

# PRÉ-CAMPANHA ELEITORAL E LIBERDADE POLÍTICA: ENTRE A NÃO PRESUNÇÃO DE ILICITUDE E A NECESSIDADE DE CRITÉRIOS JURÍDICOS MAIS SOFISTICADOS

PRE-ELECTION CAMPAIGN AND POLITICAL FREEDOM: BETWEEN THE  
NON-PRESUMPTION OF ILLEGALITY AND THE NEED FOR MORE  
SOPHISTICATED LEGAL CRITERIA

Ciências Sociais Aplicadas • 11/05/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/778340379](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/778340379)

Diego Avelino Milhomens Nogueira<sup>1</sup>

Alexandre Orion Reginato<sup>2</sup>

Carlos Ricardo Rodrigues<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente estudo analisa o regime jurídico da pré-campanha eleitoral no Brasil, com enfoque na dupla premissa de que a pré-campanha não pode ser tratada como ilicitude presumida, em razão da centralidade da liberdade de expressão, do pluralismo político e da legalidade estrita, mas que essa proteção não elimina a necessidade de critérios jurídicos mais sofisticados para enfrentar formas contemporâneas de antecipação abusiva da disputa eleitoral, como pedido de voto por equivalência semântica, uso de meios proscritos, desinformação, propaganda negativa fraudulenta e quebra da isonomia. A pesquisa parte da evolução normativa do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, especialmente após as reformas eleitorais que ampliaram as condutas permitidas no período pré-eleitoral, e examina a forma como a doutrina e a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e dos Tribunais Regionais Eleitorais vêm delimitando os atos lícitos e ilícitos na pré-campanha. Adota-se metodologia qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com apoio empírico-analítico, mediante revisão bibliográfica, análise legislativa, exame jurisprudencial e leitura de documentos sobre comunicação política, ambiente digital e estratégias práticas de pré-campanha. Sustenta-se que a pré-campanha, embora juridicamente distinta da campanha oficial, já funciona materialmente como fase de estruturação da candidatura, envolvendo construção de imagem, definição de narrativa, mobilização de apoiadores e circulação estratégica de conteúdo político. Conclui-se que o modelo jurídico vigente, apesar de corretamente afastar a lógica da infração presumida, revela-se insuficiente quando excessivamente centrado na literalidade do pedido de voto, razão pela qual se propõe reconstrução interpretativa mais sensível ao contexto, à intencionalidade, à estrutura de difusão da mensagem e à preservação simultânea da liberdade política, da igualdade de

oportunidades e da integridade democrática do processo eleitoral.

**Palavras-chave:** pré-campanha eleitoral; liberdade política; pedido explícito de voto; propaganda eleitoral antecipada; igualdade de oportunidades.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the legal framework of pre-election campaigning in Brazil, focusing on the dual premise that pre-campaigning cannot be treated as presumed illegality, due to the centrality of freedom of expression, political pluralism, and strict legality, but that this protection does not eliminate the need for more sophisticated legal criteria to address contemporary forms of abusive anticipation of electoral competition, such as soliciting votes based on semantic equivalence, use of prohibited means, disinformation, fraudulent negative propaganda, and breaches of equality. The research begins with the normative evolution of Article 36-A of Law No. 9,504/1997, especially after the electoral reforms that broadened the permitted conduct during the pre-election period, and examines how the doctrine and jurisprudence of the Superior Electoral Court and the Regional Electoral Courts have been defining lawful and unlawful acts in the pre-campaign. A qualitative methodology of a legal-dogmatic nature is adopted, with empirical-analytical support, through bibliographic review, legislative analysis, jurisprudential examination, and reading of documents on political communication, the digital environment, and practical pre-campaign strategies. It is argued that the pre-campaign, although legally distinct from the official campaign, already functions materially as a phase of structuring the candidacy, involving image building, narrative definition, mobilization of supporters, and strategic circulation of political content. It is concluded that the current legal model, despite correctly rejecting the logic of

presumed infringement, proves insufficient when excessively focused on the literalness of the request for votes, which is why an interpretative reconstruction more sensitive to context, intentionality, the structure of message dissemination, and the simultaneous preservation of political freedom, equal opportunities, and the democratic integrity of the electoral process is proposed.

**Keywords:** pre-election campaign; political freedom; explicit request for votes; early electoral propaganda; equal opportunities.

## 1. INTRODUÇÃO

A disciplina jurídica da pré-campanha eleitoral ocupa, atualmente, posição central no Direito Eleitoral brasileiro. Longe de representar simples etapa periférica ou momento juridicamente suspeito por natureza, a pré-campanha consolidou-se como espaço relevante de manifestação política, circulação de ideias, construção de imagem pública e aproximação entre agentes políticos e eleitorado. A evolução normativa do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, especialmente após as reformas eleitorais mais recentes, deslocou o eixo do controle jurídico da propaganda antecipada para a identificação do pedido explícito de voto, afirmando modelo que parte da liberdade política como regra e da restrição como exceção juridicamente qualificada.

Esse deslocamento representou reação importante ao paradigma anterior, no qual a jurisprudência trabalhava com conceito mais amplo de propaganda extemporânea, permitindo intervenção judicial sobre vasta gama de manifestações políticas, promoções pessoais e exposições públicas de pré-candidatos. A reforma buscou conter excessos repressivos, reforçar a legalidade estrita e ampliar a proteção da liberdade de expressão político-eleitoral. Em

consequência, passaram a ser admitidos, com maior clareza, atos como menção à pretensa candidatura, exaltação de qualidades pessoais, participação em entrevistas, debates, encontros, eventos e manifestações em redes sociais, desde que ausente pedido explícito de voto. Sob essa perspectiva, a pré-campanha deixou de poder ser tratada como ilicitude presumida.

Essa conclusão, contudo, não encerra o problema; apenas o reposiciona em bases mais adequadas. A realidade contemporânea da comunicação política demonstra que a influência eleitoral não se desenvolve apenas por meio de pedidos literais de sufrágio. Ao contrário, a formação da vontade do eleitor ocorre, com frequência, por processos indiretos, graduais e contextuais, envolvendo repetição de imagem, construção de identidade política, difusão estratégica em redes sociais, circulação de símbolos, uso de números de urna, jingles, slogans, lives, engajamento em aplicativos de mensagens e, em hipóteses mais graves, desinformação e propaganda negativa por associação fraudulenta. Nesse cenário, a simples afirmação de que a liberdade política prevalece até o aparecimento de pedido explícito de voto mostra-se insuficiente para responder, com a densidade necessária, aos desafios da propaganda eleitoral contemporânea.

É precisamente dessa tensão que emerge o problema central desta pesquisa: como compatibilizar a pré-campanha como espaço legítimo de liberdade política com a necessidade de controle jurídico de formas contemporâneas de antecipação abusiva da disputa eleitoral? A hipótese sustentada ao longo do trabalho é a de que a pré-campanha não pode ser tratada como infração presumida, porque isso violaria a liberdade de expressão, o pluralismo político e a legalidade estrita; ao mesmo tempo, a

proteção da liberdade política não elimina a necessidade de critérios jurídicos mais sofisticados para identificar pedido de voto por equivalência semântica, uso de meios proscritos, desinformação, propaganda negativa fraudulenta e quebra da igualdade de oportunidades. Em outras palavras, o problema não está em reconhecer a liberdade como regra, mas em perceber que o formalismo excessivo do modelo vigente já não é suficiente para captar a complexidade material da comunicação político-eleitoral.

A pesquisa justifica-se por razões dogmáticas, institucionais e democráticas. No plano dogmático, impõe-se releitura crítica do art. 36-A da Lei das Eleições, de sua evolução normativa e de sua interação com os princípios constitucionais da liberdade de expressão, da igualdade de oportunidades, do pluralismo político e da soberania popular. No plano institucional, a questão afeta diretamente a coerência da atuação da Justiça Eleitoral, cuja jurisprudência oscila entre a necessária proteção da liberdade política e a contenção de abusos comunicacionais cada vez mais sofisticados. No plano democrático, o problema é ainda mais sensível, pois a pré-campanha já não se limita à exteriorização genérica de posições políticas: ela funciona, materialmente, como etapa de estruturação da candidatura, consolidação de capital simbólico e influência progressiva sobre o eleitorado.

A originalidade do estudo reside justamente na tentativa de articular, de modo sistemático, quatro dimensões que com frequência aparecem tratadas de forma fragmentada na literatura jurídica: a evolução normativa da propaganda eleitoral antecipada; a construção doutrinária do instituto; a aplicação jurisprudencial dos seus limites; e a dimensão empírica da pré-campanha como fase material da campanha eleitoral. Para tanto, a pesquisa utiliza

legislação, doutrina e jurisprudência, mas também documentos sobre propaganda eleitoral, internet, responsabilidade jurídica, accountability democrática, ameaças da desinformação e estratégias práticas de pré-campanha. Essa base documental permite sustentar que a pré-campanha deve ser compreendida não em chave de ilicitude presumida, mas como fenômeno jurídico, comunicacional e político de elevada complexidade, no qual liberdade e controle precisam ser permanentemente equilibrados.

A metodologia adotada é qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com apoio empírico-analítico. Utilizam-se os métodos dedutivo, para exame da legislação e dos princípios constitucionais aplicáveis; indutivo, para identificação dos padrões construídos pela jurisprudência eleitoral; e analítico-crítico, para confrontar o modelo jurídico vigente com a realidade contemporânea da comunicação política. As técnicas de pesquisa compreendem revisão bibliográfica, análise legislativa, exame de precedentes e leitura de material empírico relacionado à organização estratégica da pré-campanha.

O que se busca, em última análise, é contribuir para leitura mais adequada da pré-campanha eleitoral no Estado Democrático de Direito. A defesa da liberdade política continua sendo pressuposto essencial da ordem constitucional e impede que a manifestação pré-eleitoral seja tratada como infração presumida. Mas essa mesma defesa não pode servir de fundamento para invisibilizar formas sofisticadas de antecipação material da disputa, de manipulação informacional ou de desigualdade estrutural na competição eleitoral. O desafio contemporâneo do Direito Eleitoral consiste precisamente em compatibilizar liberdade, igualdade e integridade democrática em ambiente comunicacional em rápida transformação. É nesse horizonte que a presente pesquisa se insere.

## **2. DEMOCRACIA, PRÉ-CAMPANHA ELEITORAL E LIBERDADE POLÍTICA**

A compreensão jurídica da pré-campanha eleitoral exige, como ponto de partida, a superação de uma leitura intuitiva, mas juridicamente inadequada, segundo a qual toda atuação política anterior ao início formal da campanha deveria ser vista com suspeita ou tratada como infração em estado potencial. Essa percepção, embora historicamente compreensível à luz de modelo mais rígido de contenção da propaganda extemporânea, já não se harmoniza com a conformação normativa vigente nem com a centralidade que a liberdade de expressão ocupa no Estado Democrático de Direito. A pré-campanha, no sistema jurídico atual, não pode ser tomada como ilicitude presumida. Ao contrário, ela constitui espaço constitucionalmente protegido de manifestação política, circulação de ideias, construção de identidade pública e apresentação de projetos, desde que respeitados os limites jurídicos impostos pela ordem eleitoral.

Essa afirmação não decorre de juízo político genérico, mas de leitura sistemática da Constituição e da legislação infraconstitucional. A propaganda político-eleitoral, enquanto manifestação da liberdade de expressão, do pluralismo político e da soberania popular, não se reduz a mero instrumento técnico de captação de sufrágio. Ela representa mecanismo essencial de formação da vontade democrática, de exposição pública de ideias e de mediação entre representantes e representados. Nessa linha, Rogério Gesta Leal demonstra que o processo eleitoral é um dos espaços mais sensíveis de constituição da legitimidade democrática, pois nele se cruzam representação política, expectativas sociais, disputa pelo poder e mecanismos de influência sobre a opinião pública. Em

consequência, o debate sobre propaganda política não pode ser deslocado da própria teoria democrática.

Se assim é, a pré-campanha não pode ser analisada sob lógica de proibição presumida. A presunção adequada, em matéria de manifestação política, deve ser a da liberdade, e não a da infração. A ordem constitucional brasileira protege a livre circulação de ideias, inclusive políticas, e essa proteção alcança a exteriorização de pretensões candidatas, a divulgação de posicionamentos ideológicos, a exaltação de trajetórias pessoais e a participação em debates públicos. Anna Paula Oliveira Mendes sublinha, nesse sentido, que a propaganda político-eleitoral se vincula diretamente aos princípios da liberdade de expressão e da legalidade, não podendo ser comprimida por leituras excessivamente abertas do ilícito eleitoral. A autora mostra que a reforma legislativa de 2015 fortaleceu precisamente esse vetor, ao deslocar o centro do sistema para a vedação do pedido explícito de voto, em vez de permitir repressão ampla de toda promoção política anterior à campanha.

Luiz Eduardo Peccinin reforça essa compreensão ao sustentar que a propaganda política deve ser lida sob o signo da máxima liberdade, ainda que funcionalmente articulada à igualdade de oportunidades. Isso significa que a liberdade de expressão político-eleitoral não é um valor isolado ou absoluto, mas tampouco pode ser comprimida por interpretações que vejam na manifestação pré-eleitoral uma irregularidade presumida. O debate democrático, para ser efetivo, pressupõe que agentes políticos possam apresentar ideias, testar discursos, expor agendas e buscar interlocução com a sociedade antes mesmo do início da campanha formal. Negar isso implicaria empobrecer o espaço público e transformar a Justiça Eleitoral em instância de contenção excessiva do discurso político.

Sustentar que a pré-campanha não pode ser tratada como ilicitude presumida não significa banalizar seus riscos nem defender zona de imunidade ampla à atuação político-eleitoral anterior ao pleito. Significa, isto sim, reconhecer que a legalidade eleitoral contemporânea parte de pressuposto diverso do modelo antigo: a liberdade política é a regra, e a restrição constitui exceção juridicamente qualificada. Em consequência, atos como menção à pretensa candidatura, exaltação de qualidades pessoais, participação em entrevistas, debates, encontros e exposição de posicionamentos políticos não devem ser vistos, por si sós, como indícios suficientes de propaganda ilícita. A ilicitude não pode ser presumida; deve ser demonstrada.

Entretanto, essa primeira premissa não esgota o problema. A proteção da liberdade política na pré-campanha não elimina a necessidade de critérios jurídicos mais sofisticados para enfrentar abusos contemporâneos. Em ambiente comunicacional cada vez mais complexo, a simples afirmação de que a liberdade prevalece até o pedido explícito de voto pode ser insuficiente para captar formas indiretas, contextuais, simbólicas e tecnologicamente mediadas de influência eleitoral. A pré-campanha não é infração presumida; porém, também não é espaço juridicamente neutro, nem terreno livre para operações comunicacionais capazes de distorcer a igualdade da disputa ou manipular a vontade do eleitor.

É nesse ponto que a análise constitucional precisa abandonar soluções binárias. Não se pode optar, de um lado, por uma visão repressiva segundo a qual quase toda visibilidade política pré-eleitoral seria suspeita; nem, de outro, por uma visão ingênua segundo a qual toda manifestação anterior à campanha estaria automaticamente protegida até o exato instante em que alguém

pronunciasse a fórmula “vote em mim”. A realidade democrática contemporânea desafia essa simplificação. Rogério Gesta Leal mostra que a propaganda atual se desenvolve em meio a *fake news*, desinformação, mensagens subliminares, impulsionamento e mecanismos de influência sobre estados emocionais do eleitor. Em tal cenário, a persuasão política já não depende apenas de comandos literais. Ela pode ocorrer por repetição de imagem, associação simbólica, enquadramento narrativo, antagonização do adversário, circulação de signos eleitorais e saturação do espaço digital.

Desse modo, a proteção da pré-campanha como espaço de liberdade política não dispensa o desenvolvimento de ferramentas interpretativas mais refinadas. O reconhecimento da liberdade como regra não pode impedir o enfrentamento de práticas como pedido de voto por equivalência semântica, uso de meios proscritos, propaganda negativa desinformativa e estratégias de antecipação desigual da disputa. A própria evolução jurisprudencial já aponta nessa direção, ao admitir que o pedido explícito não se limita à fórmula literal, podendo ser reconhecido também em expressões semanticamente equivalentes, números de urna, jingles, gestos e combinações simbólicas que, no contexto, revelem claro direcionamento do voto.

Também aqui a doutrina ajuda a evitar extremos. Rodrigo López Zílio esclarece que a pré-campanha possui finalidade eleitoral inequívoca, embora nem sempre apresente conteúdo eleitoral específico. Essa distinção é fundamental, porque permite compreender por que a manifestação política pré-eleitoral é legítima, sem que isso a torne imune a toda forma de controle. A finalidade eleitoral é própria da pré-campanha; o que o sistema

precisa conter não é essa finalidade em si, mas sua conversão em propaganda ilícita por meio de instrumentos incompatíveis com a liberdade equilibrada e com a igualdade de oportunidades.

A igualdade, portanto, retorna como elemento essencial. A liberdade de expressão político-eleitoral só se justifica democraticamente quando compatível com condições minimamente isonômicas de competição. Não basta assegurar que todos possam se manifestar; é preciso evitar que certos agentes, por força de recursos econômicos, visibilidade institucional, domínio das plataformas ou capacidade de difusão em rede, convertam a pré-campanha em mecanismo de vantagem estrutural indevida. Clever Vasconcelos e Marco Silva ajudam a iluminar esse problema ao relacionar campanha eleitoral e accountability, a comunicação política deve servir ao controle democrático, à informação e ao confronto leal de projetos, e não à captura desigual do espaço público.

A internet intensifica ainda mais essa necessidade de sofisticação interpretativa. João Victor Rozatti Longhi demonstra que as redes sociais alteraram profundamente os modos de circulação da comunicação política, rompendo com as categorias tradicionais de emissão, recepção e responsabilidade. Em ambiente digital, o conteúdo se propaga por replicação em cadeia, segmentação de públicos, compartilhamentos cruzados e estruturas híbridas entre o aparentemente privado e o potencialmente massivo. Por isso, o controle jurídico da pré-campanha não pode mais depender apenas de categorias rígidas como “mensagem pública” versus “mensagem privada”, nem de leitura puramente literal do texto postado. É necessário compreender arquitetura de circulação, forma de engajamento, repertório simbólico e impacto comunicacional da mensagem.

Nesse contexto, sustenta, em síntese, duas teses simultâneas e complementares. A primeira é que a pré-campanha, no Estado Democrático de Direito, deve ser reconhecida como espaço legítimo de liberdade política, e não como infração presumida. A segunda é que esse reconhecimento não dispensa, antes exige, um modelo interpretativo mais sofisticado, capaz de enfrentar práticas contemporâneas de influência eleitoral que escapam ao velho esquema do pedido de voto literal. A preservação da liberdade política, para não se converter em alibi para desigualdade, desinformação e abuso comunicacional, precisa ser acompanhada de leitura mais densa do contexto, dos meios utilizados, dos símbolos mobilizados e dos efeitos produzidos sobre a competição eleitoral.

Essas premissas permitem compreender que a tensão entre liberdade e igualdade não é defeito do sistema, mas característica inerente da democracia eleitoral. O problema não está em existir pré-campanha, nem em se admitir ampla manifestação política antes da campanha oficial. O problema está em definir, com critérios adequados, quando essa manifestação deixa de ser exercício legítimo de liberdade para se converter em mecanismo de distorção do pleito. É justamente essa passagem, do espaço protegido da liberdade para o campo juridicamente qualificado da ilicitude, que exigirá, exame da evolução normativa, da construção jurisprudencial e da realidade material da comunicação política contemporânea.

### **3. EVOLUÇÃO NORMATIVA DA PROPAGANDA ELEITORAL E DA PRÉ-CAMPANHA NO BRASIL**

A evolução normativa da propaganda eleitoral no Brasil revela movimento pendular entre contenção e liberdade. Por longo

período, a disciplina jurídica da propaganda esteve estruturada sobre lógica predominantemente restritiva, fundada na ideia de que a antecipação da disputa eleitoral deveria ser rigidamente contida para preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos. Nesse modelo, a atuação política anterior ao marco oficial da campanha era frequentemente tratada sob forte suspeita, e a Justiça Eleitoral, diante de conceitos legais relativamente abertos, assumia papel central na definição do que poderia ou não ser considerado propaganda extemporânea. A legislação buscava assegurar tratamento cronologicamente uniforme aos concorrentes, mas o resultado prático foi, muitas vezes, a ampliação do espaço repressivo sobre manifestações políticas anteriores ao período eleitoral.

Rodrigo López Zílio mostra que a Lei nº 9.504/1997, em sua redação originária, procurou fixar marcos temporais objetivos para a propaganda eleitoral, em substituição à disciplina anterior do Código Eleitoral, que permitia propaganda após a escolha em convenção. O propósito era evitar a chamada “queimada de largada” e assegurar isonomia formal entre os postulantes. A jurisprudência, entretanto, diante da insuficiência de critérios exclusivamente cronológicos, passou a construir conceito material de propaganda antecipada, definindo-a como ato que levava ao conhecimento geral, ainda que de forma dissimulada, a candidatura, a ação política a ser desenvolvida ou razões que induzissem à conclusão de que determinado agente seria o mais apto ao exercício de função pública. Esse conceito, embora funcional para reprimir antecipações ostensivas da campanha, alargou consideravelmente o campo de intervenção judicial.

Luiz Eduardo Peccinin observa que esse conceito jurisprudencial clássico, de feição tripartite, restringia fortemente a liberdade de manifestação política, pois alcançava não apenas pedidos de voto, mas também mensagens de promoção pessoal, discursos de valorização de trajetória pública e referências a projetos futuros. Em vez de partir de uma presunção de liberdade, o sistema operava, na prática, com lógica de suspeição ampliada sobre a comunicação político-eleitoral prévia. Esse quadro gerava insegurança jurídica e permitia que a Justiça Eleitoral fosse chamada a decidir, caso a caso, se determinada fala, entrevista, participação pública ou divulgação de atos configurava propaganda antecipada.

É precisamente contra esse pano de fundo que se deve compreender a inflexão legislativa posterior. A chamada minirreforma eleitoral de 2009, por meio da Lei nº 12.034, representou primeira reação normativa relevante ao protagonismo judicial excessivo na delimitação da propaganda antecipada. O legislador passou a positivar hipóteses de exclusão do ilícito, inserindo o art. 36-A na Lei nº 9.504/1997. Pela nova disciplina, certas condutas passaram a não ser consideradas propaganda antecipada, como a participação de filiados ou pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros e debates, a realização de prévias partidárias e a divulgação de atos parlamentares, desde que respeitados determinados requisitos. Essa mudança não eliminou o controle, mas inaugurou nova lógica: em vez de presumir a ilicitude da manifestação política anterior ao pleito, passou-se a reconhecer espaços expressos de liberdade pré-eleitoral.

Esse movimento se aprofundou com a Lei nº 12.891/2013, que ampliou o rol das situações juridicamente toleradas, inclusive com maior abertura para manifestações em redes sociais e divulgação de

conteúdos político-partidários em ambientes digitais. A progressão legislativa é importante porque mostra que o sistema deixou de encarar a pré-campanha como anomalia a ser reprimida de forma presumida e começou a reconhecê-la como dimensão legítima da vida política. A liberdade de expressão, o pluralismo político e o direito de participação passaram a ocupar lugar mais explícito na conformação normativa da propaganda eleitoral.

A verdadeira ruptura, porém, ocorre com a Lei nº 13.165/2015. Anna Paula Oliveira Mendes sustenta que essa reforma deslocou o sistema para opção legislativa claramente orientada pelas liberdades constitucionais de propaganda, comunicação e expressão. O ponto decisivo foi a nova redação do caput do art. 36-A, ao estabelecer que não configura propaganda eleitoral antecipada a conduta ali descrita, “desde que não envolva pedido explícito de votos”. Além disso, a lei passou a admitir expressamente a menção à pretensão candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos. Com isso, o legislador deixou claro que a simples presença pública de um projeto político, de uma intenção de candidatura ou de uma narrativa pessoal não poderia mais ser automaticamente convertida em ilicitude.

A partir de 2015, o modelo normativo brasileiro deixa de operar sobre a premissa de que a pré-campanha seria, em si, fenômeno juridicamente suspeito. O que passa a ser vedado não é a manifestação política anterior à campanha oficial, mas a sua transposição de determinados limites normativamente qualificados. A liberdade política, portanto, deixa de ser exceção tolerada e se converte em regra. A pré-campanha não é infração presumida. Ela é, ao contrário, espaço legítimo de circulação de ideias, de

apresentação de projetos, de fortalecimento de identidade política e de aproximação entre pré-candidatos e sociedade.

Rodrigo López Zílio formula distinção particularmente útil para compreender essa mudança. Para o autor, a pré-campanha possui finalidade eleitoral inequívoca, ainda que nem toda conduta nela praticada contenha conteúdo eleitoral específico. O conteúdo eleitoral específico se aperfeiçoa com o pedido explícito de voto; a finalidade eleitoral, contudo, é inerente ao próprio fenômeno da pré-campanha. Essa distinção permite sustentar, com precisão, duas premissas. Primeiro, não se pode tratar a pré-campanha como ilicitude presumida, porque a própria lei a reconhece como espaço legítimo de atuação política. Segundo a existência de finalidade eleitoral desde logo evidencia que esse espaço não pode ser compreendido como juridicamente neutro ou desprovido de controle. O desafio normativo não está em negar a legitimidade da pré-campanha, mas em estabelecer critérios mais adequados para identificar quando ela ultrapassa os limites da liberdade protegida.

Anna Paula Oliveira Mendes ajuda a aprofundar esse raciocínio ao observar que a reforma de 2015 reforçou a legalidade estrita, reduzindo o espaço para punições baseadas em desaprovação subjetiva da mensagem política ou em conceitos excessivamente abertos de promoção pessoal. Em sua leitura, o novo modelo admite ampla circulação de manifestações político-eleitorais antes do período oficial, inclusive com tolerância mais ampla à promoção pessoal, desde que ausente pedido explícito de voto. Essa orientação tem mérito inequívoco: evita repressão desproporcional à fala política e dá concretude à liberdade de expressão. Mas a própria autora evidencia a contrapartida do sistema: ao concentrar o ilícito no pedido explícito, surgem zonas de indeterminação quanto a

pedidos implícitos, custos da pré-campanha, atos de grande visibilidade e outras formas indiretas de antecipação da disputa.

É justamente aí que a nova linha argumentativa do trabalho ganha densidade. A evolução normativa brasileira deve ser lida como processo de libertação da pré-campanha em relação ao paradigma da suspeita, mas não como abandono do controle eleitoral. A legalidade contemporânea não autoriza tratar toda manifestação política prévia como irregular; tampouco autoriza concluir que tudo seja permitido até a pronúncia literal de uma fórmula de voto. O deslocamento do sistema para o pedido explícito de voto não elimina a necessidade de critérios jurídicos mais sofisticados para identificar equivalência semântica, uso de meios proscritos, propaganda negativa desinformativa e formas de quebra da isonomia.

Esse ponto se torna ainda mais importante quando se considera a internet e as redes sociais. João Victor Rozatti Longhi demonstra que a digitalização da comunicação política alterou profundamente a circulação do conteúdo eleitoral. Em ambiente de replicação em rede, permanência temporal da mensagem, segmentação de público, uso de *hashtags*, lives, números de urna, símbolos, *jingles* e engajamento contínuo, o problema deixa de ser apenas cronológico. A própria evolução normativa, ao abrir mais espaço para manifestação política nas redes, tornou o sistema mais dependente de critérios interpretativos capazes de captar a diferença entre liberdade legítima e antecipação abusiva da disputa. Assim, o avanço legislativo em favor da liberdade política tornou ainda mais necessária a sofisticação hermenêutica.

Também por isso a evolução normativa não pode ser lida isoladamente da evolução jurisprudencial. Embora a lei tenha concentrado o ilícito no pedido explícito de voto, a jurisprudência passou a desenvolver mecanismos complementares de contenção, como a noção de “palavras mágicas”, a equivalência semântica, o efeito *outdoor*, a vedação a meios proscritos e a repressão a determinadas formas de propaganda negativa ou desinformativa. O dado mais importante, porém, não é apenas o surgimento desses filtros, mas o fato de que eles se tornaram necessários justamente porque o modelo legal não mais opera sob presunção de ilicitude da pré-campanha. A sofisticação jurisprudencial é, em larga medida, consequência da ampliação da liberdade normativa.

Os materiais doutrinários de Alberto Rollo, João Carvalho e Mariângela Tamasso ajudam a completar esse quadro. Ao tratar da propaganda eleitoral e de sua punição, os autores mostram que o sistema sancionatório subsiste, mas foi reorganizado para incidir apenas em hipóteses normativamente mais delimitadas, com destaque para a multa e para a responsabilização do beneficiário mediante prévio conhecimento. Isso evidencia que o legislador não eliminou o controle; apenas o deslocou para um modelo menos abrangente e mais dependente de prova qualificada. A pré-campanha, portanto, deixa de ser tratada como infração presumida, mas continua submetida a balizas jurídicas que precisam ser corretamente interpretadas.

Marina Morais reforça essa conclusão ao indicar que, mesmo após a flexibilização do art. 36-A, subsistem limitações ligadas aos meios empregados, ao impulsionamento, aos suportes materiais da propaganda e aos efeitos concretos sobre a disputa. Isso mostra que o modelo normativo contemporâneo não se esgota na oposição

simplista entre liberdade e repressão. O sistema continua contendo filtros, mas esses filtros se tornaram mais especializados e menos abrangentes, exigindo leitura mais sofisticada por parte do intérprete.

Por fim, a própria prática política demonstra que a evolução normativa foi rapidamente absorvida pelos atores eleitorais. Empiricamente, podem ser afirmar que que consultores e pré-candidatos compreendem claramente o novo desenho legal: sabem que podem iniciar muito antes da campanha oficial a construção de imagem, narrativa, rede de contatos, reputação e presença digital, desde que não ultrapassem certos marcos formais, sobretudo o pedido explícito de voto. Isso confirma duas conclusões simultâneas. A primeira é que a pré-campanha já foi incorporada como espaço legítimo de atuação política. A segunda é que o próprio uso estratégico desse espaço revela a necessidade de critérios mais refinados de aferição do abuso.

Em síntese, a evolução normativa da propaganda eleitoral e da pré-campanha no Brasil pode ser resumida em três movimentos. O primeiro foi o modelo tradicional de contenção ampla da propaganda extemporânea, fundado em conceito jurisprudencial expansivo e em forte suspeição sobre a atuação pré-eleitoral. O segundo foi a reação legislativa que passou a positivar hipóteses de não configuração do ilícito e a reduzir a dependência do conceito judicial aberto. O terceiro, e mais importante, foi a centralização do sistema na exigência de pedido explícito de voto, especialmente após a Lei nº 13.165/2015, com consequente afirmação da pré-campanha como espaço legítimo de liberdade política.

A consequência teórica desse percurso é clara: a pré-campanha não pode mais ser lida como ilicitude presumida. A consequência prática, contudo, é igualmente importante: exatamente porque a liberdade passou a ser a regra, o sistema precisa desenvolver instrumentos mais qualificados para enfrentar formas sofisticadas de antecipação abusiva da disputa.

#### **4. LIMITES JURÍDICOS DA PRÉ-CAMPANHA ELEITORAL**

Se a evolução normativa da propaganda eleitoral conduziu à superação do paradigma da suspeita generalizada sobre a atuação política anterior à campanha oficial, o problema seguinte consiste em delimitar, com maior precisão, os contornos jurídicos da pré-campanha. Em termos centrais, a questão não é mais saber se a pré-campanha é, em si, admissível. Isso já foi respondido pela própria legislação e pela evolução da jurisprudência: a pré-campanha é lícita como espaço de liberdade política. O verdadeiro desafio está em definir quando essa liberdade permanece dentro dos marcos constitucionalmente protegidos e quando ultrapassa os limites do regime jurídico eleitoral, convertendo-se em propaganda antecipada ilícita, uso indevido de meios proscritos, quebra da igualdade de oportunidades ou desinformação eleitoralmente relevante.

Esse ponto precisa ser afirmado desde o início: os limites jurídicos da pré-campanha não podem ser construídos sobre a ideia de infração presumida. A leitura compatível com o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 é a de que a manifestação política anterior ao período oficial de campanha goza de proteção jurídica, e que a intervenção da Justiça Eleitoral deve ocorrer somente diante da presença de elementos normativamente qualificados. Em outras palavras, o espaço pré-

eleitoral não é juridicamente neutro, mas tampouco é espaço de suspeição automática. A regra continua sendo a liberdade; a restrição exige fundamentação qualificada.

Rodrigo López Zílio oferece formulação especialmente útil para essa compreensão ao destacar que a pré-campanha possui finalidade eleitoral inequívoca, embora nem sempre veicule conteúdo eleitoral específico. Essa distinção é decisiva porque impede dois erros opostos. O primeiro seria tratar a pré-campanha como se fosse fase desprovida de intenção eleitoral. O segundo, igualmente inadequado, seria concluir que, por possuir finalidade eleitoral, toda atuação pré-eleitoral já deveria ser tratada como propaganda ilícita. O autor demonstra que a finalidade eleitoral é inerente à pré-campanha; o que a lei restringe não é essa finalidade em si, mas determinadas formas juridicamente qualificadas de sua exteriorização.

No plano positivo, o ponto de partida permanece sendo o art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. O dispositivo admite, entre outras condutas, menção à pretensa candidatura, exaltação de qualidades pessoais, participação em entrevistas, programas, encontros, debates e manifestações sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais, desde que não haja pedido explícito de voto. A estrutura normativa é reveladora: a lei parte da permissão e não da proibição. Isso confirma a primeira premissa deste trabalho, a de que a pré-campanha não é ilicitude presumida. A liberdade política constitui o ponto de partida do sistema.

Anna Paula Oliveira Mendes observa que a reforma de 2015 reforçou precisamente essa lógica ao deslocar o foco do controle da promoção pessoal para o controle do pedido expresso de sufrágio. O

novo modelo, segundo a autora, admite circulação muito mais ampla de manifestações político-eleitorais, inclusive com valorização da legalidade estrita e da liberdade de expressão. Esse quadro é relevante porque demonstra que a simples presença pública do pré-candidato, a exposição de sua trajetória, o anúncio de seus projetos ou a exteriorização de sua intenção de disputar o pleito não podem ser automaticamente enquadrados como propaganda irregular.

Mas essa conclusão não dispensa a segunda premissa do trabalho: a liberdade política pré-eleitoral, embora seja a regra, não elimina a necessidade de critérios jurídicos mais sofisticados. Isso se deve ao fato de que a comunicação política contemporânea não se organiza apenas em torno da fórmula literal do pedido de voto. A influência eleitoral pode ocorrer por signos, símbolos, números, *jingles*, gestos, enquadramentos visuais, repetição narrativa, desinformação e estratégias de circulação em rede. Assim, os limites jurídicos da pré-campanha precisam ser lidos de forma mais densa do que simples oposição entre “pedido explícito” e “ausência de pedido”.

O primeiro grande limite jurídico da pré-campanha continua sendo o pedido explícito de voto. A centralidade desse critério não pode ser negada, pois ela decorre diretamente do texto legal e foi reiteradamente consolidada pela jurisprudência. Todavia, o próprio desenvolvimento jurisprudencial mostra que o pedido explícito não pode ser reduzido a uma leitura puramente literal. A noção de “palavras mágicas” surgiu justamente para enfrentar tentativas de contornar a vedação legal por meio de expressões semanticamente equivalentes à solicitação direta de sufrágio. Marina Morais, ao sistematizar a propaganda extemporânea, demonstra que o pedido explícito de voto pode ser reconhecido não apenas quando alguém diz “vote em mim”, mas também quando emprega fórmulas ou

sinais que, no contexto, desempenham idêntica função comunicacional.

Esse desenvolvimento é importante porque impede que o modelo seja capturado por formalismo ingênuo. Se a lei exige pedido explícito, isso não significa que apenas a fórmula sacramental de voto possa ser considerada ilícita. A própria jurisprudência, ao admitir equivalência semântica, reconhece que a explicitude pode residir no sentido e não apenas na literalidade. Por isso, combinações entre apoio verbal, número de urna, gesto manual, *jingle*, *slogan* e contexto eleitoral podem, em determinados casos, ultrapassar a mera promoção pessoal e configurar propaganda antecipada. O ponto decisivo é que a intervenção judicial, nesses casos, não se funda em presunção de ilicitude da pré-campanha, mas na demonstração de que a linguagem empregada já comunica, de forma inequívoca, comando eleitoral equivalente ao pedido de voto.

Por outro lado, essa mesma lógica exige contenção interpretativa. Nem toda expressão de engajamento político pode ser convertida em pedido de voto. No Recurso eleitoral nº 0600054-67.2020.6.09.0094 do TRE-GO, é expressivo ao afastar a ilicitude de expressões genéricas como “vamos juntos”, “vamos continuar” ou “vamos fazer”, entendendo que tais fórmulas, isoladamente, não denotam pedido explícito. O julgado é importante porque evidencia a preocupação jurisprudencial em não transformar o critério do pedido por equivalência semântica em porta aberta para retorno do antigo modelo repressivo amplo. Em outras palavras, o desafio não é negar a equivalência semântica, mas impedir que ela seja manejada de forma arbitrária. A leitura contextual deve servir para capturar a

sofisticação da comunicação política, não para restaurar suspeição generalizada sobre toda manifestação pré-eleitoral.

O segundo limite jurídico da pré-campanha refere-se aos meios proscritos. Aqui a lógica é diversa. Mesmo na ausência de pedido explícito, certos meios de divulgação permanecem incompatíveis com a ordem eleitoral porque produzem agressão visual, econômica ou competitiva ao ambiente da disputa. A doutrina de Rollo, Carvalho e Tamaso, assim como a sistematização de Marina Morais, mostra que a propaganda eleitoral não é regulada apenas por seu conteúdo verbal, mas também pelos suportes e formas concretas de difusão. Por isso, *outdoor*, efeito *outdoor*, distribuição de camisetas padronizadas, estruturas de propaganda visual de grande impacto e outros mecanismos equivalentes permanecem vedados na pré-campanha, justamente porque sua utilização antecipada rompe a lógica de isonomia e projeta vantagem competitiva indevida.

Esse ponto é fundamental para afastar leitura simplista segundo a qual, ausente pedido explícito, tudo seria permitido. Não é assim. A liberdade política não protege o uso de meios que o próprio ordenamento considera incompatíveis com a igualdade da disputa. Isso mostra que o sistema brasileiro já contém, ao lado do pedido explícito de voto, um segundo filtro: a proibição de certos suportes e estruturas promocionais. A sofisticação interpretativa de que o trabalho trata não é invenção externa à ordem jurídica; ela já está latente no próprio sistema, ainda que nem sempre plenamente desenvolvida.

O terceiro limite jurídico da pré-campanha está na quebra da isonomia entre candidatos, mesmo sem pedido explícito. Esse é um ponto particularmente sensível, porque revela que o Direito Eleitoral

não protege apenas a literalidade da mensagem, mas também as condições materiais da disputa. Há situações em que o problema não está em comando verbal de voto, mas na estrutura do ato político-eleitoral: carreatas, bandeiraços, mobilizações com estética de comício, distribuição de material padronizado, exposição visual massiva e eventos que, embora travestidos de manifestação pré-eleitoral, já se assemelham materialmente à campanha oficial.

Nesse aspecto, a igualdade funciona como cláusula corretiva da liberdade. A pré-campanha não é infração presumida, mas também não pode ser instrumentalizada de modo a produzir corrida eleitoral desigual antes do marco formal da campanha. Clever Vasconcelos e Marco Silva ajudam a compreender esse ponto ao relacionar campanha e *accountability*: a legitimidade democrática da disputa depende não apenas da existência de liberdade comunicativa, mas também de condições minimamente equilibradas de competição. Se determinados agentes transformam a pré-campanha em mecanismo de consolidação antecipada de vantagem estrutural, a igualdade eleitoral passa a exigir resposta jurídica.

O quarto limite jurídico da pré-campanha envolve a propaganda negativa e a desinformação. Aqui a sofisticação interpretativa se torna ainda mais necessária. No Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 0000040-51.2016.6.18.0053 – TSE afastou a configuração de propaganda antecipada negativa quando presentes apenas críticas políticas veementes reafirma a posição preferencial da liberdade de expressão. Isso é coerente com a primeira premissa do trabalho: o debate político, inclusive duro, não pode ser tratado como infração presumida. A crítica a adversários, o dissenso e a disputa de narrativas são inerentes à democracia e não devem, por si sós, atrair censura ou sanção eleitoral.

Entretanto, a proteção da liberdade crítica não significa tolerância irrestrita a desinformação, manipulação visual, associação fraudulenta de imagens ou construção deliberada de percepção enganosa sobre o adversário. Rogério Gesta Leal demonstra que a propaganda contemporânea se vale de *fake news*, enquadramentos emocionais, mensagens subliminares e modulação cognitiva do eleitorado. Isso exige que o intérprete abandone a falsa dicotomia entre crítica legítima e ofensa frontal à honra, reconhecendo um campo intermediário de propaganda negativa materialmente relevante, em que a mensagem, sem insulto direto, opera por falsificação de contexto, associação indevida ou indução enganosa.

Por isso, a tutela jurídica da pré-campanha deve proteger a crítica política, mas não pode ser cega a práticas de desinformação eleitoralmente orientadas. Mais uma vez, a solução não está em presumir a ilicitude da crítica pré-eleitoral, mas em exigir critérios mais sofisticados para distinguir controvérsia política legítima de propaganda negativa desinformativa com potencial de distorção da disputa.

O quinto limite jurídico da pré-campanha está relacionado à comunicação digital e à falsa oposição entre público e privado. A jurisprudência que trata mensagens em grupos de *WhatsApp* como comunicação restrita revela preocupação legítima com a preservação da esfera privada de manifestação política. Contudo, como demonstra João Victor Rozatti Longhi, a lógica em rede esvazia a rigidez dessa distinção. Conteúdos aparentemente privados podem ser replicados em escala ampla, capturados por *prints*, retransmitidos em múltiplos grupos, transformados em *reels*, *lives* ou postagens abertas e circular com enorme velocidade. A consequência é que o critério abstrato do ambiente “restrito” já não

basta, por si só, para medir o potencial eleitoral de determinada mensagem.

Isso exige abordagem jurídica orientada por circulação efetiva, estrutura de difusão e impacto potencial, e não apenas pelo rótulo tecnológico da aplicação utilizada. A comunicação digital tornou a análise mais complexa: não basta perguntar se a mensagem nasceu em grupo fechado; é preciso indagar se sua arquitetura de circulação a converte em instrumento relevante de mobilização, persuasão ou desinformação eleitoral.

A pré-campanha, na prática, é usada para organizar presença digital, testar narrativas, ajustar linguagem, reunir apoiadores, captar contatos e formar redes de engajamento. Isso significa que a liberdade política pré-eleitoral já é explorada de forma altamente estratégica. A consequência teórica é evidente: o intérprete não pode continuar lidando com a pré-campanha como se fosse simples manifestação política espontânea, nem pode tratá-la como infração presumida. É preciso reconhecê-la como espaço legítimo de atuação político-eleitoral, mas também como campo em que se organizam, de forma cada vez mais sofisticada, estratégias de influência e vantagem competitiva.

Assim, pode ser formular em termos objetivos, que os limites jurídicos da pré-campanha não derivam de uma lógica de proibição geral, mas de uma combinação de filtros normativos e interpretativos: pedido explícito de voto, inclusive por equivalência semântica; vedação de meios proscritos; contenção de atos que rompam a igualdade de oportunidades; repressão a desinformação e propaganda negativa fraudulenta; e análise contextual da circulação digital. Esses filtros mostram que a pré-campanha não é

ilicitude presumida, mas também demonstram que a simples afirmação da liberdade como regra não basta para resolver os desafios contemporâneos da propaganda eleitoral.

## **5. PRÉ-CAMPANHA COMO FASE MATERIAL DA CAMPANHA ELEITORAL**

A principal consequência prática da evolução normativa examinada nos capítulos anteriores é a transformação da pré-campanha em fase material da campanha eleitoral. Esse ponto é decisivo para a compreensão do problema central da pesquisa. Se, de um lado, a ordem jurídica contemporânea já não autoriza tratar a pré-campanha como ilicitude presumida, de outro, também não é mais possível descrevê-la como momento politicamente neutro, juridicamente irrelevante ou meramente preparatório em sentido fraco. A pré-campanha tornou-se etapa real de estruturação da disputa eleitoral. O que a diferencia da campanha oficial não é a inexistência de função eleitoral, mas a ausência, em tese, de certos elementos jurídicos qualificadores, sobretudo o pedido explícito de voto e o emprego de meios inequivocamente vedados.

Esse deslocamento precisa ser compreendido com precisão. Afirmar que a pré-campanha é fase material da campanha não significa negar a distinção normativa entre os dois momentos. A campanha formal continua sendo aquela definida pela legislação eleitoral, com marco temporal específico, disciplina própria de propaganda, arrecadação, gastos, prestação de contas e controle mais intenso da Justiça Eleitoral. A campanha material, porém, consiste no processo efetivo de construção da candidatura, de consolidação da imagem pública, de formação de vínculos políticos, de teste de narrativas e de produção gradual de capital eleitoral. É justamente essa

dimensão material que, hoje, se desenvolve de maneira intensa no período da pré-campanha.

Rodrigo López Zílio oferece a chave conceitual mais importante para essa compreensão ao distinguir finalidade eleitoral e conteúdo eleitoral específico. Para o autor, a pré-campanha possui finalidade eleitoral inequívoca, ainda que não contenha, necessariamente, pedido explícito de voto ou outro elemento que a transforme, desde logo, em propaganda eleitoral ilícita. Essa distinção é central para a tese do trabalho. Ela permite afirmar simultaneamente que a pré-campanha é legítima, porque protegida pela liberdade política, e que ela é materialmente eleitoral, porque orientada à preparação e à viabilização da futura candidatura. Em outros termos, a pré-campanha não é infração presumida, mas tampouco é espaço desprovido de intencionalidade eleitoral.

Anna Paula Oliveira Mendes reforça essa leitura ao demonstrar que a reforma de 2015 alargou significativamente as hipóteses de atuação pré-eleitoral permitida. Ao admitir menção à pretensa candidatura, exaltação de qualidades pessoais, participação em entrevistas, debates, eventos e manifestações em redes sociais, o legislador não apenas ampliou a liberdade política: ele também reconheceu, de forma implícita, que a construção pública da candidatura poderia começar antes da campanha oficial. Em consequência, a pré-campanha deixou de ser apenas período negativo, um “ainda não campanha”, para assumir função positiva na formação da viabilidade eleitoral.

Essa transformação normativa só pode ser plenamente compreendida quando articulada à prática política contemporânea. É orientado ao futuro candidato a escolher partido, calcular

viabilidade eleitoral, definir mensagem, identificar públicos, testar linguagem, construir reputação, produzir conteúdo, captar contatos, organizar apoiadores e fortalecer sua presença digital antes do período oficial de propaganda. Não se trata de orientação abstrata sobre participação política; trata-se de verdadeiro manual de preparação da disputa eleitoral.

Assim, a pré-campanha não pode ser reduzida a simples manifestação política espontânea. Ela é planejada, estratégica, segmentada e testada. O pré-candidato não utiliza esse período apenas para expressar opiniões: ele o utiliza para construir imagem, medir aderência social, selecionar temas, consolidar base de apoio e preparar, em linguagem profissional, o terreno da futura campanha formal. Isso confirma que a disputa pelo eleitorado se inicia antes do marco oficial da propaganda, ainda que sob regime jurídico distinto.

A noção de fase material da campanha também se esclarece quando se analisa a comunicação digital. João Victor Rozatti Longhi demonstra que a internet e as redes sociais alteraram profundamente a temporalidade da comunicação política. Diferentemente dos meios clássicos, que dependiam de janelas formais mais rigidamente delimitadas, o ambiente digital permite presença contínua, produção constante de conteúdo, segmentação de públicos, interação instantânea e permanência temporal da mensagem. O efeito é claro: a formação da vontade do eleitor deixa de depender exclusivamente do período oficial de propaganda e passa a se desenvolver de forma escalonada, permanente e distribuída. A pré-campanha digital, nesse cenário, torna-se ainda mais materialmente densa do que a pré-campanha nos modelos comunicacionais tradicionais.

Essa observação é essencial para evitar equívoco recorrente. Reconhecer a pré-campanha como fase material da campanha não significa afirmar que toda presença digital do agente político constitui propaganda eleitoral ilícita. Ao contrário, parte-se da premissa de que a pré-campanha não pode ser tratada como infração presumida. O ponto é outro. O que se sustenta é que a função efetiva da pré-campanha, na prática política contemporânea, é de organização da candidatura e de influência progressiva sobre o eleitorado. Essa realidade precisa ser reconhecida para que o direito possa interpretá-la adequadamente.

Clever Vasconcelos e Marco Silva contribuem para essa análise ao relacionar campanha eleitoral e *accountability*. Se a campanha é momento de responsabilização democrática, de apresentação pública de agendas e de confronto entre projetos, então a fase em que essas agendas começam a ser construídas, testadas e difundidas já possui relevância institucional. A pré-campanha, nessa perspectiva, não é mera etapa psicológica do candidato, mas momento de formação antecipada da *accountability* eleitoral. Nela se definem os temas que serão atribuídos à candidatura, a identidade do agente político, seus públicos prioritários, seus marcadores simbólicos e sua inserção estratégica no debate público.

A propaganda contemporânea reforça essa percepção. Rogério Gesta Leal mostra que a influência política atual se dá por circuitos emocionais, enquadramentos narrativos, repetição de signos, modulação de estados mentais e, em certos contextos, desinformação e propaganda subliminar. Isso significa que o convencimento eleitoral não depende apenas de apelo direto ao voto. O eleitor pode ser progressivamente conduzido a preferências, rejeições e identificações antes mesmo de se deparar com qualquer

comando literal de sufrágio. A campanha material, assim, se constrói em processo contínuo de familiarização, associação simbólica e organização do imaginário político do eleitorado.

É aconselhado ao pré-candidato testar temas, observar reações do público, adaptar sua linguagem, criar ações presenciais e digitais, captar contatos por *QR code* e *WhatsApp*, reunir os apoiadores mais próximos e ampliar gradualmente sua rede. Em termos políticos, isso significa que a candidatura já está sendo estruturada. Em termos jurídicos, significa que a pré-campanha atua como laboratório da campanha formal. O candidato chega ao período oficial não para começar a se apresentar, mas para intensificar uma presença já construída, uma narrativa já calibrada e uma rede já parcialmente consolidada.

Esse cenário tem repercussão direta sobre a igualdade de oportunidades. Se a pré-campanha é fase material da campanha, então assimetrias de recursos, visibilidade, acesso às plataformas, estrutura comunicacional, profissionalização das equipes e capacidade de mobilização começam a produzir efeitos eleitorais antes do início formal do pleito. Quem dispõe de maior máquina de comunicação, mais capital simbólico, maior presença institucional ou melhor domínio das redes chega à campanha oficial em posição vantajosa. O problema, portanto, não é apenas temporal. É distributivo. A pré-campanha, embora juridicamente aberta a todos, é materialmente explorada de forma desigual. E essa desigualdade se acumula.

Essa constatação é importante porque impede tanto a romantização quanto a criminalização indiscriminada da pré-campanha. Não se trata de afirmar que a liberdade pré-eleitoral

deveria ser suprimida para impedir vantagens iniciais. Isso seria incompatível com a Constituição, com a evolução do art. 36-A e com a própria premissa democrática do trabalho. O que se afirma é que reconhecer a pré-campanha como fase material da campanha permite avaliar com maior realismo os efeitos da liberdade política sobre a igualdade da disputa. A liberdade continua sendo regra, mas seus efeitos sobre a distribuição de visibilidade, influência e mobilização não podem ser ignorados.

É nesse ponto que o sistema atual revela sua principal fragilidade. Ao aceitar, corretamente, a pré-campanha como espaço de liberdade política, o direito nem sempre dispõe de instrumentos interpretativos suficientes para lidar com o fato de que essa liberdade já está sendo usada, materialmente, como campanha. A mera ausência de pedido explícito de voto não neutraliza a intensidade eleitoral das práticas desenvolvidas nesse período. A presença contínua em redes, a repetição de signos, a consolidação de imagem, o uso estratégico da narrativa e a mobilização de bases sociais já produzem efeitos eleitorais concretos. A dificuldade está em que o modelo jurídico foi desenhado para controlar melhor a campanha formal do que a campanha material.

A doutrina de Rollo, Carvalho e Tamasso sobre punição e responsabilização do beneficiário evidencia outro aspecto desse problema. O sistema sancionatório da propaganda antecipada foi estruturado para reprimir excessos mais identificáveis, como pedido explícito de voto, uso de *outdoor* ou outros meios proscritos. Contudo, quando a campanha material opera por construção gradual de reputação, difusão indireta, circulação em rede e engajamento orgânico ou semicontrolado, a prova do ilícito e da responsabilidade torna-se muito mais difícil. Em outras palavras,

quanto mais sofisticada e contemporânea a estratégia, mais limitada tende a ser a resposta do modelo jurídico tradicional.

Do mesmo modo, os “aspectos gerais” da propaganda eleitoral trabalhados por Rollo, Carvalho e Tamasso reforçam que a essência do instituto sempre foi a aproximação persuasiva entre candidato e eleitor. O que mudou, na contemporaneidade, foi a forma dessa aproximação. Hoje, ela se dá antes, de forma mais difusa, mais emocional, mais segmentada e menos dependente de comandos literais. A pré-campanha, portanto, não representa negação da campanha; ela representa seu prolongamento antecipado em chave juridicamente permitida, mas materialmente decisiva.

A síntese, do presente, pode ser formulada com clareza: a pré-campanha deve ser reconhecida como fase material da campanha eleitoral, porque nela já se estruturam candidaturas, narrativas, reputações, redes de apoio, públicos estratégicos e mecanismos de influência sobre o eleitorado. Esse reconhecimento não autoriza tratá-la como infração presumida, pois a liberdade política continua sendo a regra. Mas também impede qualquer leitura ingênua segundo a qual a ausência de pedido explícito de voto tornaria o período politicamente neutro ou juridicamente irrelevante. A pré-campanha é espaço legítimo de liberdade, mas também é etapa real da disputa.

É precisamente dessa constatação que decorre o passo seguinte da pesquisa. Se a pré-campanha já funciona materialmente como campanha, então se torna inevitável examinar criticamente as insuficiências do modelo jurídico atual. O próximo capítulo tratará justamente dessas limitações, demonstrando por que o formalismo do pedido explícito, a fragilidade da distinção entre público e privado

no ambiente digital e a dificuldade de controle da propaganda simbólica e desinformativa tornam necessária uma reconstrução interpretativa mais sofisticada do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997.

## **6. LIMITAÇÕES DO MODELO JURÍDICO ATUAL**

A crítica ao modelo jurídico contemporâneo da pré-campanha eleitoral deve partir de uma premissa inegociável: a reforma legislativa, especialmente após a Lei nº 13.165/2015, representou avanço democrático ao afastar a lógica segundo a qual a atuação política anterior ao período oficial de campanha deveria ser tratada como suspeita por natureza. O art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 não instituiu tolerância excepcional; instituiu, em verdade, um regime jurídico de liberdade política qualificada, no qual a manifestação pré-eleitoral é, em regra, legítima, desde que não ultrapasse limites normativamente definidos. Por isso, qualquer crítica ao modelo atual precisa ser formulada sem nostalgia do paradigma anterior, marcado por repressão mais ampla da propaganda extemporânea e por forte protagonismo judicial na contenção do discurso político. Mendes demonstra que a reforma de 2015 deslocou o centro do sistema para a legalidade estrita e para a proteção da liberdade, reduzindo o espaço de repressão baseado em conceitos excessivamente abertos de promoção pessoal e propaganda antecipada. Peccinin, no mesmo sentido, aponta que o modelo anterior favorecia excessiva dependência da interpretação judicial e produzia insegurança incompatível com a máxima liberdade da propaganda política.

É precisamente por isso que as limitações do modelo atual não podem ser formuladas como argumento em favor de maior compressão da pré-campanha. O problema contemporâneo não

está em a ordem jurídica proteger demasiadamente a liberdade política, mas em ainda não possuir, em todos os planos, instrumentos institucionais suficientemente qualificados para distinguir, com precisão, o exercício legítimo dessa liberdade das práticas efetivamente abusivas. A pré-campanha continua sendo manifestação da liberdade de expressão, do pluralismo político e da soberania popular, razão pela qual não pode ser reconduzida, por via doutrinária ou jurisprudencial, à condição de infração presumida. Zílio é claro ao afirmar que a pré-campanha possui finalidade eleitoral inequívoca sem que isso, por si só, autorize sua criminalização jurídica ou sua assimilação automática à propaganda ilícita. Em sua formulação, a liberdade política no período pré-eleitoral constitui dado da democracia, e não anomalia a ser contida.

Nessa perspectiva, uma das limitações do modelo atual está menos na liberdade assegurada pelo art. 36-A e mais na persistência, em parte da doutrina e da jurisprudência, de uma cultura interpretativa ainda vinculada ao paradigma restritivo anterior à reforma. Em certos contextos, a pré-campanha continua a ser analisada com desconfiança estrutural, como se a ampliação da liberdade trazida pelo legislador devesse ser lida restritivamente para preservar a lógica pretérita de controle. Essa postura é problemática porque esvazia, por via hermenêutica, a opção normativa expressa do legislador. Mendes critica justamente esse risco ao mostrar que, após 2015, não se sustenta mais leitura que reconduza, por construção interpretativa, a promoção política legítima ao campo genérico da propaganda extemporânea. Quando isso ocorre, o intérprete deixa de aplicar o art. 36-A como cláusula de liberdade e passa a tratá-lo como exceção tolerada num sistema ainda dominado pela suspeita.

Essa crítica deve alcançar também decisões judiciais que, embora formalmente apoiadas na defesa da lisura do pleito, terminam por restringir excessivamente a pré-campanha e reduzir o espaço da liberdade política. O problema não está na repressão de pedidos explícitos de voto, meios proscritos ou fraude informacional comprovada. O problema surge quando a jurisprudência, em nome de uma leitura demasiadamente expansiva do contexto, passa a atribuir ilicitude a manifestações que poderiam, e deveriam, ser absorvidas pela liberdade pré-eleitoral assegurada em lei. É claro que a equivalência semântica e a análise contextual são mecanismos legítimos; o que se critica é seu uso sem contenção metodológica, capaz de reintroduzir, sob nova linguagem, o modelo anterior à reforma. O risco é transformar qualquer linguagem de engajamento, qualquer associação simbólica ou qualquer intensificação discursiva em indício suficiente de propaganda irregular. Isso deslocaria novamente a pré-campanha do campo da liberdade para o campo da suspeição, em frontal descompasso com o sentido do art. 36-A. Morais reconhece a relevância das “palavras mágicas”, mas sua sistematização não autoriza leitura automática ou dissociada do contexto global da comunicação. O precedente do TRE-GO (*Recurso eleitoral n. 0600054-67.2020.6.09.009*), ao afastar a ilicitude de expressões genéricas como “vamos juntos” e “vamos continuar”, é importante justamente porque evita que a equivalência semântica se converta em instrumento de ampliação arbitrária da repressão.

Também merece crítica a visão teórica que, diante da sofisticação da propaganda contemporânea, conclui pela necessidade de endurecimento generalizado do controle sobre a pré-campanha. Essa posição parte de preocupação legítima com a integridade informacional do pleito e com a igualdade da disputa, mas incorre

em erro de base quando supõe que o remédio para a complexidade do ambiente digital deva ser a redução do espaço da liberdade política. A democracia constitucional não se fortalece pela conversão do discurso político em atividade permanentemente vigiada. Ao contrário, o fortalecimento democrático exige que a liberdade permaneça como regra e que a repressão recaia apenas sobre condutas efetivamente abusivas, demonstradas com rigor e interpretadas restritivamente. Leal alerta para os riscos contemporâneos da desinformação e da manipulação simbólica, mas isso não autoriza substituir a liberdade pela presunção de abuso; autoriza, isto sim, aperfeiçoar a resposta institucional a práticas concretas de fraude informacional e manipulação qualificada.

Outra limitação importante do modelo atual está na tendência de alguns setores de tratar o problema da igualdade de oportunidades por meio de compressão da liberdade de manifestação política. Esse caminho é inadequado. A desigualdade pré-eleitoral existe e é real, sobretudo quando certos agentes dispõem de maior capital simbólico, visibilidade institucional, estrutura comunicacional e domínio das plataformas digitais. Entretanto, a resposta jurídica a essa desigualdade não pode consistir em reduzir a esfera de liberdade de todos os atores para neutralizar vantagens estruturais. A função do Direito Eleitoral não é transformar a igualdade em justificativa para silenciar a pré-campanha, mas construir mecanismos que enfrentem abusos concretos sem esvaziar a liberdade política. Vasconcelos e Silva, ao aproximarem campanha eleitoral e *accountability*, mostram que o processo democrático exige circulação de informação, exposição de projetos e presença pública dos agentes políticos; não há *accountability* sem visibilidade, nem há visibilidade democrática sem liberdade de comunicação.

Por isso, quando se afirma que a pré-campanha funciona materialmente como fase da campanha, não se está defendendo sua sujeição automática ao regime punitivo da campanha formal. Esse é um cuidado essencial. O reconhecimento da pré-campanha como fase material da disputa tem função analítica, não repressiva. Serve para mostrar que o processo de construção da candidatura já se inicia antes do marco formal da propaganda, especialmente no ambiente digital e na comunicação política profissionalizada. Mas esse dado não autoriza tratamento jurídico que esvazie o regime de liberdade expressamente assegurado pelo legislador. Em outros termos: a pré-campanha pode ser materialmente eleitoral sem ser juridicamente ilícita. Confundir essas duas dimensões seria precisamente reproduzir o erro do modelo anterior à reforma de 2015. Zílio oferece base importante para essa distinção ao afirmar que a pré-campanha tem finalidade eleitoral inequívoca, mas nem por isso se confunde, automaticamente, com propaganda antecipada ilícita.

A comunicação digital, por sua vez, exige cuidado redobrado. É correto reconhecer que internet, redes sociais e aplicativos de mensagens desafiam categorias tradicionais de emissão, circulação e controle. Longhi mostra que o ambiente em rede dissolve fronteiras rígidas entre público e privado e torna mais complexa a aferição do alcance e da responsabilidade pela mensagem política. Mas esse diagnóstico não pode ser usado como pretexto para reforçar fiscalização invasiva ou expandir o poder repressivo da Justiça Eleitoral sobre a comunicação ordinária entre cidadãos. O desafio não é reduzir a liberdade nos meios digitais, mas aprimorar a capacidade institucional de identificar estruturas organizadas de abuso, desinformação qualificada e uso fraudulento de plataformas, distinguindo-as da conversação política protegida. A solução,

portanto, não está em transformar as redes em ambiente de suspeição permanente, mas em elevar a qualidade técnica da prova, da fiscalização e da interpretação.

No mesmo sentido, a crítica ao formalismo do pedido explícito de voto deve ser cuidadosamente calibrada. Seria equivocada concluir que, por haver formas indiretas e simbólicas de influência, o critério do pedido explícito teria perdido utilidade. Ao contrário, ele continua sendo conquista fundamental da liberdade política no processo eleitoral brasileiro. O que deve ser aprimorado não é a sua superação, mas a sua aplicação técnica em situações de equivalência semântica realmente inequívoca. Qualquer ampliação dessa categoria para abarcar manifestações ambíguas, discursivamente abertas ou politicamente intensas, mas ainda protegidas pela liberdade de expressão, significaria regressão hermenêutica. O pedido explícito de voto continua sendo freio contra arbítrio repressivo; o problema está apenas em assegurar que esse freio não seja neutralizado nem por literalismo ingênuo, nem por contextualismo sem limites.

Assim, a principal limitação do modelo atual reside na insuficiência institucional, e não em suposto excesso de liberdade normativa. Faltam, ainda, melhor uniformidade jurisprudencial, critérios probatórios mais refinados para o ambiente digital, maior clareza na repressão a meios proscritos e à desinformação comprovada, além de atuação preventiva mais qualificada por parte das instituições eleitorais. O sistema precisa de melhor fiscalização, melhor inteligência institucional e melhor capacidade de resposta a abusos reais. Não precisa, porém, de retração do espaço legítimo da pré-campanha. Reagir à complexidade contemporânea por meio de

compressão da liberdade seria repetir, sob nova roupagem, o erro do período anterior à reforma de 2015.

Em síntese, a crítica ao modelo jurídico atual deve ser compreendida em chave de aperfeiçoamento democrático, e não de regressão punitiva. A pré-campanha é legítima, legal e expressão da liberdade política e da liberdade de expressão. O que se impõe não é criação de mecanismos que permitam nova restrição ampla desse espaço, mas fortalecimento dos institutos, das instituições e da fiscalização pontual de abusos concretos, sempre com a liberdade como ponto de partida, como limite e como finalidade do próprio sistema. Qualquer reconstrução interpretativa que ignore essa premissa corre o risco de restaurar, de forma indireta, exatamente o paradigma que o art. 36-A veio superar.

## **7. PROPOSTAS DE RECONSTRUÇÃO INTERPRETATIVA**

A reconstrução interpretativa do regime jurídico da pré-campanha eleitoral deve partir de uma premissa básica: o aperfeiçoamento do sistema não pode significar regressão da liberdade política assegurada pelo art. 36-A da Lei nº 9.504/1997. A reforma legislativa representou inflexão democrática importante ao afastar a lógica segundo a qual a manifestação político-eleitoral anterior ao período oficial de campanha deveria ser tratada como suspeita por natureza. Por isso, qualquer proposta de aprimoramento institucional ou hermenêutico precisa ser formulada com cautela, para que não se reintroduza, sob nova roupagem, o paradigma anterior à reforma de 2015. Mendes mostra que a alteração legislativa fortaleceu a liberdade e a legalidade estrita, justamente para impedir repressão fundada em conceitos demasiadamente abertos de propaganda antecipada. Peccinin, de modo convergente, ressalta que a reação

legislativa ao modelo jurisprudencial anterior visou conter insegurança interpretativa e ampliar o espaço da liberdade política.

Nessa linha, a reconstrução interpretativa aqui defendida não se destina a criar mecanismos mais restritivos de contenção da pré-campanha, mas a aperfeiçoar a capacidade institucional do sistema para proteger a liberdade política sem permanecer indiferente a abusos efetivamente demonstrados. O ponto de partida deve continuar sendo a licitude da pré-campanha. Não cabe ao intérprete recolocar a atuação política pré-eleitoral sob suspeição estrutural, nem reconstruir, por via jurisprudencial, o ambiente repressivo do passado. Zílio é categórico ao reconhecer que a pré-campanha possui finalidade eleitoral inequívoca e, ainda assim, integra o espaço legítimo do debate político democrático, não podendo ser automaticamente convertida em propaganda ilícita. A liberdade política, portanto, deve permanecer como regra hermenêutica fundante.

A primeira proposta de reconstrução, nesse contexto, não é a ampliação do âmbito de repressão, mas o fortalecimento de uma hermenêutica de máxima liberdade com contenção qualificada do abuso. Isso significa interpretar o art. 36-A sempre a partir da premissa de que menção à pretensa candidatura, exaltação de qualidades pessoais, participação em debates, entrevistas, encontros e manifestações em redes sociais são, em regra, manifestações protegidas. A restrição deve permanecer excepcional e depender de demonstração sólida de que houve efetivo transbordamento dos limites legais. Tal orientação é compatível com a própria posição doutrinária de Mendes, para quem a reforma de 2015 reforçou a legalidade estrita como barreira contra intervenções repressivas baseadas em suspeita abstrata. Também encontra respaldo na

formulação de Peccinin, que vincula propaganda política à máxima liberdade, sempre funcionalmente relacionada à igualdade, mas jamais sacrificada por presunção de ilicitude.

A segunda proposta consiste no aperfeiçoamento da qualidade argumentativa da jurisprudência eleitoral, e não no alargamento indiscriminado do ilícito. Sendo um dos problemas do sistema atual não está apenas nos resultados de determinados julgados, mas no modo como certos precedentes, por vezes, empregam categorias como “equivalência semântica”, “contexto eleitoral” ou “pedido implícito” com densidade argumentativa insuficiente. O risco dessa prática é abrir caminho para decisões que comprimam excessivamente a liberdade da pré-campanha sem oferecer critérios transparentes e replicáveis. O que se propõe, portanto, é maior rigor metodológico na fundamentação das decisões, com explicitação clara dos elementos que tornam determinada conduta juridicamente abusiva, sem converter linguagem política intensa, engajamento retórico ou repertório simbólico ordinário em fundamento automático de sanção. O precedente do TRE-GO, ao afastar a ilicitude de fórmulas genéricas de chamamento político, é relevante justamente porque impede que a equivalência semântica seja transformada em mecanismo expansivo de repressão.

A terceira proposta está no fortalecimento da prevenção institucional, em lugar da ampliação da punição. Nem todos os problemas da pré-campanha devem ser enfrentados por resposta sancionatória posterior. Justiça Eleitoral, Ministério Público Eleitoral, partidos políticos, escolas judiciárias e instituições acadêmicas podem contribuir para construção de orientações mais claras sobre linguagem permitida, uso de símbolos, limites dos meios proscritos, práticas digitais de risco e diferenciação entre manifestação política

legítima e fraude informacional eleitoralmente qualificada. Esse tipo de atuação é mais compatível com o Estado Democrático de Direito do que a expansão de mecanismos repressivos, porque trabalha com previsibilidade, pedagogia institucional e segurança jurídica, e não com intimidação prévia do discurso político. Vasconcelos e Silva, ao aproximarem campanha e *accountability*, oferecem base teórica importante para essa perspectiva, ao mostrar que a democracia depende de ambiente de informação e responsabilização, e não de contração indevida da visibilidade política.

A quarta proposta consiste em melhorar a capacidade institucional de fiscalização dos abusos reais, especialmente em matéria de meios proscritos, uso indevido de estruturas visuais e desinformação comprovada, sem que isso implique vigilância generalizada da pré-campanha. O sistema não precisa de menos liberdade; precisa de melhor foco. Em vez de ampliar o controle sobre toda fala política anterior ao pleito, deve concentrar recursos institucionais naquilo que o próprio ordenamento já reconhece como juridicamente problemático: outdoor e efeito outdoor, utilização de estruturas materiais incompatíveis com a igualdade da disputa, desinformação deliberada, associação fraudulenta de imagem, fraude informacional organizada e equivalência semântica inequivocamente demonstrada. Rollo, Carvalho e Tamasso ajudam a perceber que o sistema sancionatório já dispõe de instrumentos para reagir a ilícitos identificáveis; o que muitas vezes falta é maior precisão na seleção do objeto da fiscalização.

A quinta proposta dirige-se ao ambiente digital e consiste em aperfeiçoar a inteligência institucional sobre circulação comunicacional, sem transformar as redes sociais e aplicativos de mensagem em espaços de suspeição permanente. Longhi

demonstra que a internet dissolveu fronteiras rígidas entre público e privado, tornando a circulação da mensagem mais relevante do que o simples suporte inicial em que ela foi emitida. Esse diagnóstico é importante, mas não autoriza policiamento massivo da conversação política digital. O que se propõe é desenvolvimento de melhor capacidade técnica para identificar redes artificialmente coordenadas de desinformação, estruturas organizadas de difusão fraudulenta e uso qualificado de ferramentas digitais para distorção da disputa, preservando, ao mesmo tempo, a conversação política ordinária, o dissenso, a crítica e o engajamento espontâneo. O desafio institucional, aqui, é de inteligência probatória e tecnológica, não de redução do espaço da liberdade.

A sexta proposta é o aprimoramento da prova eleitoral em ambientes de comunicação distribuída, sem flexibilização indevida das garantias do acusado nem alargamento presumido da responsabilidade. O ambiente digital exige novas formas de leitura da circulação da mensagem, da repetição de conteúdos, da sincronização de perfis e da articulação entre canais. Entretanto, esse aperfeiçoamento probatório não pode significar redução dos standards de imputação ou presunção de autoria e de prévio conhecimento. O risco contrário seria substituir a insuficiência probatória atual por um modelo excessivamente aberto de atribuição de responsabilidade, incompatível com a segurança jurídica. A resposta adequada consiste em investir em metodologia probatória mais refinada, com melhor compreensão de ecossistemas comunicacionais, mas mantendo rigor na demonstração do ilícito e da vinculação subjetiva do beneficiário, como já exigem os pressupostos sancionatórios analisados por Rollo, Carvalho e Tamaso.

A sétima proposta consiste em afirmar, de modo mais explícito, que a igualdade de oportunidades não pode ser perseguida por via de compressão ampla da liberdade política. É certo que a pré-campanha, por funcionar materialmente como etapa da disputa, pode gerar acumulação desigual de visibilidade e influência. Mas a resposta a esse problema não deve ser o estreitamento generalizado da manifestação pré-eleitoral. A igualdade não pode ser convertida em fundamento abstrato para silenciar a pré-campanha, sob pena de se esvaziar justamente o espaço democrático que a reforma legislativa buscou proteger. O caminho mais compatível com a Constituição está em fiscalização pontual de abusos concretos, em transparência, em combate a meios proscritos e em melhoria institucional das condições de concorrência, sem que isso implique recuo da liberdade política. Zílio é importante nesse ponto ao mostrar que a finalidade eleitoral da pré-campanha é legítima em si mesma e não pode ser tratada como desvio apenas porque há disputa política real em curso.

A oitava proposta é a crítica expressa a leituras teóricas e jurisprudenciais que, sob o argumento de proteger o pleito, terminam por reintroduzir lógica de pré-censura eleitoral. O ambiente democrático não se fortalece quando o intérprete reage à sofisticação da política com sofisticação da repressão. Ao contrário, esse caminho pode produzir efeito inverso: desestimular o debate político, ampliar o medo jurídico da manifestação e devolver à Justiça Eleitoral um poder de contenção discursiva incompatível com o modelo legal inaugurado e consolidado após 2015. A advertência metodológica é clara: não se deve permitir que categorias como “pedido implícito”, “contexto eleitoral”, “excesso de visibilidade” ou “vantagem estrutural” sejam manejadas com elasticidade tal que convertam novamente a pré-campanha em

espaço de risco generalizado. A crítica acadêmica responsável deve ser dirigida ao aprimoramento institucional, e não à retração do espaço de liberdade.

A nona proposta consiste em consolidar uma hermenêutica democrática da pré-campanha, fundada em três vetores simultâneos: liberdade política, igualdade eleitoral e integridade informacional. A liberdade política permanece como pressuposto e limite do sistema. A igualdade eleitoral atua como parâmetro de contenção de abusos reais, e não como justificativa abstrata de compressão da fala política. A integridade informacional, por sua vez, legitima atuação estatal apenas quando houver desinformação qualificada, fraude comunicacional ou manipulação organizada da percepção do eleitorado. Esse tripé oferece base mais adequada para leitura do art. 36-A do que modelos centrados predominantemente na suspeita, na tutela moralizante do debate público ou na repressão preventiva do discurso político. Leal contribui decisivamente para essa formulação ao demonstrar que os riscos contemporâneos da propaganda eleitoral estão ligados à desinformação, à manipulação simbólica e à modulação emocional, o que exige resposta institucional mais inteligente, não necessariamente mais repressiva.

Por fim, a décima proposta é de ordem sistemática: o art. 36-A deve ser compreendido como garantia de liberdade política qualificada, e não como simples exceção tolerada num sistema ainda dominado pela proibição. Essa leitura é decisiva para evitar regressões interpretativas. Se o dispositivo for lido com desconfiança, toda reconstrução do sistema tenderá a expandir o controle e reduzir a liberdade. Se, ao contrário, ele for compreendido em sua verdadeira densidade normativa, como cláusula de abertura democrática da

pré-campanha, então o aperfeiçoamento institucional poderá ser realizado sem traição ao núcleo garantista da reforma. Mendes e Peccinin fornecem base segura para essa leitura ao vincularem o novo regime jurídico à legalidade estrita, à liberdade de expressão e à superação do antigo modelo expansivo de repressão da propaganda antecipada.

Em síntese, a reconstrução interpretativa aqui proposta não busca “mecanismos mais sofisticados” em chave restritiva, nem pretende dotar o sistema de instrumentos para contenção mais ampla da pré-campanha. Busca, isto sim, aperfeiçoar instituições, prova, fiscalização, prevenção e qualidade hermenêutica sem regressão da liberdade política. A pré-campanha deve continuar sendo espaço legítimo de liberdade democrática, de manifestação política e de formação pública da candidatura. O que se exige do sistema não é menos liberdade, mas maior capacidade institucional de proteger essa liberdade sem deixar de responder, pontualmente e com rigor, a abusos reais e qualificados. Qualquer solução que perca esse ponto de partida corre o risco de restaurar, de forma indireta, exatamente o paradigma que a reforma de 2015 veio superar.

## **8. CONSIDERAÇÃO FINAL**

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstrou que a pré-campanha eleitoral, no Direito brasileiro contemporâneo, não pode ser compreendida sob lógica de ilicitude presumida. A evolução normativa do art. 36-A da Lei nº 9.504/1997, aliada à doutrina especializada e à jurisprudência mais consentânea com a ordem constitucional, evidencia que a atuação política anterior ao início formal da campanha integra o espaço protegido da liberdade de expressão, do pluralismo político e da soberania popular. Menção

à pretensão candidatura, exaltação de qualidades pessoais, participação em entrevistas, debates, eventos e manifestações em redes sociais não se confundem, por si sós, com propaganda eleitoral antecipada ilícita. A pré-campanha, portanto, deve ser reconhecida como espaço legítimo de liberdade política, e não como etapa submetida à suspeição generalizada ou à contenção prévia do discurso público.

Ao mesmo tempo, a pesquisa evidenciou que o reconhecimento da legitimidade da pré-campanha não dispensa o aperfeiçoamento das instituições, dos critérios interpretativos e da capacidade fiscalizatória do sistema eleitoral. Esse aperfeiçoamento, contudo, não pode ser confundido com ampliação da repressão, nem pode servir de fundamento para reconstruir, por via hermenêutica, o ambiente anterior à reforma de 2015. O desafio contemporâneo não está em restringir a liberdade política para responder à complexidade da comunicação eleitoral, mas em desenvolver maior qualidade institucional para distinguir, com rigor, a manifestação legítima dos abusos efetivamente comprovados, especialmente nos casos de equivalência semântica inequívoca, uso de meios proscritos, fraude informacional e práticas materialmente incompatíveis com a lisura do pleito. A resposta adequada, portanto, deve ser de sofisticação institucional sem regressão garantista.

Diante disso, conclui-se que o caminho juridicamente mais compatível com a Constituição e com a democracia contemporânea não está no retorno ao paradigma repressivo da propaganda extemporânea, mas na consolidação de uma hermenêutica da pré-campanha fundada na liberdade política, na legalidade estrita, na igualdade de oportunidades e na integridade informacional do processo eleitoral. Isso exige interpretação que preserve a pré-

campanha como expressão legítima da participação democrática, recusando tanto a censura preventiva quanto a ampliação indiscriminada da punição eleitoral. Em síntese, a tarefa do Direito Eleitoral não é reduzir o espaço da liberdade política anterior à campanha, mas assegurar que esse espaço permaneça livre, democrático e compatível com a fiscalização qualificada de abusos concretos, sem jamais restabelecer a lógica de suspeição que a reforma legislativa expressamente procurou superar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA PÚBLICA. *Inteligência artificial e desinformação nas eleições de 2026*. São Paulo: Agência Pública, 2026. Disponível em: <https://apublica.org/2026/01/inteligencia-artificial-e-desinformacao-nas-eleicoes-de-2026/>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n.º 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>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 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>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Pré-candidato às eleições 2026 já pode pedir votos?* Brasília, DF: MPF, 2026. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/procuradoria-geral-da-republica-pgr/noticias/me-explica-mpf-pre-candidato-as-eleicoes-2026-ja-pode-pedir-votos-1>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral de Goiás. *Recurso eleitoral n. 0600054-67.2020.6.09.0094*, São Miguel do Araguaia, GO. Relatora: Amélia Martins de Araújo. Julgado em: 26 abr. 2023. Publicado em: 2 maio 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tre-go/1826317900/inteiro-teor-1826317901>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Agravo regimental em recurso especial eleitoral n. 0000040-51.2016.6.18.0053*, Cocal, PI. Relator: Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. Julgado em: 14 nov. 2017. Publicado em: 7 dez. 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/537822649/inteiro-teor-537822654>. Acesso em: 2 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Representação n. 0600681-43/DF*. Relatora: Maria Claudia Bucchianeri. Julgado em: 28 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre prestação de contas nas eleições. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 2 abr. 2026.

CASTRO, Edson de Resende. *Curso de direito eleitoral*. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2024.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 21. Ed. São Paulo: Atlas, 2025

LEAL, Rogério Gesta. *Propaganda eleitoral e as ameaças à democracia*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2025.

LIMA, Edmilson Pereira. *Os cuidados essenciais nas pré-campanhas eleitorais de 2024: uma abordagem jurídica*. Jusbrasil, 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-cuidados-essenciais-nas-pre-campanhas-eleitorais-de-2024-uma-abordagem-juridica/2020668098>. Acesso em: 2 abr. 2026.

LONGHI, João Victor Rozatti. *Propaganda eleitoral na internet*. 2. ed. Indaiatuba: Foco, 2024.

MAIORKY, Andre. *Pré-campanha eleitoral: o que pode ou não pode*. Jusbrasil, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/pre-campanha-eleitoral-o-que-pode-ou-nao-pode/909626701>. Acesso em: 2 abr. 2026.

MELO, Kayo. *Vaquinha virtual nas eleições de 2020: já conhece? Sabe como funciona?* Jusbrasil, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/vaquinha-virtual-nas-eleicoes-de-2020-ja-conhece-sabe-como-funciona/798469568>. Acesso em: 2 abr. 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, Volume 12, 3, set. Brasília, 2018.

MIGALHAS. *O retorno à pré-história da pré-campanha pela jurisprudência do TSE*. Ribeirão Preto: Migalhas, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/452134/o-retorno-a-pre-historia-da-pre-campanha-pela-jurisprudencia-do-tse>. Acesso em: 2 abr. 2026.

MORAIS, Marina. *Introdução ao direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2024.

NEVES, Chayanny. *Pré-campanha eleitoral: o que é permitido e o que deve ser evitado*. Jusbrasil, 2025. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/pre-campanha-eleitoral-o-que-e-permitido-e-o-que-deve-ser-evitado/5344099041>. Acesso em: 2 abr. 2026.

NOGUEIRA, Diego Avelino Milhomens. *Pré-campanha eleitoral e liberdade política: não infração presumida*. **TOnotícia**, Gurupi, 07 abril. 2026. Disponível em: <https://tonoticia.com.br/noticia/18700/pre-campanha-eleitoral-e-liberdade-politica-nao-infracao-presumida>.

Acesso em: 2 abr. 2026.

NOVO, Benigno Núñez. *A importância da pré-campanha eleitoral*. Jusbrasil, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-importancia-da-pre-campanha-eleitoral/789781800>. Acesso em: 2 abr. 2026.

PECCININ, Luiz Eduardo. Princípio da liberdade da propaganda política, propaganda eleitoral antecipada e o artigo 36-A da Lei Eleitoral. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 321-344, 2013.

PEREIRA, Marcos Freitas. *2026 repetirá 2014? Uma análise comparativa dos cenários político-eleitorais brasileiros*. *Revista Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 22, n. 10, p. 1-70, 2025.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL. *Pré-candidaturas e comunicação: o que pode e o que não pode antes da campanha eleitoral deste ano*. Porto Alegre: PUCRS, 2024. Disponível em: <https://portal.pucrs.br/noticias/institucional/pre-candidaturas-e-comunicacao-o-que-pode-e-o-que-nao-pode-antes-da-campanha-eleitoral-deste-ano/>. Acesso em: 2 abr. 2026.

PRÉ-CAMPANHA eleitoral: o que posso fazer? Jusbrasil, 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/pre-campanha-eleitoral-o-que-posso-fazer/804117105>. Acesso em: 2 abr. 2026.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus, 2024.

ROLLO, Alberto; CARVALHO, João; TAMASO, Mariangela. Propaganda Eleitoral - Ed. 2022. São Paulo (SP):Editora Revista dos Tribunais, 2022.

TERRA, Priscila. *Pré-campanha eleitoral em 2026*. Jusbrasil, 2026. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/pre-campanha-eleitoral-em-2026/5535747287>. Acesso em: 2 abr. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE SÃO PAULO. *Pré-candidatos: o que podem e o que não podem fazer antes da campanha eleitoral de 2026*. São Paulo: TRE-SP, 2025. Disponível em: <https://www.tre-sp.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Dezembro/pre-candidatos-o-que-podem-e-o-que-nao-podem-fazer-antes-da-campanha-eleitoral-de-2026>. Acesso em: 2 abr. 2026.

VASCONCELOS, Clever; SILVA, Marco. *Direito eleitoral e democracia*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2024.

ZÍLIO, Rodrigo López. A pré-campanha: limites e vedações. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 185-207, jan./jun. 2018.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Internacional, Pós-graduado em Advocacia Pública Municipal Instituição: Faculdade UNINA. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

<sup>2</sup> Doutor em Direito Instituição: Universidade de São Paulo (USP). E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

<sup>3</sup> Pós-graduado em Direito Eletrônico Instituição: Faculdade FACUVALE. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

