



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 10548 - PGR - RG

CÓPIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.352

REQUERENTE : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA – PDT

REQUERIDA : PRESIDENTA DA REPÚBLICA

REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

RELATOR : MINISTRO LUIZ FUX

Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos da Lei 9.504/97 (Lei das Eleições). Alterações promovidas pelas Leis 12.034/2009 e Lei 11.300/2006. Preliminares. Ausência de mandato específico no que se refere à Lei 11.300/2006. Necessidade de regularização da representação processual do autor. Identidade parcial de objeto com a ADI 4.532. Mérito. Art. 6º, § 1º-A. Vedação à referência a nome ou número de candidato na denominação de coligações. Regra que assegura a isonomia entre os candidatos que a compõem. Art. 11, § 7º. Delimitação do objeto da certidão de quitação eleitoral. Possibilidade de expedição do documento para candidatos com contas irregulares, desaprovadas pela Justiça Eleitoral. Ofensa à proibidade, à moralidade e à legitimidade do pleito. Arts. 11, § 10; 16, §§ 1º e 2º; 29, §§ 3º e 4º; e 30, I a IV, e §§ 2º, 5º, 6º e 7º. Inocorrência de afronta à reserva de lei complementar. Normas que não estabelecem novos casos de inelegibilidade. Art. 30-A, caput. Fixação de prazo para representação em face de irregularidades em campanhas eleitorais. Ofensa à inafastabilidade do controle jurisdicional, à moralidade eleitoral e aos princípios republicano, democrático e da moralidade administrativa. Arts. 39, § 8º; 43; 57-C, caput e § 1º, I, e 57-E, § 1º. Criação de mecanismos de controle da propaganda eleitoral. Dispositivos que asseguram a isonomia entre os candidatos e coíbem o abuso do po-

DP

der econômico. Art. 46, § 5º. Fixação de quórum qualificado para aprovação das regras relativas a debates promovidos por emissoras de rádio e televisão. Regra que assegura a autonomia dos candidatos debatedores e evita a imposição da vontade dos organizadores. Art. 105. Função normativa da Justiça Eleitoral. Possibilidade de expedição de instruções pelo TSE com caráter regulamentar. Inocorrência de usurpação de funções típicas do Poder Legislativo. Art. 105-A. Vedação à utilização, em matéria eleitoral, dos procedimentos previstos na Lei da Ação Civil Pública. Restrição indevida ao exercício de funções institucionais do MP. Violação ao art. 129, III, da CR e aos princípios da moralidade, da probidade e da coibição ao abuso do poder político e econômico. Parecer pela procedência parcial do pedido.

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, dirigida contra os arts. 6º, § 1º-A; 11, §§ 7º e 10; 16, §§ 1º e 2º; 29, §§ 3º e 4º; 30, I a IV, e §§ 2º, 5º, 6º e 7º; 30-A, *caput*; 39, § 8º; 43; 46, § 5º; 57-C, *caput* e § 1º, I; 57-E, § 1º; 105; e 105-A; todos da Lei 9.504/97 – que estabelece normas para as eleições – incluídos ou alterados pelos arts. 3º e 4º da Lei 12.034, de 30 de setembro de 2009; e 1º da Lei 11.300, de 11 de maio de 2006.


2. O requerente afirma que os dispositivos impugnados “desacatam a higidez de Princípios Fundamentais da República, o Estado democrático de direito, a cidadania, a hierarquia das leis, a certeza da lisura do processo de eleição dos representantes que exercerão o poder em nome do povo” (fl. 5).

3. Alega que o art. 6º, § 1º-A¹, da Lei 9.504/97, incluído pela Lei 12.034/2009, ao obrigar a ocultação do nome do candidato em torno do

¹ “Art. 6º (...) § 1º-A. A denominação da coligação não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a nome ou número de candidato, nem conter pedido de voto para partido político.”

qual se organiza a coligação, viola o art. 17, § 1º, da Constituição da República², uma vez que “denominar coligação é matéria da livre e exclusiva deliberação dos partidos coligados” (fl. 6).

4. Insurge-se contra o § 5º³ incluído ao art. 46 pela mesma norma, o qual possibilita que 2/3 (dois terços) dos candidatos, partidos ou coligações aprovelem a criação de regras a serem observadas nos debates transmitidos por emissoras de rádio ou televisão. Aduz que o dispositivo em questão, combinado com o comando contido no inciso I, *b*, do mesmo artigo⁴, permitiria “a separação dos candidatos em debates diferentes, ou grupos de três, ao sabor da vontade da maioria de adversários”, sendo, por isso, ofensivo à cidadania, ao pluripartidarismo, à legalidade e ao direito à informação. No seu entender, as regras que regem os debates deveriam ser aprovadas previamente por todos os candidatos, e não pela maioria (fls. 12/13).

5. O art. 43 da Lei 9.504/97 – tanto na redação dada pela Lei 12.034/2009⁵, quanto na conferida pela Lei 11.300/2006⁶ – violaria os arts. 

² “Art. 17. (...) § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)”

³ “Art. 46. (...) § 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional.”

⁴ “Art 46. (...) I - nas eleições majoritárias, a apresentação dos debates poderá ser feita:
a) em conjunto, estando presentes todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo;
b) em grupos, estando presentes, no mínimo, três candidatos;”

⁵ “Art. 43. São permitidas, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, e a reprodução na internet do jornal impresso, de até 10 (dez) anúncios de propaganda eleitoral, por veículo, em datas diversas, para cada candidato, no espaço máximo, por edição, de 1/8 (um oitavo) de página de jornal padrão e de 1/4 (um quarto) de página de revista ou tabloide. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 1º Deverá constar do anúncio, de forma visível, o valor pago pela inserção. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 2º A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior. (renumerado do parágrafo único pela Lei nº 12.034, de 2009)”

⁶ “Art. 43. É permitida, até a antevéspera das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oita-

5º, *caput* e incisos IX e XIV⁷, e 220, §§ 1º, 2º e 4º⁸, da CR por “restringir o direito de expressão, de crítica, de informação e de propaganda eleitoral por meio de anúncios pagos na mídia impressa, com franca desigualdade de tratamento a outros meios impressos e de telecomunicações” (fl. 17). Defende que os anúncios e as propagandas pagas devem ser considerados partes integrantes dos jornais e revistas, e igualmente protegidos pela Constituição, uma vez que “no processo eleitoral, são meios eficazes de candidatos, partidos políticos ou coligações exercitarem o contraditório, expressarem publicamente informações, opiniões e interpretações sobre fatos a seu juízo ou se posicionarem em termos ideológicos” (fl. 22). Sustenta ofensa à igualdade, uma vez que as restrições estabelecidas pelos dispositivos atacados não se estendem aos materiais gráficos, folhetos, volantes e outros impressos editados sob a responsabilidade do próprio partido, coligação ou candidato, assim como aos anúncios feitos nos serviços de telefonia.

6. Aponta ofensa à liberdade de expressão e de informação também nas disposições do art. 57-C, *caput* e § 1º, Iº, da Lei 9.504/97, in-

vo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior. (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)”

⁷ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;”

⁸ “Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

(...)

§ 4º - A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.”

⁹ “Art. 57-C. Na internet, é vedada a veiculação de qualquer tipo de propaganda eleitoral paga.

§ 1º É vedada, ainda que gratuitamente, a veiculação de propaganda eleitoral na internet, em sítios:

cluído pela Lei 12.034/2009, que vedam a veiculação de propaganda eleitoral paga na internet; e de propaganda eleitoral paga ou gratuita em sítios de pessoas jurídicas.

7. Impugna a expressão “de endereços eletrônicos” constante do § 1º do art. 57-E¹⁰, também acrescido pela Lei 12.034/2009, por entender que a proibição de venda ali contida não deveria se restringir aos cadastros de endereços eletrônicos, mas alcançar também os de concessionárias de serviços de telefonia, sob pena de ofensa à isonomia, à intimidade e à vida privada.

8. Sustenta nova violação às liberdades de informação, de expressão e de pensamento na norma veiculada pelo art. 39, § 8º¹¹, da Lei 9.504/97, que veda a propaganda eleitoral por meio de *outdoors*.

9. O art. 105-A¹² da Lei 9.504/97, por sua vez, ao afastar a aplicação, em matéria eleitoral, dos procedimentos previstos na Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), obstaría a atuação do Ministério Público na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, em ofensa ao art. 129, III, da CR¹³.

RP

I - de pessoas jurídicas, com ou sem fins lucrativos; (...)”

¹⁰ “Art. 57-E. (...) § 1º É proibida a venda de cadastro de endereços eletrônicos. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

¹¹ “Art. 39 (...) § 8º É vedada a propaganda eleitoral mediante outdoors, sujeitando-se a empresa responsável, os partidos, coligações e candidatos à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de 5.000 (cinco mil) a 15.000 (quinze mil) UFIRs.”

¹² “Art. 105-A. Em matéria eleitoral, não são aplicáveis os procedimentos previstos na Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

¹³ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;”

10. Quanto ao § 7^o¹⁴ incluído ao art. 11 da Lei 9.504/97, entende que a expressão “exclusivamente” nele contida viola os arts. 37, *caput*¹⁵, e 96, I¹⁶, da CR, pois “usurpa e restringe a competência da Justiça Eleitoral, que tem o dever/poder de fazer constar da certidão a inteira verdade do que conhece, sobre candidato a cargo eletivo, para informar o eleitor” (fl. 56).

11. Aduz que a definição do momento para aferição das causas de inelegibilidade é matéria reservada à lei complementar pelo art. 14, § 9^o, da CR, sendo, por tal motivo, inconstitucional a expressão “e as causas de inelegibilidade” constante no § 10¹⁷ acrescido ao art. 11 da Lei 9.504/97. Ressalta que o dispositivo impugnado contraria o disposto no *caput* do art. 3^o da Lei Complementar 64/90¹⁸, que, ao regulamentar o referido comando constitucional, fixou prazo diverso para a impugnação de registro de candidatura, e, portanto, para aferição das causas de inelegibilidade.

12. Por também dispor sobre matérias reservadas à lei complementar prevista naquele dispositivo constitucional – processo de registro

¹⁴ “Art. 11. (...) § 7^o A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

¹⁵ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

¹⁶ “Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição;

d) propor a criação de novas varas judiciárias;

e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei;”

¹⁷ “Art. 11. (...) § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.”

¹⁸ “Art. 3^o Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo em petição fundamentada.”

de candidaturas, impugnação, inelegibilidades e prazos – e contrariar o art. 15 da LC 64/90¹⁹, reputa inconstitucionais os §§ 1º e 2º do art. 16²⁰ da Lei 9.504/97.

13. Vê o mesmo vício formal nas disposições dos arts. 29, §§ 3º e 4º²¹, 30, I a IV, e §§ 2º, 5º, 6º e 7º²², e 30-A, *caput*²³, daquela lei. Assevera que as normas dos §§ 3º e 4º do art. 29 – que possibilitam aos partidos po-DO

¹⁹ “Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido. (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)”

²⁰ “Art. 16. Até quarenta e cinco dias antes da data das eleições, os Tribunais Regionais Eleitorais enviarão ao Tribunal Superior Eleitoral, para fins de centralização e divulgação de dados, a relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente a referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.

§ 1º Até a data prevista no caput, todos os pedidos de registro de candidatos, inclusive os impugnados, e os respectivos recursos, devem estar julgados em todas as instâncias, e publicadas as decisões a eles relativas.

§ 2º Os processos de registro de candidaturas terão prioridade sobre quaisquer outros, devendo a Justiça Eleitoral adotar as providências necessárias para o cumprimento do prazo previsto no § 1º, inclusive com a realização de sessões extraordinárias e a convocação dos juízes suplentes pelos Tribunais, sem prejuízo da eventual aplicação do disposto no art. 97 e de representação ao Conselho Nacional de Justiça.”

²¹ “Art. 29. (...) § 3º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária.

§ 4º No caso do disposto no § 3º, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral passará a responder por todas as dívidas solidariamente com o candidato, hipótese em que a existência do débito não poderá ser considerada como causa para a rejeição das contas.”

²² “Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo: (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

I - pela aprovação, quando estiverem regulares; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

II - pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhes comprometam a regularidade; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

III - pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhes comprometam a regularidade; (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

IV - pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

§ 2º-A. Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

(...)

§ 5º Da decisão que julgar as contas prestadas pelos candidatos e comitês financeiros caberá recurso ao órgão superior da Justiça Eleitoral, no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação no Diário Oficial. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º No mesmo prazo previsto no § 5º, caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral, nas hipóteses previstas nos incisos I e II do § 4º do art. 121 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 7º O disposto neste artigo aplica-se aos processos judiciais pendentes. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

²³ “Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (...)”

líticos a assunção de débitos de campanha não quitados por candidatos até a data da apresentação da prestação de contas, e obstam que a existência desses débitos seja considerada causa para rejeição delas – facilitaria a prática de “caixa dois” em campanhas eleitorais (fl. 61). As alterações promovidas no art. 30 da Lei 9.504/97, por sua vez, imporiam limites à função jurisdicional, ao restringirem as atribuições da Justiça Eleitoral, atentando contra os deveres da magistratura. Já a redação dada ao art. 30-A contrariaria o disposto no art. 22 da LC 64/90²⁴, por limitar o prazo para oferecimento de representação perante a Justiça Eleitoral para apuração de condutas irregulares relativas à arrecadação e gasto de recursos eleitorais; e por excluir o Ministério Público do rol de legitimados a tal representação.

14. Por fim, sustenta que o art. 105 da Lei 9.504/97, na redação dada pela Lei 12.034/2009, seria inconstitucional por dar poderes normativos ao TSE, intervindo na prerrogativa do Poder Judiciário para organização de seus próprios órgãos.

15. Às fls. 138/166, a Associação Nacional dos Jornais – ANJ requereu o ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, oportunidade em que pugnou pela procedência do pedido, em especial no que se refere ao art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei 9.504/97, o qual “fere frontalmente o direito à liberdade de expressão e informação na medida em que restringe inexplicavelmente o direito constitucional do eleitor receber informações políticas no período mais próximo das eleições” (*sic*), implicando “verdadeira e inaceitável censura institucionalizada” (fls. 151 e 157).

16. Foi adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/99 (fl. 194).

²⁴ “Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (...)”

PP

17. Vieram as informações da Presidência da República (fls. 204/212) e do Congresso Nacional (fls. 214/224).
18. O Advogado-Geral da União suscitou preliminar de conhecimento parcial, por ausência de procuração com poderes específicos para questionar o § 8º do art. 39 da Lei 9.504/97. No mérito, foi pela improcedência do pedido.
19. Afirma que a vedação contida no art. 6º, § 1º-A, da Lei 9.504/97 mostra-se compatível com a natureza unitária das coligações e não inviabiliza aos eleitores o acesso a informações acerca da sua respectiva composição.
20. Aduz que o requisito de aprovação das regras dos debates por 2/3 dos participantes – art. 46, § 5º, da Lei das Eleições – não leva à exclusão de candidatos, partidos ou coligações minoritárias; e que exigir que tal aprovação se desse pela totalidade dos candidatos acabaria por inviabilizar a realização dos debates.
21. De outro lado, destaca que a regulamentação e a definição de limites à propaganda eleitoral promovida pelos arts. 39, § 8º; 43; 57-C, *caput* e § 1º, I; e 57-E, § 1º, teve por intuito coibir o abuso do poder econômico e garantir um processo eleitoral justo e igualitário, não caracterizando violação à liberdade de manifestação do pensamento, a qual tampouco possui caráter absoluto. De resto, ressalva que o § 1º do art. 57-E preserva, ainda, o direito fundamental à intimidade.
22. Quanto ao art. 105-A questionado, ressalta que a norma não ofende as funções institucionais do Ministério Público, cujas atribuições ainda podem ser desempenhadas por procedimentos outros que não o da ação civil pública. 90

23. Afasta a alegação de afronta ao art. 14, § 9º, da CR, ao argumento de que os arts. 11, §§ 7º e 10; 16, §§ 1º e 2º; 29, §§ 3º e 4º; 30; e 30-A não estabeleceram novos casos de inelegibilidade e, portanto, suas disposições podem ser veiculadas por meio de lei ordinária. Ademais, aduz que eventual incompatibilidade entre disposições da Lei 9.504/97 e a LC 64/90 configuraria vício de ilegalidade, com ofensa meramente reflexa à Constituição.

24. Em relação à expressão “exclusivamente” contida no § 7º do art. 11, rechaça a tese de violação do direito de informação, destacando que as restrições ao conteúdo da certidão de quitação eleitoral não impedem a obtenção de informações a respeito da vida política do candidato por outros meios à disposição dos eleitores.

25. Afirma que a definição do momento para a apreciação das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade dos candidatos – art. 11, § 10, da Lei 9.504/97 – não impede a impugnação posterior de sua candidatura por qualquer dos legitimados do art. 3º da LC 64/90, no prazo ali previsto.

26. Quanto ao art. 29, §§ 3º e 4º, alega que criação de alternativas para o saneamento das contas de campanha visa desestimular a prática de atividades ilícitas; e que a assunção de dívidas é instituto já disciplinado pelo art. 299 do Código Civil²⁵.

27. Aduz que as normas questionadas do art. 30 não limitaram a atividade jurisdicional, mas tão somente fixaram suas respectivas atribuições quanto à verificação da regularidade das contas de campanha. 20

²⁵ “Art. 299. É facultado a terceiro assumir a obrigação do devedor, com o consentimento expresso do credor, ficando exonerado o devedor primitivo, salvo se aquele, ao tempo da assunção, era insolvente e o credor o ignorava.”

28. Sustenta que o prazo de quinze dias para apresentação de representação à Justiça Eleitoral, previsto no art. 30-A da lei questionada, confere maior segurança aos aplicadores e aos destinatários da norma, mostrando-se compatível com a garantia da inviolabilidade da jurisdição e com os princípios republicano, democrático e da moralidade.

29. Por fim, ressalta que o art. 105 da Lei 9.504/97 não conferiu competências tipicamente legislativas ao TSE, eis que as instruções previstas no dispositivo possuem natureza regulamentar, não podendo restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das estabelecidas na lei.

30. É o relatório.

31. De fato, tal como observado pela AGU, a inicial foi instruída com procuração com poderes específicos para questionar somente a constitucionalidade da Lei 12.034/2009 (fl. 72).

32. Não obstante, o partido requerente apresenta impugnações também a dispositivos da Lei 11.300/2006, na parte em que promoveu alterações nos arts. 39, § 8º, e 43 da Lei 9.504/97.

33. É entendimento dessa Corte²⁶, no entanto, que a hipótese é de mera irregularidade, passível de ser sanada mediante abertura de prazo para apresentação de novo instrumento procuratório.

34. Ainda em preliminar, cumpre observar que a redação do art. 30-A da Lei 9.504/97 impugnada pelo requerente já é objeto de questionamento no Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 4.532, de autoria desta Procuradoria-Geral da República, que ainda pende de julgamento.

35. Em razão da identidade parcial de objeto, sugere-se o apensamento dos feitos.

²⁶ ADI 2.187-QO/BA, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ 12-12-2003.

36. Passa-se à análise dos dispositivos impugnados.

Art. 6º, § 1º-A

37. O § 1º-A acrescido ao art. 6º da Lei 9.504/97 veda que a denominação de uma coligação coincida, inclua ou faça referência a nome ou número de candidato, ou contenha pedido de voto para partido político.

38. A tese de violação ao princípio da liberdade de organização partidária não merece acolhida.

39. Ao contrário do quanto afirma o requerente à fl. 7, o dispositivo questionado não determinou a ocultação do nome de candidato em campanhas eleitorais. Apenas vedou a utilização da denominação da coligação como instrumento para promoção pessoal de determinado candidato ou partido, prestigiando assim a isonomia entre os concorrentes que a compõem.

40. Carlos Velloso e Walber de Moura Agra assim também o entendem, ressaltando que essa regra busca salientar o caráter da unicidade das coligações, pois evita a ocorrência de eventual favorecimento indevido a partido ou candidato em prejuízo dos demais componentes, assim como a concessão de privilégios específicos a determinada agremiação. Observam os autores:

“É da essência da coligação que ela funcione como uma única agremiação. Desde quando coligados, os partidos políticos abdicam da sua própria individualidade para a formação de um só ente, não podendo haver diferenciação que forneça tratamento privilegiado a qualquer das agremiações que dela fazem parte. A coligação não é um simples amontoado de partidos

20'

políticos, mas a junção de dois ou mais que fazem um só, ainda que provisoriamente.”²⁷

41. De mais a mais, a liberdade partidária não constitui princípio constitucional absoluto, estando “condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição”²⁸.

Art. 11, § 7º

42. Em relação ao § 7º do art. 11, é procedente o pedido.

43. O dispositivo delimitou o objeto da certidão de quitação eleitoral. No que toca à prestação de contas de campanha, dispôs que sua mera apresentação bastaria para a expedição do documento, pouco importando o mérito do respectivo julgamento pelo órgão da Justiça Eleitoral.

44. Até o advento da Lei 12.034/2009, o TSE entendia que a desaprovação da prestação de contas de campanha pela Justiça Eleitoral obstava a expedição da certidão de quitação eleitoral, durante a vigência do mandato para o qual concorrera o candidato²⁹, o que inviabilizava, nesse período, o registro de sua candidatura, tendo em vista a exigência contida no inciso VI do § 1º do art. 11 da Lei 9.504/97³⁰.

²⁷ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 118-119.

²⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 242.

²⁹ Nesse sentido dispunha o art. 41, § 3º, da Resolução TSE 22.715/2008: “Art. 41 (...) § 3º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu.”

³⁰ “Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

RD

45. Pretendeu-se, com a norma impugnada, acabar com a sistemática adotada por meio da Resolução TSE 22.715/2008, para, assim, possibilitar o registro de candidatos cujas contas de campanha foram rejeitadas por irregularidades.

46. A medida choca-se frontalmente com os princípios constitucionais da probidade e da moralidade, atingindo, assim, a legitimidade do pleito.

47. O TSE, aliás, já se manifestou nesse sentido, em julgado posterior à vigência do dispositivo impugnado:

“PROCESSO ADMINISTRATIVO. QUITAÇÃO ELEITORAL. LEI 12.034/2009. DEVER DE PRESTAR CONTAS À JUSTIÇA ELEITORAL. ARTS. 14, § 9º, E 17, III, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. MERA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS. INSUFICIÊNCIA. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DAS CONTAS. SOLICITAÇÃO RESPONDIDA.

I - A exegese das normas do nosso sistema eleitoral deve ser pautada pela normalidade e a legitimidade do pleito, valores nos quais se inclui o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, nos termos dos arts. 14, § 9º, e 17, III, ambos da Constituição.

II - Não se pode considerar quite com a Justiça Eleitoral o candidato que teve suas contas desaprovadas pelo órgão constitucionalmente competente.

III - Para os fins de quitação eleitoral será exigida, além dos demais requisitos estabelecidos em lei, a aprovação das contas de campanha eleitoral, não sendo suficiente sua simples apresentação.

IV - Solicitação respondida.” (PA 59459, Rel. designado Min. Ricardo Lewandowski, DJE de 23/9/2010)

DD

Arts. 11, § 10; 16, §§ 1º e 2º; 29, §§ 3º e 4º; e 30, I a IV, e §§ 2º, 5º, 6º e 7º

48. O requerente sustenta a inconstitucionalidade formal dos arts. 11, § 10; 16, §§ 1º e 2º; 29, §§ 3º e 4º; e 30, I a IV, e §§ 2º, 5º, 6º e 7º, da Lei 9.504/97, por violação ao art. 14, § 9º, da CR, que reserva à lei complementar a definição de casos de inelegibilidade e a fixação de prazos para sua cessação.

49. Conforme observou a AGU, os dispositivos em questão não dispuseram sobre novas causas de inelegibilidade ou prazos para sua cessação, que pudesse caracterizar invasão ao campo reservado à lei complementar pelo art. 14, § 9º, da CR.

50. Em relação ao art. 11, § 10, não se verifica a alegada incompatibilidade com o art. 3º, *caput*, da LC 64/90, que estabelece o prazo de cinco dias para a impugnação ao registro de candidatura, contados da publicação do respectivo pedido.

51. Ao determinar a aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade no momento da formalização do pedido de registro pelo candidato, o dispositivo impugnado não impediu sua posterior verificação ou impugnação por qualquer das partes previstas no art. 3º da LC 64/90, no prazo ali previsto.

52. A esse respeito, Olivar Coneglian afirma:

“Não se há de entender que se trata de momento único, colocado com previsão cirúrgica dentro do tempo. Trata-se de verificar que o partido deve examinar a elegibilidade no momento de formalização do pedido de registro. Ao juiz, cabe examinar no momento em

PO

que aprecia esses pedidos de registro, podendo indeferir-los nesse período. Aos candidatos adversários, partidos e coligações, e Ministério Público, cabe arguir ausência de condições de elegibilidade ou as causas de inelegibilidade no momento próprio para apresentar a ação de impugnação de registro de candidatura, na forma e no prazo previstos no art. 3º da LC 64/90, ou seja, em até cinco dias a contar da publicação dos pedidos de registro.”³¹

53. Os §§ 1º e 2º acrescidos ao art. 16 da Lei Eleitoral estabeleceram um termo final – até 45 dias antes das eleições – para julgamento dos processos de registro de candidaturas – inclusive eventuais impugnações e respectivos recursos – os quais terão prioridade sobre quaisquer outros. Para tanto, possibilitou a realização de sessões extraordinárias e a convocação de juízes suplentes pelos tribunais regionais eleitorais.

54. Para Carlos Velloso e Walber Moura Agra, a fixação de prazo para julgamento dos pedidos de registros de candidaturas constitui importante inovação da Lei 9.504/97, que teve por escopo garantir que, em um período razoável antes das eleições, todas as questões envolvendo o processo eleitoral fossem dirimidas, de forma a não restarem dúvidas quanto à licitude das candidaturas envolvidas na disputa³².

55. É de se ressaltar que a demora nos processos de registro de candidatos traz sérios prejuízos às eleições. Olivar Coneglian cita exemplo ocorrido no pleito de 2008:

“O que não se aceita é que os processos de registro tenham demoras incalculáveis, que afetam todo o processo eleitoral, como foi o caso de Londrina, no Paraná, nas eleições de 2008, em que um dos candidatos teve sua candidatura impugnada, mas os recursos possíveis levaram o julgamento para depois da eleição,

³¹ CONEGLIAN, Olivar. *Eleições: Radiografia da Lei 9.504/97*. 7ª ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 116.

³² Ob. cit., pp. 185-186.

quando esse candidato a disputou e ganhou. Após a eleição, teve seu registro cassado, e Londrina fez um segundo turno entre o terceiro e o segundo candidatos mais votados no primeiro turno.”³³

56. Já o art. 29, §§ 3º e 4º, permite que partidos políticos assumam dívidas de campanha não quitadas até a data da apresentação da prestação de contas dos candidatos, quando então ambos – partido e candidato – tornar-se-ão solidariamente responsáveis por elas.

57. Ao contrário do que afirma o requerente, não se trata de favorecer a ocultação de doações irregulares, originárias de “caixa dois” de empresas, mas de conceder aos candidatos uma nova possibilidade para quitação de suas dívidas da campanha, evitando, com isso, a desaprovação de suas contas. Tal disposição em nada influi na apreciação, pelo órgão da Justiça Eleitoral, da origem e/ou da licitude dos recursos arrecadados.

58. Quanto ao art. 30, o requerente aduz, ainda, que as alterações promovidas pela Lei 12.034/2009 seriam inconstitucionais por limitarem o exercício de funções jurisdicionais pela Justiça Eleitoral.

59. O argumento não procede.

60. A redação original do *caput* do dispositivo estabelecia que, “examinando a prestação de contas e conhecendo-a, a Justiça Eleitoral decidirá sobre a sua regularidade”.

61. A Lei 12.034/2009 acrescentou os incisos I a IV ao dispositivo, dispondo que o julgamento das contas poderá ser: (i) pela aprovação, quando as contas estiverem regulares; (ii) pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não comprometam a regularidade; (iii) pela desaprovação, quando verificadas falhas que comprometam a regularidade;

³³ Ob. cit., p. 146.

ou (iv) pela não prestação, quando não apresentadas as contas após emissão de notificação nesse sentido.

62. Foram também incluídos o § 2º-A, prevendo que não acarretarão a rejeição das contas a existência de erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, desde que não comprometam seu resultado; e os §§ 5º a 7º, que dispõem sobre os recursos cabíveis da decisão que julgar as contas e sobre a aplicação do procedimento aos processos em curso.

63. Segundo Carlos Velloso e Walber Moura Agra, a reforma fixou balizas para a apreciação das contas de campanha, a fim de que seu julgamento não ficasse reduzido tão só ao caráter formal – regularidade ou irregularidade – mas adentrasse em aspectos materiais relacionados de forma direta com o princípio da moralidade. Esclarecem os autores:

“A aferição realizada pela Justiça Eleitoral se classifica como eminentemente técnica, balizando-se pelos parâmetros normativos e pela jurisprudência assentada a respeito. Não pode o magistrado tirar ilações de onde nem ao menos existe presunção ou mandamento implícito que o ampare. A parêmia do legalismo jurídico permeia suas atividades. Não obstante, o vislumbre de presunção de ilicitude o autoriza a dissecar os cálculos apresentados, utilizando-se de todas as diligências e perícias que se fizerem prementes. Como se trata de questão contábil, o magistrado não pode chegar a certo posicionamento sem arrimo em fundamento fático, exercendo a teoria dos motivos determinantes um forte balizamento meritório de suas sentenças.”³⁴

64. O novo procedimento, aliás, foi nitidamente inspirado naquele utilizado pelo Tribunal de Contas da União para o julgamento das

³⁴ Ob. cit., p. 322.

contas de administradores públicos. Com efeito, nos termos do art. 15³⁵ da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, em relação a essas contas, o TCU decidirá se são “regulares, regulares com ressalvas, ou irregulares”. Além disso, o inciso II do art. 16³⁶ dessa lei esclarece que as contas serão julgadas “regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulta dano ao erário”.

65. De resto, a possibilidade de aprovação de contas com ressalva, em hipóteses de faltas materiais que não comprometam sua análise, de há muito já vinha sendo admitida pela jurisprudência do TSE, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade:

“Recurso ordinário em mandado de segurança. Prestação de contas. Decisão regional. Desaprovação. Irregularidade. Não-comprometimento das contas. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Aplicação. Precedentes.

1. A rejeição das contas de campanha do candidato ocorreu em face de uma arrecadação estimável em dinheiro, consistente em prestação de serviço por empresa de publicidade, que não foi inicialmente declarada mediante recibo eleitoral ou documento hábil.

2. Esclareceu-se no processo de prestação de contas, por documento apresentado pelo candidato, que esse serviço foi objeto de doação.

3. No julgamento do Agravo de Instrumento nº 4.593, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, o Tribunal entendeu que o preenchimento de recibos após a entrega da prestação de contas não enseja rejeição de contas, mas aprovação com ressalvas, em caso que igualmente versava sobre despesa com publicidade inicialmente não declarada.

4. Considerado o pequeno montante do serviço inicialmente não declarado, que constituiu a única irregulari-

³⁵ “Art. 15. Ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.”

³⁶ “Art. 16. As contas serão julgadas:

(...)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;”

20

dade averiguada, e não se vislumbrando a má-fé do candidato, dada a posterior justificativa apresentada, é de se aprovar, com ressalvas, a prestação de contas, com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Precedentes.

Recurso provido.” (TSE, RMS nº 551/PA, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, DJ de 24/6/2008).

“Recurso ordinário em mandado de segurança. Prestação de contas. Decisão regional. Desaprovação. Embargos. Irregularidades sanadas. Aprovação com ressalvas.

- Considerando que se cuida de recurso ordinário - em que é admitido o exame de provas - e tendo em vista que, nos embargos de declaração opostos pelo candidato no processo de prestação de contas, foram sanadas as irregularidades averiguadas, é de se aprovar, com ressalvas, as referidas contas.

Recurso provido.” (TSE, RMS nº 550/PA, Rel. Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos, DJ de 24/6/2008)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVIMENTO. RECURSO ESPECIAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CAMPANHA. ELEIÇÃO DE 2002. DEPUTADO FEDERAL. DESPESAS NÃO DECLARADAS. RECEITA. ORIGEM. RETIFICAÇÃO. NOTAS FISCAIS. UTILIZAÇÃO DE RECIBOS JÁ ENTREGUES. DESPESAS EFETIVAMENTE PAGAS. COMPROVAÇÃO. SITUAÇÃO IRREGULAR DE TERCEIROS.

Havendo omissão quanto à origem de determinada despesa, admite-se a comprovação do pagamento feito por outrem, que não o candidato, desde que arribada por documentos idôneos. O pagamento de despesas nessas condições implica a necessidade de retificação da Demonstração dos Recursos Arrecadados, com inclusão dos valores recebidos à guisa de espécie estimada. Boa-fé. Valores insignificantes que não comprometem a prestação de contas.

O preenchimento de recibos após a entrega da prestação de contas não enseja rejeição de contas, mas aprovação com ressalvas.

Despesas de campanha comprovadas por notas fiscais de serviço. Correspondência de saques na conta corrente bancária, observados os valores e datas de vencimento.

Não se exige do candidato a verificação da regularidade da situação de terceiros prestadores de serviços, inclusive no que se referir ao objeto da atividade societária.

Recurso conhecido e provido para declarar a regularidade das contas do recorrente, com ressalvas.” (TSE, AG nº 4593/SP, Rel. Min. Luiz Carlos Lopes Madeira, DJ de 11/6/2004)

Art. 30-A, caput

66. O art. 30-A foi acrescido à Lei 9.504/97 pela Lei 11.300/2006, com o propósito de moralizar as campanhas eleitorais:

“Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.”

67. A Lei 12.034/2009 alterou a sua redação apenas para incluir o prazo de 15 dias para representar à Justiça Eleitoral, violando, a um só tempo, a inafastabilidade do controle jurisdicional, a moralidade eleitoral e os princípios republicano, democrático e da moralidade administrativa.

68. Tal disposição já é objeto de questionamento por meio da ADI 4.532, que ainda pende de julgamento na Corte. Por essa razão, a

Procuradoria-Geral da República reporta-se às razões deduzidas na petição inicial daqueles autos (em anexo), que ficam fazendo parte do presente parecer.

Arts. 39, § 8º; 43; 57-C, caput e § 1º, I, e 57-E, § 1º

69. O requerente vê ofensa às liberdades de informação, expressão e pensamento nas disposições constantes dos arts. 39, § 8º; 43, *caput* e §§ 1º e 2º; e 57-C, *caput* e § 1º, I, da Lei 9.504/97; e, no que toca aos arts. 43 e 57-E, § 1º, também ao princípio da isonomia.

70. Os dispositivos em questão acrescentaram importantes mecanismos de controle sobre a propaganda eleitoral, com a finalidade de assegurar a igualdade entre os postulantes a cargos públicos, combater o abuso do poder econômico nas eleições e o uso indevido dos meios de comunicação, e contribuir para a redução dos custos das campanhas.

71. De há muito, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral entende que as limitações impostas pela legislação eleitoral à veiculação de propaganda política, quando não exercem controle sobre a matéria a ser veiculada, não afetam o direito à informação e à livre manifestação do pensamento, pois visam proporcionar a isonomia entre os candidatos, princípio também garantido pela Constituição (TSE, AAG 7.696, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, DJ de 19/3/2008; EARESPE 19.268, Rel. Min. Fernando Neves da Silva, DJ de 24/8/2001).

72. A doutrina assim também o entende. Sidney Pessoa Madruga afirma que a utilização irregular da propaganda eleitoral atenta especialmente contra o princípio da igualdade, uma vez que sua divulgação ocasio-

DD

na inegável desvantagem para os demais candidatos que concorrem ao pleito, proporcionando “estorvo ao próprio eleitorado (público alvo do detentor de cargo eletivo e daquele que almeja esse patamar), a quem, portanto, devem ser transmitidas mensagens publicitárias de cunho político em tempo e modo próprios”³⁷.

73. Carlos Velloso e Walber de Moura Agra ressaltam que a propaganda eleitoral não deve ser concebida da mesma forma que a publicidade realizada para a venda de produtos em geral, nem os eleitores tratados como consumidores, tendo em vista a sua importância na divulgação das propostas e dos planos partidários, constituindo verdadeiro direito subjetivo dos candidatos e, mesmo, da população. Observam ainda:

“Um dos grandes problemas para o regime democrático é o alto custo das campanhas, o que privilegia os detentores do poder econômico, contribuindo para a perda de legitimidade do sistema e impedindo que as classes desfavorecidas economicamente tenham acesso ao poder político. As Leis n. 11.300/2006 e 12.034/2009 acrescentaram algumas proibições à Lei Eleitoral com a finalidade de diminuir a importância do poder econômico nas eleições. Essas medidas, de forma notória, contribuem para que o custo das campanhas tenha redução.”³⁸

74. Luiz Gonzaga Mendes Marques, por sua vez, assevera:

“A propaganda eleitoral, diante da sua própria natureza, não pode ficar sem regras. Em todo o sistema político democrático, há necessidade de estabelecimento de normas para regular os atos da vida em sociedade. Não poderia ser diferente quando se tratam de procedimentos ligados ao sistema eleitoral, exatamente para evitar abusos, especialmente de quem detém o poder econômico a fim de se manter o equilíbrio em qual-

³⁷ MADRUGA, Sidney Pessoa. *Propaganda eleitoral. Espécies. Propaganda antecipada. Propaganda na Internet*. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 356.

³⁸ Ob. cit., pp. 209 e 211.

RD

quer disputa, onde o ideal seria que o confronto ficasse somente no plano das ideias.

Em razão desses aspectos, não se pode deixar sem mecanismos de controle a propaganda eleitoral, a fim de se procurar manter a igualdade entre os participantes do processo eleitoral.³⁹

75. O art. 39, § 8º, da lei vedou a publicidade eleitoral por meio de *outdoors*, cominando às empresas, partidos, coligações e candidatos infratores o pagamento de multa, além de sujeitá-los à imediata retirada da propaganda irregular. Trata-se de modalidade de propaganda com alto apelo visual e amplo poder de persuasão, mormente quando expostos em vias públicas de intenso fluxo e boa visibilidade. A proibição contida na norma se deve, principalmente, em razão do elevado custo dessa publicidade, que provoca desequilíbrio acentuado na disputa eleitoral, com inegável favorecimento aos candidatos com maior poder aquisitivo.

76. O art. 43 impôs limitações relativas à quantidade e às características da propaganda realizada por meio da mídia impressa – jornais, revistas e tabloides – determinando, ainda, a divulgação, nos anúncios, do valor pago por cada inserção.

77. Tais restrições também pretenderam assegurar a igualdade de oportunidades entre as agremiações partidárias, evitando, com isso, que candidatos mais abastados economicamente pudessem “inundar” veículos impressos de publicidade, em detrimento daqueles com menor disponibilidade financeira⁴⁰.

RO

³⁹ MARQUES, Luiz Gonzaga Mendes. *Algumas reflexões sobre o direito eleitoral no Brasil e alguns aspectos da propaganda eleitoral com as mudanças da Lei nº 11.300/2006*. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da (org.). *Temas Atuais de Direito Eleitoral: Estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado*. São Paulo: Editora Pillares, 2009, p. 323.

⁴⁰ Nesse sentido: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. *AGRA*, Walber de Moura. Ob. cit., p. 212.

78. Ainda em relação a esse dispositivo, é de se afastar a alegação de ofensa à isonomia. O fato de as restrições aos anúncios eleitorais em jornais, revistas e tabloides não alcançar os demais materiais gráficos editados por conta dos próprios candidatos, partidos ou coligações, bem como os serviços de telefonia, se deve ao maior alcance e, conseqüentemente, da maior influência que os primeiros exercem sobre a vontade dos eleitores.

79. A exigência de divulgação dos valores pagos pelos anúncios (art. 43, §1º), a seu turno, favorece a transparência e o controle dos gastos de campanha, contribuindo para a redução dos seus custos.

80. De mais a mais, a lei não vedou o direito à emissão de opiniões acerca de candidatos ou pré-candidatos em espaços específicos dos veículos de imprensa escrita – tais como aqueles destinados ao editorial ou aos colunistas – desde que não se trate de matérias pagas. Por tal razão, afasta-se a alegação de afronta às garantias da liberdade de comunicação e de informação.

81. Já o art. 57-C, *caput* e § 1º, I, vedou a veiculação de publicidade eleitoral paga na internet – salvo a reprodução de jornais impressos, em que deverão ser observadas as mesmas limitações impostas àquele tipo de mídia (art. 43) – e, no caso de sítios de pessoas jurídicas, também a sua veiculação gratuita. De outro lado, a lei admitiu expressamente a propaganda política gratuita (i) em sítios de candidatos, partidos ou coligações com endereço eletrônico comunicado à Justiça Eleitoral e hospedado, direta ou indiretamente, em provedor de serviço de internet estabelecido no País; (ii) por meio de mensagem eletrônica para endereços cadastrados gratuitamente pelo candidato, partido ou coligação; e (iii) por meio de *blogs*, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, cujo conte-

DD

údo seja gerado ou editado por candidatos, partidos ou coligações, ou de iniciativa de qualquer pessoa natural (art. 57-B, *caput* e incisos I a IV).

82. O objetivo da norma foi evitar a instalação de um comércio virtual de propaganda política, que propiciaria a proliferação de sítios eletrônicos voltados exclusivamente a interesses econômicos, desvirtuando sua finalidade precípua: a aproximação do eleitorado ao candidato⁴¹. O controle da divulgação de anúncios eleitorais pela internet também se baseia na ampla celeridade e na ausência de formalidades que esse meio propicia à divulgação de informações sobre candidatos, bem como na dificuldade de sua fiscalização.

83. O requerente vê, ainda, ofensa ao princípio da isonomia nas disposições do § 1º do art. 57-E – que proíbe a comercialização de cadastros de endereços eletrônicos – ao argumento de que tal vedação deveria ser estendida aos arquivos de posse de concessionárias de serviços de telefonia.

84. Ocorre que a utilização, doação ou cessão de dados cadastrais de assinantes de serviços telefonia em benefício de candidatos, partidos ou coligações já é alcançada pela vedação contida no *caput*⁴² do art. 57-E, que abrange as concessionárias daqueles serviços, tendo em vista sua aplicação combinada com o art. 24, III⁴³, da Lei 9.504/97.

20

⁴¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. AGRA, Walber de Moura. Ob. cit., p. 220.

⁴² “Art. 57-E. São vedadas às pessoas relacionadas no art. 24 a utilização, doação ou cessão de cadastro eletrônico de seus clientes, em favor de candidatos, partidos ou coligações. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)”

⁴³ “Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...) III - concessionário ou permissionário de serviço público;”

Art. 46, § 5º

85. O dispositivo em questão determina que as regras que regem os debates transmitidos por emissoras de rádio e televisão, em primeiro turno, sejam aprovadas previamente (i) por 2/3 dos candidatos aptos a concorrer ao pleito, em caso de eleição majoritária; ou (ii) por 2/3 dos partidos ou coligações com candidatos aptos, em caso de eleição proporcional.

86. O requerente alega que a combinação dessa norma com o inciso I, alínea *b*, do art. 46 da Lei 9.504/97 possibilitaria às emissoras de rádio e televisão “articular maioria de candidatos, especialmente os mais fortes, em favor do regulamento de um debate, às vésperas da eleição” para, com isso, impor a separação, em dias e horários diferentes, de candidatos com ideias e compromissos “inconvenientes”, em ofensa à cidadania, ao pluripartidarismo, à legalidade e ao direito à informação (fl. 10).

87. A tese não merece prosperar.

88. A possibilidade da separação dos debates em blocos, com presença mínima de três candidatos em cada, tem por fim tornar possível a sua realização, especialmente em eleições nas quais se verifique um número elevado de candidatos – no caso, mais do que seis.

89. Ao instituir o requisito da aprovação prévia das regras por 2/3 dos candidatos, partidos ou coligações, a norma impugnada visa reduzir a influência do poder econômico no pleito, pois confere autonomia aos participantes do debate, impedindo a imposição da vontade dos organizadores – emissoras de rádio e televisão.

90. Como bem observou a AGU, exigir a obtenção de posições unânimes para a aprovação de tais regras acabaria por constituir obstáculo intransponível à realização dos debates (fl. 244).

91. De resto, não há risco de exclusão prévia de qualquer candidato ou partido do debate por ingerência das emissoras, ou mesmo, por acordo entre os demais partidos. Com efeito, o § 1º do art. 46⁴⁴ é claro ao estabelecer que somente se realizará debate sem a presença de candidato ou partido caso se comprove terem eles sido convidados com antecedência mínima de 72 horas.

Art. 105

92. O art. 105 da Lei 9.504/97 atribuiu ao TSE a competência para expedir instruções objetivando a fiel execução da lei.

93. Para José Jairo Gomes, a função normativa conferida à Justiça Eleitoral pelo legislador, seja por meio do dispositivo questionado, seja pelo Código Eleitoral – arts. 1º, parágrafo único⁴⁵, e 23, IX⁴⁶ – constitui importante mecanismo para a operacionalização das eleições, consolidando a legislação eleitoral em vigor e propiciando mais segurança e transparência à atuação dos operadores do Direito Eleitoral⁴⁷.

94. Carlos Velloso e Walber Moura Agra defendem:

RO.

⁴⁴ “Art. 46. (...) § 1º Será admitida a realização de debate sem a presença de candidato de algum partido, desde que o veículo de comunicação responsável comprove havê-lo convidado com a antecedência mínima de setenta e duas horas da realização do debate.”

⁴⁵ “Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.”

⁴⁶ “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:
(...)”

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;”

⁴⁷ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 7ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2011, p. 64.

“Resoluções são normatizações expedidas pela Justiça Eleitoral para regulamentar o procedimento das eleições. Elas não significam uma exceção ao princípio da legalidade, muito pelo contrário, representam atos administrativos que têm função de regulamentar dispositivos legais, deixando claro o conteúdo exposto nos mandamentos jurídicos.”⁴⁸

95. Descabe falar em usurpação de funções típicas do Poder Legislativo, uma vez que tais resoluções não possuem natureza de ato normativo primário. Com efeito, há no artigo impugnado disposição expressa que submete as instruções normativas editadas pelo TSE aos ditames da Lei 9.504/97, determina a observância do seu caráter regulamentar e impede a criação de novas sanções, ou a restrição das ali previstas.

Art. 105-A

96. Por fim, em relação ao art. 105-A, é procedente o pedido.

97. O dispositivo impugnado afastou a aplicação, em matéria eleitoral, das disposições da Lei da Ação Civil Pública, visando impedir que a atuação do Ministério Público nos procedimentos previstos naquela norma – inquérito civil e ação civil pública – pudesse acarretar reflexos prejudiciais à campanha eleitoral de candidatos, bem como à sua atuação política⁴⁹.

PD

⁴⁸ Ob. cit., p. 35-36.

⁴⁹ PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso. BATISTA, Fabrício Napoleão Teixeira. *Direito Eleitoral: aspectos processuais – ações e recursos*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 80.

98. Ocorre que, a partir de 1988, a legitimação do *Parquet* para promover o inquérito civil e a ação civil pública passou a constituir prerrogativa constitucional da Instituição, assegurada pelo art. 129, III, da CR.

99. Embora se trate de ação de cunho civil, nada impede que os elementos que embasaram a propositura de uma ACP, colhidos no bojo de um inquérito civil, sejam utilizados para subsidiar a atuação do MP no combate a ilícitos de natureza diversa, seja penal (RE 464.893, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJE de 1º/8/08) ou mesmo eleitoral.

100. Isso porque o inquérito civil previsto na Lei 7.347/85 constitui importante instrumento de coleta e organização de dados, de pesquisa e de formação de prova documental e testemunhal⁵⁰.

101. Nesse sentido, observam Antônio Veloso Peleja Júnior e Fabrício Napoleão Teixeira Batista:

“A Ação Civil Pública e o respectivo inquérito que a pode embasar são importantes instrumentos de que se vale o Ministério Público na proteção da própria sociedade, ao zelar pelo patrimônio público e social, interesses difusos e coletivos.

Os excessos havidos na condução das peças, pelo Promotor que exponencializa de forma deletéria suas funções, talvez tenha premido o legislador a extirpá-la do âmbito eleitoral. Mas excessos são exceções localizadas e não se justifica matar o instituto (inquérito civil público) na seara eleitoral por conta deles. Ora, certamente, quando da propositura da Ação Civil Pública, eles serão reparados pelo Judiciário, em primeira ou segunda instância. Mas o norte da discussão, no âmbito legislativo parece ter sido a influência pernóstica do Inquérito Civil Público na campanha do candidato.

Creemos que, todavia, é o preço a ser pago para a democracia. Ademais, se se entender que a participação do Ministério Público é política, pode-se pleitear judicialmente o trancamento da peça ou representar o

⁵⁰ ALMEIDA MELO, José Tarcízio de. *Direito Constitucional do Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 941.

PD

agente ministerial, administrativamente, à Corregedoria da entidade ou ao Conselho Nacional do Ministério Público, sob a alegação de estar a atuação acoimada de nódos, utilizando-se um importante mecanismo de defesa da sociedade na promoção de interesses pessoais ou eleitores.⁵¹

102. Ao restringir indevidamente o exercício de funções institucionais do Ministério Público, o art. 105-A da Lei 9.504/97 viola não só as disposições do art. 129, III, da CR, como também os princípios da moralidade, da probidade e da coibição ao abuso do poder político e econômico.

103. Antônio Veloso Peleja Júnior e Fabrício Napoleão Teixeira Batista observam ainda:

“Analisando a Constituição Federal, que dispôs expressamente acerca da Ação Civil Pública, entendemos que a *voluntas legislatoris* não é suficiente para justificar a norma restritiva, nos moldes em que se deu. Ora, não é porque a Ação Civil Pública e o Inquérito Civil Público são utilizados de forma abusiva, que se justifica a supressão do instituto no campo eleitoral.

A norma vai de encontro a postulados protegidos pela Constituição Federal. Imagine-se o caso em que um candidato, valendo-se do cargo de agente público lese o patrimônio público, cuja conduta se enquadra, ao mesmo tempo, como abuso de poder político no pleito – captação ilícita de sufrágio, mediante distribuição de benefícios financiados com recurso público.

Além da Constituição há norma infraconstitucional específica disciplinando o tema e não há qualquer restrição.

Via interpretação sistemática verifica-se que a norma está em dissonância com o postulado constitucional que propõe o combate à improbidade administrativa e a proteção do patrimônio público e social. Trata-se de norma incompatível com a Carta Mãe e, portanto, inconstitucional.

(...)

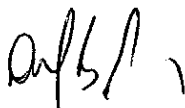
⁵¹ Ob. cit., p. 83.

90

Ademais, o número excessivo de ações eleitorais reflete quão conturbado é o pleito, e não pode ser utilizado como óbice ao desenvolvimento dos trabalhos eleitorais. Pelo contrário, representa que os instrumentos de garantia eleitoral estão funcionando de forma adequada, o que remete à boa administração do processo eleitoral.⁵²

104. Ante o exposto, o parecer é pela procedência parcial do pedido.

Brasília, *31* de maio de 2013.



DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA
VICE-PROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA

APROVO:



ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

AMO

⁵² Ob. cit., pp, 83/84.