal republicano, assim como da ideia de soberania popular e do pluralismo político, fundamentos da República Federativa do Brasil expressamente inscritos na Constituição. Filho (2012 *apud* Peccinin, 2013) complementa ao afirmar que a propaganda política democrática é a tentativa de criar estados mentais favoráveis às propostas e às realizações políticas, mas calcadas no debate e na livre circulação de informações e ideias.

Entre as espécies de propaganda política, uma merece atenção especial ao longo deste trabalho: a propaganda eleitoral. Em termos gerais e de forma resumida, ela pode ser compreendida como aquela voltada especificamente à captação de votos, praticada por partidos políticos, coligações e candidatos com vistas à investidura em cargo eletivo.

Por ser a espécie que mais diretamente se relaciona com o processo democrático de escolha de representantes, é também a que mais intensamente se sujeita à regulação jurídica, e a que mais debates gera quando praticada fora dos limites que a lei estabelece. Seu conceito e características serão examinados com profundidade em seção oportuna. Por ora, basta essa apresentação inicial para compreender por que a regulação da propaganda, tanto política quanto eleitoral, não existe para limitar a expressão, mas para garantir que ela ocorra em condições de equilíbrio.

E é precisamente aí que reside a questão central: a liberdade de expressão, sozinha, não basta para assegurar esse equilíbrio. Ribeiro (1986) é preciso ao pontuar que a proteção a ser atribuída à propaganda está em função da liberdade individual de pensamento, que, por não

ser atributo apenas de alguns, deve ser acessível a todos, adquirindo expressiva dimensão social com o estabelecimento de um ambiente propício ao debate de ideias e ao confronto de opiniões.

Para o autor, quanto às eleições, a liberdade de propaganda se tornou condição básica do processo eleitoral, garantindo a persistência de seguro esquema para o funcionamento da competição democrática. Em outras palavras, a liberdade de expressão política só cumpre sua função democrática quando acompanhada de condições minimamente equânimes entre os que disputam o espaço público.

Ribeiro (1986) é enfático ao destacar que as normas protetoras da liberdade aparecem em funcional implicação com os postulados de igualdade. Com a liberdade, erguem-se as defesas dos eleitores, dos candidatos e dos partidos, impedindo cerceamentos provindos das agências estatais; com a igualdade, as defesas são mobilizadas para enfrentar situações privilegiadas e dominações sociais que possam embaraçar e desnivelar o livre diálogo democrático.

Essa tensão entre liberdade e igualdade se manifesta em toda a propaganda política, mas é na propaganda eleitoral, por sua relação direta com o voto e com o processo democrático, que ela se apresenta de forma mais aguda. Soares (2010, p. 123), ao tratar especificamente da propaganda eleitoral, traduz esse equilíbrio com clareza:

> Desse modo, a propaganda eleitoral, para ser veiculada, deve respeitar limitações previstas em lei. Esta, no entanto, deve respeitar regras e princípios previstos na Constituição. A especificação de princípios básicos para a veiculação de propaganda eleitoral possibilita a unidade do sistema jurídico eleitoral, já que ele passa a apresentar coerência entre pontos aparentemente conflitantes, e também serve para condicionar a atividade do intérprete, quando houver dúvidas quanto ao que é permitido e o que é proibido nessa área. São três os princípios constitucionais analisados: da igualdade, da liberdade e da legalidade. Encontrar o equilíbrio entre os princípios da liberdade e da igualdade deve ser objetivo da sociedade, no aperfeiçoamento de nossa prática democrática.

A liberdade e a igualdade, portanto, não são valores opostos, mas complementares, e a regulação da propaganda, seja ela política ou eleitoral, existe não para limitar a expressão, mas para garantir que ela ocorra em condições que preservem a autenticidade da disputa democrática.

Esse raciocínio se aplica com ainda mais intensidade à propaganda eleitoral, que é a espécie mais diretamente voltada à conquista do voto e, por isso, a mais sujeita a abusos que comprometem a igualdade entre os candidatos. Peccinin (2013) sintetiza o ponto ao afirmar que a regulação da propaganda eleitoral nada mais é do que uma forma de prestação positiva do Estado a serviço da máxima liberdade e igualdade dentro do debate político-eleitoral, cânones fundamentais à própria autenticidade do voto.

Salgado (2010), em tese de doutoramento pela Universidade Federal do Paraná, aprofunda essa perspectiva ao demonstrar que a regulação da propaganda eleitoral encontra sua legitimidade constitucional precisamente nesse propósito: garantir que o debate político ocorra em condições igualitárias, a fim de que a formação da vontade do eleitor não seja distorcida por vantagens indevidas de qualquer espécie. É nessa mesma direção que Rollo (2005 *apud* Salgado, 2010), identifica os valores que a Justiça Eleitoral deve preservar: a igualdade entre os candidatos e o respeito à vontade do eleitor.

Esses dois valores, igualdade e respeito ao eleitor, funcionam como fio condutor de toda a disciplina jurídica da propaganda política e eleitoral no Brasil. É à luz deles que se compreende por que a propaganda não pode ser totalmente livre, nem totalmente restrita: ela deve ser regulada na medida necessária para que o debate democrático seja genuíno, plural e igualitário. É também à luz deles que os capítulos seguintes analisarão os limites da propaganda eleitoral antecipada, e o papel do pedido explícito de voto como critério central dessa regulação.

2.2 Princípios constitucionais do Direito Eleitoral e sua relação com a propaganda

Para compreender por que as regras da propaganda eleitoral existem como existem, é necessário ir além da legislação e analisar os princípios constitucionais que orientam o Direito Eleitoral brasileiro.

Com o advento da doutrina do neoconstitucionalismo, entendeu-se que a Constituição possui força normativa e que os seus princípios devem irradiar para todos os ramos do ordenamento (Barroso, 2010). No Direito Eleitoral, essa irradiação se manifesta de forma especialmente intensa, visto que é nesse ramo que os valores constitucionais da liberdade, da igualdade e da autenticidade democrática encontram sua expressão mais concreta e direta.

Salgado (2010) identificou cinco princípios constitucionais estruturantes desse ramo jurídico: o da autenticidade eleitoral, o da liberdade para o exercício do mandato, o da necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas, o da máxima igualdade na disputa eleitoral e o da legalidade específica em matéria eleitoral. Para a autora, esses princípios derivam das decisões fundamentais tomadas pelo constituinte em 1988 e servem como critérios para avaliar tanto a legislação eleitoral quanto as decisões da Justiça Eleitoral.

Uma premissa importante da abordagem de Salgado (2010) é que os fundamentos do Direito Eleitoral só podem ser reconhecidos a partir do sistema constitucional positivo, nos termos e limites extraíveis do processo constituinte e da realidade democrática nacional. Isso

significa que a análise das regras sobre propaganda política e eleitoral deve ter sempre como referência as decisões constitucionais fundamentais, e não apenas construções jurisprudenciais ou regulamentações administrativas desacompanhadas de base legal expressa.

Dos cinco princípios elencados, dois têm relação mais direta com o regime da propaganda eleitoral. O primeiro é o princípio da autenticidade eleitoral, que exige que o processo eleitoral reflita fielmente a vontade do eleitorado. Segundo a autora, além da igualdade e da liberdade de voto, há de ser assegurada, ainda, a liberdade de formação de opinião.

A opinião política se forma coletivamente, a partir do debate de ideias e da submissão da opinião pessoal à apreciação dos demais; essa liberdade não prescinde da garantia de uma igualdade entre os candidatos na disputa eleitoral, e a existência de vantagens indevidas, baseadas em critérios tidos como irrelevantes, leva ao desvirtuamento do pleito, com ofensa à liberdade da vontade eleitoral. Tal raciocínio tem aplicação direta no tema deste trabalho, uma vez que, quando um candidato se promove antes do prazo legal, ele interfere na formação da opinião do eleitor de maneira desigual, antes que os demais candidatos tenham a mesma oportunidade.

O segundo princípio de relevo é o da máxima igualdade na disputa eleitoral, o qual decorre do ideal republicano e impõe o afastamento dos fatores considerados irrelevantes na disputa eleitoral, como o poder econômico, o acesso privilegiado aos meios de comunicação e a ocupação de cargos públicos. A autora fundamenta nesse princípio toda a legitimidade da regulação da propaganda: ela só se justifica na medida em que serve à igualdade entre os candidatos, e perde essa justificativa quando vai além disso. Peccinin (2013) reforça que a regulação da propaganda serve à liberdade e à igualdade, não como instrumento de cerceamento da manifestação política, mas como condição para que a disputa eleitoral ocorra em bases equânimes.

O princípio da legalidade específica em matéria eleitoral, por sua vez, determina que as regras do jogo eleitoral sejam fixadas por lei formal, com anterioridade e estabilidade. Ele tem uma consequência prática importante para o tema da propaganda: qualquer vedação ou sanção deve estar expressamente prevista em lei, não podendo ser criada por analogia ou por resolução administrativa sem amparo legal. Gomes (2024) e Coneglian (2014, *apud* Mendes, 2018) convergem ao afirmar que, onde a lei não veda, a propaganda é lícita, premissa que orienta tanto a interpretação das normas eleitorais quanto a atuação da Justiça Eleitoral.

Soares (2010) aponta que a especificação de princípios básicos para a veiculação de propaganda eleitoral possibilita a unidade do sistema jurídico eleitoral, pois confere coerência entre pontos aparentemente conflitantes e serve para condicionar a atividade do

intérprete quando houver dúvidas sobre o que é permitido ou proibido nessa área. O autor identifica três grandes eixos principiológicos da propaganda eleitoral, sendo estes a igualdade, a liberdade e a legalidade, síntese que se alinha com a sistematização mais detalhada de Salgado (2010).

Zilio (2020) contribui com uma perspectiva relevante ao tratar da tensão entre a liberdade de expressão e a isonomia entre candidaturas no Direito Eleitoral. Para o autor, ao conferir nova redação ao art. 36-A da Lei das Eleições, a Lei nº 13.165/2015 teve a intenção de antecipar os debates políticos, fundamentando-se no prestígio da liberdade de manifestação do pensamento, mas reconhecendo que essa antecipação somente se equaciona adequadamente quando não serve como instrumento ainda mais desigualador entre os candidatos, permanecendo necessária a intervenção da Justiça Eleitoral nos casos que configurem, circunstancialmente, propaganda antecipada.

É precisamente essa tensão permanente entre liberdade e igualdade que torna o tema da propaganda eleitoral antecipada um dos mais delicados e debatidos do Direito Eleitoral brasileiro.

2.3 Espécies de propaganda política

A propaganda eleitoral, foco central deste trabalho, não existe de forma isolada. Ela integra um gênero mais amplo, a propaganda política, que comporta diferentes espécies, cada qual com finalidade, disciplina jurídica e regime normativo próprios. Compreender essas distinções é indispensável para identificar quando determinada manifestação política pode ser considerada propaganda eleitoral antecipada e quando se enquadra em outra categoria, sendo, portanto, permitida mesmo antes do período oficial de campanha.

Cândido (2005) deixa claro que propaganda política é gênero, do qual propaganda eleitoral, propaganda intrapartidária e propaganda partidária são espécies. A doutrina majoritária acrescenta ainda a propaganda institucional como quarta espécie. Cada uma tem características próprias e não se confunde com as demais, embora, na prática, as fronteiras entre elas nem sempre sejam evidentes, o que alimenta boa parte dos debates no Direito Eleitoral.

A propaganda partidária é aquela feita pelos partidos políticos para divulgar seus programas, ideias e posicionamentos, de forma desvinculada de uma eleição específica. Ela é garantida constitucionalmente pelo art. 17, § 3º, da Constituição Federal e regulada pelo art. 45 da Lei nº 9.096/1995, Lei dos Partidos Políticos (Brasil, 1995). Seu conteúdo deve se concentrar

na difusão dos programas partidários, na transmissão de mensagens aos filiados sobre sua execução e na divulgação da posição do partido sobre temas político-comunitários.

Cândido (2005) ressalta que os partidos e candidatos têm na propaganda política livre o meio mais eficiente de veicular seus programas e ideias, suas metas e propostas, suas plataformas e compromissos, mas que, ainda assim, não é possível ao Estado deixar de regular o exercício desse direito, sob o risco de comprometer valores como a igualdade entre os candidatos e o controle do abuso de poder.

A propaganda intrapartidária é aquela voltada exclusivamente aos filiados do partido, realizada nos quinze dias anteriores à data da convenção, com vistas à escolha de candidatos pelo partido. Nos termos do art. 36, § 1º, da Lei nº 9.504/1997, ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor (Brasil, 1997).

Madruga (2013) observa que a propaganda eleitoral também se diferencia da propaganda política intrapartidária, que é aquela realizada pelos filiados, na quinzena que precede as convenções partidárias, que intencionam ser escolhidos candidatos pela agremiação, sendo vedado o uso de rádio, televisão e outdoor, conforme o art. 36, § 1º, da Lei nº 9.504/97. Como essa propaganda não se dirige ao eleitorado em geral, mas apenas aos filiados que participarão da convenção, a vedação dos meios de comunicação de massa é coerente com sua finalidade restrita (Mendes, 2018).

A propaganda institucional é realizada pelo poder público para divulgar, em caráter informativo e educativo, atos, programas, serviços e campanhas governamentais. Ela igualmente não se confunde com a propaganda eleitoral, dada sua finalidade informativa e não eleitoral. A Constituição Federal veda expressamente, no art. 37, § 1º, que nela constem nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos (Brasil, 1988).

Além disso, o art. 73, VI, b, da Lei nº 9.504/1997 proíbe sua veiculação nos três meses anteriores ao pleito, ressalvados os casos graves e urgentes de necessidade pública reconhecida pela Justiça Eleitoral (Brasil, 1997). Pereira e Molinaro (2014, p. 5) sustentam que reconhecer a propaganda institucional como modalidade da propaganda política em sentido amplo é importante justamente para que ela seja devidamente apartada da propaganda eleitoral, coibindo-se os abusos do uso da máquina pública em benefício pessoal:

> Cabe observar que, geralmente, a propaganda institucional – regida pelo art. 37, § 1º, da CRFB – não é considerada, pela doutrina tradicional, espécie da propaganda política. De fato, concebida em reverência ao princípio da publicidade, tem em mira

> o direito de informação o qual a sociedade detém, a que corresponde o dever do Estado de informar. Entretanto, a realidade das práticas políticas reclama o reconhecimento da propaganda institucional como modalidade da propaganda política em sentido amplo, para que seja, inclusive, devidamente apartada e distinguida da propaganda eleitoral, coibindo-se os abusos que se têm verificado nos diversos níveis de governo, com o uso da máquina pública em benefício pessoal.

A propaganda eleitoral, por fim, é aquela diretamente voltada à captação do voto em determinada eleição. Vianna (2011, p. 159) a define com precisão:

> A propaganda eleitoral consiste nas ações de natureza política e publicitária desenvolvidas pelos candidatos, de forma direta ou indireta, com apelos explícitos ou de modo disfarçado, destinadas a influir sobre os eleitores, de modo a obter a sua adesão às candidaturas e, por conseguinte, a conquistar o seu voto.

Configura-se, de fato, como o meio de comunicação direto entre candidato e eleitor durante a campanha eleitoral, diferenciando-se das demais formas de propaganda política pela sua finalidade específica de obtenção do voto (Peccinin, 2013). É também a espécie mais regulada, sujeita ao marco temporal previsto no art. 36 da Lei nº 9.504/1997. Madruga (2013) divide a propaganda eleitoral em regular, realizada dentro das regras legais, e irregular, podendo esta ser *lato sensu*, quando descumpre normas formais da campanha, ou antecipada (*stricto sensu*), quando realizada fora do período permitido. É sobre essa última hipótese que se debruçará a análise.

A distinção entre essas espécies tem implicações práticas imediatas. Madruga (2013) pontua que determinados atos praticados por filiados, políticos, ex-políticos, pré-candidatos ou candidatos, ainda que de cunho político, mas sem enfoque eleitoral, não podem ser considerados isoladamente como propaganda antecipada. As mesmas hipóteses, contudo, podem se transformar em propaganda extemporânea quando externadas por conduta, expressa ou dissimulada, que busque conduzir o eleitor a votar em determinado candidato antes do prazo. O que define a irregularidade, portanto, não é a natureza do ato em si, e sim o enfoque eleitoral que ele carrega, ponto que será central na análise desenvolvida no próximo capítulo.

2.4 A propaganda eleitoral: conceito, características e função democrática

A propaganda eleitoral constitui elemento central do processo democrático, dado que representa o principal canal de interação entre os candidatos e o eleitorado. Ao contrário das outras espécies de propaganda política, sua identidade jurídica se define pela finalidade, já que é produzida exclusivamente para a conquista do voto e tem na campanha eleitoral o seu espaço natural de veiculação. Por meio dela, os participantes da disputa política apresentam

suas propostas, defendem projetos de governo e buscam convencer os eleitores acerca da viabilidade de suas candidaturas.

Para compreender a propaganda eleitoral como fenômeno comunicacional, é fundamental partir de seus elementos constitutivos. Araújo (2005) identifica que todo ato de comunicação pressupõe um conjunto de elementos: o emissor (também chamado de locutor ou remetente), o receptor (ou destinatário), a mensagem (conteúdo da comunicação, aquilo que comunicamos, incluídas aqui as linguagens não verbais), o canal (todo suporte material que veicula uma mensagem de um emissor a um receptor através do espaço e do tempo), o sinal (estímulo físico que se utiliza para efetuar a comunicação), o código (sistema ao qual a mensagem se refere e que lhe proporciona um significado) e o contexto (conjunto de circunstâncias físicas, sociais e psicológicas que envolvem e determinam o ato de comunicação).

A propaganda eleitoral, antes de ser fenômeno jurídico, é fenômeno comunicacional, e compreender esses elementos é condição para entender por que ela produz efeitos sobre o eleitor e por que esses efeitos exigem regulação. É exatamente na dimensão comunicacional, na relação entre emissor, mensagem e contexto, que reside a razão pela qual a propaganda eleitoral não pode ser simplesmente equiparada a qualquer discurso político: ela é produzida com finalidade específica, dirigida a receptor determinado e veiculada em contexto que lhe confere significado eleitoral.

Nas palavras de Gomes (2024, p. 640):

> Por propaganda eleitoral compreende-se a elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de se comunicar com a comunidade e captar votos dos eleitores visando à investidura em cargo público-eletivo. Caracteriza-se por levar ao conhecimento público, ainda que de maneira disfarçada ou dissimulada, candidatura ou os motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Nessa linha, constitui propaganda eleitoral aquela adrede preparada para influir na formação da consciência política e na vontade do eleitor, em que a mensagem é orientada à atração e conquista de votos.

Cândido (2005, p. 149), concordantemente, salienta:

> Propaganda Política é gênero; propaganda eleitoral, propaganda intrapartidária e propaganda partidária são espécies desse gênero. Propaganda Eleitoral ou Propaganda Política Eleitoral é uma forma de captação de votos usada pelos partidos políticos, coligações ou candidatos, em época determinada por lei, através da divulgação de suas propostas, visando à eleição de cargos eletivos.

Diante disso, percebe-se que a propaganda eleitoral é muito mais do que um simples período do calendário jurídico ou uma estratégia de marketing. Ela é o momento em que o projeto político encontra o cotidiano do cidadão. Enquanto as normas cuidam da organização e

do equilíbrio da disputa, a propaganda em si atua como um elo de confiança. É através desse diálogo que o eleitorado acessa as diferentes plataformas de governo, obtendo os subsídios necessários para fundamentar sua escolha e viabilizar o exercício do sufrágio.

Madruga (2013), a propaganda eleitoral tem o único, simples e direto objetivo de convencer o eleitor a votar em determinado candidato. Essa objetividade a diferencia de todas as outras espécies de propaganda política. Pinto (2008, p. 242), por seu turno, sintetiza de forma direta que da definição de propaganda eleitoral constam os dois conceitos que estão em sua essência: processo eletivo e voto. Em suas palavras:

> Propaganda eleitoral é aquela feita por candidatos e partidos políticos, que objetiva a captação de voto para investidura na representação popular. Está intimamente ligada a processo eletivo, sendo direcionada para captar a simpatia do eleitor por ocasião da escolha de seus representantes.

Nessa perspectiva, não há dúvidas que a propaganda eleitoral possui a finalidade direta e objetiva de influenciar a escolha do eleitor no momento do pleito. Ao destacar sua ligação com o voto e com o processo eletivo, reforça-se a ideia de que esse tipo de comunicação política é orientado à formação da vontade popular, constituindo elemento inerente ao funcionamento do regime democrático.

Do ponto de vista classificatório, a propaganda eleitoral pode ser analisada por diferentes critérios. Mendes (2018) indica que, quanto à forma de realização, pode ser expressa ou subliminar; quanto ao sentido, pode ser positiva, quando exalta o candidato, ou negativa, quando busca a desqualificação dos adversários; e quanto ao momento, tempestiva, quando realizada dentro do período legalmente demarcado, ou extemporânea, quando realizada fora desse período. Essa última classificação é o ponto de partida para o debate sobre a propaganda eleitoral antecipada.

A função democrática da propaganda eleitoral não pode ser subestimada. É por meio dela que o eleitor tem acesso às propostas dos candidatos e pode fazer escolhas informadas. Rollo (2019) lembra que o objetivo primordial da legislação eleitoral e da Justiça Eleitoral é assegurar que a vontade do eleitor, livre de vícios e de influências perniciosas, seja colhida nas urnas. Quando exercida dentro dos limites legais, a propaganda eleitoral é instrumento de democratização, e não de manipulação, pois é nesses limites que se preserva a igualdade entre os candidatos que confere legitimidade a todo o sistema.

Dias (2022) reforça esse ponto ao destacar que a propaganda eleitoral possui o escopo de influenciar na vontade do eleitor, pelo qual sua regulamentação constitui uma forma de prestação positiva do Estado em prol da liberdade e igualdade nos domínios do debate

político e eleitoral. Trata-se, portanto, de uma regulação que não restringe a política, mas a organiza, para que o eleitor possa participar dela em condições genuinamente livres e igualitárias.

2.5 O regime jurídico da propaganda eleitoral na Lei nº 9.504/1997 e os limites temporais

No direito eleitoral brasileiro, a disciplina jurídica da propaganda eleitoral encontra-se principalmente na Lei nº 9.504/1997, Lei das Eleições, diploma normativo responsável por estabelecer as regras que orientam a realização das campanhas eleitorais (Brasil, 1997). Para garantir a igualdade de condições entre os candidatos e partidos políticos, o legislador delimitou o período em que podem conduzir sua campanha para disputar o voto dos eleitores (Abreu, 2022), bem como os meios pelos quais a propaganda pode ser realizada e os limites aplicáveis a cada modalidade.

A regulamentação da propaganda eleitoral tem como objetivo assegurar que a disputa política ocorra dentro de parâmetros que garantam equilíbrio entre os candidatos e transparência no processo eleitoral. Consiste em uma maneira de prestação positiva do Estado em prol da liberdade e igualdade nos domínios do debate político e eleitoral, autenticando o voto (Dias, 2022) por meio da prevenção de anomalias e vícios no procedimento democrático, de modo a assegurar o livre-arbítrio do eleitor e a igualdade do voto (Peccinin, 2013).

O marco temporal para o início da propaganda eleitoral encontra-se previsto no art. 36, caput, da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, que estabelece que a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição (Brasil, 1997). Antes disso, qualquer publicidade com fins eleitorais é, em princípio, proibida. Esse limite temporal é a principal expressão normativa do princípio da igualdade na disputa eleitoral, porquanto ao fixar uma data única para todos os candidatos, a lei impede que aqueles com mais recursos ou mais visibilidade se promovam com antecedência e criem uma vantagem sobre os demais (Abreu, 2022).

Peccinin (2013) observa, no entanto, que mesmo estabelecendo esse marco temporal em prol da isonomia, a legislação ordinária jamais procurou conceituar objetivamente o que poderia ser considerado propaganda eleitoral, trabalho que sempre coube à doutrina e, principalmente, à Justiça Eleitoral. Essa lacuna é precisamente a origem dos debates sobre os limites da propaganda antecipada.

Nesse sentido, o direito eleitoral estabelece limites destinados a evitar práticas abusivas ou capazes de comprometer a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Entre

esses limites, destaca-se a delimitação temporal para a realização da propaganda eleitoral. A legislação brasileira estabelece momento específico a partir do qual os candidatos podem iniciar formalmente suas campanhas, justamente para impedir que determinados concorrentes obtenham vantagem indevida ao iniciar a promoção de suas candidaturas antes dos demais.

A imagem de Machado (2018 *apud* Miglio, 2023) ilustra bem esse raciocínio. Tais limites existem, segundo a autora, com a finalidade de evitar o abuso do poder econômico e político, garantir a igualdade entre os candidatos, impedir a violação do direito de liberdade do eleitor, assim como o de não ser agredido em sua higidez cotidiana com os excessos de algumas propagandas, poluidoras.

Sob essa perspectiva, permitir propaganda antes do prazo compromete diretamente a paridade de armas entre os candidatos. Quem a veicula antes do tempo parte em vantagem sobre os que aguardam o início legal da campanha, o que pode desequilibrar o processo eleitoral e prejudicar a isonomia entre todos os candidatos e partidos (Miglio, 2023), tendo em vista que o candidato que respeita as regras é prejudicado por aquele que as burla, e a democracia perde credibilidade quando as regras do jogo são sistematicamente desrespeitadas sem consequências efetivas.

Além da delimitação temporal, o ordenamento jurídico também disciplina os meios de divulgação da propaganda eleitoral, estabelecendo regras específicas para sua realização em diferentes espaços, como rádio, televisão, internet e espaços públicos. Essas normas buscam assegurar que a comunicação política ocorra dentro de parâmetros que preservem tanto o debate democrático quanto a regularidade do processo eleitoral, pois é pela capacidade de influenciar o eleitor que a propaganda exige disciplina normativa rigorosa.

A vedação à propaganda política paga no rádio e na televisão, nos moldes do art. 36, § 2º, com redação dada pela Lei nº 13.487/2017, é expressão direta do princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral: ao impedir que candidatos com mais recursos adquiram espaços publicitários nesses veículos de grande alcance, a lei busca reduzir o impacto do poder econômico sobre a formação da opinião pública, fator que Salgado (2010) aponta como um dos principais elementos irrelevantes que, se não controlados, distorcem a disputa eleitoral.

Gomes (2024) observa que o crescimento das redes sociais e dos meios digitais tornou esse desafio ainda mais complexo. A facilidade de veicular conteúdo na internet antes do período de campanha criou novas formas de antecipação eleitoral que exigem atenção permanente do legislador e da Justiça Eleitoral.

Essa realidade contemporânea será especialmente relevante na análise da propaganda eleitoral antecipada desenvolvida no capítulo seguinte, onde se examinará também

a normatização específica sobre o tema, incluindo o art. 36-A da Lei das Eleições, introduzido pela Lei nº 13.165/2015, que estabelece os limites entre a propaganda antecipada vedada e as manifestações políticas admitidas no período de pré-campanha (Brasil, 2015).

Contudo, a própria dinâmica da atividade política faz com que manifestações de natureza política ocorram também em momentos anteriores ao período oficial de campanha. Nesse cenário, surge a necessidade de distinguir manifestações políticas legítimas daquelas que podem configurar tentativa de antecipação indevida da propaganda eleitoral. É exatamente essa linha tênue, entre manifestação política legítima e propaganda antecipada irregular, que o sistema normativo tenta traçar, e que os capítulos seguintes se propõem a examinar.

3 A PROPAGANDA ELEITORAL ANTECIPADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O capítulo anterior percorreu o regime jurídico da propaganda política e eleitoral no Brasil. Para isso, partiu dos fundamentos constitucionais da propaganda política em sentido amplo, examinou os princípios do Direito Eleitoral que orientam sua disciplina normativa, apresentou as diferentes espécies de propaganda política existentes no ordenamento e analisou, especificamente no campo da propaganda eleitoral, o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 9.504/1997 e os limites temporais impostos à realização das campanhas.

Este capítulo, sendo assim, tem por objetivo analisar o que é a propaganda eleitoral antecipada, como ela se caracteriza juridicamente e quais são os critérios que a lei estabelece para distingui-la da manifestação política legítima. Para tanto, parte do conceito e das modalidades da propaganda antecipada, examina a chamada "zona de pré-campanha" e sua evolução histórica, analisa detalhadamente o art. 36-A da Lei das Eleições e as condutas que ele expressamente permite, e encerra com o exame do pedido explícito de voto como critério normativo central, apresentando as tensões que esse critério já carrega antes mesmo de ser examinado pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Para tanto, organiza-se em quatro seções. A seção 3.1 apresenta o conceito e a caracterização da propaganda eleitoral antecipada. A seção 3.2 analisa a pré-campanha e o limite entre a manifestação política legítima e a propaganda irregular, recuperando o critério amplo anterior à Lei nº 13.165/2015 e a virada por ela promovida. A seção 3.3 examina o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, que enumera as condutas permitidas na pré-campanha e fixa a centralidade do pedido explícito de voto, distinguindo-o do pedido de apoio político. Por fim, a seção 3.4 aprofunda o pedido explícito de voto como critério normativo, discutindo seus fundamentos, seu alcance e a tensão que estabelece com a liberdade de expressão.

3.1 Conceito e caracterização da propaganda eleitoral antecipada

Conforme já explicitado, a propaganda eleitoral antecipada, também denominada propaganda eleitoral extemporânea, é aquela realizada antes do período que a lei autoriza para o início das campanhas eleitorais. O marco temporal está no art. 36, caput, da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, o qual estabelece que a propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição (Brasil, 2015). Assim, qualquer ato de campanha praticado antes dessa data configura, em princípio, propaganda antecipada.

A caracterização básica desse fenômeno é, portanto, temporal. Trata-se de propaganda eleitoral irregular quanto ao tempo de sua veiculação, porque difundida antes do termo inicial fixado pela lei (Rollo, 2014). Essa irregularidade não decorre do conteúdo ser politicamente inadequado, nem de o candidato ser inepto, mas decorre simplesmente do fato de que o ato foi praticado antes de quando a lei permite. Logo, a temporalidade é o primeiro elemento constitutivo da propaganda antecipada, vez que, sem a violação do marco temporal, não há o que se falar em irregularidade.

Vianna (2011) identifica com precisão o fenômeno que a regulação da propaganda antecipada pretende coibir. No seu entender, a propaganda eleitoral vem sendo desvirtuada por candidatos que se sentem livres para adotar práticas que configuram campanha eleitoral antes do prazo estabelecido pela legislação. Não se trata de um erro pontual ou de interpretação equivocada da lei, mas de uma escolha deliberada de quem opta por antecipar os efeitos da campanha sabendo que o faz fora do prazo. É justamente essa deliberação, e não a mera temporalidade, que confere à propaganda antecipada sua natureza ilícita e sua potência desigualadora.

Ocorre que a temporalidade, sozinha, não basta para compreender o fenômeno. Após a reforma promovida pela Lei nº 13.165/2015, ficou estabelecido que nem todo ato praticado antes de agosto configura propaganda antecipada, mas tão somente aquele que contenha pedido explícito de voto (Brasil, 2015). Como sintetiza Rollo (2019), com a reforma, a propaganda antecipada ficou restrita ao pedido direto de voto. Conteúdo político sem pedido de voto, praticado antes de agosto, é pré-campanha lícita. Conteúdo político com pedido de voto, praticado antes de agosto, é propaganda antecipada ilícita. Esse é o critério que estrutura toda a disciplina jurídica do tema, e que será examinado em profundidade nos tópicos seguintes.

Do ponto de vista conceitual, Gomes (2024) define a propaganda antecipada como aquela divulgada antes do período legalmente autorizado, cujos atos sujeitam os responsáveis pela criação e divulgação, bem como o beneficiário, quando demonstrado seu prévio conhecimento, à sanção pecuniária prevista no § 3º do art. 36 da Lei das Eleições. A definição de Gomes tem a vantagem de já incorporar ao conceito os dois elementos centrais da propaganda antecipada: a temporalidade irregular e as consequências jurídicas dela decorrentes.

Mendes (2018) acrescenta uma perspectiva importante ao situar a propaganda antecipada dentro do debate mais amplo sobre liberdade de expressão e igualdade eleitoral. Para a autora, a vedação à propaganda antecipada justifica-se como uma forma de observar a igualdade de condições entre os postulantes aos cargos eletivos, de modo que o conceito de

propaganda antecipada não pode ser compreendido em abstrato, mas sempre em função do valor que a vedação protege, ou seja, da isonomia entre os candidatos no processo eleitoral.

Do ponto de vista classificatório, a doutrina divide a propaganda eleitoral antecipada em duas modalidades principais: a direta e a indireta. Madruga (2013) explica que a propaganda antecipada direta é aquela em que a irregularidade se constata de maneira fácil e aberta, porque contém elementos explícitos de campanha, quais sejam o pedido expresso de voto, o nome ou fotografia do pré-candidato, o cargo eletivo almejado e o nome ou símbolo do partido. Nela, não há qualquer tentativa de disfarce, porquanto a intenção eleitoral está às claras e a configuração da irregularidade é, em geral, incontroversa.

Já a propaganda antecipada indireta é aquela em que, nas palavras do jurista, os anúncios trazem uma mensagem implícita, preordenada, subliminar, que se destina a agasalhar-se no subconsciente de todos os eleitores em geral (Madruga, 2013). Nessa modalidade, não há referência expressa à candidatura ou pedido de voto, mas o conjunto da mensagem, através de imagens, slogans, contexto e modo de divulgação, revela intenção eleitoral. É essa espécie que gera os maiores debates interpretativos, por ser mais difícil de identificar sem que se corra o risco de restringir indevidamente a liberdade de expressão.

Rollo (2014, p. 25), antes mesmo da reforma, já reforçava essa caracterização ao explicar que a propaganda eleitoral disfarçada é aquela que não contém os elementos típicos da propaganda eleitoral, mas que, ainda assim, por suas características, leva ao conhecimento do eleitorado a candidatura ou motivos que induzam à conclusão de que o beneficiário é o mais apto para o cargo em disputa. Em suas palavras:

> A propaganda eleitoral antecipada, a fim de alcançar seu objetivo, deve atingir o consciente do eleitor. É disfarçada para tentar evitar a punição, mas contém elementos eleitorais que permitem perceber o cargo em disputa, as qualidades do postulante e o que ele fará se for eleito. Traduz, indubitavelmente, o objetivo de captar o voto do eleitor, dizendo que o postulante é o mais capacitado e também desmerecendo seus adversários. A propaganda eleitoral antecipada punível ocorre tanto sob a forma positiva quanto sob a forma negativa, ou seja, aquela que visa induzir os seus destinatários a não votar em determinada pessoa ou partido.

Evidente, pois, que a propaganda eleitoral antecipada indireta se caracteriza pela sutileza de sua manifestação. Embora não apresente pedido expresso de voto, utiliza elementos capazes de influenciar psicologicamente o eleitor, promovendo qualidades pessoais, aptidão para o cargo ou até mesmo desqualificando adversários. A dificuldade de identificação desse tipo de propaganda é, como se verá no capítulo seguinte, um dos principais desafios enfrentados pelo Tribunal Superior Eleitoral na aplicação do critério do pedido explícito de voto.

A distinção entre as duas modalidades tem consequências práticas significativas. Na propaganda direta, a prova da irregularidade tende a ser mais simples, bastando demonstrar a presença dos elementos explícitos de campanha. Na propaganda indireta, a análise exige um exame mais aprofundado do contexto em que o ato foi praticado, dos elementos comunicacionais presentes e do conjunto da mensagem veiculada. Essa complexidade probatória é uma das razões pelas quais a propaganda antecipada indireta se tornou o campo mais fértil, e mais controverso, da jurisprudência do TSE nos últimos anos.

Do ponto de vista das consequências jurídicas, a propaganda eleitoral antecipada é infração específica do Direito Eleitoral, com sanção pecuniária prevista no art. 36, § 3º, da Lei nº 9.504/1997. O dispositivo comina multa no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), podendo atingir valor equivalente ao custo da propaganda irregular, quando este superar o teto legal (Brasil, 1997). A multa pode ser aplicada tanto ao responsável pela veiculação quanto ao beneficiário da propaganda, salientando-se que, em relação a este último, a lei estabelece uma exigência relevante: é preciso que fique comprovado o seu prévio conhecimento do ato.

Como observa Gomes (2024), a responsabilização somente alcança o beneficiário quando demonstrado seu prévio conhecimento. A exigência tem natureza subjetiva e serve a um propósito claro de proteger o candidato de atos alheios à sua vontade praticados por terceiros entusiastas. Ao mesmo tempo, ela não pode ser interpretada como um escudo absoluto, de maneira que casos em que o beneficiário claramente sabia ou tinha condições de saber do ato, mas nada fez para impedi-lo, podem igualmente ensejar responsabilização.

Compreender o conceito e as modalidades da propaganda eleitoral antecipada é o ponto de partida necessário para as análises que seguem. É a partir dessa base que se pode entender por que a chamada pré-campanha, sendo esse espaço de manifestação política anterior a agosto, sempre foi tão disputada juridicamente, e por que o pedido explícito de voto se tornou o critério central para distinguir o que é lícito do que não é.

3.2 A pré-campanha: limites entre manifestação política legítima e propaganda eleitoral irregular

A vida política, repise-se, não começa em agosto. Muito antes de 15 de agosto do ano eleitoral, lideranças se articulam, pré-candidatos percorrem suas bases, partidos debatem alianças e políticos se expõem publicamente, no exercício de mandatos ou simplesmente na vida cívica. Esse espaço de manifestação política anterior ao início formal das campanhas é a

chamada pré-campanha. E, por muito tempo, foi o espaço de maior insegurança jurídica no Direito Eleitoral brasileiro, vez que não se sabia, com clareza, onde terminava a atividade política legítima e onde começava a propaganda antecipada ilícita.

Mendes (2018) destaca que a questão da propaganda eleitoral antecipada sempre foi um ponto tormentoso no Direito Eleitoral brasileiro, por representar uma limitação à liberdade de expressão dos pretensos candidatos e, por via indireta, uma limitação ao direito à informação dos eleitores. A autora reconhece, contudo, que se justifica a existência de um marco temporal como forma de observar a igualdade de condições entre os postulantes aos cargos eletivos. Essa tensão, consubstanciada na liberdade de expressão de um lado e na isonomia eleitoral do outro, é o fio que atravessa todo o debate sobre a pré-campanha.

Antes da Lei nº 13.165/2015, o Tribunal Superior Eleitoral utilizava um critério amplo para caracterizar a propaganda antecipada, que ficou conhecido como critério tripartite: configurava propaganda antecipada qualquer ato que veiculasse, ainda que implicitamente, a candidatura, os méritos do postulante e o cargo almejado (Brasil, 2015). A presença desses três elementos, mesmo sem nenhum pedido de voto, era suficiente para ensejar punição.

Como aponta Rollo (2019), a reforma legislativa de 2015 fez cair por terra essa jurisprudência anterior, que enquadrava como propaganda antecipada os atos que mencionassem os méritos e qualidades do postulante, a ação política a ser desenvolvida e o cargo almejado.

O problema desse critério era grave. Na prática, ele tornava quase toda manifestação política pré-eleitoral potencialmente ilícita. O autor, em 2014**,** já identificava essa dificuldade ao constatar que a maior dificuldade consistia em identificar a propaganda eleitoral antecipada. Isso porque os políticos buscam, a todo instante, manter-se em evidência, a fim de assegurar suas eleições futuras. Em suas próprias palavras, político que não é lembrado, não é votado (Rollo, 2014).

Rollo fora preciso ao distinguir, nesse contexto, o proselitismo político da propaganda eleitoral antecipada. O proselitismo, sendo a atividade de manter contato com o eleitorado, divulgar ideias e construir presença pública, é parte inerente da atividade política e não pode ser confundido com campanha eleitoral. Como pontuam Rollo e Braga (2015), o que a lei coíbe não é o proselitismo político, mesmo que ele traga, ínsito em seu bojo, o interesse no voto futuro. O que a lei coíbe é a propaganda com o pedido de voto, concomitante. Essa distinção, aparentemente simples, foi durante anos de difícil aplicação, especialmente porque o critério tripartite do TSE não a respeitava.

Coneglian (2014 *apud* Mendes, 2018) captou bem o paradoxo gerado por esse modelo em uma crítica contundente:

> O tema da "propaganda eleitoral antecipada" está coberto pelo manto da insensatez. É certo que existe um tempo legal para se fazer propaganda, mas também é certo que o político precisa se expor, deve se mostrar aos eleitores para se fazer conhecido. Proibir isso é como proibir o político de existir. Não se concebe que o político fique em casa, quietinho, até a convenção.

A crítica tem fundamento democrático sólido. Uma regulação excessivamente ampla da pré-campanha não protege a democracia, muito pelo contrário, a prejudica. Candidatos que já exercem mandatos continuam se expondo normalmente no exercício de suas funções. Candidatos novos ou com menos visibilidade ficam impedidos de se apresentar ao eleitorado. O efeito concreto de uma vedação muito ampla é, portanto, o inverso do pretendido. Em vez de promover igualdade, ela a aprofunda, favorecendo os que já são conhecidos e silenciando os que ainda precisam se apresentar.

Salgado (2010) oferece o fundamento constitucional para essa equação. Ao tratar do princípio da autenticidade eleitoral e apoiando-se em autores como Machado (2002 *apud* Salgado, 2010) e Muñoz (2007 *apud* Salgado, 2010), a autora afirma que, além da igualdade e da liberdade de voto, há de ser assegurada, ainda, a liberdade de formação de opinião, e que a existência de vantagens indevidas, baseadas em critérios tidos como irrelevantes, leva ao desvirtuamento do pleito, com ofensa à liberdade da vontade eleitoral.

Isso porque, quando um pré-candidato se promove antes do prazo, ele interfere nessa formação de opinião de forma desigual, antes que os demais tenham a mesma oportunidade. A vedação à propaganda antecipada existe, nessa perspectiva, não para silenciar a política, e sim para garantir que o eleitor forme sua opinião em condições minimamente equitativas.

A vedação à propaganda antes do prazo não é novidade introduzida pela Lei nº 9.504/1997 (Brasil, 1997). O Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, já previa em seu art. 240, em sua redação original, que a propaganda de candidatos a cargos eletivos somente seria permitida após a respectiva escolha pela convenção partidária (Brasil, 1965). Esse critério era mais restritivo do que o atual, de modo que o ponto de partida não era uma data fixa, e a realização da convenção que formalizava a candidatura.

Com o tempo, a legislação eleitoral foi afastando esse critério em favor de um marco temporal único para todos os candidatos. A Lei nº 13.165/2015 alterou o próprio art. 240 do Código Eleitoral, passando a fixar que a propaganda somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição (Brasil, 2015), mesma data estabelecida no art. 36 da Lei nº

9.504/1997. O percurso que vai da redação original do Código Eleitoral à minirreforma de 2015 revela uma progressiva calibragem entre a vedação necessária à isonomia e a liberdade de expressão política que o sistema democrático exige preservar, e foi justamente nessa direção que a Lei nº 13.165/2015 trouxe uma mudança de paradigma.

Como observam Neto e Gresta (2018), antes da reforma não havia hipótese que permitisse a propaganda eleitoral antes do período de campanha, de sorte que qualquer ato com pedido de apoio ou promoção pessoal de pré-candidato já bastava para configurar propaganda antecipada ilícita. Com a reforma, isso mudou. Determinadas condutas anteriores a agosto passaram a ser expressamente permitidas, desde que sem pedido explícito de voto. Pela primeira vez, a lei reconheceu que fazer política antes de agosto não é, por si só, ilícito.

Abreu (2022, p. 9) resume com precisão o ponto de equilíbrio que o legislador tentou alcançar. Em seu entendimento:

> Com a disciplina hoje vigente, o legislador busca proteger a liberdade de expressão nos casos de dúvida possível e razoável. Ao mesmo tempo, adotando uma postura mais liberal em face do iminente pleito eleitoral, prestigia valores conectados com o regime democrático, a soberania e a vontade popular. Evita, desse modo, prejudicar o acesso do eleitor às informações que lhe permitam realizar uma escolha consciente. Por fim, procura garantir a partidos políticos e candidatos a chance de apresentarem à comunidade política seus planos, projetos e realizações, de conhecerem seu eleitorado e de se fazerem conhecer – desde que não iniciem prematuramente a caça aos votos.

A pré-campanha passou a ser, portanto, um espaço legítimo de manifestação política. O único limite que a reforma impôs foi o pedido explícito de voto. Tudo que fica aquém desse limite é política, e tudo o que ultrapassa é propaganda antecipada.

Nessa perspectiva, autorizar a propaganda fora do período estabelecido equivaleria a permitir, em uma corrida, a largada antecipada de alguns corredores (Machado, 2018 *apud* Miglio, 2023). O calendário eleitoral funciona da mesma forma, de jeito que a data de 15 de agosto garante que todos os candidatos partem da mesma linha de largada. Quando alguém a rompe, o desequilíbrio já está instalado, ainda que nenhuma palavra proibida tenha sido pronunciada.

É por isso que, com a propaganda antecipada todos saem perdendo: eleitores, candidatos e democracia (Madruga, 2013). O eleitor é exposto a uma disputa que ainda não começou formalmente, o candidato que respeita as regras é prejudicado por quem as burla, e a democracia perde credibilidade quando as regras do jogo são sistematicamente desrespeitadas sem consequências efetivas. Em verdade, permitir propaganda fora do período pré-estabelecido pode desequilibrar o processo eleitoral e prejudicar a isonomia entre todos os candidatos e partidos (Miglio, 2023), razão pela qual o reconhecimento da pré-campanha como espaço

legítimo veio acompanhado de um limite preciso, e é esse limite que o art. 36-A da Lei das Eleições passou a detalhar.

3.3 O art. 36-A da Lei nº 9.504/1997: hipóteses de condutas permitidas e a centralidade do pedido explícito de voto

A Lei nº 13.165/2015 foi o ponto de inflexão no tratamento jurídico da propaganda eleitoral antecipada no Brasil. O art. 36-A, que havia sido introduzido na Lei das Eleições pela Lei nº 12.034/2009 com quatro incisos e sem uma cláusula geral de licitude, foi profundamente reformado, de maneira que o rol de condutas permitidas foi ampliado para sete incisos, acrescentou-se a permissão expressa de menção à pretensa candidatura e de exaltação de qualidades pessoais do pré-candidato, e, mais importante, tornou-se o pedido explícito de voto o critério único e geral de ilicitude (Brasil, 2009).

Assim, em vez de definir o que é propaganda antecipada ilícita, o legislador definiu o que não é, por meio de uma lista de condutas expressamente permitidas. A Lei nº 13.165/2015 afirmou categoricamente que a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais do pré-candidato não configuram propaganda antecipada, desde que não haja pedido explícito de votos (Mendes, 2018). Essa formulação negativa tem como consequência jurídica a inversão do ônus argumentativo, de jeito que quem acusa precisa demonstrar a presença do pedido de voto capaz de tornar o ato ilícito. Tudo o mais é, em princípio, pré-campanha lícita.

Neto e Gresta (2018) sintetizam o alcance dessa mudança ao afirmar que levar a sério a liberdade de expressão exige reconhecer que o art. 36-A tornou lícita a prática de atos de pré-campanha eleitoral francamente direcionados ao pleito próximo, o que significa que a liberdade de expressão política passou a ser o ponto de partida da análise, e não o ponto de chegada.

Conforme apontado por Zilio (2020), a Lei nº 13.165/2015 restringiu bastante as hipóteses de configuração de propaganda antecipada, daí porque a jurisprudência anterior não mais serve para analisar os novos casos que surgem nos pleitos subsequentes à reforma. A mudança não foi apenas de critério, mas de paradigma.

Em sua redação atual, o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 dispõe:

> 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:
> I - a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a

> exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;
> II - a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária;
> III - a realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos;
> IV - a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos;
> V - a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais;
> VI - a realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias;
> VII - campanha de arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta Lei.

A expressão “desde que não envolvam pedido explícito de voto” aparece no caput e condiciona todos os incisos sem exceção. Não é uma ressalva lateral, mas o eixo central da norma. Peccinin (2013) já apontava, antes da reforma, que a regulação da propaganda deveria servir à liberdade e à igualdade sem cercear a manifestação política, e o art. 36-A, com a redação de 2015, deu forma normativa a essa perspectiva.

Os sete incisos, lidos individualmente, revelam que o legislador quis cobrir praticamente toda a atividade política pré-eleitoral ordinária. O inciso I autoriza entrevistas, debates e programas com exposição de plataformas e projetos políticos no rádio, na televisão e na internet. A exigência de isonomia pelas emissoras é expressão do princípio da paridade de armas aplicada ao acesso aos meios de comunicação, já que, sem ela, a liberdade formal do inciso I poderia beneficiar apenas candidatos com maior poder econômico ou visibilidade midiática (Brasil, 2015).

Ainda na visão de Peccinin (2013), esse inciso é o que mais se aproxima da linha tênue entre pré-campanha e propaganda antecipada, porque a exposição pública com apresentação de propostas é, em alguma medida, já uma forma de projeção eleitoral. O que torna o ato lícito é exclusivamente a ausência do pedido de voto.

O inciso II permite encontros, seminários e congressos em ambiente fechado e a expensas dos partidos, para tratar da organização eleitoral, de políticas públicas, de planos de governo e de alianças partidárias. A restrição ao ambiente fechado é proposital: impede que eventos internos de articulação política se transformem em palanques abertos de campanha. A possibilidade de divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária garante a transparência interna sem expor o ato ao eleitorado em geral (Brasil, 2015).

O inciso III protege a democracia interna dos partidos. As prévias, mecanismo pelo qual o partido escolhe seus candidatos, são por natureza anteriores ao período de campanha. Seria contraditório com a própria lógica do sistema partidário proibir que os filiados soubessem quem disputa a indicação do partido. A reforma de 2015 ainda ampliou esse inciso para abarcar a realização de debates entre os pré-candidatos, reconhecendo que esse processo de escolha interna tem caráter legítimo independentemente do período em que ocorre (Brasil, 2015).

O inciso IV trata da divulgação de atos parlamentares, estabelecendo que o parlamentar em exercício do mandato tem o dever funcional de informar sobre sua atuação. Confundir essa divulgação com campanha eleitoral seria punir o exercício regular do mandato. A ressalva "desde que não se faça pedido de votos" é precisa, de modo que o parlamentar pode e deve divulgar o que fez; não pode, contudo, aproveitar esse espaço para pedir votos (Brasil, 2015).

O inciso V, de maior relevância prática na era das redes sociais, autoriza a divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais. Em verdade, ao conferir nova redação ao artigo 36-A da Lei das Eleições, a Lei 13.165/15 tem a intenção de antecipar os debates políticos e se fundamenta em um prestígio da liberdade de manifestação do pensamento (Zilio, 2016). É também o inciso que mais frequentemente tem sido objeto de exame pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, especialmente diante da multiplicação de manifestações políticas em plataformas digitais antes do período de campanha.

Os incisos VI e VII completam o quadro. Enquanto o primeiro preserva o papel dos partidos como instrumentos de formação de consciência política, permitindo reuniões em qualquer localidade desde que custeadas pelo partido, o segundo reconhece a arrecadação prévia como ato de preparação logística, distinto da propaganda eleitoral e, portanto, não sujeito ao marco temporal de 15 de agosto (Brasil, 2015).

Analisados em conjunto, os sete incisos revelam que o legislador não pretendia fechar o espaço de manifestação política. Ao contrário, trazem hipóteses exemplificativas, cabendo aos Tribunais Eleitorais, casuisticamente, estabelecer em quais situações restará configurada a propaganda eleitoral antecipada (Rollo, 2019). A lista do art. 36-A não encerra o debate, apenas fixa o critério.

Além dos incisos, o § 2º do art. 36-A merece menção específica. Ele autoriza que, nas hipóteses dos incisos I a VI, sejam praticados o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver. Essa permissão é consequente com a lógica da reforma, porquanto se o legislador liberou a menção

à pretensa candidatura, seria incoerente proibir o pedido de apoio político, que é formalmente distinto do pedido de voto. O pedido de apoio é ato político, ao passo em que o pedido de voto é ato eleitoral (Mendes, 2018).

Ao lado do art. 36-A, a Lei das Eleições traz o art. 36-B, que disciplina uma hipótese específica de propaganda antecipada de natureza institucional. O dispositivo dispõe:

> Art. 36-B. Será considerada propaganda eleitoral antecipada a convocação, por parte do Presidente da República, dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, de redes de radiodifusão para divulgação de atos que denotem propaganda política ou ataques a partidos políticos e seus filiados ou instituições.
> Parágrafo único. Nos casos permitidos de convocação das redes de radiodifusão, é vedada a utilização de símbolos ou imagens, exceto aqueles previstos no § 1o do art. 13 da Constituição Federal.

O art. 36-B tem uma lógica própria que o distingue do art. 36-A. Enquanto este trata da manifestação política de pré-candidatos e partidos, aquele trata do uso indevido do aparato institucional do Estado para fins político-eleitorais. Conforme se extrai do dispositivo e bem como sistematiza Gomes (2024), configura propaganda antecipada a divulgação de atos que denotem propaganda política, ataques a partidos, a seus filiados ou a instituições. A norma visa a coibir que o espaço de rádio e televisão seja convertido em instrumento de promoção eleitoral, modalidade especialmente relevante quando governantes são candidatos à reeleição ou a outros cargos.

Lidos em simultâneo, os arts. 36-A e 36-B revelam a coerência da opção legislativa de 2015: de um lado, ampliar ao máximo o espaço de manifestação política legítima no período pré-eleitoral; de outro, concentrar toda a vedação no pedido de voto e impedir o uso do aparato estatal para fins eleitorais. O sistema resultante fixou a liberdade de manifestação política como regra e o pedido de voto antes do prazo como a exceção punível. O que esse sistema não definiu de forma acabada, tendo sido a jurisprudência chamada a enfrentar, é o que conta, na prática, como pedido explícito de voto.

3.4 O pedido explícito de voto como critério normativo: fundamentos, alcance e tensão com a liberdade de expressão

Com a reforma de 2015, o pedido explícito de voto tornou-se o critério central do sistema de controle da propaganda eleitoral antecipada no Brasil. A escolha do legislador foi deliberada, de sorte que, em vez de tentar definir o que é propaganda antecipada, optou por indicar o único elemento que a torna ilícita: o pedido de voto. Esse critério, no entanto, apesar

de parecer simples na letra da lei, revela-se muito mais complexo na prática. E a primeira dificuldade é conceituar, juridicamente, o pedido explícito de voto.

Em sentido comum, explícito designa aquilo que é claro, preciso e desprovido de dúvidas, o que, em tese, remeteria apenas às fórmulas diretas de solicitação de voto, como "vote em mim" ou "eu peço o seu voto". Nessa leitura restrita, apenas as fórmulas diretas configurariam propaganda antecipada ilícita. Tudo o mais, por mais evidente que fosse a intenção eleitoral do ato, estaria dentro do espaço lícito de pré-campanha.

Fora nessa direção que o TSE caminhou nos primeiros anos após a reforma. Mas a prática demonstrou que esse caminho tinha limites, vez que candidatos que simplesmente evitavam as palavras proibidas mantinham o conteúdo eleitoral da mensagem intacto, esvaziando a norma.

Abreu (2022) se dedica precisamente a esse ponto. O autor investiga o que significa juridicamente a expressão "pedido explícito de voto", recorrendo a estudos de linguagem e direito para analisar até que ponto sentidos implícitos, pressupostos e subentendidos podem ser alcançados pela vedação legal. Sua conclusão é que a opção do legislador se pautou nos valores da segurança jurídica, da democracia, da liberdade de expressão e da soberania popular, e que a interpretação do critério deve refletir esses mesmos valores. A definição de pedido explícito não pode, portanto, ser construída de forma isolada. Ela precisa levar em conta o que o legislador quis proteger.

Essa lacuna não é nova. Como se viu no capítulo anterior, a definição de propaganda eleitoral sempre foi construída fora do texto legal, razão pela qual, como bem ressalta Peccinin (2013), sempre coube à doutrina e, sobretudo, à jurisprudência, conceituá-la. Mendes (2018), com base precisamente nesse argumento de Peccinin, pontua que a legislação nunca definiu o que seria uma "propaganda eleitoral", mas tão somente fixou o termo a partir do qual sua veiculação seria permitida, cabendo ao Tribunal Superior Eleitoral a tarefa de defini-la. A reforma de 2015 introduziu o pedido explícito como critério de ilicitude, mas não o definiu. Logo, a lacuna permaneceu aberta.

Essa lacuna definitória é o que justifica, constitucionalmente, a busca pelo equilíbrio. Salgado (2010) é precisa ao assinalar que a regulação da propaganda eleitoral tem como único escopo promover a igualdade entre os candidatos e assim se legitima. Essa afirmação tem uma implicação direta para a interpretação do critério do pedido explícito: qualquer restrição à manifestação política que vá além da proteção à igualdade entre os candidatos perde sua legitimidade constitucional. O critério não pode ser lido de forma

expansiva a ponto de silenciar manifestações políticas que não comprometem a isonomia eleitoral.

Paralelamente, Salgado (2010), com apoio em D'Entrèves (1992) e Zippelius (1997), demonstra que a formação da vontade política do eleitorado passa pela livre e pública formação da opinião pública, e que o debate público de ideias exige a faculdade de participação permanente e juridicamente igual de qualquer um. Isso significa que a liberdade de manifestação política pré-eleitoral e a igualdade entre os candidatos não são valores opostos, são complementares. A regulação da propaganda antecipada deve servir a ambos.

Zilio (2020) resume bem o que essa escolha legislativa representa na prática. Em seu entender:

> A nova legislação confere uma prevalência ao direito à liberdade de expressão, prestigiando a antecipação dos debates políticos. A livre circulação de ideias ganha um relevo mais substancial nas campanhas eleitorais. Essa antecipação dos debates também tem a função de consolidar a formação da vontade política dos eleitores, mas somente se equaciona adequadamente quando não serve como um instrumento ainda mais desigualador entre os candidatos.
> A interferência de Justiça Eleitoral ainda continua sendo necessária nos casos de ofensa à honra, manifestações sabidamente inverídicas, além daqueles fatos que, circunstancialmente, configurarem propaganda antecipada.
> O critério do legislador é o conferir um caráter de licitude aos principais elementos do conceito de propaganda eleitoral antecipada até então adotado pelo TSE (candidatura postulada; ação política que pretende desenvolver; etc) desde que não haja o pedido explícito de voto. É nítida a opção legislativa pela antecipação dos atos de campanha eleitoral.

O que Zilio (2020) deixa claro é que liberdade e igualdade não são valores excludentes nesse sistema. A liberdade de expressão prevalece como regra, mas encontra seu limite exatamente onde começa a comprometer a isonomia entre os candidatos. E é o pedido explícito de voto que marca esse limite, cabendo à jurisprudência dizer, caso a caso, quando ele está presente.

Esse caminho aberto pela reforma de 2015 foi progressivamente percorrido pelo Tribunal Superior Eleitoral ao longo das eleições seguintes. Em 2021, por meio da Resolução nº 23.671/2021, o TSE acrescentou à Resolução nº 23.610/2019 o art. 3º-A, definindo expressamente o que considera propaganda antecipada passível de multa (Brasil, 2021). Em 2024, a Resolução nº 23.732/2024 acrescentou o parágrafo único que precisou o conceito: o pedido explícito de voto não se limita à locução "vote em", podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo (Brasil, 2024). Com essa norma, o TSE respondeu, ao menos parcialmente, à lacuna deixada pela lei, positivando o que sua própria jurisprudência havia construído.

A normatização dessa expansão semântica é, ao mesmo tempo, uma resposta a um problema real e uma nova fonte de tensão. É uma resposta porque impede que o critério do pedido explícito seja esvaziado por quem aprende a fazer campanha evitando as palavras literalmente proibidas. Lado outro, é uma nova fonte de tensão porque a linha entre uma expressão semanticamente equivalente ao pedido de voto e uma manifestação política legítima, que sempre carregará algum apelo eleitoral implícito, pode ser extremamente tênue.

A observação de Mendes (2018) continua, assim, inteiramente atual. A legislação fixou o termo a partir do qual a veiculação seria permitida, mas a definição do que esse termo abrange coube ao Tribunal Superior Eleitoral. Assim, o critério do pedido explícito de voto só pode ser plenamente compreendido quando se acompanha como o TSE o foi construindo, expandindo e reformulando ao longo das eleições. Não há outra maneira de entender o que a norma significa do que olhar para o que a jurisprudência fez com ela.

4 O PEDIDO EXPLÍCITO DE VOTO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Os capítulos anteriores construíram, passo a passo, o arcabouço normativo e doutrinário que sustenta a análise que agora se desenvolve. O presente trabalho mostrou que a propaganda eleitoral é um direito fundamental que exige regulação para que a liberdade de expressão se exerça em condições igualitárias, bem como demonstrou que, com a reforma de 2015, o pedido explícito de voto tornou-se o critério central para distinguir a pré-campanha lícita da propaganda antecipada ilícita, e que esse critério, embora fixado em lei, nunca foi definido objetivamente pelo legislador, tarefa que sempre coube à jurisprudência.

É esse percurso jurisprudencial que este capítulo se propõe a examinar, a partir de casos concretos que o Tribunal Superior Eleitoral julgou ao longo das eleições de 2016 a 2024. Tais casos revelam, com clareza, como o conceito de pedido explícito de voto foi sendo construído, ampliado e, por fim, positivado na Resolução nº 23.732/2024. A tese central que orienta essa análise, e que os capítulos anteriores prepararam, é, por conseguinte, a de que o pedido explícito de voto vai muito além da fórmula literal "vote em mim".

Para tanto, o capítulo divide-se em cinco seções, que acompanham a evolução do entendimento do Tribunal. A seção 4.1 trata da virada jurisprudencial, do critério amplo ao pedido explícito de voto, a partir da reforma de 2015 e dos precedentes que a consolidaram. A seção 4.2 aborda a consolidação do critério objetivo por meio das chamadas "palavras mágicas", entre 2019 e 2021. A seção 4.3 examina o "conjunto da obra" e a expansão contextual do critério, entre 2022 e 2023, quando o pedido explícito passa a ser extraído do contexto comunicacional completo. A seção 4.4 analisa a Resolução TSE nº 23.732/2024 e a positivação das expressões semanticamente equivalentes ao pedido de voto. Por fim, a seção 4.5 apresenta a análise crítica de toda a evolução jurisprudencial e de seus reflexos na liberdade de expressão.

4.1 Do critério amplo ao pedido explícito de voto: a virada jurisprudencial de 2015 a 2018

Para compreender a magnitude da mudança que a Lei nº 13.165/2015 operou na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, é preciso primeiro entender o que ela substituiu. Conforme já mencionado, antes da reforma, o TSE operava com o chamado critério tripartite: configurava propaganda antecipada qualquer manifestação que, ainda que de forma dissimulada, levasse ao conhecimento geral a candidatura, a ação política que se pretendia desenvolver e as razões que induzissem à conclusão de que o beneficiário era o mais apto para

a função pública. Não era preciso pedir voto, bastava que o conjunto da mensagem sugerisse uma candidatura futura com suas qualidades e seu projeto.

Esse critério foi enunciado com precisão pelo Min. Felix Fischer no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 26.367 (Brasil, 2008), em que adesivos com o nome de pré-candidato ao cargo de Governador foram analisados. O acórdão distinguiu, com rigor, o que era e o que não era suficiente para a caracterização do ilícito:

> Ao contrário da conclusão adotada no aresto regional, a jurisprudência do e. TSE tem compreendido que a colocação de adesivo em veículos, cujo nome conste apenas o do suposto candidato, não denota a propaganda eleitoral extemporânea se na própria mensagem não se reúnem elementos caracterizadores do apelo explícito ou implícito ao eleitor, de modo a associá-la à eventual candidatura. [...]. Para a jurisprudência do TSE, a promoção pessoal conformadora de eventual abuso de poder econômico é passível de apuração e punição na forma da Lei Complementar nº 64/90, mas não se confunde com a propaganda eleitoral antecipada. [...] As demais questões do caso específico - tais como difusão expressiva do nome do pré-candidato, a forma como circularam pela capital do Estado e pelas cidades do interior, e também a sua fixação em grande número de veículos - são elementos extrínsecos que não caracterizam a propaganda eleitoral antecipada, pois não evidenciam, de per se, menção expressa ou indireta ao próximo pleito, proposta política ou influência na vontade do eleitorado. O que não impediria, em tese, a configuração da promoção pessoal com eventual abuso de poder econômico, matéria, entretanto, estranha à hipótese dos autos. 5. Ainda que se reconheça a notoriedade da postulação do agravado ao cargo de Governador de Estado, amplamente divulgada por outros meios de comunicação, inexiste nos autos os demais elementos da propaganda eleitoral dissimulada, tal como exigidos pela jurisprudência do e. TSE, quais sejam, "a ação política que se pretende desenvolver" e "as razões que induzam a concluir que o beneficiário é o mais apto ao exercício de função pública". (TSE - ARESPE: 26367 PI, Relator.: FELIX FISCHER, Data de Julgamento: 26/06/2008, Data de Publicação: DJ - Diário da Justiça, Data 06/08/2008, Página 30)

O trecho revela o paradigma anterior à reforma. Para o TSE daquele período, a propaganda antecipada exigia três elementos cumulativos: a candidatura postulada, a ação política que se pretendia desenvolver e os fundamentos de aptidão ao cargo. O critério era amplo, de maneira que qualquer pré-candidato que expusesse seu projeto político e suas qualidades estava potencialmente no terreno do ilícito, ainda que sem pedir voto. Elementos extrínsecos podiam agravar o enquadramento, embora não bastassem, por si sós, para configurá-lo.

A amplitude desse critério fica ainda mais evidente no Agravo Regimental na Representação nº 936 (Brasil, 2008), em que propaganda televisiva realizada por entidade sindical em favor do Presidente foi enquadrada como propaganda antecipada mesmo sem que ele admitisse publicamente ser candidato à reeleição:

> [...] o reconhecimento de que houve propaganda antecipada - e em alto grau - depende tão só assistir as cenas gravadas, tendo presente que à época do evento sequer o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva admitia ser candidato à reeleição. O caráter explícito da propaganda eleitoral, que nem os partidos políticos podiam fazer na ocasião, e a circunstância de que o procedimento importava em reincidência,

> autorizava, sim, a multa aplicada, sem qualquer arranhão ao princípio da proporcionalidade. (TSE - ARP: 936 SP, Relator.: ARI PARGENDLER, Data de Julgamento: 12/06/2008, Data de Publicação: DJ - Diário da Justiça, Volume 1, Data 6/8/2008, Página 30)

Nesse caso, o contexto, as circunstâncias e a intenção inferível eram suficientes para a caracterização do ilícito, mesmo sem pedido de voto expresso, mesmo sem que o próprio beneficiário admitisse ser candidato. Era o critério amplo em sua expressão mais intensa, e é justamente o que a reforma de 2015 veio romper.

A decisão que melhor captou o espírito da mudança foi o Recurso Especial Eleitoral nº 5.124 (Brasil, 2016), de relatoria do Min. Luiz Fux, relativo às Eleições 2016. Trata-se de um acórdão fundacional. Nele, Fux construiu os fundamentos que orientariam a jurisprudência do TSE pelos anos seguintes. O primeiro trecho que merece destaque estabelece o novo paradigma constitucional:

> A liberdade de expressão reclama proteção reforçada, não apenas por encerrar direito moral do indivíduo, mas também por consubstanciar valor fundamental e requisito de funcionamento em um Estado Democrático de Direito, motivo por que o direito de expressar-se - e suas exteriorizações (informação e de imprensa) - ostenta uma posição preferencial (preferred position) dentro do arquétipo constitucional das liberdades. 2. A proeminência da liberdade de expressão deve ser trasladada para o processo político-eleitoral, mormente porque os cidadãos devem ser informados da variedade e riqueza de assuntos respeitantes a eventuais candidatos, bem como das ações parlamentares praticadas pelos detentores de mandato eletivo [...] (TSE - RESPE: 5124 BRUMADINHO - MG, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 18/10/2016, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016).

A expressão posição preferencial, ou *preferred position*, não é casual. Ela remete à doutrina constitucional norte-americana e sinaliza que a liberdade de expressão, no processo político-eleitoral, deve ser a regra, e a restrição, a exceção. O segundo trecho relevante alerta para o risco do efeito silenciador:

> A Justiça Eleitoral, se reprimir a implementação de métodos alternativos de divulgação de propostas e plataformas políticas (com excessiva restrição ao uso das mídias sociais), contribuirá negativamente para o esvaziamento integral do período democrático de debates (para alguns, denominado de pré-campanha), instituído pela Lei n° 13.165/2015, na medida em que aniquilará, sem qualquer lastro constitucional ou legal, a interação que deve ocorrer entre os pretensos candidatos e os cidadãos, de ordem a produzir odioso chilling effect nos pretensos candidatos, tamanho o receio de verem suas mensagens e postagens qualificadas como propaganda extemporânea. (TSE - RESPE: 5124 BRUMADINHO - MG, Relator.: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 18/10/2016, Data de Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/10/2016)

O conceito de *chilling effect*, ou efeito silenciador, é central para compreender a opção do legislador em 2015 e da jurisprudência nos anos seguintes. Uma regulação que pune manifestações políticas legítimas não apenas viola a liberdade de expressão em casos concretos,

mas também desestimula o debate político como um todo, porque os agentes políticos preferem o silêncio ao risco da multa. A reforma de 2015 foi, em boa medida, uma resposta legislativa a esse risco.

Ainda com referência às Eleições 2016, o Recurso Especial Eleitoral nº 25.603 (Brasil, 2017) consolidou o novo marco normativo com afinco:

> A minirreforma eleitoral introduzida pela Lei nº 13.165/2015 amainou o conceito de propaganda eleitoral extemporânea, de modo que, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/97, "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". Antes da referida alteração legal, este Tribunal Superior consolidara o entendimento de que haveria propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea quando, ainda que subliminarmente ou implicitamente, sem o pedido expresso de voto, se levasse ao conhecimento do público em geral plataformas, propostas e intenções políticas, se fizesse menção à pré-candidatura, a eleições vindouras e/ou se veiculasse a ideia de que o emissor/beneficiário da propaganda seria a pessoa mais bem preparada para exercer mandato eletivo. Entretanto, diante da nova realidade normativa inserida pela Lei nº 13.165/2015, tal compreensão não mais prospera. Com efeito, a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015, não configuram propaganda extemporânea, desde que não envolvam pedido explícito de voto. (TSE - RESPE: 00002560320166130198 OURO BRANCO - MG 25603, Relator.: Luiz Fux, Data de Julgamento: 29/08/2017, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE, data 19/09/2017 pag. 18-22).

O acórdão é direto ao enunciar o núcleo da mudança trazida pela Lei nº 13.165/2015 (Brasil, 2015). O conceito de propaganda antecipada foi amainado, nas palavras do próprio relator, de modo que a menção à candidatura, a exaltação de qualidades pessoais e os atos listados no art. 36-A deixaram de configurar ilícito, desde que ausente o pedido explícito de voto. Tudo que não contiver esse pedido é, por definição normativa, manifestação política lícita.

No mesmo período, o Recurso Especial Eleitoral nº 1.262 (Brasil, 2017), de relatoria da Min. Rosa Weber, apreciou caso referente às Eleições 2016 e consolidou o mesmo entendimento, de que, sem pedido expresso de voto, a manifestação política é lícita nos termos do art. 36-A:

> Sobre o tema, consabido que "com a regra permissiva do art. 36-A da Lei nº 9.504, de 1997, na redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015, retirou-se do âmbito de caracterização de propaganda antecipada a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais de pré-candidatos e outros atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, desde que não haja pedido expresso de voto" [...] Igualmente, sinalizou esta Corte Superior que "a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015, não configuram propaganda extemporânea, desde que não envolvam pedido explícito de voto" [...] (TSE - RESPE: 00000126220166080053 SERRA - ES 1262, Relator.: Rosa Weber, Data de Julgamento: 23/10/2017, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE, data 31/10/2017)

O *decisum* reafirma que o critério do pedido explícito de voto é o único elemento que torna ilícita a manifestação política pré-eleitoral. A liberdade de expressão política é a regra, e o pedido de voto é a exceção que o candidato não pode antecipar.

Nas Eleições 2018, um dos acórdãos mais relevantes para o desenvolvimento posterior do critério foi o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 2.931 (Brasil, 2018), de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso. O primeiro trecho que deve-se enfatizar demonstra a superação do critério tripartite e consolida o novo paradigma normativo:

> A minirreforma eleitoral introduzida pela Lei nº 13.165/2015 amainou o conceito de propaganda eleitoral extemporânea, de modo que, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/97, "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". Antes da referida alteração legal, este Tribunal Superior consolidara o entendimento de que haveria propaganda eleitoral antecipada ou extemporânea quando, ainda que subliminarmente ou implicitamente, sem o pedido expresso de voto, se levasse ao conhecimento do público em geral plataformas, propostas e intenções políticas, se fizesse menção à pré-candidatura, a eleições vindouras e/ou se veiculasse a ideia de que o emissor/beneficiário da propaganda seria a pessoa mais bem preparada para exercer mandato eletivo. Entretanto, diante da nova realidade normativa inserida pela Lei nº 13.165/2015, tal compreensão não mais prospera. Com efeito, a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, nos termos da redação conferida ao art. 36-A pela Lei nº 13.165/2015, não configuram propaganda extemporânea, desde que não envolvam pedido explícito de voto. (TSE - RESPE: 00000293120166190138 QUEIMADOS - RJ 2931, Relator.: Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 01/02/2018, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE, data 21/02/2018 pag. 21-25)

O segundo trecho que é digno de nota identifica o pedido explícito de voto no caso concreto, a expressão "voto de confiança" usada pelo pré-candidato em reunião com eleitores:

> Da leitura do decisum vergastado, vislumbro a existência de propaganda eleitoral extemporânea, porquanto o conteúdo transcrito revela, a toda evidência, que, durante a reunião, houve pedido expresso de voto, máxime no trecho em que Carlos de França Vilela diz: "eu sou um pré-candidato, PC é pré-candidato, nós viemos aqui falar sobre isso e pedir a vocês o voto de confiança de vocês. Que vocês deem esse voto de confiança pra mim e pro PC, que nós vamos honrar isso muito bem. (...) O nosso governo será um governo de continuidade, um governo de aliança". Com efeito, é insofismável que, em período pré-eleitoral, apresentar-se, em reunião com eleitores, como pré-candidato a prefeito e solicitar "voto de confiança" para garantir a continuidade da atual gestão municipal evidencia pedido expresso de voto, configurando, portanto, a propaganda eleitoral antecipada. (TSE - RESPE: 00000293120166190138 QUEIMADOS - RJ 2931, Relator.: Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 01/02/2018, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE, data 21/02/2018 pag. 21-25)

O acórdão faz, portanto, duas operações simultâneas: de um lado, confirma que a menção à candidatura e a exaltação de qualidades pessoais são lícitas sem pedido de voto; de outro, identifica no pedido de voto de confiança um pedido explícito de voto, ainda que não formulado com a locução literal vote em mim. A distinção é fundamental e reforça o argumento

que a seção 3.3 desta monografia construiu a partir do §2º do art. 36-A: o pedido de apoio político é lícito; o pedido de voto, ainda que formulado de forma oblíqua, é ilícito. É um dos primeiros sinais de que o critério do pedido explícito teria alcance semântico mais amplo do que a fórmula literal sugeria.

Ainda no contexto das Eleições 2018, o Agravo de Instrumento nº 060048973 (Brasil, 2019), de relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, apreciou caso em que pré-candidatos realizaram carreata e discurso público sem que houvesse pedido explícito de votos. O TSE afastou a propaganda antecipada e sistematizou os dois parâmetros que, presentes conjuntamente, protegem a manifestação política:

> O TSE reconhece dois parâmetros para afastar a caracterização de propaganda eleitoral antecipada: (i) a ausência de pedido explícito de voto; e (ii) a ausência de violação ao princípio da igualdade de oportunidades entre os candidatos. Em relação ao primeiro parâmetro, esta Corte fixou a tese de que, para a configuração de propaganda eleitoral antecipada, o pedido de votos deve ser, de fato, explícito, vedada a extração desse elemento a partir de cotejo do teor da mensagem e do contexto em que veiculada. [...] No caso, os agravantes, pré-candidatos aos cargos de deputado federal e estadual, foram condenados pela prática de propaganda eleitoral antecipada, ante a realização, em 05.08.2018, de carreata e discurso público, no Município de Colinas/MA. 5. A partir da moldura fática fixada no acórdão recorrido, verifico que não foi indicado nenhum elemento que permita concluir pela existência de pedido de votos para os pré-candidatos em questão. 6. Na ausência de pedido explícito de votos e de qualquer mácula ao princípio da igualdade de oportunidades, os eventos encontram-se protegidas pela liberdade de expressão, não configurando propaganda eleitoral antecipada, nos termos do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. (TSE - AI: 06004897320186100000 SÃO LUÍS - MA 060048973, Relator.: Luís Roberto Barroso, Data de Julgamento: 29/03/2019, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 63, data 02/04/2019)

A decisão reforça o critério objetivo em sua dimensão protetora. Sem pedido explícito de voto e sem violação à igualdade de oportunidades, a manifestação política é lícita, e a Justiça Eleitoral não pode alcançá-la. O critério havia se tornado genuinamente objetivo e restritivo. O segundo parâmetro, em especial, remete diretamente ao fundamento constitucional da regulação que Salgado (2010) identificou: a igualdade entre os candidatos como único escopo legítimo da norma. É também o que Abreu (2022) destacou ao demonstrar que a delimitação do período de campanha existe precisamente para garantir que todos os candidatos disputem em condições minimamente igualitárias.

No mesmo período, por fim, e ainda no exame de casos das Eleições 2018, o Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 060278062 (Brasil, 2019), de relatoria do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, aplicou o critério a uma situação distinta. A frase proferida por pré-candidato, “Peço, confie no Felipe como nosso Federal”, foi enquadrada como pedido explícito de voto:

> A propaganda eleitoral antecipada não se configura somente quando veiculada a mensagem vote em mim. Caracteriza-se também em hipóteses nas quais se identifiquem elementos que traduzam o pedido explícito de votos. (TSE - AI: 06027806220186130000 BELO HORIZONTE - MG 060278062, Relator.: Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Data de Julgamento: 18/12/2019, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tema 53).

Os dois acórdãos, lidos em conjunto, revelam com clareza o estado do critério ao final dessa fase. A manifestação política sem pedido de voto de fato estava protegida e a Justiça Eleitoral não poderia alcançá-la; mas o pedido de voto não exige a fórmula literal, exige apenas que o conteúdo da mensagem transmita, de maneira identificável, a solicitação ao eleitor. Não bastava a intenção eleitoral, não bastava o contexto, não bastava a promoção pessoal. O que importava era o que o candidato efetivamente comunicou, e se isso incluía ou não o pedido de voto. Esse alcance semântico mais amplo do que a fórmula literal sugeria é o que a seção seguinte examina com maior profundidade.

4.2 As “palavras mágicas”: consolidação do critério objetivo e seus casos paradigmáticos

A expressão “palavras mágicas” não é uma criação isolada do Tribunal Superior Eleitoral. Sua origem remonta à jurisprudência norte-americana, especialmente ao caso Buckley v. Valeo (U.S, 1976), da Suprema Corte dos Estados Unidos, em que se discutiu a regulação do financiamento de campanha e se estabeleceu que apenas expressões de *advocacy* explícito, como *“vote for”, “elect”, “support”, “cast your ballot for”*, poderiam ser reguladas como propaganda eleitoral. O conceito foi incorporado progressivamente à doutrina eleitoral brasileira, e, a partir de 2018, aplicado com maior recorrência e precisão pelo TSE para identificar, com base em critério objetivo, as expressões que, mesmo sem usar o verbo votar, transmitem o mesmo conteúdo semântico do pedido de voto.

Ainda no julgamento de casos das Eleições 2018, o Recurso Especial Eleitoral nº 060023063 (Brasil, 2019), sob relatoria do Min. Sergio Silveira Banhos, apreciou caso em que o Tribunal Regional havia enquadrado a expressão “tamo junto” como pedido explícito de voto. O TSE, contudo, reformou a decisão com um enunciado que delimita com clareza o alcance do critério:

> Com efeito, como já salientado, os novos dispositivos legais reduziram drasticamente, para não afirmar que acabaram, com as hipóteses de propaganda eleitoral subliminar. O caráter subliminar é definido pela capacidade de incutir uma ideia sem que isso seja percebido. Ora, se no caput do art. 36-A é exigido o pedido expresso de votos para a caracterização da propaganda extemporânea, não há falar em influência indireta no eleitorado, através de mensagens não explícitas. [...] este Tribunal, analisando feitos referentes às Eleições de 2018, reafirmou a orientação de que o mero ato de promoção pessoal, sem pedido explícito de voto, não caracteriza a propaganda eleitoral

> antecipada, cuja aferição deve ser realizada com base em elementos objetivamente considerados, e não na subjetividade do julgador ou na intenção oculta de quem a promoveu. (TSE - RESPE: 06002306320176190000 RIO DE JANEIRO - RJ 060023063, Relator.: Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 14/06/2019, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 115, data 18/06/2019).

O julgamento importa por aquilo que afirma sobre o método de aferição: a análise deve ser objetiva, não subjetiva. Como Zilio (2020) cirurgicamente assinalou, a nova legislação fundamentou-se no prestígio da liberdade de manifestação do pensamento, e essa premissa exige que o critério de identificação do ilícito seja verificável, não dependente da intuição do julgador sobre as intenções do candidato. A intenção oculta do candidato é, sem dúvida, irrelevante, e o que importa é a semelhança semântica objetivamente verificável entre a expressão usada e o pedido de voto.

Nas eleições seguintes, o critério foi progressivamente consolidado. O Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060006461 (Brasil, 2021), de relatoria do Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, aplicou-o a caso em que a expressão utilizada continha referência expressa ao vocábulo voto:

> Embora não se utilize as chamadas “magic words” para a verificação da ocorrência de pedido explícito de voto, no caso a expressa referência ao vocábulo “voto”, da forma como posta, não deixa margem a dúvidas: os Recorrentes "queimaram a largada", numa referência às provas de atletismo em que um dos competidores inicia a corrida antes do tiro inicial. Não há aqui a possibilidade, aventada nas razões, de se aferir o dolo em realizar a propaganda extemporânea. A legislação brasileira, bastante permissiva quanto à pré-campanha, estabeleceu balizas mínimas e bastante objetivas, das quais a mais difundida é justamente a vedação ao pedido explícito de votos. (TSE - ARESPE: 060006461 IBIPORÃ - PR, Relator.: Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Data de Julgamento: 06/05/2021, Data de Publicação: 10/05/2021).

A posição do relator merece destaque. Para ele, o critério é objetivo, e a referência ao próprio vocábulo voto, ainda que não na fórmula “vote em mim”, é suficiente para a caracterização do ilícito.

Também nas Eleições 2020, o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060009423 (Brasil, 2021), de relatoria do Min. Sergio Silveira Banhos, enfrentou alegação de palavras mágicas em adesivos com slogan idêntico ao da chapa majoritária do partido. O TSE afastou a caracterização do ilícito e trouxe uma síntese precisa do estado do critério:

> Conforme entendimento desta Corte, ainda que não haja pedido explícito de voto, caracteriza-se o ilícito eleitoral quando: i) o veículo de manifestação se dá pela utilização de formas proscritas; ou ii) são utilizadas técnicas de comunicação equivalentes ao pedido explícito ‘identificado pelo uso de determinadas “palavras mágicas”, como, por exemplo, “apoiem” e “elejam”, que nos levem a concluir que o emissor está defendendo publicamente a sua vitória’ [...] Ao contrário do que concluiu a Corte de origem, não é possível cogitar a existência do pedido explícito, nem mesmo por meio de “palavras mágicas”, pois a mensagem veiculada nos adesivos denota apenas menção à possível candidatura do agravante, diante da sua condição de pré-

> candidato, o que não é suficiente para o reconhecimento da propaganda eleitoral antecipada, conforme os parâmetros fixados por este Tribunal sobre a interpretação do art. 36-A da Lei 9.504/97. (TSE - REspEl: 06000942320206080047 VIANA - ES 060009423, Relator.: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 09/09/2021, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 175).

Dois pontos da decisão demandam realce. O primeiro é a confirmação de que palavras mágicas não são presumidas, mas exigem demonstração objetiva de que a expressão usada transmite o mesmo conteúdo semântico do pedido de voto. Assim, a mera menção à candidatura, sem mais, não basta. O segundo é a reafirmação dos caminhos alternativos para a caracterização do ilícito sem pedido explícito literal: formas proscritas ou palavras mágicas.

Em síntese, o que os casos de 2019 a 2021 demonstram, em união, é que o critério das palavras mágicas foi construído com base em parâmetros genuinamente objetivos: a semelhança semântica entre a expressão usada e o pedido de voto deve ser demonstrável e verificável; a liberdade de expressão permanece como regra; e a restrição exige prova. Esse critério, porém, apresentava uma fragilidade estrutural, pois candidatos que aprendessem quais palavras evitar poderiam manter o conteúdo eleitoral da mensagem intacto, apenas trocando as expressões. É para responder a esse problema, e com ele conviver, que o Tribunal desenvolveu o critério do conjunto da obra, que ganhou contornos mais definidos a partir de 2022.

4.3 O “conjunto da obra” e a expansão contextual do critério objetivo

O ano de 2022 marcou uma inflexão na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Dois movimentos simultâneos se desenvolveram: de um lado, o critério das palavras mágicas continuou sendo aplicado e expandido para novas formas de veiculação; de outro, o Plenário do Tribunal formalizou o critério do conjunto da obra, reconhecendo que o pedido explícito de voto pode ser extraído do contexto comunicacional completo, e não apenas das expressões usadas isoladamente. A leitura dos acórdãos desse período revela que os dois critérios passaram a coexistir, e que o Tribunal os aplica de forma complementar.

Ainda no âmbito das palavras mágicas, mas já inserido nesse contexto de expansão, o Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060003237 (Brasil, 2022), de relatoria do Min. Benedito Gonçalves, apreciado no contexto das Eleições 2020, demonstrou como o critério alcança também expressões musicais, ampliando seu escopo para além dos verbos imperativos diretos:

> Nos termos da jurisprudência desta Corte, para fins de caracterização de propaganda eleitoral antecipada, é possível identificar o requisito do pedido explícito de votos a partir do uso de “palavras mágicas”. A título demonstrativo, já decidiu o Tribunal

> Superior Eleitoral que ‘o uso de “palavras mágicas”, consubstanciadas em expressões tais como “venha fazer parte dessa corrente do bem” e “venha ser um elo dessa corrente do bem”, é suficiente para configurar a propaganda eleitoral antecipada [...] No caso, extrai-se da moldura fática do acórdão a quo a divulgação, mediante carro de som e na própria rede social do agravante, da música “vamos ganhar de novo”, contendo ainda trechos como “vai ser de lavada, esse ano é nós de novo”, em clara referência à sua campanha de reeleição. (TSE - REspEl: 06000323720206100108 GONÇALVES DIAS - MA 060003237, Relator.: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 06/10/2022, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tema 212).

O acórdão confirma que a forma de veiculação da mensagem é irrelevante para a análise semântica, pelo qual a música responde ao mesmo critério que qualquer outro meio de comunicação. O que importa não é o suporte, e sim o conteúdo. Se a expressão, em qualquer formato, transmite ao eleitor o mesmo efeito do pedido de voto, configura-se a propaganda antecipada.

No mesmo ano, o Plenário do Tribunal formalizou o critério do conjunto da obra no julgamento da Representação nº 060030120 (Brasil, 2022), de relatoria da Min. Maria Claudia Bucchianeri, referente às Eleições 2022. O *decisum* faz, concomitantemente, três coisas: lista formalmente as palavras mágicas, fixa a interpretação maximizadora do art. 36-A como limite do critério, e reconhece o conjunto da obra como parâmetro válido.

O primeiro marco do acórdão é a definição formal das palavras mágicas, com citação à doutrina de Osorio:

> O pedido explícito de voto ou não voto legalmente proibido não se limita às locuções “vote em” ou “não vote em”, podendo ser objetivamente extraído de locuções outras, igualmente explícitas e diretas, materializadas naquilo que não apenas a jurisprudência desta Corte, mas também a abalizadíssima doutrina de Aline Osorio, designam de “magic words”, tais como “vote”, “não vote”, “eleja”, “derrote”, “tecle na urna”, “apoie”, etc. (OSORIO, Aline. Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017, 194). (TSE - Rp: 060030120 BRASÍLIA - DF, Relator.: Min. Maria Claudia Bucchianeri, Data de Julgamento: 19/12/2022, Data de Publicação: 19/12/2022).

O segundo marco é o estabelecimento simultâneo do limite do critério, através da interpretação maximizadora do art. 36-A:

> Ainda que o pedido explícito de voto possa ser extraído de outras palavras, as chamadas “palavras mágicas”, como “vote”, “eleja”, “tecle a urna”, ou “derrote”, “não eleja”, “não vote”, a interpretação do que deve ser entendido como pedido explícito de voto, para fins de incidência da vedação legal, não pode esvaziar a literalidade dos inúmeros comportamentos expressamente permitidos durante a pré-campanha pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/97, cuja interpretação deve se dar de forma sempre maximizadora, sob pena de criação de um modelo eleitoral em que o prazo oficial de campanha é excessivamente curto e no qual não há margem razoável de apresentação de futuros postulantes em período anterior, com claro comprometimento da competitividade eleitoral e da renovação política. (TSE - Rp: 060030120 BRASÍLIA - DF, Relator.: Min. Maria Claudia Bucchianeri, Data de Julgamento: 19/12/2022, Data de Publicação: 19/12/2022).

O terceiro marco posiciona formalmente o conjunto da obra como critério válido:

> O Plenário desta Corte Superior fixou, para o presente pleito eleitoral de 2022, a premissa segundo a qual o pedido explícito de voto ou de não voto proibido pela norma inscrita no art. 36-A da Lei nº 9.504/97 pode ser extraído do contexto em que as falas foram proferidas, do chamado "conjunto da obra", bem assim da semelhança entre o ato praticado a destempo e os atos típicos e próprios do momento oficial de campanha eleitoral (Recurso na Rp 0600229-33). (TSE - Rp: 060030120 BRASÍLIA - DF, Relator.: Min. Maria Claudia Bucchianeri, Data de Julgamento: 19/12/2022, Data de Publicação: 19/12/2022).

A aplicação desses critérios ao caso concreto ilustra como o conjunto da obra opera na prática. O acórdão apreciou o compartilhamento, em redes sociais, de vídeo com conteúdo de clara conotação eleitoral, acompanhado de legendas com expressa alusão à futura disputa, e reconheceu a propaganda antecipada a partir da análise do contexto comunicacional completo, sem que houvesse, nas expressões isoladas, uma das fórmulas literalmente vedadas. O que determinou o enquadramento foi a semelhança entre o ato praticado e os atos típicos do momento oficial de campanha, avaliada no conjunto.

A riqueza do julgamento está nessa operação simultânea: ao mesmo tempo em que o Tribunal expandiu o alcance do pedido explícito para o contexto comunicacional completo, reafirmou que essa expansão não pode suprimir o espaço de pré-campanha lícita expressamente protegido pelo art. 36-A. O escopo da regulação, como Peccinin (2013) bem observou, é ser uma forma de prestação positiva do Estado a serviço da máxima liberdade e igualdade, não um instrumento de cerceamento da manifestação política. O limite, em qualquer caso, é o pedido explícito. Sem ele, a manifestação permanece lícita.

Os julgamentos de 2023, na sequência, demonstraram como os dois critérios, palavras mágicas e conjunto da obra, passaram a ser aplicados de maneira cada vez mais consistente. Neste ano, ao apreciar processo das Eleições 2022, o Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060034054 (Brasil, 2023), de relatoria do Min. Sergio Silveira Banhos, trouxe um dos casos mais referenciados sobre palavras mágicas em redes sociais:

> Este Tribunal Superior reafirmou, para as Eleições de 2022, a diretriz jurisprudencial de que, para fins de configuração de propaganda eleitoral antecipada, é possível identificar o requisito do pedido explícito de votos a partir do uso de "palavras mágicas" [...] Na espécie, a fala "eu preciso do engajamento e do voto maciço dessa região", proferida pelo agravante durante ato de pré-campanha e divulgada posteriormente em story no seu perfil na rede social Instagram, veicula pedido explícito de voto e, desse modo, configura propaganda eleitoral antecipada, pois as palavras utilizadas constituem expressão semanticamente similar ao "vote em mim", de modo a evidenciar pedido direto e levar à conclusão de que o emissor está defendendo publicamente a sua vitória nas eleições. (TSE - AREspEl: 06003405420226130000 BELO HORIZONTE - MG 060034054, Relator.: Min. Sergio Silveira Banhos, Data de Julgamento: 16/05/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tema 106).

O julgamento confirma que o critério se aplica integralmente às redes sociais, de sorte que o ambiente digital não confere imunidade, e que a expressão “voto maciço” é semanticamente equivalente ao pedido de voto, mesmo sem o imperativo direto.

Ainda em 2023, ao apreciar outro processo das Eleições 2022, o Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060018643 (Brasil, 2023), de relatoria do Min. Raul Araújo, enumerou parâmetros ampliados para a caracterização da propaganda antecipada:

> Conforme a jurisprudência do TSE, há propaganda eleitoral extemporânea irregular quando se tem, cumulativamente ou não, a presença de: (a) referência direta ao pleito vindouro ou ao cargo em disputa; (b) pedido explícito de voto, de não voto ou o uso de “palavras mágicas” para esse fim; (c) realização por forma vedada de propaganda eleitoral no período permitido; (d) violação à paridade de armas entre os possíveis concorrentes; (e) mácula à honra ou imagem de pré-candidato; e (f) divulgação de fato sabidamente inverídico. Precedentes. No caso, a mensagem veiculada fez menção direta ao cargo e ao Estado do beneficiário, com a utilização de expressões que podem ser consideradas “palavras mágicas”, configurando propaganda eleitoral extemporânea. (TSE - AREspEl: 06001864320216140000 BELÉM - PA 060018643, Relator: Min. Raul Araujo Filho, Data de Julgamento: 08/09/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tema 189).

Referido acórdão acrescenta novos elementos aos parâmetros anteriormente sistematizados ao reconhecer que a menção direta ao cargo, combinada com expressões de apelo eleitoral, já é suficiente para a aplicação do conceito, mesmo que as expressões não sejam idênticas aos exemplos clássicos de apoiem e elejam. O período entre os anos de 2022 e 2023 consolidou, portanto, a coexistência entre o critério objetivo das palavras mágicas e o critério contextual do conjunto da obra, preparando o terreno para a positivação que viria em 2024.

4.4 A Resolução TSE nº 23.732/2024 e a positivação das expressões semanticamente equivalentes

A Resolução nº 23.732/2024 representou um passo normativo de grande importância. Pela primeira vez, o próprio Tribunal Superior Eleitoral positivou, em norma regulamentadora, o que sua jurisprudência havia construído ao longo de seis anos de eleições. O parágrafo único acrescentado ao art. 3º-A da Resolução nº 23.610/2019 é direto ao estabelecer que o pedido explícito de voto não se limita ao uso da locução “vote em”, podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo (Brasil, 2024). Com essa norma, encerrou-se o debate sobre se as palavras mágicas e o conjunto da obra eram desvios jurisprudenciais ou interpretações legítimas do conceito legal, de modo que eles passaram a ser a própria definição normativa vigente.

A aplicação desse novo marco normativo nos julgamentos referentes às Eleições 2024 revela o quanto o conceito continuou a se desenvolver. O Recurso Especial Eleitoral nº 060004116 (Brasil, 2024), de relatoria do Min. André Mendonça, avançou o conceito ao reconhecer que elementos não verbais também integram a mensagem eleitoral. No caso, pré-candidato publicou vídeo em que eleitores declaravam apoio fazendo gestos alusivos ao número 55 com as mãos e proferindo expressões como "tô com Tom 55", "55 no meu coração" e "tô com Tom, 55, e não abro de jeito nenhum". O Tribunal enquadrou a conduta como propaganda antecipada:

> No caso sub examine, observa-se pelo vídeo acostado aos autos (ID 11776143) que o representado, ora recorrente, WEVERTON VIEIRA NASCIMENTO, extrapolou os limites permitidos pela legislação de regência em relação ao período de pré-campanha (art. 36-A da Lei das Eleições), incorrendo, pois, em nítida propaganda eleitoral antecipada. Esse entendimento está alinhado à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que, no Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 0600347-03/SE, concluiu que expressões com forte apelo eleitoral, mesmo que disfarçadas de apoio, configuram pedido explícito de voto. Conforme se infere a partir das imagens a seguir colacionadas, captadas do vídeo juntado aos autos (ID 11776143), o recorrente postou em seu perfil na rede social Instagram (@tomdeitinho) uma gravação em vídeo com diversos eleitores declarando, sucessivamente, apoio a sua candidatura, fazendo um gesto alusivo ao número "55" com as mãos e proferindo expressões como "Eu tô [sic] com TOM 55", "55 no meu coração", "Tô [sic] com TOM e não abro", "TOM é 55", "Tô [sic] com TOM, 55, e não abro de jeito nenhum": [...] Esclareço, ainda, que os precedentes trazidos pelo recorrente não o socorrem, porquanto a permissão legal contida no parágrafo segundo do art. 36-A refere-se apenas a pedido de apoio político pelo próprio pré-candidato, divulgação de sua pré-candidatura e das ações políticas desenvolvidas e das quais se pretende desenvolver, não tendo sido esse o objeto da postagem impugnada. Ao contrário, à luz da jurisprudência do TSE e deste Egrégio, o vídeo constituiu pedido explícito de votos ao se utilizar de diversos eleitores para incutir no eleitorado local seu número de urna acompanhado de termos e expressões de efeito. (TSE - REspEl: 06000411620246250019 SÃO FRANCISCO - SE 060004116, Relator.: André Mendonça, Data de Julgamento: 23/11/2024, Data de Publicação: Publicado no Mural - MURAL 261618, data 24/11/2024)

A decisão nada mais faz do que reafirmar, com apoio em precedente da própria Corte, que o pedido explícito de voto não é apenas linguístico, mas comunicacional. A mensagem transmitida ao eleitor pode ser composta de palavras, sons, imagens e gestos, e o que importa é o conteúdo semântico do conjunto.

O Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060003760 (Brasil, 2024), de relatoria do Min. André Ramos Tavares, apreciou caso semelhante, em que o discurso continha referência explícita ao número de urna do candidato, "toma aí, é 10123, Chupeta outra vez", enquadrando a conduta como propaganda antecipada:

> Consoante o art. 36-A da Lei nº 9.504/97, admite-se, no período anterior ao dia 15 de agosto do ano da eleição, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os atos elencados no referido dispositivo, desde que não envolvam pedido explícito de votos. Nesse contexto, a jurisprudência deste Tribunal assentou que o pedido explícito de votos, que torna a divulgação antecipada de

> candidatura irregular, pode ser reconhecido por meio de expressões equivalentes a "vote em". [...] No caso, do teor do discurso impugnado, do qual se destaca o trecho "E vou falar mais uma vez, toma aí, é 10123, Chupeta outra vez. Fica com Deus", na linha da conclusão adotada pelo Tribunal de origem, é possível extrair o emprego de termos que equivalem ao pedido de voto, como bem assinalou o parecer ministerial. Constata-se, portanto, que o acórdão hostilizado foi proferido em conformidade com a jurisprudência deste Tribunal, segundo a qual o requisito do pedido explícito de voto, para a configuração da propaganda eleitoral antecipada, também pode estar presente na hipótese em que forem utilizadas palavras semelhantes que exprimem, de forma direta, o mesmo significado. (TSE - AREspEl: 06000376020246080048 CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - ES 060003760, Relator.: André Ramos Tavares, Data de Julgamento: 12/12/2024, Data de Publicação: Publicado no Mural - MURAL 262297, data 12/12/2024)

O julgamento é pertinente porque demonstra que a referência explícita ao número de urna do candidato, fora do período de campanha, constitui forma de pedido de voto semanticamente equivalente à fórmula direta, independentemente do contexto em que a fala é proferida.

O Recurso Especial Eleitoral nº 060005078 (Brasil, 2025), de relatoria do Min. André Mendonça, analisou caso em que pré-candidatos utilizaram expressões como "juntos construiremos um futuro melhor", "conto com cada um de vocês para transformar nossa cidade" e "é por THI Porto da Folha que continuaremos trabalhando por dias melhores", concluindo pela existência de propaganda antecipada:

> É possível extrair claramente de tais mensagens que os recorrentes, Thiago Moreira de Santana e José Aílton Alves, em diversas postagens de suas redes sociais, formularam pedido explícito de voto, na medida em que utilizaram expressões como "Juntos...construiremos um futuro melhor", "Conto com cada um de vocês para transformar nossa cidade em um lugar ainda mais especial", "Cada um de vocês tem um grão para semear nessa jornada" e "É por THI Porto da Folha que continuaremos trabalhando por dias melhores" que expressam, estrategicamente, "jogo de palavras" com o prenome "Thiago" (THI) e/ou metáforas destinadas a pedir expressamente o voto de "cada uma (um)" em favor de suas pré-candidaturas, influenciando a (o) eleitora (eleitor) a contribuir para um suposto "futuro melhor" para a cidade de Porto da Folha, por meio da única forma legítima de assegurar tal objetivo, qual seja, a expressão do voto, nas urnas eletrônicas. As "palavras mágicas" consistem em formas alternativas de pedir explicitamente votos, substituindo as típicas expressões, comumente utilizadas, "Vote em mim" ou "Vote em Fulana (o)", e produzindo efeito idêntico perante o eleitorado. Tal conduta constitui manifesta afronta à legislação eleitoral, à legitimidade do pleito e, sobretudo, ao Princípio da Isonomia de Oportunidades entre as (os) Candidatas (os), desequilibrando a paridade de armas na disputa eleitoral e favorecendo, de forma ilícita, os candidatos recorrentes em detrimento das (o) demais. Restou, portanto, evidenciado o tipo eleitoral previsto no artigo 36-A da Lei nº 9.504/1997, qual seja, a propaganda eleitoral extemporânea, conforme vem decidindo reiteradamente esta egrégia Corte Eleitoral [...]. (TSE - REspEl: 06000507820246250018 PORTO DA FOLHA - SE 060005078, Relator.: André Mendonça, Data de Julgamento: 04/02/2025, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 11, data 05/02/2025)

No Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060006135 (Brasil, 2025), de relatoria do Min. André Mendonça, os representados realizaram evento de adesivagem com jingle

divulgado amplamente nas redes sociais, com apoio ostensivo de um pré-candidato ao outro. O Tribunal reconheceu a propaganda extemporânea pela análise do conjunto dos atos praticados:

> Ao analisar o conjunto probatório, constata-se que os representados praticaram atos que configuram propaganda eleitoral extemporânea, evidenciando o uso de estratégias para captação de votos, em violação ao art. 36-A da Lei nº 9.504/97. A ostensiva adesão e apoio do primeiro representado ao segundo, promovidos por meio de evento de adesivagem e jingle divulgado, reforçam a intenção de influenciar o eleitorado prematuramente, com prejuízo à igualdade entre os candidatos. A conduta dos representados constitui clara transgressão ao princípio da isonomia e compromete a lisura do processo eleitoral. O conjunto de atos praticados, com divulgação ampla em redes sociais, além de possuir nítido caráter eleitoral, demonstra a continuidade de estratégias destinadas a promover as candidaturas de forma antecipada. A ação coordenada e persistente caracteriza prática reiterada de propaganda irregular, evidenciando a intenção deliberada de obter vantagem indevida antes do período oficial. Assim, resta configurada a propaganda eleitoral antecipada, impondo-se a aplicação das sanções cabíveis, em respeito ao disposto na legislação eleitoral e à jurisprudência consolidada. (TSE - AREspEl: 06000613520246060116 FORTALEZA - CE 060006135, Relator.: André Mendonça, Data de Julgamento: 28/03/2025, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 48, data 31/03/2025)

O enunciado, vale ser dito, é significativo porque a propaganda antecipada foi identificada pelo conjunto dos atos, evento, jingle e divulgação coordenada, e não por uma expressão isolada. O critério comunicacional do conjunto da obra aplicou-se em sua dimensão mais ampla: sem exigir referência direta ao pleito, sem exigir menção ao cargo, sem exigir uma palavra mágica identificável, de maneira que o contexto, por si só, foi suficiente para revelar o conteúdo eleitoral da mensagem.

No mesmo cenário relativo às Eleições 2024, o Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060001970 (Brasil, 2025), de relatoria do Min. André Mendonça, trouxe a extensão do conceito a expressões interrogativas, enquadrando como palavras mágicas expressões como "posso contar com vocês?" e "ela pode contar com vocês?":

> Cumpre registrar que, nos termos do parágrafo único do art. 3º-A da Res.-TSE nº 23.610/2019, incluído pela Res.-TSE nº 23.732/2024, o pedido explícito de voto, para a configuração da propaganda eleitoral extemporânea "não se limita ao uso da locução 'vote em', podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo". 13. Na linha da jurisprudência firmada nesta Corte Superior" a propaganda antecipada pode ser identificada a partir do uso, na mensagem publicitária, de expressões que contenham a mesma carga semântica do pedido de voto - as denominadas 'palavras mágicas' -, que constituem elemento objetivo da propaganda impugnada [...]. (TSE - AREspEl: 06000197020246260296 SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP 060001970, Relator.: André Mendonça, Data de Julgamento: 28/03/2025, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 48, data 31/03/2025)

E, no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060056145 (Brasil, 2025), de relatoria do Min. Floriano de Azevedo Marques, reafirmou-se o entendimento de que

expressões genéricas configuram palavras mágicas quando veiculadas em contexto de apresentação de pré-candidatura:

> A respeito do tema, a orientação predominante nesta Corte Superior reconhece a configuração de propaganda eleitoral extemporânea irregular quando se tem, cumulativamente ou não, a presença dos seguintes elementos: i) referência direta ao pleito vindouro ou ao cargo em disputa; ii) pedido explícito de voto, de não voto ou o uso de palavras mágicas para esse fim; iii) realização por forma vedada de propaganda eleitoral no período permitido; e iv) violação à paridade de armas entre os possíveis concorrentes. [...] Com efeito, observo que este Tribunal Superior já entendeu caracterizada propaganda eleitoral antecipada por reconhecer pedido explícito de votos em expressões similares à utilizada pela pré-candidata na espécie, a saber: a) o emprego do jargão "Vamos juntos nessa?" (AgR-REspEl 0600058-74, de minha relatoria, DJE de 6.3.2025); b) "vamos juntos com fé, determinação e muita atitude" (REspEl 0601905-42, red. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJE de 20.9.2024); c) "'vamos juntos construir essa parceria de sucesso!' e 'vem com a gente nessa?'" (AgR-REspEl 0604186-19, rel. Min. Benedito Gonçalves, DJE de 6.10.2023); d) "'venha fazer parte dessa corrente do bem' e 'venha ser um elo dessa corrente do bem'" (AgR-REspEl 0600347-03, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE de 26.8.2022). Nessa linha, este Tribunal já assentou que, evidenciados a referência expressa ao pleito e o pedido de apoio para obter vitória nas urnas, afasta-se a caracterização do simples apoio político, pois incontestável a vinculação do referido pedido no contexto das eleições [...]. (TSE - REspEl: 06005614520246130298 ARAÚJOS - MG 060056145, Relator.: Floriano De Azevedo Marques, Data de Julgamento: 21/05/2025, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 83, data 26/05/2025)

O que torna esse julgamento particularmente interessante é que as expressões enquadradas como palavras mágicas são, fora do contexto eleitoral, inteiramente corriqueiras, frases que qualquer pessoa usaria sem nenhuma intenção política. O contexto é o que as transforma. A apresentação de pré-candidatura, a menção ao cargo e a combinação com elementos visuais de campanha constroem, juntos, o conteúdo semântico equivalente ao pedido de voto. É precisamente isso que o parágrafo único da Resolução nº 23.732/2024 permite inferir, e o acórdão corretamente aplica.

Na mesma direção, o Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060017807 (Brasil, 2025), de relatoria da Min. Isabel Gallotti, reforçou o entendimento sobre expressões interrogativas, enquadrando como palavras mágicas as expressões "e nós vamos construir isso aí juntos, tá bom?" e "posso contar com vocês, sim ou não?" veiculadas durante ato de pré-campanha:

> Quanto às Eleições 2024, este Tribunal afirmou a prática do ilícito em razão das seguintes divulgações: a) "[...] a política começou, venha para junto da gente, porque agora estaremos juntos e misturados" (AgR-REspEl 0600001-44.2024.6.05.0131/BA, Rel. Min. Antônio Carlos, publicado em sessão em 21/11/2024); e b) "[...] 'Eu quero que vocês entendam que o nosso projeto agora é com o pré-candidato a prefeito Rick de João Lulu'; 'Rick, a oposição tá verdadeiramente unida e o 55, gente, tá virado é no 70'; 'Vamo pra cima, vamo pra luta e vamo pra vitória'; 'Vamos juntos unir forças para ganhar a eleição'; e 'um único ideal que é ganhar a eleição e fazer gestão'" (AgR-REspEl 0600064-63.2024.6.05.0036/BA, Rel. Min. André Mendonça, publicado em sessão em 29/10/2024). Outrossim, este Tribunal já assentou que "os limites impostos

> pela legislação eleitoral visam conceder tratamento isonômico aos candidatos, dando iguais oportunidades de exposição da campanha junto ao eleitorado, não importando em violação aos arts. 5º, IX, e 220 da Constituição Federal" (ED-AgR-REspEl 3536-63.2010.6.18.0000/PI, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 11/11/2013). Extraio da moldura fática do acórdão de origem que, durante o período de pré-campanha, o agravante divulgou vídeos destinados à apresentação de sua pré-candidatura na rede social Instagram, utilizando expressões como "e nós vamos construir isso aí juntos, tá bom?" e "posso contar com vocês, sim ou não?", que caracterizam pedido de votos por meio do uso de "palavras mágicas", circunstância que configura a prática de propaganda eleitoral antecipada. (TSE - AREspEl: 06001780720246260201 ITAPECERICA DA SERRA - SP 060017807, Relator.: Isabel Gallotti, Data de Julgamento: 16/06/2025, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 100, data 18/06/2025)

Ambos os casos sobre expressões interrogativas demonstram que a forma gramatical da frase é irrelevante para a análise do critério, na visão da Corte Superior. O que importa é o que ela comunica ao eleitor no contexto em que foi proferida. Nesse ínterim, uma pergunta, sem imperativo e sem verbo de ação direta, pode constituir pedido explícito de voto quando seu conteúdo equivale a uma solicitação de apoio eleitoral, e o Tribunal a identifica analisando o conteúdo comunicacional da mensagem no conjunto, não as palavras usadas isoladamente. É nesse ponto que o critério linguístico e o critério contextual se fundem, e que o conceito de pedido explícito alcança, nos julgamentos das Eleições 2024, sua formulação mais extensa na jurisprudência do TSE.

4.5 Análise crítica da evolução jurisprudencial e seus reflexos na liberdade de expressão

A trajetória percorrida neste capítulo, do critério tripartite amplo às palavras mágicas, do critério objetivo ao conjunto da obra, e da construção jurisprudencial à positivação normativa, revela uma tensão permanente que não pode ser ignorada. A evolução foi necessária e juridicamente fundamentada, vez que, sem ela, o critério do pedido explícito de voto teria se transformado, com o tempo, em um manual de como fazer campanha antecipada impunemente. Mas esse avanço tem um custo: a previsibilidade do sistema se reduz, e o critério se aproxima de uma análise de contexto que, levada ao extremo, pode recair no juízo de intenção que a reforma de 2015 pretendia eliminar.

Essa tensão, porém, não é ignorada pelo próprio Tribunal. Como Gomes (2024) sintetizou, o só fato de a comunicação ou publicidade apresentar teor político e eleitoral não significa que se encaixe na definição de propaganda eleitoral antecipada e, pois, que seja ilícita. A propaganda antecipada só é ilícita quando há pedido explícito de voto, identificado pela fórmula literal, pelas palavras mágicas ou pelo conjunto da obra. O que vai além disso é pré-campanha lícita, protegida pelo art. 36-A.

A jurisprudência das Eleições 2024 mostrou que o TSE leva a sério o critério. Entre os julgamentos que melhor ilustram esse equilíbrio está o Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 060004064 (Brasil, 2024), de relatoria do Min. Antônio Carlos Ferreira, em que a Corte afastou a propaganda antecipada e reafirmou a exigência de interpretação maximizadora:

> De acordo com caput do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, "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 outros atos, previstos nos incisos desse dispositivo, que podem ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet. De fato, o parágrafo único do art. 3º-A da Res.-TSE nº 23.610/2019, inserido pela Res.-TSE nº 23.732/2024, passou a estabelecer expressamente que "o pedido explícito de voto não se limita ao uso da locução 'vote em', podendo ser inferido de termos e expressões que transmitam o mesmo conteúdo". Ocorre que, consoante a jurisprudência desta Corte, ainda que possa ser extraído das "palavras mágicas" o pedido explícito de voto, "[...] a interpretação não pode esvaziar a literalidade dos inúmeros comportamentos expressamente permitidos durante a pré-campanha pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, cuja interpretação deve-se dar de forma sempre maximizadora, sob pena de criação de um modelo eleitoral em que o prazo oficial de campanha é excessivamente curto e no qual não há margem razoável de apresentação de futuros postulantes em período anterior, com claro comprometimento da competitividade eleitoral e da renovação política". (TSE - AREspEl: 06000406420246190062 SAQUAREMA - RJ 060004064, Relator.: Antonio Carlos Ferreira, Data de Julgamento: 10/12/2024, Data de Publicação: Publicado no Mural - MURAL 262177, data 10/12/2024)

A decisão é o contrapeso necessário para uma análise equilibrada. O mesmo Tribunal que reconheceu o pedido de voto em gestos e perguntas retóricas foi o que afirmou, com igual firmeza, que a interpretação do art. 36-A deve ser sempre maximizadora. Não há contradição nisso. Há o funcionamento natural de um critério jurídico que precisa ser aplicado caso a caso, equilibrando valores constitucionais que não se excluem, mas que tampouco se reconciliam com facilidade.

Também nas Eleições 2024, o Recurso Especial Eleitoral nº 060003511 (Brasil, 2025), de relatoria do Min. André Ramos Tavares, demonstrou com precisão onde o critério encontra seu limite. No caso, o Tribunal afastou a propaganda antecipada ao concluir que a expressão "é esse apoio que eu quero de vocês" configurava pedido de apoio político lícito, e não pedido de voto:

> O conteúdo eleitoral do evento denunciado é patente, sobretudo quando considerado o teor dos discursos proferidos. Nesse sentido, tenho que a alegada ausência de registro quanto à data do encontro se esvazia diante do próprio conteúdo das falas, voltadas ao apoiamento de consabidos pré-candidatos ao pleito eleitoral de 2024. Quanto ao pedido de explícito de voto, tenho que ausente nas falas destacadas. Os interlocutores falam do governo atual, pedem apoio à atual gestora, apresentam os pré-candidatos de sua preferência e reassumem promessas de campanha. Em nenhum momento, no entanto, há pedido explícito de voto ao pré-candidato, ora recorrido, THIAGO SILVA ARAÚJO. Nem mesmo o uso de "palavras mágicas" pode aqui ser cogitado, uma vez que quando VANDERLY pede "apoio", ela o faz para si mesma: "Então bora dar apoio à professora Vanderly. É esse apoio que eu quero de vocês". (TSE - REspEl: 06000351120246100024 ANAPURUS - MA 060003511, Relator.:

André Ramos Tavares, Data de Julgamento: 22/04/2025, Data de Publicação: Diário de Justiça Eletrônico - DJE 62, data 24/04/2025)

O julgamento enfrenta diretamente a linha tênue entre o pedido de apoio político, expressamente lícito pelo §2º do art. 36-A, e o pedido de voto, vedado pelo caput. Mendes (2018) já havia identificado essa distinção ao analisar o dispositivo: o pedido de apoio é ato político; o pedido de voto é ato eleitoral. São categorias formalmente distintas, com regimes jurídicos distintos, e confundi-las importa tanto em punir o que a lei permite quanto em deixar impune o que ela veda. O caso demonstra que o Tribunal distingue com precisão essas categorias, e que a expansão do critério das palavras mágicas não suprimiu essa distinção.

O Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060009423 (Brasil, 2021), já examinado em seção anterior, demonstrou esse mesmo equilíbrio durante a fase das palavras mágicas. Mesmo quando o argumento de palavras mágicas é levantado, o Tribunal não o aceita automaticamente. A mensagem que denota apenas menção à possível candidatura, sem carga semântica suficiente para constituir pedido de voto, permanece no espaço lícito da pré-campanha. O critério é rigoroso, mas não é expansionista sem limites.

A pergunta que essa evolução coloca, nesse sentido, não é se o pedido explícito de voto vai além do "vote em mim", tendo em vista que isso está confirmado pela doutrina, pela jurisprudência e pela própria Resolução nº 23.732/2024 (Brasil, 2024). A pergunta é qual o limite dessa expansão. Neto e Gresta (2018) identificaram com precisão esse ponto de equilíbrio ao afirmar que, na impossibilidade de efetivar uma igualdade substancial da disputa, a liberdade de expressão deve ser prestigiada como direito fundamental que abarca a manifestação política e, especificamente, a manifestação eleitoral.

Os autores recorrem ainda à lição de Dworkin (1978 *apud* Neto; Gresta, 2018) para advertir que a condição para que um direito seja efetivamente fundamental, e não apenas um recurso retórico, é que ele seja capaz de triunfar sobre os argumentos que lhe são contrários em ao menos um caso concreto. Aplicado ao contexto da propaganda antecipada, isso significa que o espaço de pré-campanha lícita não pode ser progressivamente esvaziado pela expansão do critério do pedido explícito sem que a própria reforma de 2015 perca seu sentido.

A resposta que a jurisprudência atual oferece é pragmática: o limite é a interpretação maximizadora do art. 36-A. Enquanto uma expressão puder ser razoavelmente enquadrada como menção à candidatura, exaltação de qualidades pessoais, exposição de plataforma ou posicionamento político, condutas expressamente permitidas pelo art. 36-A, ela está fora do alcance da vedação. O pedido explícito de voto, em qualquer de suas formas, é a exceção punível, ao passo em que a manifestação política legítima é a regra protegida.

Essa distinção importa não apenas para a segurança jurídica dos candidatos, mas para a qualidade do próprio debate democrático. Machado (2002 *apud* Salgado, 2010) é preciso ao identificar que a liberdade de expressão em sentido amplo constitui um instrumento de difusão pluralística do poder, imprescindível a uma ordem constitucional livre e democrática, e é justamente essa função que fica comprometida quando a regulação eleitoral ultrapassa o escopo que a legitima.

Como bem se demonstrou ao longo deste capítulo, o verdadeiro desafio não é saber quando o pedido explícito existe, mas quando a sua ausência ainda é suficiente para que o ato seja lícito. Habermas (1984 *apud* Salgado, 2010) lembra que os direitos de liberdade de expressão devem ser interpretados positivamente como garantias de participação, se é que devem preencher com algum sentido a sua função originária.

No contexto da propaganda eleitoral, essa função originária é a de garantir que o debate político chegue ao eleitor de forma plural, rica e genuína, e não apenas nos quarenta e cinco dias formais de campanha. É nesse espaço, entre a liberdade que a lei protege e o pedido de voto que ela veda, que o TSE continua a construir, eleição a eleição, os limites do conceito central desta monografia.

A trajetória que este capítulo percorreu comprova, pois, o argumento central: o pedido explícito de voto, como critério normativo do sistema de controle da propaganda eleitoral antecipada, é uma categoria jurídica viva, construída pela jurisprudência, ampliada pelas circunstâncias e agora positivada em norma. Não se esgota em uma fórmula, não se resume a uma lista de expressões proibidas e não pode ser compreendido sem o acompanhamento atento de como o Tribunal Superior Eleitoral o foi moldando diante de situações que a lei nunca poderia ter antecipado integralmente. É nessa trajetória, e não na letra fria da norma, que o conceito revela sua real extensão.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a configuração da propaganda eleitoral antecipada no direito eleitoral brasileiro, com enfoque no pedido explícito de voto à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. A partir do percurso desenvolvido ao longo dos quatro capítulos de desenvolvimento, é possível afirmar que esse objetivo foi alcançado.

A hipótese de partida era a de que a jurisprudência do TSE teria consolidado o entendimento de que a configuração da propaganda eleitoral antecipada depende da presença de pedido explícito de voto, entendido como manifestação direta e inequívoca de solicitação de apoio eleitoral. Essa hipótese se confirmou em seu núcleo essencial, porquanto o pedido explícito de voto é, de fato, o critério central do sistema construído pela reforma de 2015 e reafirmado pela jurisprudência ao longo das eleições seguintes. A manifestação política sem esse elemento é, em princípio, pré-campanha lícita, e a Justiça Eleitoral não pode alcançá-la.

Essa confirmação, entretanto, exige uma qualificação importante: o conceito de pedido explícito de voto não permaneceu estático. A análise jurisprudencial demonstrou que o Tribunal Superior Eleitoral atravessou fases distintas e identificáveis na construção desse critério. Primeiro, consolidou o parâmetro objetivo das palavras mágicas, reconhecendo que o pedido de voto pode ser identificado em expressões semanticamente equivalentes à fórmula literal, independentemente do meio de veiculação. Em seguida, passou a admitir que o pedido explícito pode ser extraído do contexto comunicacional completo, avaliando a semelhança entre o ato praticado e os atos típicos do momento oficial de campanha. Essa construção foi positivada pela Resolução nº 23.732/2024, que fixou normativamente o que a jurisprudência havia construído.

Vale registrar que a divisão em fases adotada é um recurso analítico, não uma demarcação rígida que o próprio Tribunal reconhece formalmente. Na prática, os critérios se desenvolveram de forma gradual e não linear, com julgamentos que antecipavam tendências futuras e outros que retomavam parâmetros anteriores. O que existe é um padrão identificável de evolução ao longo dos anos, e é precisamente esse padrão, e não marcos precisos e estanques, que esta pesquisa buscou mapear. Reconhecer isso é também reconhecer que o direito eleitoral, nesse campo, não se constrói por rupturas, mas por acumulação, e que cada eleição acrescenta camadas ao conceito sem necessariamente substituir as anteriores.

A expansão gradual do conceito foi necessária. Sem ela, o critério do pedido explícito tenderia a se tornar progressivamente esvaziável: bastaria ao candidato conhecer as expressões vedadas para fazer campanha antecipada sem incorrer em sanção. Ao mesmo tempo,

essa expansão traz consigo uma tensão real. A identificação do pedido explícito de voto envolve, em grau crescente, juízos contextuais e comunicacionais que tornam o critério menos previsível do que seu enunciado normativo sugere. O que configura propaganda antecipada em uma eleição pode ser analisado de maneira distinta em outra, a depender das circunstâncias fáticas e da forma como a mensagem foi veiculada. Há, portanto, um grau inevitável de subjetividade na aplicação do critério, e esse fato não pode ser ignorado em uma análise honesta do sistema.

Isso não significa que o critério seja arbitrário. Os parâmetros estão positivados, a jurisprudência é copiosa e a exigência de interpretação maximizadora do art. 36-A funciona como freio à expansão irrestrita. Significa, em verdade, que a segurança jurídica que o critério objetivo promete é parcial, vez que protege os casos claros, mas deixa uma zona de incerteza nos casos limítrofes, exatamente onde as disputas eleitorais mais tensas costumam se localizar.

A conclusão central desta pesquisa é que o pedido explícito de voto é uma categoria jurídica que só pode ser compreendida em movimento. Seu significado não está fixado na letra da lei nem em uma lista fechada de expressões, e sim na trajetória de sua construção jurisprudencial, que continuará a se desenvolver a cada novo ciclo eleitoral.

Para pesquisas futuras, identificam-se ao menos três caminhos que guardam relação direta com o que foi desenvolvido neste trabalho. O primeiro diz respeito à propaganda eleitoral negativa antecipada, ou o pedido explícito de não voto. A pesquisa examinou predominantemente o pedido de voto positivo, mas a propaganda negativa antecipada é um campo jurídico ainda em construção pelo Tribunal Superior Eleitoral, com critérios não consolidados na mesma extensão.

O segundo diz respeito aos limites precisos do critério do conjunto da obra. A pesquisa identificou a tensão entre o critério objetivo das palavras mágicas e o critério contextual do conjunto da obra, mas não aprofundou os parâmetros que definem até onde esse segundo critério pode alcançar sem comprometer a segurança jurídica da pré-campanha, questão que, pela sua relevância prática, merece estudo dedicado.

O terceiro, enfim, diz respeito ao impacto da Resolução nº 23.732/2024 sobre as eleições subsequentes. Com o conceito positivado, resta saber como os Tribunais Regionais Eleitorais passaram a aplicá-lo na primeira instância, e se a uniformização normativa produziu uniformização jurisprudencial. São indagações que a presente pesquisa não pôde responder, mas que os dados das próximas eleições permitirão investigar com maior precisão.

Em suma, e à luz de tudo quanto foi analisado, o Direito Eleitoral brasileiro não se limita a aplicar normas estáticas a situações previsíveis. Ele responde, eleição a eleição, a

formas de comunicação política que a lei não poderia ter antecipado integralmente, e é nessa capacidade de resposta que reside tanto a sua força quanto o seu desafio permanente. Compreender como o Tribunal Superior Eleitoral construiu e expandiu o conceito de pedido explícito de voto é, portanto, compreender como o ordenamento eleitoral brasileiro tem se adaptado para continuar cumprindo sua função essencial: garantir que a disputa pelo voto ocorra em condições de igualdade, liberdade e autenticidade. É nessa função, e nos limites que ela impõe e que ela protege, que este trabalho encontrou seu sentido.

REFERÊNCIAS

ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. **A explicitude do pedido de voto na propaganda eleitoral antecipada**. 2022. Disponível em: https://doi.org/10.13140/RG.2.2.32934.40001/1. Acesso em: 12 mar. 2026.

ARAÚJO, Clarice von Oertzen de. **Semiótica do direito**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BERNARDI, Jorge. Uma abordagem sobre a propaganda eleitoral. [S.I.]: **Justiça Eleitoral,** 1992. Disponível em: http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n016-1992-jorge-bernardi. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737compilado.htm. Acesso em: 28 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3°, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis n º 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm#art4. Acesso em: 28 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 21 mar. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento nº 06004897320186100000. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acórdão de: 29 mar. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 63, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/2420512256/inteiro-teor-2420512259. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06000197020246260296. Relator: Min. André Mendonça. Acórdão de: 28 mar. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 48, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/5914867164/inteiro-teor-5914867168. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06000376020246080048. Relator: Min. André Ramos Tavares. Acórdão de: 12 dez. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 262297, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3880302251/inteiro-teor-3880302390. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06000406420246190062. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Acórdão de: 10 dez. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 262177, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3881483084/inteiro-teor-3881483102. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06000613520246060116. Relator: Min. André Mendonça. Acórdão de: 28 mar. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 48, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/5914870857/inteiro-teor-5914870860. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06001780720246260201. Relator: Min. Isabel Gallotti. Acórdão de: 16 jun. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 100, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/5915464117/inteiro-teor-5915464125. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06003405420226130000. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Acórdão de: 16 maio 2023. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 106, Brasília, 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1849352943. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06000646120206160080. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Acórdão de: 06 mai. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2021. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1890011386/inteiro-teor-1890011395. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06005614520246130298. Relator: Min. Floriano de Azevedo Marques. Acórdão de: 21 mai. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 83, Brasília, 2025. Disponível em:

https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/5915355661/inteiro-teor-5915355663. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental na Representação nº 936. Relator: Min. Ari Pargendler. Acórdão de: 12 jun. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2008, v. 01, p. 30. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/917660. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 06027806220186130000. Relator: Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto. Acórdão de: 18 dez. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 53, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1931808326. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral nº 06001864320216140000. Relator: Min. Raul Araújo. Acórdão de: 08 set. 2023. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 189, Brasília, 2023. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1979449357. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 00000293120166190138. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Acórdão de: 01 fev. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2018. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3896802689/inteiro-teor-3896802697. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 06000323720206100108. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Acórdão de: 06 out. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 212, Brasília, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1670588921. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 06000942320206080047. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Acórdão de: 09 set. 2021. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 175, Brasília, 2021. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1931826459. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 26367. Relator: Min. Felix Fischer. Acórdão de: 26 jun. 2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2008, p. 30. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/917681. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 00000126220166080053. Relator: Min. Rosa Weber. Acórdão de: 23 out. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3900228297/inteiro-teor-3900228476. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 00002560320166130198. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de: 29 ago. 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3909397503/inteiro-teor-3909397510. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 06000351120246100024. Relator: Min. André Ramos Tavares. Acórdão de: 22 abr. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 62, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/5914908746/inteiro-teor-5914908752. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 06000411620246250019. Relator: Min. André Mendonça. Acórdão de: 23 nov. 2024. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 261618, Brasília, 2024. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/2875279218/inteiro-teor-2875279219. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 06000507820246250018. Relator: Min. André Mendonça. Acórdão de: 04 fev. 2025. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 11, Brasília, 2025. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3036240507/inteiro-teor-3036240511. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 06002306320176190000. Relator: Min. Sergio Silveira Banhos. Acórdão de: 14 jun. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico** n. 115, Brasília, 2019. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/3889813703/inteiro-teor-3889814452. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 5124. Relator: Min. Luiz Fux. Acórdão de: 18 out. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2016. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/396395292/inteiro-teor-396395297. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 060030120. Relator: Min. Maria Claudia Bucchianeri. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Acórdão de: 19 dez. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1891567337. Acesso em: 20 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a propaganda eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-610-de-18-de-dezembro-de-2019. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.671, de 14 de dezembro de 2021.** Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-671-de-14-de-dezembro-de-2021. Acesso em: 12 mai. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024.** Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Brasília, DF: TSE, 2024. Disponível em:

https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024. Acesso em: 12 mai. 2026.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito eleitoral brasileiro**. 11ª. ed. Bauru: Edipro, 2005.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda eleitoral:** eleições 2014. 12. ed. Curitiba: Juruá, 2014 *apud* MENDES, Anna Paula Oliveira. O novo conceito de propaganda eleitoral antecipada: uma leitura à luz dos princípios da liberdade e da legalidade. **Estudos Eleitorais**, [S. l.], v. 12, n. 3, 2018. Disponível em: https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/11. Acesso em: 16 abr. 2026.

D'ENTRÈVES, Maurizio Passerin. Hannah Arendt and the idea of citizenship. In: MOUFFE, Chantal (Ed.). **Dimensions of radical democracy.** London: Verso, 1992 *apud* SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 mai. 2026.

DIAS, Amanda Pereira Oliveira. A importância da normatização da propaganda eleitoral como forma de defesa do eleitor e combate à disputa desigual. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, 2022. Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/a-importancia-da-normatizacao-da-propaganda-eleitoral-como-forma-de-defesa-do-eleitor-e-combate-a-disputa-desigual/#_ftn1. Acesso em: 12 mar. 2026.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978 *apud* ANDRADE NETO, João; GRESTA, Roberta Maia. O que é propaganda eleitoral antecipada ilícita? 3 filtros para levar a liberdade de expressão a sério. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 106-114, 2018. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/download/155/150/297. Acesso em: 27 mai. 2026.

FILHO, Carlos Neves. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FILHO, Carlos Neves. **Propaganda eleitoral e o princípio da liberdade da propaganda política.** Belo Horizonte: Fórum, 2012 *apud* PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 3, p. 321-344, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/36319266/ARTIGO_Paran%C3%A1_Eleitoral_Princ%C3%ADpio_da_liberdade_da_propaganda_pol%C3%ADtica_propaganda_eleitoral_antecipada_e_o_artigo_36_A_da_Lei_Eleitoral. Acesso em: 13 abr. 2026.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20ª. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 *apud* SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em:

https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 28 mai. 2026.

MACHADO, Jônatas E. M. **Liberdade de expressão:** dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, p. 427 *apud* SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 06 mai. 2026.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2018 *apud* MIGLIO, Melissa Mey Santana. **A propaganda eleitoral antecipada e a manifestação política do eleitorado na internet**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/f2db7215-0954-4bea-92f4-5fe38a8cb4f9. Acesso em: 10 mar. 2026.

MADRUGA, Sidney Pessoa. Propaganda eleitoral. Espécies. Propaganda antecipada. Propaganda na internet. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, jan./jun. 2013. Disponível em: https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/03/Revista-Brasileira-de-Direito-Eleitoral.pdf. Acesso em: 12 mar. 2026.

MENDES, Anna Paula Oliveira. Breves comentários sobre novo conceito de propaganda eleitoral antecipada. **Consultor Jurídico**, São Paulo/SP, 2018. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-16/anna-paula-mendes-conceito-propaganda-eleitoral-antecipada/. Acesso em: 08 mai. 2026.

MENDES, Anna Paula Oliveira. O novo conceito de propaganda eleitoral antecipada: uma leitura à luz dos princípios da liberdade e da legalidade. **Estudos Eleitorais**, [S. l.], v. 12, n. 3, 2018. Disponível em: https://tse.emnuvens.com.br/estudoseleitorais/article/view/11. Acesso em: 15 abr. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: SaraivaJur, 2020, p. 356.

MIGLIO, Melissa Mey Santana. **A propaganda eleitoral antecipada e a manifestação política do eleitorado na internet**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/f2db7215-0954-4bea-92f4-5fe38a8cb4f9. Acesso em: 10 mar. 2026.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007 *apud* SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 06 mai. 2026.

NETO, João Andrade; GRESTA, Roberta Maia. O que é propaganda eleitoral antecipada ilícita? 3 filtros para levar a liberdade de expressão a sério. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 106-114, 2018. Disponível em: https://revista.tre-rj.jus.br/rjed/article/download/155/150/297. Acesso em: 06 mai. 2026.

OSORIO, Aline. **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 194 *apud* BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Representação nº 060030120. Relator: Min. Maria Claudia Bucchianeri. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Acórdão de: 19 dez. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2022. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1891567337. Acesso em: 20 mai. 2026.

PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 3, p. 321-344, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/36319266/ARTIGO_Paran%C3%A1_Eleitoral_Princ%C3%ADpio_da_liberdade_da_propaganda_pol%C3%ADtica_propaganda_eleitoral_antecipada_e_o_artigo_36_A_da_Lei_Eleitoral. Acesso em: 11 mar. 2026.

PEREIRA, Luiz Márcio; MOLINARO, Rodrigo. **Propaganda política:** questões práticas relevantes e temas controvertidos da propaganda eleitoral. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 5.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral**: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal. São Paulo: Atlas, 2008, p. 242.

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

ROLLO, Arthur. A jurisdição eleitoral. **Semestre eleitoral** [Tribunal Regional Eleitoral da Bahia], Salvador, v. 9, n. 1/2, p. 33-40, jan./dez. 2005.

ROLLO, Arthur. A propaganda eleitoral antecipada, com enfoque nas eleições de 2014. **Migalhas**, 4 jun. 2014. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/6/art20140604-03.pdf. Acesso em: 08 mai. 2026.

ROLLO, Arthur. A propaganda eleitoral antecipada. **Revista Democrática**, Cuiabá, v. 5, p. 67-85, 2019. Disponível em: https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/10/revista-democratica-v5.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

ROLLO, Alberto; BRAGA, Enir. **Comentários à Lei n° 9.100, de 1995**. São Paulo: Fiuza, 1996.

SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 11 mar. 2026.

SANT'ANNA, Armando; JUNIOR, Ismael Rocha; GARCIA, Luiz Fernando Dabul. **Propaganda**: teoria, técnica e prática. São Paulo: Cengage Learning, 2016. E-book. ISBN 9788522123964 *apud* MIGLIO, Melissa Mey Santana. **A propaganda eleitoral antecipada e**

a manifestação política do eleitorado na internet. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2023. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/items/f2db7215-0954-4bea-92f4-5fe38a8cb4f9. Acesso em: 28 mai. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

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.

UNITED STATES. Supreme Court. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1. Decided January 30, 1976. Washington, D.C.: Supreme Court of the United States, 1976. Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/. Acesso em: 27 mai. 2026.

VIANNA, Fernando Maurício Pessoa Ramalho. A propaganda eleitoral antecipada e suas especificidades. **Themis: Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará**, Fortaleza, v. 9, n. 1, p. 157-178, 2011. Disponível em: https://revistathemis.tjce.jus.br/index.php/THEMIS/article/view/66/65. Acesso em: 27 mai. 2026.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

ZILIO, Rodrigo López. Limites e vedações da pré-campanha eleitoral conforme a Lei 13.165/15. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 08 set. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-set-08/rodrigo-zilio-limites-vedacoes-pre-campanha-eleitoral/. Acesso em: 14 abr. 2026.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997 *apud* SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral**. 356 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/22321/Tese_Eneida_Desiree_Salgado.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 mai. 2026.