



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

INSTRUÇÃO Nº 0601828-75.2020.6.00.0000 – CLASSE 11544 – MACAPÁ – AMAPÁ

RELATOR : MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO

INTERESSADO : TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

INSTRUÇÃO. ELEIÇÕES 2020. MACAPÁ/AP. PREFEITO E VEREADOR. ADIAMENTO. DESDOBRAMENTOS. AMPLIAÇÃO. PERÍODO. CAMPANHA. TETO DE GASTOS. MAJORAÇÃO. EXCEPCIONALIDADE. PROPAGANDA. HORÁRIO ELEITORAL GRATUITO. RETOMADA IMEDIATA. AUSÊNCIA. RESSALVA. ALTERAÇÃO. ART. 3º DA RES.-TSE 23.633/2020.

1. Instrução que versa sobre duas questões resultantes do adiamento das eleições municipais em Macapá/AP: (a) posterior vedação imposta pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, até o primeiro turno (6/12/2020), do horário eleitoral gratuito, em sentido contrário ao art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020; (b) necessidade de fixar, em caráter excepcional, novo teto de gastos para esse período específico.
2. Nos termos do art. 2º da Res.-TSE 7.651/65, incumbe ao Corregedor-Geral Eleitoral “velar pela fiel execução das leis e instruções” (inciso V) e “[...] fazer cumprir as determinações do Tribunal Superior Eleitoral” (inciso XII).
3. Na sessão administrativa de 19/11/2020, esta Corte Superior aprovou a Res.-TSE 23.633, cujo art. 3º dispõe, de modo expresse, que “fica permitida a continuidade dos atos de propaganda eleitoral [...]”, sem qualquer ressalva ou proibição quanto ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão.
4. A possibilidade de a Corte local editar atos complementares deve observar as diretrizes fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral na Res.-TSE 23.633/2020 (art. 8º, parágrafo único).
5. A restrição ao horário eleitoral gratuito suprime dos candidatos e agremiações relevante meio de propaganda e compromete a livre circulação de ideias em período crítico da campanha, faltando apenas duas semanas para as eleições.
6. Em caráter excepcional, cabe reajustar, proporcionalmente, o teto de gastos de campanha fixado na Portaria-TSE 638/2020 e no art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020 para as eleições em Macapá/AP, quanto aos cargos de prefeito e vereador, em primeiro turno.
7. No caso específico, candidatos e legendas se encontram em situação na qual, de um lado, estão vinculados ao teto inicial de 50

dias de campanha (de 26/9/2020 a 14/11/2020), e, de outro, passaram a ter na reta final da disputa o repentino acréscimo de mais 21 dias, de 16/11/2020 a 5/12/2020.

8. O relatório de contas parciais de 25/10/2020 revela a situação de campanhas que, de forma legítima, até a referida data, usaram de um terço a metade do teto. Ademais, (a) tais despesas referem-se apenas aos 30 dias iniciais, restando mais 41 dias até o primeiro turno; (b) os gastos deram-se quando se desconhecia o adiamento; (c) o acréscimo de dias repercute em inúmeras despesas, inclusive extraordinárias, como a contratação de geradores; (d) segundo a Assessoria de Exame de Contas Partidárias, via de regra os gastos elevam-se no terço final da disputa.

9. Apesar da legítima preocupação quanto à eventual diferença, entre candidatos, de recursos disponíveis quanto ao financiamento público de campanhas, esse cenário antecede o próprio adiamento das eleições em Macapá/AP e representa opção expressa do legislador, nos termos do art. 16-D da Lei 9.504/97. Esta Corte, ao modificar o teto de gastos nesta hipótese excepcional, não conflita com a legislação de regência.

10. Novo teto de gastos com a seguinte equação: [limite da Portaria-TSE 638/2020 para Macapá/AP] multiplicado pelo fator 1,4 [acrécimo de 21 dias], em aplicação analógica do art. 18-C, parágrafo único, da Lei 9.504/97: “nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no *caput* deste artigo”.

11. Instrução aprovada, com parecer favorável da Assessoria Especial da Presidência, para, alterando-se a redação do art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020, (a) estabelecer novo teto de gastos nas eleições de Macapá/AP para os cargos de prefeito (primeiro turno) e vereador; (b) reforçar que os atos de propaganda permitidos incluem o horário eleitoral gratuito, impondo-se sua imediata retomada, independentemente de publicação deste aresto.

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO (RELATOR):

1. Trata-se de Instrução autuada a partir do Ofício GAB-LFS 5565/2020 (processo SEI 2020.00.000012407-3), por meio do qual submeti à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral duas matérias envolvendo as eleições municipais em Macapá/AP, alteradas para os dias 6 de dezembro (primeiro turno) e 20 de dezembro (segundo turno, se houver) em virtude do dramático estado de calamidade pública vivenciado naquele Município.

O primeiro tema cinge-se à vedação, pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, do horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão até a nova data do primeiro turno, contrariando, a princípio, o art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020, aprovada por esta Corte Superior na sessão administrativa da última quinta-feira, 19/11/2020.

O segundo consiste na proposta de elevação, em caráter excepcional, do teto de gastos de campanha fixado na Portaria-TSE 638, de setembro de 2020, haja vista os imprevistos ocorridos naquela localidade e o adiamento das eleições em 21 dias, ocasionando período maior de campanha sem possibilidade de planejamento prévio por candidatos e partidos políticos.

A assessoria Especial da Presidência, em cuidadoso parecer, opinou por se modificar a redação do art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020, acolhendo-se as duas questões levantadas no ofício, conforme sintetizado na ementa abaixo (ID 58.453.688):

Eleições 2020. Macapá/AP. Novas datas para realização do primeiro e do segundo turnos. Diretrizes gerais fixadas pela Res.-TSE nº 23.633/2020.

Extensão do período de campanha, a abranger o horário eleitoral gratuito em rádio e televisão. A competência do TRE/AP para consolidar o calendário eleitoral deve observar a fixação de datas-limite para a propagação com base na nova data das eleições.

Proposta do Corregedor-Geral Eleitoral de majoração do teto de gastos de campanha para os cargos de prefeito (primeiro turno) e vereador, proporcionalmente à extensão do período de campanha. Parecer pelo acolhimento.

Proposta de nova redação ao art. 3º da Res.-TSE nº 23.633/2020, de modo a: (i) dirimir eventual dúvida do TRE/AP na interpretação da regra sobre a continuidade da propaganda eleitoral, pela inclusão expressa da referência ao horário eleitoral gratuito; (ii) acolher a proposta do Corregedor-Geral Eleitoral, relativa ao aumento do limite de gastos nas Eleições 2020 em Macapá/AP para o cargo de vereador e, em primeiro turno, para o cargo de prefeito; e (iii) deixar expressa a manutenção do limite de gastos para o segundo turno das eleições referidas.

A Instrução foi autuada às 21h47 do dia 23/11/2020 e a mim conclusa na mesma data.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO (RELATOR):

2. Senhor Presidente, eminentes pares e digno representante do Ministério Público Eleitoral, a hipótese cuida de Instrução, a ser apreciada pelo Plenário, versando sobre duas matérias relativas às Eleições 2020 em Macapá/AP.

Rememoro que, na sessão administrativa de 19/11/2020, esta Corte Superior aprovou a Res.-TSE 23.633/2020, dispondo sobre as eleições naquele Município, as quais haviam sido suspensas diante do risco à adequada organização do pleito e à segurança dos eleitores frente ao estado de calamidade pública vivido na localidade.

O Tribunal, a partir de profícuo voto de Vossa Excelência, fixou as datas de 6 de dezembro para o primeiro turno e 20 de dezembro para o segundo, se houver. Estabeleceu, ainda, diretrizes quanto à (a) preservação das etapas do processo eleitoral findas até 11/11/2020; (b) continuidade dos atos de propaganda, dos debates e da arrecadação e dos gastos de recursos; (c) prestação de contas; (d) diplomação; (e) adaptação dos sistemas de informática da Justiça Eleitoral e (f) gestão do cadastro eleitoral pela Corregedoria-Geral Eleitoral.

Ocorre, porém, que, posteriormente, este Corregedor-Geral tomou conhecimento que o Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, em 20 de novembro, vedou a propaganda gratuita no rádio e na televisão até a nova data do primeiro turno. De outra parte, penso que persiste a preocupação que manifestei na referida assentada quanto ao atual limite de gastos de campanha naquele Município, haja vista o expressivo aumento do número de dias da disputa, cabendo destacar que o partido PODE protocolou petições no mesmo sentido em 15/11/2020 (Inst 0601767-20) e 19/11/2020 (Inst 0601847-46).

Diante desses fatos, tomo a iniciativa de expor ao Plenário as considerações que se seguem.

3. No que concerne à vedação do horário eleitoral gratuito pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amapá, anoto que, nos termos do art. 17, § 1º, do Código Eleitoral, “as atribuições do Corregedor-Geral serão fixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral”, estando a matéria atualmente regulamentada na Res.-TSE 7.651/65.

De acordo com o art. 2º, *caput*, da Resolução, “ao Corregedor-Geral incumbe a inspeção e correição dos serviços eleitorais do país e, especialmente”:

V – **velar pela fiel execução das leis e instruções** e pela boa ordem e celeridade dos serviços eleitorais, baixando os provimentos que julgar necessários;

[...]

XII – **cumprir e fazer cumprir as determinações do Tribunal Superior Eleitoral.**

Em cumprimento do dever institucional da Corregedoria-Geral Eleitoral, parece-me que a deliberação da Corte local representa afronta ao art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020.

Isso porque, reitere-se, o mencionado dispositivo estabelece de forma expressa e sem nenhuma ressalva que

Art. 3º Fica permitida a continuidade dos atos de propaganda eleitoral, dos debates e da arrecadação e o gasto de recursos, observados os limites de gastos divulgados pela Portaria-TSE nº 638/2020 e as datas-limite aplicáveis a cada caso, a serem calculadas com base no primeiro e no segundo turnos.

Ademais, embora no parágrafo único do art. 8º da Res.-TSE 23.633/2020 se delegue ao Tribunal Regional Eleitoral do Amapá a edição de atos normativos complementares, penso que essa atuação deve observar as diretrizes fixadas por esta Corte Superior, dentre as quais, frise-se mais uma vez, está a plena continuidade dos atos de campanha. Confira-se:

Art. 8º Serão calculados com base nas novas datas de votação referidas no art. 1º desta Resolução os demais atos do processo eleitoral cujos prazos vencem, conforme as Res.-TSE nos 23.626 e 23.627/2020, a partir de 12 de novembro de 2020.

Parágrafo único. **O calendário eleitoral aplicável às eleições municipais em Macapá/AP será consolidado pelo Tribunal**

Regional Eleitoral do Amapá, com observância das diretrizes fixadas nesta Resolução e de eventuais atos normativos complementares que venha a expedir em razão das especificidades locais.

A restrição estabelecida pela Corte local, com as mais respeitadas vênias e sem amparo legal, suprime dos candidatos e agremiações relevante meio de propaganda, além de comprometer a livre circulação de ideias no período mais crítico da campanha, faltando apenas duas semanas para as eleições municipais.

4. De outra parte, tendo em conta o adiamento do pleito de 15 de novembro para 6 de dezembro, penso que os limites de gastos para os cargos de prefeito e vereador em primeiro turno em Macapá/AP devem ser ampliados em caráter excepcional.

Consoante o art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020, aprovada na sessão administrativa da última quinta-feira, garantiu-se de modo expresse a continuidade dos atos de propaganda eleitoral, mantendo-se, contudo, os limites originais de gastos fixados na Portaria-TSE 638/2020, editada em setembro. Eis os termos da Resolução:

Art. 3º Fica permitida a continuidade dos atos de propaganda eleitoral, dos debates e da arrecadação e o gasto de recursos, observados os limites de gastos divulgados pela Portaria-TSE nº 638/2020 e as datas-limite aplicáveis a cada caso, a serem calculadas com base no primeiro e no segundo turnos.

Por sua vez, de acordo com o anexo da referida Portaria, as despesas dos candidatos nas eleições majoritária e proporcional em Macapá/AP devem observar os seguintes tetos individualmente considerados: (a) R\$ 1.347.441,65 para o cargo de prefeito no primeiro turno; (b) R\$ 538.976,66 no segundo turno, se houver; (c) R\$ 151.743,76 para o cargo de vereador.

Os limites dispostos nos itens “a” e “c” foram definidos a partir do período inicial de 50 dias de campanha, isto é, de 26/9/2020 a 14/11/2020, razão porque, no meu modo de pensar, devem ser ajustados com respaldo em relevantes fundamentos de fato – supervenientes à Portaria – e de direito.

De outra parte, sabe-se que o Congresso Nacional, nas reformas implementadas pelas Leis 13.165/2015, 13.487/2017 e 13.877/2019, buscou conferir economicidade às campanhas como forma de propiciar maior equilíbrio à disputa, ampliar a participação dos cidadãos que desejam se candidatar e amainar a interferência do poder econômico.

Um dos mais importantes pilares dessa bem-vinda medida foi a expressiva redução do número de dias de campanha, seguida do teto de gastos para as candidaturas em cada circunscrição e do financiamento majoritariamente público.

Nos termos do art. 36 da Lei 9.504/97, até as Eleições 2014 a campanha compreendia o período de 6 de julho ao primeiro domingo de outubro, ao passo que, das Eleições 2016 em diante, o termo inicial foi modificado para 16 de agosto, com redução, portanto, de 42 dias frente aos quase 90 dias originais.

Acompanhando a premissa da redução do tempo de campanha, veio o já referido limite de gastos, fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral a cada eleição, conforme previsto no art. 18 da Lei 9.504/97.

Entretanto, no caso específico de Macapá/AP, as circunstâncias excepcionais vivenciadas naquele Município culminaram no adiamento das eleições.

Assim, candidatos e partidos políticos se encontram em situação na qual, de um lado, devem observar teto de despesas com base em campanha prevista de 50 dias (26/9/2020 a 14/11/2020) e, de outro, passaram a ter na reta final da disputa, repentinamente, o acréscimo de mais 21 dias, de 16/11/2020 a 5/12/2020.

Diante da singularidade do caso, em que de última hora a duração campanha foi ampliada em mais de 40%, sem que candidatos e legendas tenham dado causa a esse cenário, parece-me que o limite de gastos para as Eleições 2020 em Macapá/AP deve ser revisto.

Tal medida, como justificado acima, não representa qualquer afronta ao espírito do legislador de conferir maior economia às campanhas.

Por outro lado, embora possa haver legítima preocupação quanto à eventual diferença de disponibilidade de recursos advindos do financiamento público das campanhas, penso que esse cenário já existia antes mesmo de adiado o pleito municipal e representa opção expressa do legislador.

Isso porque o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) não é distribuído de forma paritária, mas sim a partir da representatividade das legendas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nos termos do art. 16-D da Lei 9.504/97, que estabelece:

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I – 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III – 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Por conseguinte, independentemente da data do pleito, fato é que os partidos políticos recebem valores distintos já no ponto de partida. O acesso aos recursos, portanto, por assim entender o legislador, não é equânime, ainda que exista um teto para cada eleição.

Em outras palavras, o Tribunal Superior Eleitoral, ao modificar o teto de gastos na situação de Macapá/AP, não estará criando situação inédita.

5. Diante deste quadro, entendo que, acaso mantido o atual numerário, o risco de prejuízo aos candidatos aos cargos de prefeito e vereador de Macapá/AP é concreto, com sérias implicações na livre circulação de ideias e na saudável disputa do voto do eleitor, em colisão com os fundamentos de uma democracia representativa.

Em primeiro lugar, tendo o art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020 assegurado expressamente a continuidade dos atos de propaganda, é natural que exista acréscimo de despesas oriundo da própria extensão do número de dias de campanha.

Em segundo lugar, o relatório de contas parciais de 25/10/2020, extraído do sistema DivulgaCand, revela que ao menos três dos candidatos ao cargo de prefeito podem em tese sofrer dificuldades diante do teto inicialmente fixado na Portaria-TSE 638/2020, o que se reforça a partir de petições protocoladas pelo PODE no mesmo sentido nas datas de 15/11/2020 (Inst 0601767-20) e 19/11/2020 (Inst 0601847-46).

Conforme se extrai da tabela em anexo a este voto, no período de 26/9/2020 (início da campanha) a 25/10/2020 cada um desses candidatos gastou aproximadamente de 33% a 50% do teto. A esse dado, somam-se as relevantes circunstâncias abaixo:

- a) as despesas compreenderam apenas os 30 primeiros dias de campanha, restando, ainda, mais 41 dias até 6 de dezembro;
- b) os gastos ocorreram quando ausente qualquer previsão de que o pleito seria adiado, o que se definiu apenas em 12/11/2020. Assim, o repentino acréscimo de mais 21 dias compromete todo o planejamento de candidatos e partidos políticos;
- c) o número a mais de dias repercute também em gastos como o aluguel de prédios para comitês e o emprego de pessoal, além de despesas extraordinárias, como a contratação, por exemplo, de geradores diante do cenário energético vivenciado no Município;
- d) conforme informado em 22/11/2020 pela Assessoria de Exame de Contas Partidárias (ASEPA), via de regra os gastos de campanha sofrem incremento no terço final da disputa.

Por sua vez, para o cargo de vereador, embora em pesquisa por amostragem – também anexa a este voto –, não se evidencie a princípio quadro similar, penso ser recomendável, por simetria, ampliar proporcionalmente o teto também nesse caso.

6. Destarte, proponho que o teto de gastos para as campanhas majoritárias (em primeiro turno) e proporcionais em Macapá/AP nas Eleições 2020 seja reajustado de acordo com a seguinte fórmula:

Cargo de prefeito

R\$ 1.347.441,65 [teto original da Portaria-TSE 638/2020] x 1,4
[acréscimo de 21 dias; aproximadamente 40%] = **R\$ 1.886.418,31**

Cargo de vereador

R\$ 151.743,76 [teto original da Portaria-TSE 638/2020] x 1,4
[acréscimo de 21 dias; aproximadamente 40%] = **R\$ 212.441,26**

Mencionada fórmula, sugerida a partir de construtivo diálogo entre os gabinetes deste Corregedor-Geral, da Presidência e da ASEPA, apresenta duas vantagens principais.

A primeira delas consiste no fato de se tratar de cálculo objetivo e padronizado, o que facilita sua verificação pelos órgãos técnicos e evita distorções.

Em segundo lugar, o acréscimo de 21 dias à campanha original representa, com precisão, o exato período de tempo entre o primeiro e o segundo turnos se considerada a data original das eleições antes da pandemia, isto é, 4 e 25 de outubro de 2020.

Por essa razão, é possível aplicar, por analogia, o disposto no parágrafo único do art. 18-C da Lei 9.504/97, segundo o qual “nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo”.

Diante das razões expostas, penso que o limite de gastos de campanha, por candidato, em Macapá/AP, nas Eleições 2020, deve ser majorado mediante critério

de proporcionalidade correspondente ao quantitativo de dias acrescidos à campanha, fruto do adiamento do pleito de 15 de novembro para 6 de dezembro.

Ademais, saliento que a proposta alcança os atos de arrecadação e gastos porventura praticados entre 12 de novembro – quando se decidiu adiar o pleito – e a presente deliberação.

Por fim, quanto a este ponto, deixa-se claro que a proposta é específica para a situação excepcional de Macapá/AP e não possui liame com eventuais eleições resultantes de renovação por força do art. 224 do Código Eleitoral, nesta e em outras localidades.

7. Em suma, a excepcionalidade dos acontecimentos em Macapá/AP, atinentes à extensão do período de campanha e à vedação imposta pelo Tribunal Regional Eleitoral do Amapá quanto à prática de atos de propaganda no rádio e na televisão, levam-me a apresentar ao Plenário as presentes questões.

Por essas razões, proponho que a redação do art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020 seja alterada para, quanto ao primeiro turno das eleições municipais de Macapá/AP, (a) majorar o teto de gastos e (b) reforçar que a continuidade dos atos de propaganda inclui – a toda evidência – o horário eleitoral gratuito, conforme já se extraía do texto original.

Assim, consolido a redação inicialmente proposta no Ofício GAB-LFS 5565/2020 com os bem colocados acréscimos da Assessoria Especial da Presidência:

Redação aprovada pelo Plenário em 19/11/2020

Art. 3º Fica permitida a continuidade dos atos de propaganda eleitoral, dos debates e da arrecadação e o gasto de recursos, observados os limites de gastos divulgados pela Portaria-TSE nº 638/2020 e as datas-limite aplicáveis a cada caso, a serem calculadas com base no primeiro e no segundo turnos.

Proposta de redação

Art. 3º Fica permitida a continuidade dos atos de propaganda eleitoral, **inclusive o horário eleitoral gratuito**, dos debates e da arrecadação e

o gasto de recursos, observadas as datas-limite aplicáveis a cada caso, a serem calculadas com base no primeiro e no segundo turnos.

§ 1º O limite de gastos divulgados pela Portaria-TSE nº 638/2020 para as eleições municipais em Macapá/AP será reajustado para os cargos de prefeito (primeiro turno) e de vereador observando-se o fator de multiplicação de 1,4 (aplicação analógica do art. 18-C, parágrafo único, da Lei 9.504/97).

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo não altera o limite de gastos para o segundo turno previsto na Portaria-TSE 638/2020 para as eleições municipais em Macapá/AP.

8. Ante o exposto, voto no sentido da alteração do art. 3º da Res.-TSE 23.633/2020 para (a) estabelecer novo teto de gastos nas eleições de Macapá/AP para os cargos de prefeito (primeiro turno) e vereador; (b) reforçar que os atos de propaganda permitidos incluem o horário eleitoral gratuito, impondo-se sua imediata retomada.

Oficie-se ao Tribunal Regional Eleitoral do Amapá para imediata implementação quanto à propaganda, independentemente de publicação deste acórdão.

É como voto.