



A lei

Nº 9.504/97
LEI DAS ELEIÇÕES

10 anos

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL



Escola Judiciária Eleitoral

LEI Nº 9.504/97

LEI DAS ELEIÇÕES

10 anos

Lei das Eleições – Série Comemorativa

Volume 1

Brasília – 2007

© Tribunal Superior Eleitoral

SAS – Praça dos Tribunais Superiores, Bloco C
70096-900 – Brasília/DF
<http://www.tse.gov.br>

Diagramação: Coordenadoria de Editoração e Publicações (Cedip/SGI)
Projeto Gráfico: Luciano Carneiro

Organização e preparação:

Eveline Caputo Bastos Serra

Leonice Vera Severo Fernandes

Maria Lúcia Siffert Faria Silvestre

Sandra do Couto Moreira

Solange Ambrozio de Assis

Nota: As alterações nas instruções do TSE apresentam-se em negrito

Brasil. Tribunal Superior Eleitoral

A Lei nº 9.504/1997 : 10 anos da Lei das Eleições / [organização da] Escola Judiciária Eleitoral. – Brasília : SGI, 2007.

429 p. – (Lei das eleições – Série comemorativa ; 1)

1. Lei das eleições – História – Brasil. 2. TSE-Brasil. I. Escola Judiciária Eleitoral.
II. Título. III. Série.

CDD 341.280981

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Presidente
Ministro Marco Aurélio

Vice-Presidente
Ministro Cezar Peluso

Corregedor-Geral Eleitoral
Ministro Cesar Asfor Rocha

Ministro Carlos Ayres Britto
Ministro José Delgado
Ministro Caputo Bastos
Ministro Gerardo Grossi

Procurador-Geral Eleitoral
Dr. Antonio Fernando de Souza

Vice-Procurador-Geral Eleitoral
Dr. Francisco Xavier Pinheiro Filho

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DO TSE

Secretaria-Geral
Dra. Guiomar Feitosa de Albuquerque Lima

SECRETARIA DO TSE

Diretor-Geral
Dr. Athayde Fontoura Filho

ESCOLA JUDICIÁRIA ELEITORAL (EJE)

Diretor
Ministro Cesar Asfor Rocha

Vice-Diretor
Dr. Henrique Neves da Silva

Assessora-Chefe
Dra. Maria Lúcia Siffert Faria Silvestre

PREFÁCIO

De iniciativa da Escola Judiciária Eleitoral, este compêndio tem por objetivo, além de celebrar os dez anos da edição da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, deixar registrada a evolução das normas de regência das Eleições, consubstanciadas nas Instruções emanadas do Tribunal Superior Eleitoral desde o pleito de 1998.

O Direito Eleitoral, por dinâmico que é, evolui e é aperfeiçoado a cada Eleição não só por força das crescentes demandas da sociedade mas também em virtude do constante desenvolvimento tecnológico. Constatase que, ao longo destes dez últimos anos houve o aprimoramento da, ainda hoje, inovadora urna eletrônica, utilizada desde 1996, e também a extensão da votação eletrônica para todo o território nacional. Tal fato possibilitou a apuração e divulgação dos resultados em poucas horas, contribuindo diretamente para a solidificação da democracia.

Assim, diante deste quadro, revelou-se imprescindível que o Direito Eleitoral acompanhasse esta evolução, tutelando e norteando os procedimentos a serem observados por todos aqueles que direta ou indiretamente operam com a matéria.

Com base nestas considerações, a Escola Judiciária Eleitoral apresenta neste estudo comparativo, a evolução das Instruções que normatizaram as Eleições de 1998, de 2000, de 2002, de 2004 e de 2006, considerando a Lei nº 9.504, de 1997, suas alterações legislativas, as decisões do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal relevantes sobre o tema e, ainda, as regulamentações do Poder Executivo.

Objetiva-se, também, que este compêndio sirva de ferramenta de trabalho para os estudiosos e para aqueles que atuam na esfera do Direito Eleitoral, razão pela qual buscou-se apresentar a matéria de forma didática e com simplicidade, tornando o tema de fácil compreensão para todos aqueles que por ele se interessem.

O trabalho propõe sete publicações, abrangendo as normas eleitorais e as respectivas alterações havidas no período em referência, a saber:

- 1 – A Lei nº 9.504/1997 - 10 anos da Lei das Eleições;
- 2 – A Lei nº 9.504/1997 - Pesquisas e Testes Pré-Eleitorais – Evolução de 1998 a 2006;
- 3 – A Lei nº 9.504/de 1997 - Prestação de Contas – Evolução de 1998 a 2006;
- 4 – A Lei nº 9.504/1997 - Registro de Candidatos – Evolução de 1998 a 2006;
- 5 – A Lei nº 9.504/1997 - Propaganda Eleitoral e Condutas Vedadas aos Agentes Públicos – Evolução de 1998 a 2006;
- 6 – A Lei nº 9.504/1997 - Atos Preparatórios e a Totalização das Eleições – Evolução de 1998 a 2006; e
- 7 – A Lei nº 9.504/1997 - Reclamações e Representações nas Eleições – Evolução de 1998 a 2006.

Ministro CESAR ASFOR ROCHA
Diretor da Escola Judiciária Eleitoral do TSE

SUMÁRIO

LEI N^º 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997 (texto original)	
Estabelece normas para as eleições.	9
Mensagem n^º 1.090, de 30 de setembro de 1997.	
Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1 ^º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei n ^º 2.695, de 1997 (n ^º 37/97 no Senado Federal), que “estabelece normas para as eleições”.	53
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 1.822	57
DECRETO N^º 2.814, DE 22 DE OUTUBRO DE 1998	
Regulamenta o art. 99 da Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para efeito de resarcimento fiscal pela propaganda eleitoral gratuita relativa às eleições de 4 de outubro de 1998.	76
LEI N^º 9.840, DE 28 DE SETEMBRO DE 1999	
Altera dispositivos da Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei n ^º 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.	77
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 2.243	79
DECRETO N^º 3.786, DE 10 DE ABRIL DE 2001	
Regulamenta o art. 99 da Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para os efeitos de resarcimento fiscal pela propaganda eleitoral gratuita relativamente ao ano-calendário de 2000 e subseqüentes.	85
EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 1.822-4	87
LEI N^º 10.408, DE 10 DE JANEIRO DE 2002	
Altera a Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico.	93
DECRETO N^º 4.199, DE 16 DE ABRIL DE 2002	
Dispõe sobre a prestação de informações institucionais relativas à administração pública federal a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência da República até a data da divulgação oficial do resultado final das eleições.	96
LEI N^º 10.740, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003	
Altera a Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei n ^º 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto.	98
DECRETO N^º 5.331, DE 4 DE JANEIRO DE 2005	
Regulamenta o parágrafo único do art. 52 da Lei n ^º 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 99 da Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997, para os efeitos de compensação fiscal pela divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral.	100

LEI N^º 11.300, DE 10 DE MAIO DE 2006	
Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997.....	102
Mensagem n^º 345, de 10 de maio de 2006	
Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1 ^º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei n ^º 275, de 2005 (n ^º 5.855/2005 na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei n ^º 9.504, de 30 de setembro de 1997”.....	108
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 2.530-9	112
DECRETO N^º 5.296, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004	
Regulamenta as leis n ^º s 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.....	174
EMENDA CONSTITUCIONAL N^º 52	176
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3.685-8	178
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3758	304
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3.741-2	308
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3.742	338
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3.743	339
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3.305-1/DF	340
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N^º 3.592-4/DF	353
LEI N^º 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997 (texto atualizado)	366
ANEXOS Lei n^º 9.504/97	415

LEI N° 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997

Estabelece normas para as eleições.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de presidente da República, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Disposições Gerais

Art. 1º As eleições para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador dar-se-ão, em todo o país, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

I – para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital;

II – para prefeito, vice-prefeito e vereador.

Art. 2º Será considerado eleito o candidato a presidente ou a governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 3º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer em segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º A eleição do presidente importará a do candidato a vice-presidente com ele registrado, o mesmo se aplicando à eleição de governador.

Art. 3º Será considerado eleito prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º A eleição do prefeito importará a do candidato a vice-prefeito com ele registrado.

§ 2º Nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, aplicar-se-ão as regras estabelecidas nos §§ 1º a 3º do artigo anterior.

Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.

Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

Das Coligações

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

§ 2º Na propaganda para eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram; na propaganda para eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação.

§ 3º Na formação de coligações, devem ser observadas, ainda, as seguintes normas:

I – na chapa de coligação, podem inscrever-se candidatos filiados a qualquer partido político dela integrante;

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos que a compõem, podendo nomear até:

- a) três delegados perante o juízo eleitoral;
- b) quatro delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;
- c) cinco delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Das Convenções para a Escolha de Candidatos

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei.

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no *Diário Oficial da União* até cento e oitenta dias antes das eleições.

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes.

§ 3º Se, da anulação de que trata o parágrafo anterior, surgir necessidade de registro de novos candidatos, observar-se-ão, para os respectivos requerimentos, os prazos constantes dos §§ 1º e 3º do art. 13.

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

§ 2º Para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento.

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no caput, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

Do Registro de Candidatos

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembléias legislativas e câmaras municipais, até cento e cinqüenta por cento do número de lugares a preencher.

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

§ 2º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinqüenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no *caput* e nos §§ 1º e 2º deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.

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:

I – cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II – autorização do candidato, por escrito;

III – prova de filiação partidária;

IV – declaração de bens, assinada pelo candidato;

V – cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI – certidão de quitação eleitoral;

VII – certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII – fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

§ 2º A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse.

§ 3º Caso entenda necessário, o Juiz abrirá prazo de setenta e duas horas para diligências.

§ 4º Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral nas quarenta e oito horas seguintes ao encerramento do prazo previsto no *caput* deste artigo.

§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os tribunais e conselhos de contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.

Art. 12. O candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se.

§ 1º Verificada a ocorrência de homonímia, a Justiça Eleitoral procederá atendendo ao seguinte:

I – havendo dúvida, poderá exigir do candidato prova de que é conhecido por dada opção de nome, indicada no pedido de registro;

II – ao candidato que, na data máxima prevista para o registro, esteja exercendo mandato eletivo ou o tenha exercido nos últimos quatro anos, ou que nesse mesmo prazo se tenha candidatado com um dos nomes que indicou, será deferido o seu uso no registro, ficando outros candidatos impedidos de fazer propaganda com esse mesmo nome;

III – ao candidato que, pela sua vida política, social ou profissional, seja identificado por um dado nome que tenha indicado, será deferido o registro com esse nome, observado o disposto na parte final do inciso anterior;

IV – tratando-se de candidatos cuja homonímia não se resolva pelas regras dos dois incisos anteriores, a Justiça Eleitoral deverá notificá-los para que, em dois dias, cheguem a acordo sobre os respectivos nomes a serem usados;

V – não havendo acordo no caso do inciso anterior, a Justiça Eleitoral registrará cada candidato com o nome e sobrenome constantes do pedido de registro, observada a ordem de preferência ali definida.

§ 2º A Justiça Eleitoral poderá exigir do candidato prova de que é conhecido por determinada opção de nome por ele indicado, quando seu uso puder confundir o eleitor.

§ 3º A Justiça Eleitoral indeferirá todo pedido de variação de nome coincidente com nome de candidato a eleição majoritária, salvo para candidato que esteja exercendo mandato eletivo ou o tenha exercido nos últimos quatro anos, ou que, nesse mesmo prazo, tenha concorrido em eleição com o nome coincidente.

§ 4º Ao decidir sobre os pedidos de registro, a Justiça Eleitoral publicará as variações de nome deferidas aos candidatos.

§ 5º A Justiça Eleitoral organizará e publicará, até trinta dias antes da eleição, as seguintes relações, para uso na votação e apuração:

I – a primeira, ordenada por partidos, com a lista dos respectivos candidatos em ordem numérica, com as três variações de nome correspondentes a cada um, na ordem escolhida pelo candidato;

II – a segunda, com o índice onomástico e organizada em ordem alfabética, nela constando o nome completo de cada candidato e cada variação de nome, também em ordem alfabética, seguidos da respectiva legenda e número.

Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.

1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até dez dias contados do fato ou da decisão judicial que deu origem à substituição.

2º Nas eleições majoritárias, se o candidato for de coligação, a substituição deverá fazer-se por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados, podendo o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência.

3º Nas eleições proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até sessenta dias antes do pleito.

Art. 14. Estão sujeitos ao cancelamento do registro os candidatos que, até a data da eleição, forem expulsos do partido, em processo no qual seja assegurada ampla defesa e sejam observadas as normas estatutárias.

Parágrafo único. O cancelamento do registro do candidato será decretado pela Justiça Eleitoral, após solicitação do partido.

Art. 15. A identificação numérica dos candidatos se dará mediante a observação dos seguintes critérios:

I – os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados;

II – os candidatos à Câmara dos Deputados concorrerão com o número do partido ao qual estiverem filiados, acrescido de dois algarismos à direita;

III – os candidatos às assembleias legislativas e à Câmara Distrital concorrerão com o número do partido ao qual estiverem filiados acrescido de três algarismos à direita;

IV – o Tribunal Superior Eleitoral baixará resolução sobre a numeração dos candidatos concorrentes às eleições municipais.

§ 1º Aos partidos fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior, e aos candidatos, nesta hipótese, o direito de manter os números que lhes foram atribuídos na eleição anterior para o mesmo cargo.

§ 2º Aos candidatos a que se refere o § 1º do art. 8º, é permitido requerer novo número ao órgão de direção de seu partido, independentemente do sorteio a que se refere o § 2º do art. 100 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 3º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número de legenda do respectivo partido e, nas eleições proporcionais, com o número de legenda do respectivo partido acrescido do número que lhes couber, observado o disposto no parágrafo anterior.

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, relação dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, da qual constará obrigatoriamente referência ao sexo e ao cargo a que concorrem.

Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei.

Art. 18. Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem.

§ 1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo.

§ 2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de urna dada circunscrição.

§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos estados e no Distrito Federal.

§ 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta lei.

Art. 21. O candidato é o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo assinar a

respectiva prestação de contas sozinho ou, se for o caso, em conjunto com a pessoa que tenha designado para essa tarefa.

Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 1º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido ou candidato escolhido em convenção, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para prefeito e vereador em municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores.

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do anexo.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 4º Doações feitas diretamente nas contas de partidos e candidatos deverão ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais.

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:

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta lei, dentre outros:

I – confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;

II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV – despesas com transporte ou deslocamento de pessoal a serviço das candidaturas;

V – correspondência e despesas postais;

VI – despesa de instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições;

VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX – produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura;

X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI – pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral;

XII – realização de pesquisa ou testes pré-eleitorais;

XIII – confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha;

XIV – aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;

XV – custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;

XVI – multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil Ufir, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Da Prestação de Contas

Art. 28. A prestação de contas será feita:

I – no caso dos candidatos às eleições majoritárias, na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral;

II – no caso dos candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos constantes do anexo desta lei.

§ 1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas por intermédio do comitê financeiro, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

§ 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato.

§ 3º As contribuições, doações e as receitas de que trata esta lei serão convertidas em Ufir, pelo valor desta no mês em que ocorrerem.

Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão:

I – verificar se os valores declarados pelo candidato à eleição majoritária como tendo sido recebidos por intermédio do comitê conferem com seus próprios registros financeiros e contábeis;

II – resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos;

III – encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte;

IV – havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas dos candidatos que o disputem, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia posterior a sua realização.

§ 1º Os candidatos às eleições proporcionais que optarem pela prestação de contas diretamente à Justiça Eleitoral observarão o mesmo prazo do inciso III do caput.

§ 2º A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar.

Art. 30. Examinando a prestação de contas o conhecendo-a, a Justiça Eleitoral decidirá sobre a sua regularidade.

§ 1º A decisão que julgar as contas de todos os candidatos, eleitos ou não, será publicada em sessão, até oito dias antes da diplomação.

§ 2º Erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido.

§ 3º Para efetuar os exames de que trata este artigo, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, pelo tempo que for necessário.

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do candidato ou do comitê financeiro as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.

Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os partidos que a compõem.

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

Das Pesquisas e Testes Pré-Eleitorais

Art. 33. As entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, as seguintes informações:

- I – quem contratou a pesquisa;
- II – valor e origem dos recursos despendidos no trabalho;
- III – metodologia e período de realização da pesquisa;
- IV – plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho, intervalo de confiança e margem de erro;
- V – sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;
- VI – questionário completo aplicado ou a ser aplicado;
- VII – o nome de quem pagou pela realização do trabalho.

§ 1º As informações relativas às pesquisas serão registradas nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

§ 2º A Justiça Eleitoral afixará imediatamente, no local de costume, aviso comunicando o registro das informações a que se refere este artigo, colocando-as à disposição dos partidos ou coligações com candidatos ao pleito, os quais a elas terão livre acesso pelo prazo de trinta dias.

§ 3º A divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações de que trata este artigo sujeita os responsáveis a multa no valor de cinqüenta mil a cem mil Ufirs.

§ 4º A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinqüenta mil a cem mil Ufirs.

Art. 34. (Vetado.)

§ 1º Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, os partidos poderão ter acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades que divulgaram pesquisas de opinião relativas às eleições, incluídos os referentes à identificação dos entrevistadores e, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, preservada a identidade dos respondentes.

§ 2º O não-cumprimento do disposto neste artigo ou qualquer ato que vise a retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de dez mil a vinte mil Ufirs.

§ 3º A comprovação de irregularidade nos dados publicados sujeita os responsáveis às penas mencionadas no parágrafo anterior, sem prejuízo da obrigatoriedade da veiculação dos dados corretos no mesmo espaço, local, horário, página, caracteres e outros elementos de destaque, de acordo com o veículo usado.

Art. 35. Pelos crimes definidos nos arts. 33, § 4º e 34, §§ 2º e 3º, podem ser responsabilizados penalmente os representantes legais da empresa ou entidade de pesquisa e do órgão veiculador.

Da Propaganda Eleitoral em Geral

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julho do ano da eleição.

§ 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*.

§ 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de vinte mil a cinqüenta mil Ufirs ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, é vedada a pichação, inscrição a tinta e a veiculação de propaganda, ressalvada a fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados nos postes de iluminação pública, viadutos, passarelas e pontes, desde que não lhes cause dano, dificulte ou impeça o seu uso e o bom andamento do tráfego.

§ 1º A pichação, a inscrição a tinta ou a veiculação de propaganda em desacordo com o disposto neste artigo sujeitam o responsável à restauração do bem e a multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs.

§ 2º Em bens particulares, independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral, a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições.

§ 3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora.

Art. 38. Independente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato.

Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia.

§ 1º O candidato, partido ou coligação promotora do ato fará a devida comunicação à autoridade policial em, no mínimo, vinte e

quatro horas antes de sua realização, a fim de que esta lhe garanta, segundo a prioridade do aviso, o direito contra quem tencione usar o local no mesmo dia e horário.

§ 2º A autoridade policial tomará as providências necessárias à garantia da realização do ato e ao funcionamento do tráfego e dos serviços públicos que o evento possa afetar.

§ 3º O funcionamento de alto-falantes ou amplificadores de som, ressalvada a hipótese contemplada no parágrafo seguinte, somente é permitido entre as oito e as vinte e duas horas, sendo vedados a instalação e o uso daqueles equipamentos em distância inferior a duzentos metros:

I – das sedes dos poderes Executivo e Legislativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das sedes dos tribunais judiciais, e dos quartéis e outros estabelecimentos militares;

II – dos hospitais e casas de saúde;

III – das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento.

§ 4º A realização de comícios é permitida no horário compreendido entre as oito e as vinte e quatro horas.

§ 5º Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs:

I – o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreata;

II – a distribuição de material de propaganda política, inclusive volantes e outros impressos, ou a prática de aliciamento, coação ou manifestação tendentes a influir na vontade do eleitor.

Art. 40. O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil Ufirs.

Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia.

Da Propaganda Eleitoral Mediante *Outdoors*

Art. 42. A propaganda por meio de *outdoors* somente é permitida após a realização de sorteio pela Justiça Eleitoral.

§ 1º As empresas de publicidade deverão relacionar os pontos disponíveis para a veiculação de propaganda eleitoral em quantidade não inferior à metade do total dos espaços existentes no território municipal.

§ 2º Os locais destinados à propaganda eleitoral deverão ser assim distribuídos:

I – trinta por cento, entre os partidos e coligações que tenham candidato a presidente da República;

II – trinta por cento, entre os partidos e coligações que tenham candidato a governador e a senador;

III – quarenta por cento, entre os partidos e coligações que tenham candidatos a deputado federal, estadual ou distrital;

IV – nas eleições municipais, metade entre os partidos e coligações que tenham candidato a prefeito e metade entre os que tenham candidato a vereador.

§ 3º Os locais a que se refere o parágrafo anterior deverão dividir-se em grupos equitativos de pontos com maior e menor impacto visual, tanta quantos forem os partidos e coligações concorrentes, para serem sorteados e usados durante a propaganda eleitoral.

§ 4º A relação dos locais com a indicação dos grupos mencionados no parágrafo anterior deverá ser entregue pelas empresas de publicidade aos juízes eleitorais, nos municípios, e ao Tribunal Regional Eleitoral, nas capitais, até o dia 25 de junho do ano da eleição.

§ 5º Os tribunais regionais eleitorais encaminharão à publicação, na imprensa oficial, até o dia 8 de julho, a relação de partidos e coligações que requereram registro de candidatos, devendo o sorteio a que se refere o *caput* ser realizado até o dia 10 de julho.

§ 6º Para efeito do sorteio, equipara-se a coligação a um partido, qualquer que seja o número de partidos que a integrem.

§ 7º Após o sorteio, os partidos e coligações deverão comunicar às empresas, por escrito, como usarão os *outdoors* de cada grupo dos mencionados no § 3º, com especificação de tempo e quantidade.

§ 8º Os *outdoors* não usados deverão ser redistribuídos entre os demais concorrentes interessados, fazendo-se novo sorteio, se necessário, a cada renovação.

§ 9º Os partidos e coligações distribuirão, entre seus candidatos, os espaços que lhes couberem.

§ 10. O preço para a veiculação da propaganda eleitoral de que trata este artigo não poderá ser superior ao cobrado normalmente para a publicidade comercial.

§ 11. A violação do disposto neste artigo sujeita a empresa responsável, os partidos, coligações ou candidatos, à imediata retirada da propaganda irregular e ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs.

Da Propaganda Eleitoral na Imprensa

Art. 43. É permitida, até o dia das eleições, a divulgação paga, na imprensa escrita, de propaganda eleitoral, no espaço máximo, por edição, para cada candidato, partido ou coligação, de um oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.

Parágrafo único. A inobservância dos limites estabelecidos neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados, a multa no valor de mil a dez mil Ufirs ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior.

Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão

Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga.

Art. 45. A partir de 1º de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário:

I – transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II – usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito;

III – veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes;

IV – dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V – veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

VI – divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preeexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

§ 1º A partir de 1º de agosto do ano da eleição, é vedado ainda às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 55, a inobservância do disposto neste artigo sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de vinte mil a cem mil Ufirs, duplicada em caso de reincidência.

§ 3º As disposições deste artigo aplicam-se aos sítios mantidos pelas empresas de comunicação social na Internet e demais redes destinadas à prestação de serviços de telecomunicações de valor adicionado.

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta lei, é facultada a transmissão, por emissora de rádio ou televisão, de debates sobre as eleições majoritária ou

proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte:

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;

II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e coligações a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia;

III – os debates deverão ser parte de programação previamente estabelecido e divulgada pela emissora, fazendo-se mediante sorteio a escolha do dia e da ordem de fala de cada candidato, salvo se celebrado acordo em outro sentido entre os partidos e coligações interessados.

§ 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.

§ 2º É vedada a presença de um mesmo candidato a eleição proporcional em mais de um debate da mesma emissora.

§ 3º O descumprimento do disposto neste artigo sujeita a empresa infratora às penalidades previstas no art. 56.

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º A propaganda será feita:

I – na eleição para presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta e cinco minutos, na televisão;

II – nas eleições para deputado federal, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas e vinte e cinco minutos às sete horas e cinqüenta minutos e das doze horas e vinte e cinco minutos às doze horas e cinqüenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e vinte e cinco minutos às treze horas e cinqüenta minutos e das vinte horas e cinqüenta e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

III – nas eleições para governador de estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta minutos, na televisão;

IV – nas eleições para deputado estadual e deputado distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinqüenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão;

V – na eleição para senador, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinqüenta minutos e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinqüenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e quarenta minutos às treze horas e cinqüenta minutos e das vinte e uma horas e dez minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

VI – nas eleições para prefeito e vice-prefeito, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e trinta minutos e das doze horas às doze horas e trinta minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e trinta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas, na televisão;

VII – nas eleições para vereador, às terças e quintas-feiras e aos sábados, nos mesmos horários previstos no inciso anterior.

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualitariamente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

§ 5º Se o candidato a presidente ou a governador deixar de concorrer, em qualquer etapa do pleito, e não havendo a substituição prevista no art. 13 desta lei, far-se-á nova distribuição do tempo entre os candidatos remanescentes.

§ 6º Aos partidos e coligações que, após a aplicação dos critérios de distribuição referidos no caput, obtiverem direito a parcela do horário eleitoral inferior a trinta segundos, será assegurado o direito de acumulá-lo para uso em tempo equivalente.

Art. 48. Nas eleições para prefeitos e vereadores, nos municípios em que não haja emissora de televisão, os órgãos regionais de direção da maioria dos partidos participantes do pleito poderão requerer à

Justiça Eleitoral que reserve dez por cento do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para divulgação em rede da propaganda dos candidatos desses municípios, pelas emissoras geradoras que os atingem.

§ 1º A Justiça Eleitoral regulamentará o disposto neste artigo, dividindo o tempo entre os candidatos dos municípios vizinhos, de forma que o número máximo de municípios a serem atendidos seja igual ao de emissoras geradoras disponíveis.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às emissoras de rádio, nas mesmas condições.

Art. 49. Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividido em dois períodos diários de vinte minutos para cada eleição, iniciando-se às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão.

§ 1º Em circunscrição onde houver segundo turno para presidente e governador, o horário reservado à propaganda deste iniciar-se-á imediatamente após o término do horário reservado ao primeiro.

§ 2º O tempo de cada período diário será dividido igualitariamente entre os candidatos.

Art. 50. A Justiça Eleitoral efetuará sorteio para a escolha da ordem de veiculação da propaganda de cada partido ou coligação no primeiro dia do horário eleitoral gratuito; a cada dia que se seguir, a propaganda veiculada por último, na véspera, será a primeira apresentando-se as demais no ordem do sorteio.

Art. 51. Durante os períodos previstos nos arts. 47 e 49, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, ainda, trinta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados em inserções de até sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as oito e as vinte e quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47, obedecido o seguinte:

I – o tempo será dividido em partes iguais para a utilização nas campanhas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, bem como de suas legendas partidárias ou das que componham a coligação, quando for o caso;

II – destinação exclusiva do tempo para a campanha dos candidatos a prefeito e vice-prefeito, no caso de eleições municipais;

III – a distribuição levará em conta os blocos de audiência entre as oito e as doze horas, as doze e as dezoito horas, as dezoito e as vinte e uma horas, as vinte e uma e as vinte e quatro horas;

IV – na veiculação das inserções é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação.

Art. 52. A partir do dia 8 de julho do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do artigo anterior, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência.

Art. 53. Não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos.

§ 1º É vedada a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, sujeitando-se o partido ou coligação infratores à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral impedirá a reapresentação de propaganda ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes.

Art. 54. Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação poderá participar, em apoio aos candidatos desta ou daquele, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Parágrafo único. No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos.

Art. 55. Na propaganda eleitoral no horário gratuito, são aplicáveis ao partido, coligação ou candidato as vedações indicadas nos incisos I e II do art. 45.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o partido ou coligação à perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente, dobrada a cada reincidência, devendo, no mesmo período, exibir-se a informação de que a não-veiculação do programa resulta de infração da Lei Eleitoral.

Art. 56. A requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, da programação normal de emissora que deixar de cumprir as disposições desta lei sobre propaganda.

§ 1º No período de suspensão a que se refere este artigo, a emissora transmitirá a cada quinze minutos a informação de que se encontra fora do ar por ter desobedecido à Lei Eleitoral.

§ 2º Em cada reiteração de conduta, o período de suspensão será duplicado.

Art. 57. As disposições desta lei aplicam-se às emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembléias legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das câmaras municipais.

Do Direito de Resposta

Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

§ 1º O ofendido, ou seu representante legal, poderá pedir o exercício do direito de resposta à Justiça Eleitoral nos seguintes prazos, contados a partir da veiculação da ofensa:

I – vinte e quatro horas, quando se tratar do horário eleitoral gratuito;

II – quarenta e oito horas, quando se tratar da programação normal das emissoras de rádio e televisão;

III – setenta e duas horas, quando se tratar de órgão da imprensa escrita.

§ 2º Recebido o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o ofensor para que se defenda em vinte e quatro horas, devendo a decisão ser prolatada no prazo máximo de setenta e duas horas da data da formulação do pedido.

§ 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo a ofensa veiculada:

I – em órgão da imprensa escrita:

a) o pedido deverá ser instruído com um exemplar da publicação e o texto para resposta;

b) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, página, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a decisão ou, tratando-se de veículo com periodicidade de circulação maior que quarenta e oito horas, na primeira vez em que circular;

c) por solicitação do ofendido, a divulgação da resposta será feita no mesmo dia da semana em que a ofensa foi divulgada, ainda que fora do prazo de quarenta e oito horas;

d) se a ofensa for produzida em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nas alíneas anteriores, a Justiça Eleitoral determinará a imediata divulgação da resposta;

e) o ofensor deverá comprovar nos autos o cumprimento da decisão, mediante dados sobre a regular distribuição dos exemplares, a quantidade impressa e o raio de abrangência na distribuição;

II – em programação normal das emissoras de rádio e de televisão:

a) a Justiça Eleitoral, à vista do pedido, deverá notificar imediatamente o responsável pela emissora que realizou o programa para que entregue

em vinte e quatro horas, sob as penas do art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, cópia da fita da transmissão, que será devolvida após a decisão;

b) o responsável pela emissora, ao ser notificado pela Justiça Eleitoral ou informado pelo reclamante ou representante, por cópia protocolada do pedido de resposta, preservará a gravação até a decisão final do processo;

c) deferido o pedido, a resposta será dada em até quarenta e oito horas após a decisão, em tempo igual ao da ofensa, porém nunca inferior a um minuto;

III – no horário eleitoral gratuito:

a) o ofendido usará, para a resposta, tempo igual ao da ofensa, nunca inferior, porém, a um minuto;

b) a resposta será veiculada no horário destinado ao partido ou coligação responsável pela ofensa, devendo necessariamente dirigir-se aos fatos nela veiculados;

c) se o tempo reservado ao partido ou coligação responsável pela ofensa for inferior a um minuto, a resposta será levada ao ar tantas vezes quantas sejam necessárias para a sua complementação;

d) deferido o pedido para resposta, a emissora geradora e o partido ou coligação atingidos deverão ser notificados imediatamente da decisão, na qual deverão estar indicados quais os períodos, diurno ou noturno, para a veiculação da resposta, que deverá ter lugar no início do programa do partido ou coligação;

e) o meio magnético com a resposta deverá ser entregue à emissora geradora, até trinta e seis horas após a ciência da decisão, para veiculação no programa subsequente do partido ou coligação em cujo horário se praticou a ofensa;

f) se o ofendido for candidato, partido ou coligação que tenha usado o tempo concedido sem responder aos fatos veiculados na ofensa, terá subtraído tempo idêntico do respectivo programa eleitoral; tratando-se de terceiros, ficarão sujeitos à suspensão de igual tempo em eventuais novos pedidos de resposta e à multa no valor de duas mil a cinco mil Ufirs.

§ 4º Se a ofensa ocorrer em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores, a resposta será divulgada nos horários que a Justiça Eleitoral determinar, ainda que nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito, em termos e forma previamente aprovados, de modo a não ensejar tréplica.

§ 5º Da decisão sobre o exercício do direito de resposta cabe recurso às instâncias superiores, em vinte e quatro horas da data de sua publicação em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido oferecer contra-razões em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 6º A Justiça Eleitoral deve proferir suas decisões no prazo máximo de vinte e quatro horas, observando-se o disposto nas alíneas d e e do inciso III do § 3º para a restituição do tempo em caso de provimento de recurso.

§ 7º A inobservância do prazo previsto no parágrafo anterior sujeita a autoridade judiciária às penas previstas no art. 345 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 8º O não-cumprimento integral ou em parte da decisão que conceder a resposta sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs, duplicada em caso de reiteração de conduta, sem prejuízo do disposto no art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Do Sistema Eletrônico de Votação e da Totalização dos Votos

Art. 59. A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89.

§ 1º A votação eletrônica será feita no número do candidato ou da legenda partidária, devendo o nome e fotografia do candidato e o nome do partido ou a legenda partidária aparecer no painel da urna eletrônica, com a expressão designadora do cargo disputado no masculino ou feminino, conforme o caso.

§ 2º Na votação para as eleições proporcionais, serão computados para a legenda partidária os votos em que não seja possível a identificação do candidato, desde que o número identificador do partido seja digitado de forma correta.

§ 3º A urna eletrônica exibirá para o eleitor, primeiramente, os painéis referentes às eleições proporcionais e, em seguida, os referentes às eleições majoritárias.

Art. 60. No sistema eletrônico de votação considerar-se-á voto de legenda quando o eleitor assinalar o número do partido no momento de votar para determinado cargo e somente para este será computado.

Art. 61 A urna eletrônica contabilizará cada voto, assegurando-lhe o sigilo e inviolabilidade, garantida aos partidos políticos, coligações e candidatos ampla fiscalização.

Art. 62. Nas seções em que for adotada a urna eletrônica, somente poderão votar eleitores cujos nomes estiverem nas respectivas folhas de votação, não se aplicando a ressalva a que se refere o art. 148, § 1º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral disciplinará a hipótese de falha na urna eletrônica que prejudique o regular processo de votação.

Das Mesas Receptoras

Art. 63. Qualquer partido pode reclamar ao juiz eleitoral, no prazo de cinco dias, da nomeação da Mesa Receptora, devendo a decisão ser proferida em 48 horas.

§ 1º Da decisão do juiz eleitoral caberá recurso para o Tribunal Regional, interposto dentro de três dias, devendo ser resolvido em igual prazo.

§ 2º Não podem ser nomeados presidentes e mesários os menores de dezoito anos.

Art. 64. É vedada a participação de parentes em qualquer grau ou de servidores da mesma repartição pública ou empresa privada na mesma Mesa, Turma ou junta eleitoral.

Da Fiscalização das Eleições

Art. 65. A escolha de fiscais e delegados, pelos partidos ou coligações, não poderá recair em menor de dezoito anos ou em quem, por nomeação do juiz eleitoral, já faça parte de Mesa Receptora.

§ 1º O fiscal poderá ser nomeado para fiscalizar mais de uma seção eleitoral, no mesmo local de votação.

§ 2º As credenciais de fiscais e delegados serão expedidas, exclusivamente, pelos partidos ou coligações.

§ 3º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o presidente do partido ou o representante da coligação deverá registrar na Justiça Eleitoral o nome das pessoas autorizadas a expedir as credenciais dos fiscais e delegados.

Art. 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições, inclusive o preenchimento dos boletins de urna e o processamento eletrônico da totalização dos resultados, sendo-lhes garantido o conhecimento antecipado dos programas de computador a serem usados.

§ 1º No prazo de cinco dias, a contar do conhecimento dos programas de computador a que se refere este artigo, o partido ou coligação poderá apresentar impugnação fundamentada à Justiça Eleitoral.

§ 2º Os partidos concorrentes ao pleito poderão constituir sistema próprio de fiscalização, apuração e totalização dos resultados, contratando, inclusive, empresas de auditoria de sistemas, que, credenciadas junto à Justiça Eleitoral, receberão, previamente, os programas de computador e, simultaneamente, os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração e totalização.

Art. 67. Os órgãos encarregados do processamento eletrônico de dados são obrigados a fornecer aos partidos ou coligações, no momento da entrega ao juiz encarregado, cópias dos dados do processamento parcial de cada dia, contidos em meio magnético.

Art. 68. O boletim de urna, segundo modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, conterá os nomes e os números dos candidatos nela votados.

§ 1º O presidente da Mesa Receptora é obrigado a entregar cópia do boletim de uma aos partidos e coligações concorrentes ao pleito cujos representantes o requeiram até uma hora após a expedição.

§ 2º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior constitui crime, punível com detenção, de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviço à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de um mil a cinco mil Ufirs.

Art. 69. A impugnação não recebida pela junta eleitoral pode ser apresentada diretamente ao Tribunal Regional Eleitoral, em quarenta e oito horas, acompanhada de declaração de duas testemunhas.

Parágrafo único. O Tribunal decidirá sobre o recebimento em quarenta e oito horas, publicando o acórdão na própria sessão de julgamento e transmitindo imediatamente à junta, via telex, fax ou qualquer outro meio eletrônico, o inteiro teor da decisão e da impugnação.

Art. 70. O presidente de junta eleitoral que deixar de receber ou de mencionar em ata os protestos recebidos, ou ainda, impedir o exercício de fiscalização, pelos partidos ou coligações, deverá ser imediatamente afastado, além de responder pelos crimes previstos na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Art. 71. Cumpre aos partidos e coligações, por seus fiscais e delegados devidamente credenciados, e aos candidatos, proceder à instrução dos recursos interpostos contra a apuração, juntando, para tanto, cópia do boletim relativo à uma impugnada.

Parágrafo único. Na hipótese de surgirem obstáculos à obtenção do boletim, caberá ao recorrente requerer, mediante a indicação dos dados necessários, que o órgão da Justiça Eleitoral perante o qual foi interposto o recurso o instrua, anexando o respectivo boletim de urna.

Art. 72. Constituem crimes, puníveis com reclusão, de cinco a dez anos:

I – obter acesso a sistema de tratamento automático de dados usado pelo serviço eleitoral, a fim de alterar a apuração ou a contagem de votos;

II – desenvolver ou introduzir comando, instrução, ou programa de computador capaz de destruir, apagar, eliminar, alterar, gravar ou transmitir dado, instrução ou programa ou provocar qualquer outro resultado diverso do esperado em sistema de tratamento automático de dados usados pelo serviço eleitoral;

III – causar, propositadamente, dano físico ao equipamento usado na votação ou na totalização de votos ou a suas partes.

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes público, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público;

V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses

que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais ou conselhos de contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;
- b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais,

estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta lei e até a posse dos eleitos.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

§ 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c , aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil Ufirs.

§ 5º No caso de descumprimento do inciso VI do *caput* , sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o agente público responsável, caso seja candidato, ficará sujeito à cassação do registro.

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitando-se às disposições daquele diploma legal, em especial às coligações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura.

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Art. 76. O ressarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.

§ 1º O ressarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo ressarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo.

§ 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá *ex officio* à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores.

§ 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno.

§ 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.

Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas, no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

Disposições Transitórias

Art. 79. O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinada em lei específica.

Art. 80. Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

Art. 82. Nas seções eleitorais em que não for usado o sistema eletrônico de votação e totalização de votos, serão aplicadas as regras definidas nos arts. 83 a 89 desta lei e as pertinentes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Art. 83. As cédulas oficiais serão confeccionadas pela Justiça Eleitoral, que as imprimirá com exclusividade para distribuição às mesas receptoras,

sendo sua impressão feita em papel opaco, com tinta preta e em tipos uniformes de letras e números, identificando o gênero na denominação dos cargos em disputa.

§ 1º Haverá duas cédulas distintas, uma para as eleições majoritárias e outra para as proporcionais, a serem confeccionadas segundo modelos determinados pela Justiça Eleitoral.

§ 2º Os candidatos à eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro e pela sigla adotada pelo partido a que pertencem e deverão figurar na ordem determinada por sorteio.

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva o nome ou o número do candidato escolhido, ou a sigla ou o número do partido de sua preferência.

§ 4º No prazo de quinze dias após a realização do sorteio a que se refere o § 2º, os tribunais regionais eleitorais divulgarão o modelo da cédula completa com os nomes dos candidatos majoritários na ordem já definida.

§ 5º Às eleições em segundo turno aplica-se o disposto no § 2º, devendo o sorteio verificar-se até quarenta e oito horas após a proclamação do resultado do primeiro turno e a divulgação do modelo da cédula nas vinte e quatro horas seguintes.

Art. 84. No momento da votação, o eleitor dirigir-se-á à cabina duas vezes, sendo a primeira para o preenchimento da cédula destinada às eleições proporcionais, de cor branca, e a segunda para o preenchimento da cédula destinada às eleições majoritárias, de cor amarela.

Parágrafo único. A Justiça Eleitoral fixará o tempo de votação e o número de eleitores por seção, para garantir o pleno exercício do direito de voto.

Art. 85. Em caso de dúvida na apuração de votos dados a homônimos, prevalecerá o número sobre o nome do candidato.

Art. 86. No sistema de votação convencional considerar-se-á voto de legenda quando o eleitor assinalar o número do partido no local exato reservado para o cargo respectivo e somente para este será computado.

Art. 87. Na apuração, será garantido aos fiscais e delegados dos partidos e coligações o direito de observar diretamente, a distância não superior a um metro da mesa, a abertura da urna, a abertura e a contagem das cédulas e o preenchimento do boletim.

§ 1º O não-atendimento ao disposto no *caput* enseja a impugnação do resultado da urna desde que apresentada antes da divulgação do boletim.

§ 2º Ao final da transcrição dos resultados apurados no boletim, o presidente da junta eleitoral é obrigado a entregar cópia deste aos partidos e coligações concorrentes ao pleito cujos representantes o requeiram até uma hora após sua expedição.

§ 3º Para os fins do disposto no parágrafo anterior, cada partido ou coligação poderá credenciar até três fiscais perante a junta eleitoral, funcionando um de cada vez.

§ 4º O descumprimento de qualquer das disposições deste artigo constitui crime, punível com detenção de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período e multa, no valor de um mil a cinco mil Ufirs.

§ 5º O rascunho ou qualquer outro tipo de anotação fora dos boletins de urna, usados no momento da apuração dos votos, não poderão servir de prova posterior perante a Junta apuradora ou totalizadora.

§ 6º O boletim mencionado no § 2º deverá conter o nome e o número dos candidatos nas primeiras colunas, que precederão aquelas onde serão designados os votos e o partido ou coligação.

Art. 88. O juiz presidente da junta eleitoral é obrigado a recortar a urna, quando:

I – o boletim apresentar resultado não-coincidente com o número de votantes ou discrepante dos dados obtidos no momento da apuração;

II – ficar evidenciada a atribuição de votos a candidatos inexistentes, o não fechamento da contabilidade da urna ou a apresentação de totais de votos nulos, brancos ou válidos destoantes da média geral das demais seções do mesmo município, zona eleitoral.

Art. 89. Será permitido o uso de instrumentos que auxiliem o eleitor analfabeto a votar, não sendo a Justiça Eleitoral obrigada a fornecê-los.

Disposições Finais

Art. 90. Aos crimes definidos nesta lei, aplica-se o disposto nos arts. 287 e 355 a 364 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 1º Para os efeitos desta lei, respondem penalmente pelos partidos e coligações os seus representantes legais.

§ 2º Nos casos de reincidência, as penas pecuniárias previstas nesta lei aplicam-se em dobro.

Art. 91. Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinqüenta dias anteriores à data da eleição.

Parágrafo único. A retenção de título eleitoral ou do comprovante de alistamento eleitoral constitui crime, punível com detenção, de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade por igual período, e multa no valor de cinco mil a dez mil Ufirs.

Art. 92. O Tribunal Superior Eleitoral, ao conduzir o processamento dos títulos eleitorais, determinará de ofício a revisão ou correição das zonas eleitorais sempre que:

I – o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior;

II – O eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município;

III – o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Art. 93. O Tribunal Superior Eleitoral poderá requisitar, das emissoras de rádio e televisão, no período compreendido entre 31 de julho e o dia do pleito, até dez minutos diários, contínuos ou não, que poderão ser somados e usados em dias espaçados, para a divulgação de seus comunicados, boletins e instruções ao eleitorado.

Art. 94. Os feitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, terão

prioridade para a participação do Ministério Público e dos juízes de todas as justiças e instâncias, ressalvados os processos de *habeas corpus* e mandado de segurança.

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo desta lei, em razão do exercício das funções regulares.

§ 2º O descumprimento do disposto neste artigo constitui crime de responsabilidade e será objeto de anotação funcional para efeito de promoção na carreira.

§ 3º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas auxiliarão a Justiça Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre suas atribuições regulares.

§ 4º Os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações serão notificados para os feitos de que trata esta lei com antecedência mínima de vinte e quatro horas, ainda que por fax, telex ou telegrama.

Art. 95. Ao juiz eleitoral que seja parte em ações judiciais que envolvam determinado candidato é defeso exercer suas funções em processo eleitoral no qual o mesmo candidato seja interessado.

Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:

I – aos juízes eleitorais, nas eleições municipais;

II – aos tribunais regionais eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;

III – ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

§ 1º As reclamações e representações devem relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias.

§ 2º Nas eleições municipais, quando a circunscrição abrange mais de uma zona eleitoral, o Tribunal Regional designará um juiz para apreciar as reclamações ou representações.

§ 3º Os tribunais eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas.

§ 4º Os recursos contra as decisões dos juízes auxiliares serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

§ 5º Recebida a reclamação ou representação, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o reclamado ou representado para, querendo, apresentar defesa em quarenta e oito horas.

§ 6º Tratando-se de reclamação ou representação contra candidato, a notificação poderá ser feita ao partido ou coligação a que pertença.

§ 7º Transcorrido o prazo previsto no § 5º, apresentada ou não a defesa, o órgão competente da Justiça Eleitoral decidirá e fará publicar a decisão em vinte e quatro horas.

§ 8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contrarrazões, em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 9º Os tribunais julgarão o recurso no prazo de quarenta e oito horas.

10. Não sendo o feito julgado nos prazos fixados, o pedido pode ser dirigido ao órgão superior, devendo a decisão ocorrer de acordo com o rito definido neste artigo.

Art. 97. Poderá o candidato, partido ou coligação representar ao Tribunal Regional Eleitoral contra o juiz eleitoral que descumprir as disposições desta lei ou der causa ao seu descumprimento, inclusive quanto aos prazos processuais; neste caso, ouvido o representado em vinte e quatro horas, o Tribunal ordenará a observância do procedimento que explicitar, sob pena de incorrer o juiz em desobediência.

Parágrafo único. No caso do descumprimento das disposições desta lei por Tribunal Regional Eleitoral, a representação poderá ser feita ao Tribunal Superior Eleitoral, observado o disposto neste artigo.

Art. 98. Os eleitores nomeados para compor as mesas receptoras ou juntas eleitorais e os requisitados para auxiliar seus trabalhos serão dispensados do serviço, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral, sem prejuízo do salário, vencimento ou qualquer outra vantagem, pelo dobro dos dias de convocado.

Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta lei.

Art. 100. A contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais não gera vínculo empregatício com o candidato ou partido contratantes.

Art. 101. (Vetado.)

Art. 102. O parágrafo único do art. 145 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 145. (...)

Parágrafo único. (...)

IX – os policiais militares em serviço.”

Art. 103. O art. 19, *caput*, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19. Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, o partido, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá remeter, aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

(...)”.

Art. 104. O art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art.44. (...)

3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.

1º O Tribunal Superior Eleitoral publicará o código orçamentário para o recolhimento das multas eleitorais ao Fundo Partidário, mediante documento de arrecadação correspondente.

2º Havendo substituição da Ufir por outro índice oficial, o Tribunal Superior Eleitoral procederá à alteração dos valores estabelecidos nesta lei pelo novo índice.

Art. 106. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 107. Revogam-se os arts. 92, 246, 241, 250, 322, 328, 329, 333 e o parágrafo único do art. 106 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral; o 4º do art. 39 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; o § 2º do art. 50 e o § 1º do art. 64 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995; e o § 2º do art. 7º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Brasília, 30 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL
Iris Rezende

Mensagem nº 1.090, de 30 de setembro de 1997.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 2.695, de 1997 (nº 37/97 no Senado Federal), que “estabelece normas para as eleições”.

Ouvido, o Ministério da Justiça opinou pelo veto ao *caput* do art. 34, por contrariar o interesse público e ao art. 101, por inconstitucionalidade.

Caput do art. 34.

“Art. 34. Imediatamente após o registro da pesquisa, as empresas e entidades mencionadas no artigo anterior colocarão à disposição dos partidos ou coligações, em meio magnético ou impresso, todas as informações referentes a cada um dos trabalhos efetuados.

Razões do voto:

“O dispositivo em questão determina o fornecimento aos partidos ou coligações concorrentes, imediatamente após o registro de pesquisa eleitoral, de todas as informações a ela referentes. É plausível o entendimento de que ‘todas as informações’ incluem os próprios resultados da pesquisa, além do especificado nos incisos do art. 33. Ora, o art. 33 impõe um prazo mínimo de cinco dias entre o registro da pesquisa e a publicação dos seus resultados. Os partidos ou coligações concorrentes teriam, desse modo, acesso aos resultados da pesquisa antes do público em geral. É de todo previsível, nessa circunstância, que se multiplicariam as tentativas de impugnação judicial da divulgação desta ou daquela pesquisa pelos partidos que se julgassem eventualmente desfavorecidos pelos resultados, numa espécie de censura prévia. Trata-se, portanto, de exigência incompatível com o interesse público”.

Art. 101:

"Art. 101. O art. 30 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 30. (...)

(...)

IV – fixar a data e estabelecer o calendário para eleições especiais de governador e vice-governador, deputados estaduais, prefeitos e vice-prefeitos, vereadores e juízes de paz, quando não puderem ser viabilizadas nos pleitos simultâneos ou gerais determinados por disposição constitucional ou legal, inclusive nos casos de anulação judicial.

(...)

Parágrafo único. A convocação somente se dará dentro do prazo de trinta meses do pleito ocorrido e os mandatos terão termo final coincidente com o dos demais da mesma natureza'."

Razões do veto:

"Ao incluir no seu texto as eleições para prefeito, vice-prefeitos e vereadores o disposto neste artigo afronta, de forma irrespondível, o disposto no art. 29 e seu inciso I da Constituição Federal:

'Art. 29 . O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta constituição, na constituição do respectivo estado e os seguintes preceitos:

I – eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o país'. (Grifado.)

O ordenamento constitucional é incisivo, estabelecendo que o mandato dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores é de quatro anos e a eleição dar-se-á sempre em pleito direto e simultâneo realizado em todo o país, descartada qualquer hipótese de eleição fora do calendário constitucional expressamente estabelecido.

Esse, aliás, é o entendimento uniforme e unânime do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, como se apura da Res. nº 19.651, de 11 de julho de 1996:

“Res. nº 19.651.

Relator: Ministro Costa Leite.

Requerentes: Comissões emancipacionistas de municípios/RS, por seus presidentes.

Pedido de expedição de resolução ou aditamento à Res.-TSE nº 19.509, outorgada a realização de eleições municipais em municípios criados em 1996.

– Pretensão que não tem amparo legal. Pedido indeferido.”

Cabe destacar do voto do eminentíssimo ministro relator, *verbis*:

“Em verdade, não há como arredar a incidência da norma do parágrafo único da Lei nº 9.100/95, que em nada atrita com a Constituição, ao que se viu do bem lançado parecer. Tampouco é dado cogitar de eleições extraordinárias, em face da exigência concernente à simultaneidade das eleições, que se erigiu em mandamento constitucional (art. 29, I).

Tais as considerações, Senhor Presidente, indefiro o pedido”. (Grifado.)

Aliás, em março deste ano, o mesmo Tribunal ratificou esse seu entendimento ao apreciar agravo regimental no Agravo de Instrumento nº 316 – Rio Grande do Sul (Porto Alegre) com a seguinte ementa:

“Eleições extraordinárias. Municípios criados após 31.12.95.
Impossibilidade.

Impossibilidade de realização de eleições extraordinárias em municípios criados após 31.12.95, em face das exigências concernentes à simultaneidade das eleições, que se erigiu em mandamento constitucional (art. 29, I).

– Agravo regimental a que se negou provimento”.

Diante da inequívoca inconstitucionalidade do art. 101 é de ser também vetado o seu parágrafo único por falta de objeto.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar em parte o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos senhores membros do Congresso Nacional.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 1.822

Proced.: Distrito Federal.

Relator: Min. Moreira Alves.

Requerente: Partido Popular Socialista (PPS).

Advogado: José Vigilato da Cunha Neto.

Requerido: Presidente da República.

Requerido: Congresso Nacional.

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida liminar. Arguição de inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I e do inciso II do § 2º, do § 3º e do § 4º do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, ou quando não, do art. 47, incisos I, III, V e VI, exceto suas alíneas a e b de seu § 1º, em suas partes marcadas em negrito, bem como dos incisos e parágrafos do art. 19 da Instrução nº 35 – Classe 12ª – Distrito Federal, aprovada pela Res. nº 20.106/98 do TSE que reproduziram os da citada Lei nº 9.504/97 atacados.

– Em se tratando de instrução do TSE que se limita a reproduzir dispositivos da Lei nº 9.504/97 também impugnados, a arguição relativa a essa instrução se situa apenas mediatamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que não se conhece da presente ação nesse ponto.

– Quanto ao primeiro pedido alternativo sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 impugnados, a declaração de inconstitucionalidade, se acolhida como foi

requerida, modificará o sistema da lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo.

– No tocante ao segundo pedido alternativo, não se podendo, nesta ação, examinar a constitucionalidade, ou não, do sistema de distribuição de honorários com base no critério da proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo.

Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação direta, nos termos do voto do relator, restando prejudicada, em consequência, a apreciação da medida cautelar.

Brasília, 26 de junho de 1998.

Ministro CELSO DE MELLO, presidente – Ministro MOREIRA ALVES, relator.

Relatório

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (relator): O Partido Popular Socialista (PPS) com a presente ação direta argüi a inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I e do inciso II do § 2º, do § 3º e do § 4º

do art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que trata da distribuição do tempo para a propaganda gratuita no rádio e na televisão entre os partidos e suas coligações referente às eleições majoritárias e proporcionais, ou, quando não, do art. 47, incisos I, III, V e VI, exceto suas alíneas a e b do seu § 1º, em suas partes marcadas em negrito.

É este o teor dos dispositivos impugnados:

"Art. 47. (...)

§ 1º A propaganda será feita:

I – Na eleição para presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta e cinco minutos, na televisão;

(...)

III – nas eleições para governador de estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas e vinte minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta minutos, na televisão;

(...)

V – Na eleição para senador, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinqüenta minutos e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinqüenta minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e trinta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas;

VI – Nas eleições para prefeito e vice-prefeito, às segundas, quartas e sextas-feiras:

(...)

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualitariamente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.”

Salienta o requerente que esses dispositivos foram reproduzidos no art. 19 da Instrução nº 35 – Classe 12ª – Distrito Federal (Brasília) aprovada pela Res. nº 20.106, de 4 de março de 1998 do Tribunal Superior Eleitoral.

Os preceitos impugnados da Lei nº 9.504/97 e da resolução do TSE contrariam o preâmbulo e os arts. 1º, 3º, 5º, VIII, XVI e LIV, 14, § 9º, 17, § 3º, e 19, III, da Constituição Federal.

Acentuando a revoltante desigualdade na distribuição do tempo para a propaganda eleitoral gratuita por parte do PPS e por outros partidos como o Partido Social Trabalhista, sustenta o requerente que os dispositivos atacados ofendem o conceito de estado democrático a que alude o preâmbulo da Constituição, o princípio democrático a que se refere o parágrafo único do art. 1º (“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”), o princípio representativo, a cidadania, os pluralismos político e partidário (a negativa do tratamento igualitário entre os partidos ou coligações é a negação do pluralismo político, CF, art. 1º, II, e do

pluralismo partidário, CF, art. 17, porque o povo não tem acesso ao debate político em igualdade de condições), o princípio da igualdade (arts. 5º, *caput*, VIII e XLI da CF), o princípio do devido processo legal pela falta de razoabilidade das normas atacadas (invocando o decidido nas ADINs nºs 966 e 958).

Salienta, ainda, o requerente que na ADIN nº 1.408 sobre a distribuição da propaganda eleitoral para o rádio e a televisão nas eleições municipais de 1996, prevaleceu o voto do Ministro Maurício Corrêa, que, embora entendendo que o critério estabelecido na Lei nº 9.100/96 não fosse o melhor, entendeu que, suprimindo os incisos impugnados, “ficaria um buraco negro ou zona cinzenta, que certamente produziria o caos; e, por isso, indeferiu a liminar por esse argumento de conveniência”. Por isso, considera o requerente que a presente ação direta tem vários fundamentos novos, e que, suspensa a eficácia da parte da lei ora atacada, ficará nela própria a solução compatível com o texto constitucional (a igualdade), ou, se não acolhida essa solução, poderá o Tribunal Superior Eleitoral com sua competência normativa regulamentar parcialmente a matéria, o que é possível, cabendo lembrar a título de exemplo a Res. nº 16.402/90 que regulou a propaganda eleitoral gratuita das eleições de 1990. Essa competência lhe permite suprir as lacunas da lei.

Afinal, além do pedido de procedência da ação, há o seguinte requerimento de liminar:

“Isto posto, o Partido Popular Socialista (PPS) requer, de acordo com o art. 102, inciso I, alínea *p*, da Constituição da República, seja deferida medida cautelar para que se suspenda a eficácia da expressão ‘um terço’ do inciso I, e inciso II do § 2º, e §§ 3º e 4º todos do art. 47, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que tratam da distribuição o tempo para propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, entre os partidos e coligações, referente as eleições majoritárias e proporcionais, bem como dos atos que se expediram a título de lhes dar aplicação, como a expressão ‘um terço’, do inciso I, o inciso II, do art. 19 e seus §§ 1º e 2º, Instrução nº 35 – Classe 12ª – Distrito Federal (Brasília),

aprovada pela Res. nº 20.106, de 4 de março de 1998, do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, até que se aprecie, no mérito, a matéria objeto da presente ação direta de constitucionalidade, ou, sucessivamente, não acolhido o pedido formulado, tendo em vista que para os cargos majoritários o fator de discriminação (bancada na Câmara dos Deputados) é totalmente estranho para a adoção da desigualdade de tratamento entre partidos e coligações, com candidatos, como salientado, seja concedida a presente cautelar, para se suspenda a eficácia dos incisos I, III e V do § 1º do art. 47, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, bem como o *caput* do art. 19, incisos I e II da Instrução nº 35 – Classe 12ª – Distrito Federal (Brasília), aprovada pela Res. nº 20.106, de 4 de março de 1998, do egrégio Tribunal Superior Eleitoral, já não seria aplicável as normas impugnadas nas eleições para presidente da República, senador da República e governador, nas próximas eleições, e, assim, no uso de sua competência normativa, poderá o egrégio Tribunal Superior Eleitoral editar normas disciplinando a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita nessas eleições, caso acolhido o segundo pedido.” (Fl. 41.)

A fls. 52, exarei nos autos o seguinte despacho:

“1. Solicitem-se informações no prazo legal. 2. À vista delas, submeterei o pedido de liminar à apreciação do Plenário.”

A fls. 58/77, prestou informações o Exmo. Sr. Presidente da República. Delas destaco as seguintes considerações do consultor da União, Dr. Othon de Pontes Saraiva Filho:

“Não há, nos acoimados preceptivos do art. 47 da Lei Eleitoral nº 9.504/97, lesão aos princípios da igualdade e do substantive due process, nem, por conseguinte, desrespeito aos demais princípios constitucionais indicados como descurados.

A Constituição Federal, de 1988, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre direito eleitoral, no qual se inclui o chamado direito de antena.

E a mesma Carta Política, no seu art. 17, inciso IV e § 3º, determina que o funcionamento parlamentar será disciplinado por lei e que o acesso gratuito dos partidos políticos ao rádio e à televisão se dará na forma da lei.

Cumpre ponderar que a Constituição conferiu extraordinária facilidade para que se fundem partidos políticos, sendo mesmo de se esperar que lei ordinária nacional estabeleça diferenças entre essas agremiações no que concerne ao direito de antena, mesmo porque legislar sobre qualquer matéria é discriminar, é estabelecer tratamento desigual entre pessoas e instituições dentro dos limites da razoabilidade e do respeito ao princípio isonômico.

Se as normas jurídicas atacadas não houvessem tratado desigualmente situações desiguais, em face da representatividade nacional dos partidos políticos e das coligações, seria o caos.

É consenso, entre os legisladores, que o tempo concedido gratuitamente aos partidos políticos no rádio e na televisão deve ter razoáveis limites, sob pena dessas emissoras serem levadas a um enorme prejuízo, em consequência mesmo da propalada falta de audiência.

Aliás, insta avivar a realista ponderação do Excelentíssimo Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido na ADI nº 9.66-4/DF, no que concerne ao acesso dos partidos e candidatos aos meios de comunicação de massa

‘Direito de Antena, que se torna inviável de exercício a sério, se se pretende que grupos que jamais hajam demonstrado o mínimo de inserção no eleitorado, possam disputar eleições majoritárias, participar de divisão de tempo de radiodifusão gratuita, que propiciaram, no pleito presidencial de 1989, algumas aparições folclóricas, de poucos seguros.’

Por esse motivo, o *caput* do art. 47 da Lei nº 9.504 reduziu o tempo de duração da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, inclusive, nos canais por assinatura, de sessenta para quarenta e cinco dias.

Em compensação, o § 2º, do art. 47 da lei das próximas eleições aumentou o percentual a ser distribuído igualmente entre os partidos e coligações no que concerne ao horário da propaganda eleitoral gratuita.

Anteriormente, os preceitos do art. 57, *caput*, incisos I e II, da Lei nº 9.100, de 29.9.95, fixaram em um quinto do tempo igualitariamente entre partidos e coligações, e quatro quintos do tempo, entre os partidos e coligações, proporcionalmente ao número de seus representantes na Câmara dos Deputados.

Mesmo assim, impende ressaltar que o excelso Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, inferiu o pedido de medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.408-1/DF, contra o art. 57 da Lei nº 9.100/95, sendo este o verbete de sua ementa:

'Ementa: art. 57 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995. Eleições municipais. Distribuição dos períodos de propaganda eleitoral gratuita, em função do número de representantes de cada partido na Câmara Federal. Alegada ausência de generalidade normativa, além de ofensa ao princípio da isonomia. Improcedência da alegação. Solução legislativa motivada pela profunda desigualdade que se verifica entre os partidos (destaquei em negrito).

Cautelar indeferida.' (In DJU de 24.10.97.)

A seguinte fundamentação do voto do Excelentíssimo Senhor Ministro Francisco Rezek, no julgamento do pedido de medida liminar na ADI nº 1.408-1/DF, cabe, sem tirar nem pôr, ao caso vertente:

'Não me parece desarrazoado o critério adotado pela lei. Se fôssemos investidos de mandado popular e devêssemos fazer a melhor opção política, poder-se-ia instalar aqui amplo debate sobre o que convém mais. Tal não é o caso. O que se nos impõe, mesmo no juízo definitivo de constitucionalidade e, mais ainda, no juízo liminar, é ver se há uma ostensiva antinomia entre o texto e o parâmetro de razoabilidade que a ordem jurídica parece impor a partir da Lei Maior. Não encontro defeito na opção do Congresso.

Quanto ao princípio da isonomia, é de ver que partidos políticos são profundamente desiguais e desigualmente devem ser tratados, sobretudo no que concerne ao tempo de uso gratuito da televisão, durante o qual consumarão as energias daqueles que se entregam à tarefa de assisti-los e de compará-los para formular suas opções de voto. Essa desigualdade não é congênita, nem é produto de desenho legislativo algum: é uma desigualdade que as urnas determinam, e que há de ser vista com respeito pelo democrata.'

(Destaquei em negrito.)

Ao exigir o inciso I do art. 17 da Constituição Federal, que os partidos políticos tenham caráter nacional, indiscutivelmente autorizou o legislador ordinário a estabelecer mecanismos de aferição da representatividade nacional dos partidos, em consonância com a tendência nesse sentido do direito constitucional e do direito eleitoral comparado.

E, nada mais justo que o resultado dessa representatividade nacional dos partidos políticos tenha alguma consequência no que respeita à distribuição, em parte, diferenciada do acesso gratuito à mídia radiofônica e televisiva.

Mesmo porque, de fato, a disciplina do processo eleitoral reclama um tratamento ao menos parcialmente diferenciado entre partidos e coligações, quando as situações dos mesmos sejam realmente desiguais.

Assim sendo, o preceptivo do art. 47 da Lei nº 9.504/97, ao

dimensionar a participação de partidos políticos e coligações nos horários reservados à propaganda eleitoral gratuita, estabelecendo como critério: um terço, igualitariamente, e dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram, visa a atender a essa exigência de representatividade em caráter nacional dos partidos políticos.

Tal disciplina legal do horário eleitoral gratuito tem merecido, inclusive, elogios da doutrina.

A propósito, trago à colação a insuspeita manifestação de Alberto Rollo e Enir Braga, conhecidos especialistas em Direito Eleitoral, espinçada da obra *Comentários à Lei Eleitoral nº 9.504/97*, 1. ed., SP: Fiúza Editores, 1998, p. 137:

'O dispositivo, no que pertine à distribuição do tempo pelos partidos, evoluiu significativamente, sendo de molde a acabar com o balcão de negócios em que se transformava cada legislatura, quanto anunciada a forma de distribuição do tempo pelo número de deputados a serem computados em uma data futura. Agora a legislação é transparente e verdadeira. Para efeito de atribuição de tempo de propaganda gratuita em rádio e televisão, 1/3 desse total será feito de forma igualitária. Isso significa distribuição em função do número de partidos ou coligações que tenham candidato ao pleito, com uma segunda condição, a que tenham representação na Câmara dos Deputados.'

E aqui a grande inovação. Para efeitos deste artigo em comento, o 47, deverão ser considerados os deputados eleitos e que começaram a legislatura, em data determinada, no partido ou coligação. O deputado eleito por um partido ainda poderia mudar para outro até o início da legislatura (período de quatro anos), com reflexos na distribuição de tempo. A partir dessa data está estabilizado o número de deputados, para efeito dessa contagem, que prevalecerá na distribuição de tempo para o pleito de

prefeito e vereadores (dois anos após) e para a nova eleição de presidente, governadores, deputados e senadores (quatro anos após). O § 3º do art. 47 é, pois, altamente moralizador.

Desta forma, os restantes 2/3 do tempo serão distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes dos partidos que a integram. O mesmo com relação a partidos resultantes de fusão ou incorporação, que terão suas bancadas somadas. E as bancadas são aquelas do início da legislatura que estiver transcorrendo'.

A questão do controle quantitativo, tendo por parâmetro a representatividade do partido político, aferida em função de sua expressão numérica junto ao eleitorado tem sido admitida, pela doutrina pátria, como juridicamente possível, a luz dos preceitos do art. 17, incisos I e IV, da Lei Maior.

Nesse diapasão é o magistério do constitucionalista José Afonso da Silva em sua obra *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5. ed., SP: ed. Revista dos Tribunais, 1989, p. 349:

'A Constituição, como dissemos antes, praticamente não impôs controle quantitativo aos partidos, mas contém a possibilidade de que venha a existir por via de lei, quando, entre os preceitos a serem observados, coloca o de 'funcionamento parlamentar de acordo com a lei. É que o controle quantitativo se realiza pela instituição de mecanismos normativos que limitam as possibilidades de ampliação, *ad libitum*, dos partidos políticos, e atua não no momento de organização, mas no seu funcionamento, e pode consistir na exigência de que obtenham, em eleições gerais, para a Câmara dos Deputados, o apoio expresso em votos de uma percentagem mínima do eleitorado nacional em certo número de estados, a fim também de vigorar na prática o caráter de nacionais.'

Corroboram essa linha de pensamento os constitucionalistas Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Celso Ribeiro Bastos:

'Funcionamento parlamentar. Esta exigência inspira-se na distinção entre organização e funcionamento do partido político que pôs em voga a Emenda nº 11/78 à Constituição de 1967. Quer dizer que a lei poderá reservar ao partido que tenha representação parlamentar determinados direitos. Com isto, procura-se, tenuemente, evitar os males da proliferação partidária que o texto deste artigo indubitavelmente estimula' (in *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, SP: Saraiva, 1990, p. 137).

'O inciso remete à necessidade de os partidos políticos terem representantes nas casas do congresso nacional. De fato, não é esta a única atividade partidária. Cabe, com efeito, aos partidos políticos um papel muito grande na arregimentação da opinião e mesmo na formação cívico-política dos eleitores.

O constituinte parece ter escolhido a representatividade dentro do Parlamento como forma de limitar a proliferação descontrolada de partidos políticos. Desde que se tenha em conta que não figuram mais na Constituição requisitos mínimos de eleitores para a existência de partidos políticos, acaba por fazer sentido que o constituinte tenha procurado alguma forma de sucedâneo para aquele expediente, encontrando um que chama de funcionamento parlamentar.' (In *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, 2º Volume, SP: Saraiva, 1989, p. 611.)

Vale deixar ressaltado que o princípio da igualdade, ou da isonomia, ou da generalidade permite que o legislador infraconstitucional conceda tratamento, pelo menos parcialmente, diferenciado em relação aos partidos políticos, diante da enorme desigualdade deles. Aqui, o tratamento diferenciado decorre de importante motivo objetivo, apoiado pela própria Constituição (art. 17, I e IV).

Sendo pois razoável e justificável a parcial discriminação, e havendo pertinência entre esta e o motivo protegido, não há mesmo de se falar em dano aos princípios da igualdade do devido processo legal. Não se constata lesão à garantia do devido processo de direito, porque a norma legal impugnada tem uma razão de ser, razão esta amparada pela Constituição e pelas demais normas do ordenamento jurídico. E mais: a norma atacada faz uma adequada ponderação entre os vários valores protegidos pela Constituição e pelas demais regras do sistema, de modo que não se encontram aqui excessos. Cumpre, ainda, ponderar que o critério estabelecido pelo art. 47 da Lei nº 9.504 foi objeto de um longo debate no Congresso Nacional, em que diversas correntes políticas se manifestaram para chegar a essa redação.

E mais: não há na Constituição Federal norma expressa, ou mesmo implícita, determinando a igualdade de tratamento na distribuição do tempo da propaganda gratuita no rádio e na televisão.

De modo que, o reconhecimento, pelo Supremo Tribunal Federal, da constitucionalidade das normas do art. 47 da Lei nº 9.504, de 1997, irá, mais uma vez, homenagear o dogma da separação de poderes (CF, art. 2º).

Por outro lado, a supressão das normas guerreadas iria trazer um vácuo legislativo, de todo inconveniente em face da iminência das próximas eleições.

Cumpre aduzir que a disciplina do egrégio Tribunal Superior Eleitoral sobre a matéria, em foco, foi e terá mesmo que ser no mesmo teor das regras do art. 47 da Lei nº 9.504/97, não sendo razoável se imaginar que o TSE viesse a prever uma inédita divisão igualitária, entre os partidos e as coligações, do tempo da propaganda gratuita no rádio e na televisão.

A propósito, como ressalta o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, em trecho do seu voto no julgamento do pedido de medida liminar na ADI nº 1.498-1/DF, para preencher esse vácuo, o TST ‘não teria outro critério plausível a seguir que não fosse o desempenho passado dos partidos políticos ou a simples divisão igualitária

do tempo, que nenhum ordenamento pratica (destaquei); fosse ele o desempenho passado nas eleições federais, fosse nas eleições municipais'.

Ademais, no que tange ao direito de antena, não há desarrazoabilidade em se tomar o critério de desempenho federal e não do desempenho local da agremiação, isto porque, como explicitou o Excelentíssimo Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, no voto tantas vezes avocado (ADI nº 1.408-1/DF): 'precisamente para os pequenos partidos políticos, como o requerente, o sistema de tomar apenas o critério municipal é que seria profundamente iníquo: dado o pequeno número de membros das câmaras municipais, o normal é que, na grande maioria dos municípios, os pequenos partidos não tenham representação alguma (...)'.

Diante do exposto, mostra-se perfunctório aduzirmos acerca da observância, por parte do art. 47 da Lei nº 9.504/97, das regras constitucionais a respeito da chamada democracia representativa (que, na verdade, entre nós, é a democracia mista entre representativa e direta), da soberania popular (condição de detentor originário do poder político), da cidadania (condição de eleitor e de elegível e de partícipe do processo político) e do pluralismo político e partidário." (Fls. 63-68.)

O Exmo. Senhor Presidente do Congresso Nacional prestou informações a fls. 80/88. Nelas, alega a inépcia da inicial porque o requerente contraditoriamente não aceita que o critério dos representantes do povo seja utilizado para a distribuição de parte do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, mas quer a manutenção desse mesmo critério para excluir dessa propaganda eleitoral gratuita os candidatos de partidos ou de coligação sem representação na Câmara dos Deputados. Ademais, sustenta:

"Por outro lado, o princípio democrático informa, em síntese, de acordo com a expressão consagrada no Direito Constitucional pátrio, que 'todo poder emana do povo e em seu nome será

exercido', ou, conforme a expressão atual, que 'todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição'.

Há de se considerar que no sistema constitucional pátrio, 'é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos (...)' (CF, art. 17). Além da liberdade na formação de partidos, é livre, ainda, a apresentação de candidatos pelos partidos existentes. Ou seja, qualquer partido pode apresentar candidatos a quaisquer cargos.

Ora, o número de representantes do povo ligados a um partido ou coligação é critério pertinente e de acordo com os altos princípios constitucionais, porque, cada um desses representantes, evidentemente, traz consigo uma parcela de legítima representatividade popular.

Não se comprehende porque, a título de exemplo, uma proposta apoiada apenas por um representante do povo eleito (o que revela, tão somente, um tênu e localizado apoio popular) teria o direito de gozar o mesmo tempo de propaganda no rádio e na televisão de que dispõe uma outra proposta apoiada por centenas de representantes legitimamente eleitos. Isso, sim, é que não seria igualitário, nem democrático, eis que desconsideraria a formação e a importância das maiorias, fundamento da democracia representativa.

É certo que o princípio democrático não aceita que as maiorias subjuguem as minorias, tomando decisões que as impeçam de participar do processo eleitoral. Entretanto, de modo algum está isso a ocorrer no caso sob exame.

Não se pode olvidar que a distribuição de um terço do tempo, de maneira simples para cada partido ou coligação assegura a participação das minorias. Assim, qualquer que seja a minoria, terá ela direito à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, com base no inciso I do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97.

É certo que essa minoria não disporá do mesmo tempo de outras coligações maiores e, portanto, mais representativas da vontade popular, mas terá assegurado o tempo mínimo para incrementar suas atividades políticas, o que, conforme seu desempenho e aceitação popular de suas idéias, produzirá reflexos no número de representantes populares eleitos, e fará com que passe a gozar de maior tempo no futuro.” (Fls. 85-87.)

Havendo pedido de liminar, trago-o à apreciação do Plenário.
É o relatório.

Voto

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (relator): 1. A presente ação direta argüi não somente a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 arrolados na inicial, como também os incisos e parágrafos do art. 19 da Instrução nº 35 – Classe 12^a – Distrito Federal, aprovada pela Res. nº 20.106/98 do Tribunal Superior Eleitoral que reproduziram os da citada Lei nº 9.504/97 atacados.

Ora, tratando-se de instrução do TSE que se limita a reproduzir os dispositivos da Lei nº 9.504/97 também impugnados, segue ela a sorte da constitucionalidade, ou não, desses dispositivos legais, o que implica dizer que, se vierem a ser declarados constitucionais, essa instrução será legal, e, caso contrário, se vierem a ser declarados inconstitucionais, será ela ilegal por perder o seu apoio legal.

Por isso, a questão relativa a essa instrução se situa apenas imediatamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que, seguindo a orientação firmada por esta Corte quando isso sucede, não conheço da presente ação nesse ponto.

2. No que diz respeito ao ataque a dispositivos da Lei nº 9.504/97, observo que, a propósito, há pedido alternativo, no sentido de que, ou se declare a inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I do § 2º, do inciso II do mesmo § 2º, e dos §§ 3º e 4º do art. 47 da referida lei,

ou, se não declarada a inconstitucionalidade desses dispositivos, sejam tidos como inconstitucionais os incisos I, III, V e VI, exceto em todos eles as letras *a* e *b*, do § 1º do já mencionado art. 47 da mesma Lei nº 9.504/97.

Ora, quanto ao primeiro pedido, a argüição de inconstitucionalidade visa a que, se ela for acolhida, reste, de todos os dispositivos atacados, apenas a expressão “igualitariamente” no inciso I do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, o que implicará que se fará igualmente, entre os Partidos Políticos e suas coligações, a distribuição dos horários de propaganda eleitoral gratuita pelo rádio e pela televisão. Não podendo o pedido do requerente ser ampliado para alcançar todo o sistema dessa distribuição estabelecido pelos dispositivos impugnados nessa primeira alternativa, pretende ele, com a declaração de inconstitucionalidade como requerida, modificar o sistema da lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativa e não como legislador positivo.

Dada a impossibilidade jurídica desse pedido, também, quanto a ele, não conheço da presente ação.

3. Resta o exame do pedido alternativo – o de que, se não se atender ao primeiro, seja declarada a inconstitucionalidade dos incisos I, III, V e VI, com a manutenção de suas letras *a* e *b*, do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.504/97 – que decorreria de não ser razoável, ferindo-se, pois, o princípio do devido processo legal, a distribuição do tempo dessa propaganda eleitoral gratuita com base no número de deputados federais dos partidos políticos ou de suas coligações para os mandatos eletivos do presidente da República, de governador, de senador e de prefeito e vice-prefeito. Ora, esses dispositivos legais, por si mesmos, apenas estabelecem o horário dessa propaganda com relação a cada um dos mandatos objeto da eleição. O que pode ser constitucional ou inconstitucional é o critério da distribuição desses horários para a propaganda eleitoral gratuita nas eleições aos mandatos arrolados na inicial (para presidente, para governador, para senador ou para prefeito e vice-prefeito) com base na proporcionalidade fundada no número

de deputados federais, que seria desarrazoada para eles. Sucede, porém, que, desde o momento em que, nesta ação, não se pode examinar a constitucionalidade, ou não, desse sistema de distribuição com base nesse critério de proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério – ângulo esse que é o único que se pode ter como fundamentado –, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo.

Por isso, também quanto a ele, não conheço desta ação.

4. Em face do exposto, e resumindo, não conheço da presente ação.

Voto

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, creio, também, como asseverado pelo nobre relator, que o exame, em si, do pedido e o acolhimento pleiteado na inicial acabariam por revelar o Supremo Tribunal Federal como legislador positivo.

Uma coisa é chegar à declaração de inconstitucionalidade de um preceito a partir de certa premissa, que seria o direito à igualização na propaganda eleitoral. Algo diverso é concluir no sentido do conflito do dispositivo atacado com a lei, a ponto de fazer surgir, no campo ordinário, uma nova norma. E a tanto levaria, a esta altura, o deferimento do pedido do requerente, no que, com relação ao inciso I do § 1º do art. 47, impugna apenas a percentagem que está consignada na cláusula primeira, pretendendo, com isso, também fulminado o inciso II, a subsistência, no diploma legal atacado, da igualização, ou seja, passaríamos a ter uma normatividade diametralmente oposta à aprovada pelo Congresso.

Acompanho S. Exa. e creio que essa colocação leva ao desfecho propugnado pelo Senhor Ministro Moreira Alves quanto ao pedido sucessivo.

É o meu voto.

Voto

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, também entendo, de acordo com o eminente relator, que se trata de aplicação do dogma de que não se declara a constitucionalidade parcial quando haja inversão clara do sentido da lei. Por isso, ainda quando derivasse da Constituição a imperatividade da divisão igualitária do tempo de antena entre os partidos políticos, a solução seria declarar constitucional qualquer divisão diversa do tempo de propaganda gratuita. E não, mediante subtração artifiosa de parte do dispositivo, converter em distribuição igualitária uma distribuição proporcional que a lei quis prescrever.

DECRETO N° 2.814, DE 22 DE OUTUBRO DE 1998

Regulamenta o art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para efeito de ressarcimento fiscal pela propaganda eleitoral gratuita relativa às eleições de 4 de outubro de 1998.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997,

Decreta:

Art. 1º Aplicam-se às eleições de 4 de outubro de 1998 as normas constantes do Decreto nº 1.976, de 6 de agosto de 1996, com as seguintes alterações:

I – o preço do espaço comercializável é o preço de propaganda da emissora comprovadamente vigente em 18 de agosto de 1998, que deverá guardar proporcionalidade com os praticados trinta dias antes e trinta dias após essa data;

II – o valor apurado de conformidade com o Decreto nº 1.976, de 1996, com as alterações deste decreto, poderá ser deduzido da base de cálculo dos recolhimentos mensais de que trata o art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, bem assim da base de cálculo do lucro presumido.

Art. 2º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o art. 2º do Decreto nº 1.976, de 1996.

Brasília, 22 de outubro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

Fernando Henrique Cardoso

Pedro Malan

DOU, 23.10.98.

LEI N° 9.840, DE 28 DE SETEMBRO DE 1999

Altera dispositivos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive, emprego ou função pública, desde o registro da candidatura, até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufirs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.”

Art. 2º O § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 73. (...)

(...)

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.” (NR.)

“(...)”.

Art. 3º O inciso IV do art. 262, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 262. (...)
(...)”.

“IV – concessão ou denegação do diploma em manifesta contradição com a prova dos autos, nas hipóteses do art. 222 desta lei, e do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997,” (NR).

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revoga-se o § 6º do art. 96 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, 28 de setembro de 1999; 178º da Independência e 111º da República.

Fernando Henrique Cardoso

José Carlos Dias

DOU, 29.9.99.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 2.243

Proced.: Distrito Federal.

Relator: Min. Marco Aurélio.

Requerente: Partido Liberal (PL).

Advogado: Renato Morgano Vieira.

Requerido: Tribunal Superior Eleitoral.

Controle concentrado de constitucionalidade – parâmetros. O controle concentrado de constitucionalidade pressupõe descompasso de certa norma com o texto fundamental, mostrando-se inadequado para impugnar-se ato regulamentador, como é a Res. nº 20.562 do Tribunal Superior Eleitoral, de 2 de março de 2000, sobre a distribuição dos horários de propaganda eleitoral, versada na Lei nº 9.504/97.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em não conhecer da ação direta.

Brasília, 16 de agosto de 2000.

Ministro CARLOS VELLOSO, presidente – Ministro MARCO AURÉLIO, relator.

Relatório

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: O Partido Liberal, com esta ação direta de constitucionalidade, busca fulminar dispositivo da Res. nº 20.562, de 2 de março de 2000, do Tribunal Superior Eleitoral, aludindo ao teor dos incisos I e II do art. 23 dela constante. Após discorrer sobre a própria legitimidade para o ajuizamento da ação, bem como sobre a supremacia da Constituição Federal, procura demonstrar haver o Tribunal Superior Eleitoral excedido o campo da regulamentação da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Isso teria ocorrido, no que o § 2º do art. 47 da citada lei junge o direito a horário reservado a propaganda de cada eleição ao fato de o partido contar com representação na Câmara dos Deputados. Segundo a óptica do requerente, não só o tempo previsto no inciso II do aludido parágrafo, como também aquele de que trata o inciso I – um terço, igualitariamente –, estão sujeitos à existência de representação do partido na Câmara dos Deputados. Mediante o preceito do § 1º do art. 23 da Res. nº 20.562 do corrente ano, o Tribunal Superior Eleitoral limitara a exigência da representação ao tempo de dois terços de que cuida o inciso II, ao dispor:

Art. 23. Os juízes eleitorais distribuirão os horários reservados à propaganda de cada eleição entre os partidos políticos e as coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios (Constituição Federal, art. 17, § 3º, Lei nº 9.504, de 1997, art. 47, § 2º, I e II, Ac. nº 8.427, de 30.10.86):

I – um terço igualitariamente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos políticos que a integram.

§ 1º Para efeito do disposto no inciso II deste artigo, a representação de cada partido político na Câmara dos Deputados será a existente em 15 de fevereiro de 1999 (Lei nº 9.504, de 1997, art 47, § 3º).

A Corte Eleitoral teria colocado em plano secundário a vontade do legítimo legislador. O requerente cita as situações de São Paulo e Belo Horizonte, estados nos quais é elevado o número de candidatos, alguns deles vinculados a partidos que não contam com representação. Ressalta a dissonância do art. 23, *caput* e incisos I e II, da resolução em exame com a Lei nº 9.504/97, e, consequentemente, com a Lei Fundamental. Pleiteia o Partido Liberal a concessão de medida acauteladora, suspendendo-se a eficácia do art. 23, *caput* e incisos I e II, da Res. nº 20.562, de 2 de março de 2000, do Tribunal Superior Eleitoral, até o julgamento final desta ação, quando deverão ser fulminados tais dispositivos. À inicial juntaram-se os documentos de folha 15 à 83.

À folha 85, no curso das férias do mês de julho, determinei fossem solicitadas informações, fazendo-o na condição de presidente. O termo de recebimento, revisão, autuação e registro de processo, de folha 89, revela coincidência na relatoria. À folha 92 à 95 está o ofício do presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Néri da Silveira, consoante o qual aquela Corte observara o art. 105 da Lei nº 9.504/97, expedindo a Res. nº 20.562, de 2 de março de 2000. A inicial estaria a encerrar, segundo as informações, pedido de reconhecimento de conflito dos dispositivos atacados com a citada lei, situando-se a matéria no campo estrito da legalidade, não ensejando, por isso mesmo, o controle concentrado de constitucionalidade. Menciona-se precedente do Plenário – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.822-4/DF, relatada pelo Ministro Moreira Alves. A evocação do art. 17, § 3º, da Constituição Federal não seria de molde, de acordo com o pronunciamento, a atribuir à controvérsia índole constitucional. O Tribunal Superior Eleitoral teria dividido o tempo destinado aos partidos políticos da forma mais equânime possível, obedecendo o critério legal de proporcionalidade e garantindo, a todos os partidos políticos e seus candidatos, na campanha eleitoral que se avizinha, o acesso aos meios de comunicação previsto na Carta Magna. É ressaltada a circunstância de a resolução mostrar-se harmônica com outra relativa às eleições gerais de 1998. Os sistemas eleitorais, entre os quais o referente à

propaganda eleitoral, já teriam sido encaminhados, por meio magnético, às duas mil e quinhentas zonas eleitorais de todo o país, excetuando-se o Distrito Federal. Por isso, alerta-se quanto às repercussões de eventual alteração no critério de distribuição dos horários. Com o ofício, vieram os documentos de folha 96 à 255, sendo que, à folha 256, lancei o seguinte despacho:

A atuação de folha 85 decorreu do exercício da presidência da Corte. A seguir, foi implementada a distribuição, verificando-se a coincidência – folha 89. Com relatório e voto em fita a ser degravada. Indico como data de julgamento do pedido de concessão de liminar 10 próximo. Dê-se conhecimento ao requerente.

Brasília, 5.8.2000.

É o relatório.

Voto

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator): Em primeiro lugar, aprecie-se a adequação, ou não, desta ação direta de inconstitucionalidade. Todo o raciocínio desenvolvido na inicial parte do cotejo da resolução do Tribunal Superior Eleitoral com a Lei nº 9.504/97, que, por sinal, deu origem a resolução, com idêntico teor da ora em análise, relativa às eleições gerais de 1998. Asseverou o requerente o extravasamento das balizas legais, e essa assertiva situa-se, uma vez confirmada, no campo da simples ilegalidade. Daí o não-cabimento do controle pretendido, tal como salientado pelo presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Ministro Néri da Silveira, no pronunciamento constante dos autos. Não conheço desta ação. Aliás, em momento algum, o requerente indicou o dispositivo constitucional que teria sido infringido, limitando-se, isto sim, a dizer da dissonância da resolução ante os termos da lei regulamentada.

Voto

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, recordo ter sido o autor, no Tribunal Superior Eleitoral, nos tempos já distante de 1986, de uma representação para que se declarasse inconstitucional a norma contrária à que agora se impugna (pareceres do procurador-geral da República (1985-1987), Brasília, 1988, p. 360).

Fundado no estudo elaborado pelo Gilmar Ferreira Mendes, representei ao Tribunal Eleitoral (a rapidez me aconselhou, ao invés da representação de inconstitucionalidade, dirigir-me ao próprio Tribunal Superior Eleitoral, por já se ter iniciado a propaganda gratuita), e o TSE, então, estabeleceu essa fórmula da lei e da resolução ora impugnadas, a partir do entendimento de que, se a divisão, conforme o desempenho eleitoral passado, de parte do horário, era constitucional, por outro lado, era impossível negar acesso à propaganda gratuita de partido novo, mas habilitado a concorrer às eleições. A fórmula foi, exatamente, a de admitir que, independentemente da representação parlamentar, o partido participasse da divisão da cota reservada à distribuição igualitária entre todas as agremiações, onde não havia distinguir entre eles representados ou não no Congresso, dado que todos estavam habilitados a concorrer às eleições.

Indefiro a cautelar.

Preliminar

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: Senhor Presidente, não pode haver impedimento aqui, senão, em caso de empate, vamos convocar um juiz do Superior Tribunal de Justiça, que não é uma Corte com as nossas atribuições? Temos que encontrar uma solução. Veja V. Exa., imagine que desse aqui cinco a cinco, iríamos convocar numa matéria dessa natureza?

O único caso que acho realmente sério é o de o ex-procurador-geral da República ter sido o autor. Aqui não. Na realidade, foi o Tribunal

que fez; não foi o presidente que fez. Não se trata de mandado de segurança, porque, nele, o presidente é quem presta informação. Aqui não. Quem está prestando informação é o Tribunal. O presidente apenas assina como seu representante. É uma resolução feita pelo Tribunal, e o presidente pode até ficar vencido.

Senhor Presidente, levanto a preliminar de que o eminentíssimo Ministro Néri da Silveira não está impedido, tendo em vista essas razões.

Voto sobre preliminar

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (relator): Senhor Presidente, o processo tem peculiaridades, entre as quais constatamos a ausência de envolvimento de interesse subjetivo. Esse fato, a meu ver, conduz à conclusão de que o presidente do Tribunal Superior Eleitoral, que praticou o ato impugnado e que veio a prestar informações, não está impedido de participar do julgamento.

Voto no sentido da participação do Ministro Néri da Silveira.

Decisão: O Tribunal, preliminarmente, por unanimidade, decidiu não estar impedido de participar do julgamento o Senhor Ministro Néri da Silveira, Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, nos termos do voto do Senhor Ministro Moreira Alves. Votou o presidente. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, também por unanimidade, não conheceu da ação direta. Votou o presidente.

Plenário, 16.8.2000.

DECRETO Nº 3.786, DE 10 DE ABRIL DE 2001

Regulamenta o art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para os efeitos de resarcimento fiscal pela propaganda eleitoral gratuita relativamente ao ano-calendário de 2000 e subsequentes.

Revogado(a) pelo(a) Decreto nº 5.331/2005.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997,

Decreta:

Art. 1º A partir do ano-calendário de 2000, as emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação gratuita da propaganda eleitoral, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, poderão excluir do lucro líquido, para efeito de determinação do lucro real, valor correspondente a oito décimos do resultado da multiplicação do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de duração da propaganda eleitoral gratuita.

§ 1º O preço do espaço comercializável é o preço de propaganda da emissora comprovadamente vigente no mês corrente em que tenha realizado a propaganda eleitoral gratuita.

§ 2º O tempo efetivamente utilizado em publicidade pela emissora não poderá ser superior a vinte e cinco por cento do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita, relativo às transmissões em bloco, em rede nacional e estadual, bem assim aos comunicados, instruções e a outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos às eleições de que trata a Lei nº 9.504, de 1997.

§ 3º Considera-se efetivamente utilizado em cem por cento o tempo destinado às inserções de trinta segundos e de um minuto, transmitidas nos intervalos da programação normal das emissoras.

§ 4º O valor apurado poderá ser deduzido da base de cálculo dos recolhimentos mensais de que trata o art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1995, bem como da base de cálculo do lucro presumido.

§ 5º As empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações, obrigadas ao tráfego gratuito de sinais de televisão e rádio, poderão fazer a exclusão prevista neste artigo, limitada a oito décimos do valor que seria cobrado das emissoras de rádio e televisão pelo tempo destinado à propaganda partidária gratuita e aos comunicados, instruções e a outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos às eleições de que trata a Lei nº 9.504, de 1997.

Art. 2º Fica o ministro de estado da Fazenda autorizado a expedir os atos normativos complementares à execução deste decreto.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 10 de abril de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

Fernando Henrique Cardoso

Pedro Malan

DOU, 11.4.2001.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 1.822-4

Proced.: Distrito Federal.

Relator: Min. Moreira Alves.

Embargante: Partido Popular Socialista (PPS).

Advogado: José Vigilato da Cunha Neto.

Embargado: Presidente da República.

Embargado: Congresso Nacional.

Embargos de declaração.

– Os embargos não apontam quais os erros materiais e as contradições do acórdão embargado quanto ao primeiro pedido da inicial e ao pedido alternativo dela. Nesses pontos, os embargos de declaração têm caráter infringente que não é compatível com a sua natureza.

– Inexistência de omissões no tocante aos §§ 3º e 4º do art. 47 da Lei nº 9.504/97.

– Correção, de ofício, de erro de digitação no texto do acórdão embargado.

Embargos rejeitados.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do relator.

Brasília, 16 de maio de 2001.

Ministro CARLOS VELLOSO, presidente – Ministro MOREIRA ALVES, relator.

Relatório

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (relator): É este o teor do acórdão que não conheceu da ação direta de constitucionalidade:

“1. A presente ação direta argüi não somente a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/97 arrolados na inicial, como também os incisos e parágrafos do art. 19 da Instrução nº 35 – Classe 12^a – Distrito Federal, aprovada pela Res. nº 20.106/98 do Tribunal Superior Eleitoral que reproduziram os da citada Lei nº 9.504/97 atacados.

Ora, tratando-se de instrução do TSE que se limita a reproduzir os dispositivos da Lei nº 9.504/97 também impugnados, segue ela a sorte da constitucionalidade, ou não, desses dispositivos legais, o que implica dizer que, se vierem a ser declarados constitucionais, essa instrução será legal, e, caso contrário, se vierem a ser declarados inconstitucionais, será ela ilegal por perder o seu apoio legal.

Por isso, a questão relativa a essa instrução se situa apenas imediatamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que, seguindo a orientação firmada por esta Corte quando isso sucede, não conheço da presente ação nesse ponto.

2. No que diz respeito ao ataque a dispositivos da Lei nº 9.504/97, observo que, a propósito, há pedido alternativo, no sentido de que, ou se declare a inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I do § 2º, do inciso II do mesmo § 2º, e dos §§ 3º e 4º do art. 47 da referida lei, ou, se não declarada a inconstitucionalidade desses dispositivos, sejam tidos como inconstitucionais os incisos I, III, V e VI, exceto em todos eles as letras a e b, do § 1º do já mencionado art. 47 da mesma Lei nº 9.504/97.

Ora, quanto ao primeiro pedido, a argüição de inconstitucionalidade visa a que, se ela for acolhida, reste, de todos os dispositivos atacados, apenas a expressão

“igualitariamente” no inciso I do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, o que implicará que se fará igualmente, entre os Partidos Políticos e suas coligações, a distribuição dos horários de propaganda eleitoral gratuita pelo rádio e pela televisão. Não podendo o pedido do requerente ser ampliado para alcançar todo o sistema dessa distribuição estabelecido pelos dispositivos impugnados nessa primeira alternativa, pretende ele, com a declaração de inconstitucionalidade como requerida, modificar o sistema da lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativa e não como legislador positivo.

Dada a impossibilidade jurídica desse pedido, também, quanto a ele, não conheço da presente ação.

3. Resta o exame do pedido alternativo – o de que, se não se atender ao primeiro, seja declarada a inconstitucionalidade dos incisos I, III, V e VI, com a manutenção de suas letras a e b, do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.504/97 – que decorreria de não ser razoável, ferindo-se, pois, o princípio do devido processo legal, a distribuição do tempo dessa propaganda eleitoral gratuita com base no número de deputados federais dos partidos políticos ou de suas coligações para os mandatos eletivos do presidente da República, de governador, de senador e de prefeito e vice-prefeito. Ora, esses dispositivos legais, por si mesmos, apenas estabelecem o horário dessa propaganda com relação a cada um dos mandatos objeto da eleição. O que pode ser constitucional ou inconstitucional é o critério da distribuição desses horários para a propaganda eleitoral gratuita nas eleições aos mandatos arrolados na inicial (para presidente, para governador, para senador ou para prefeito e vice-prefeito) com base na proporcionalidade fundada no número de deputados federais, que seria desarrazoada para eles. Sucede, porém, que, desde o momento em que, nesta ação, não se pode examinar a constitucionalidade, ou não, desse sistema de distribuição com

base nesse critério de proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério – ângulo esse que é o único que se pode ter como fundamentado –, a constitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo.

Por isso, também quanto a ele, não conheço desta ação.

4. Em face do exposto, e resumindo, não conheço da presente ação." (Fls. 105-108.)

A essa decisão opõem-se embargos de declaração em que se alegam erro material e contradição quanto ao primeiro pedido: o de que, com a declaração de constitucionalidade da expressão "um terço" do inciso I do § 2º do art. 47 e do inciso II do mesmo parágrafo, restaria apenas a expressão "igualitariamente" no inciso I do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97. Sustenta-se que, com isso, o PPS não pretendia modificar o sistema da lei com alteração de seu sentido, e, sim, a atuação do STF como legislador negativo, e não conhecendo este do pedido está afrontando o art. 102, I, a, da Constituição que o tem como guarda desta. Igualmente se alega que o acórdão embargado incidiu em erro e em contradição quanto ao pedido alternativo: o de ser declarada a constitucionalidade dos incisos I, III, V e VI, com a manutenção de suas letras a e b do § 1º do art. 47 da Lei nº 9.504/97. Sustenta-se que, nessa parte, não se pode admitir que o STF na sua competência de guardião da Constituição não possa declarar a nulidade parcial de lei constitucional, inclusive sem redução do texto, sendo-lhe possível, pois, no presente caso, esclarecer a correta aplicação dos dispositivos constitucionais arguidos na inicial na distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita. E passa-se, então, a sustentar a impossibilidade de prevalecer a desigualdade na distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita pelas normas impugnadas. E acrescenta-se que na ADIN nº 1.365 esta Corte deferiu parcialmente cautelar. Por fim, alegam-se omissões do julgado quanto a constitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, salientando-se que essa argüição

está na inicial, “pois não se pode admitir que o legislação (*sic*) ordinário elabore a lei dissociada a realidade e dos fundamentos constitucionais apresentados”.

É o relatório.

Voto

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES (relator): 1. Não tem razão o embargante.

Com efeito, ele não aponta quais são o erro material e a contradição em que teria incidido o acórdão embargado quer quanto ao primeiro pedido quer quanto ao pedido alternativo. Na verdade, o que ele faz é insurgir-se contra o não conhecimento da presente ação quanto a esses dois pedidos, por entender que esta Corte como guardiã da Constituição deveria tê-la conhecido. Os presentes embargos de declaração, portanto, nesses dois pontos têm caráter infringente que não é compatível com a natureza deles.

De outra parte, no tocante às omissões do acórdão embargado no concernente à inconstitucionalidade dos §§ 3º e 4º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, elas inexistem, uma vez que o referido arresto abarcou expressamente essas argüições com a fundamentação que levou ao não-conhecimento da ação direta quanto ao pedido relativo a esses parágrafos por impossibilidade jurídica, o que prejudica evidentemente o exame das alegadas inconstitucionalidades deles.

2. Aproveito a oportunidade, porém, para corrigir um erro material de digitação – e isso é possível de ofício – no terceiro parágrafo de meu voto como relator que encontra a fls. 105 dos autos. Onde está dito que “por isso, a questão relativa a essa instrução se situa apenas imediatamente no âmbito da constitucionalidade, (...)” o advérbio correto (e assim está na ementa do acórdão) é *imediatamente*.

3. Em face do exposto, rejeito os presentes embargos de declaração e faço de ofício a correção de erro material de digitação constante do voto que integra o acórdão embargado.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do relator. Votou o presidente. Ausentes, justificadamente, os senhores ministros Celso de Mello e Ellen Gracie, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 16.5.2001.

LEI N° 10.408, DE 10 DE JANEIRO DE 2002

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, para ampliar a segurança e a fiscalização do voto eletrônico.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º O art. 59 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescido dos §§ 4º a 8º, com a seguinte redação:

“Art. 59. (...)

(...)

§ 4º A urna eletrônica disporá de mecanismo que permita a impressão do voto, sua conferência visual e depósito automático, sem contato manual, em local previamente lacrado, após conferência pelo eleitor.

§ 5º Se, ao conferir o voto impresso, o eleitor não concordar com os dados nele registrados, poderá cancelá-lo e repetir a votação pelo sistema eletrônico. Caso reitere a discordância entre os dados da tela da urna eletrônica e o voto impresso, seu voto será colhido em separado e apurado na forma que for regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, observado, no que couber, o disposto no art. 82 desta lei.

§ 6º Na véspera do dia da votação, o juiz eleitoral, em audiência pública, sorteará três por cento das urnas de cada zona eleitoral, respeitado o limite mínimo de três urnas por município, que deverão ter seus votos impressos contados e conferidos com os resultados apresentados pelo respectivo boletim de urna.

§ 7º A diferença entre o resultado apresentado no boletim de urna e o da contagem dos votos impressos será resolvida pelo juiz eleitoral, que também decidirá sobre a conferência de outras urnas.

§ 8º O Tribunal Superior Eleitoral colocará à disposição dos eleitores urnas eletrônicas destinadas a treinamento.”(NR.)

Art. 2º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 61-A:

“Art. 61-A. Os tribunais eleitorais somente proclamarão o resultado das eleições depois de procedida a conferência a que se referem os §§ 6º e 7º do art. 59.”

Art. 3º O art. 66 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados.

§ 1º Todos os programas de computador de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral, desenvolvidos por si ou sob encomenda, utilizados nas urnas eletrônicas para o processo de votação e apuração, serão apresentados para análise dos partidos e coligações, na forma de programas-fonte e programas-executáveis, inclusive os sistemas aplicativo e de segurança e as bibliotecas especiais, sendo que as chaves eletrônicas privadas e senhas eletrônicas de acesso se manterão no sigilo da Justiça Eleitoral.

§ 2º A compilação dos programas das urnas eletrônicas, referidos no § 1º, será feita em sessão pública, com prévia convocação dos fiscais dos partidos e coligações, após o que serão lacradas cópias dos programas-fonte e dos programas compilados.

§ 3º No prazo de cinco dias, a contar da sessão referida no § 2º, o partido ou coligação poderá apresentar impugnação fundamentada à Justiça Eleitoral.

§ 4º Havendo necessidade de modificação dos programas, a sessão referida no § 3º realizar-se-á, novamente, para este efeito.

§ 5º A carga ou preparação das urnas eletrônicas será feita em sessão pública, com prévia convocação dos fiscais dos partidos e coligações para a assistirem e procederem aos atos de fiscalização, inclusive para verificarem se os programas carregados nas urnas são idênticos aos que foram lacrados na sessão referida no § 2º deste artigo, após o que as urnas serão lacradas.

§ 6º No dia da eleição, será realizada, por amostragem, auditoria de verificação do funcionamento das urnas eletrônicas, através de votação paralela, na presença dos fiscais dos partidos e coligações, nos moldes fixados em resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 7º Os partidos concorrentes ao pleito poderão constituir sistema próprio de fiscalização, apuração e totalização dos resultados contratando, inclusive, empresas de auditoria de sistemas, que, credenciadas junto à Justiça Eleitoral, receberão, previamente, os programas de computador e os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração e totalização.” (NR.)

Art. 4º O Tribunal Superior Eleitoral definirá as regras de implantação progressiva do sistema de impressão do voto, inclusive para as eleições de 2002, obedecidas suas possibilidades orçamentárias.

Nota: Revogado(a) pelo(a) Lei nº 10.740/2003.

Art. 5º Esta lei entra vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993.

Brasília, 10 de janeiro de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

Fernando Henrique Cardoso

Aloysio Nunes Ferreira Filho

DOU, 11.1.2002.

DECRETO Nº 4.199, DE 16 DE ABRIL DE 2002

Dispõe sobre a prestação de informações institucionais relativas à administração pública federal a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência da República até a data da divulgação oficial do resultado final das eleições.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea a, da Constituição,

Decreta :

Art. 1º Este decreto regulamenta a prestação de informações institucionais relativas à administração pública federal a partidos políticos, coligações e candidatos à Presidência da República até a data de divulgação oficial do resultado final das eleições.

Art. 2º Qualquer solicitação de informações institucionais relativas à administração pública federal poderá ser feita por partido político ou coligação.

§ 1º Após a escolha de candidato a que se refere o art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, as informações relativas à administração pública federal do interesse de partido político ou coligação com candidato à Presidência da República deverão ser formalizadas pelo candidato registrado do partido ou coligação.

§ 2º Na hipótese do § 1º, qualquer que seja a natureza da informação pleiteada, as solicitações deverão ser requeridas por escrito ao secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República.

§ 3º O secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República poderá requisitar a órgão, entidade ou servidor os dados necessários à satisfação da solicitação.

§ 4º O órgão, a entidade ou o servidor instado a se manifestar deverá fazê-lo no prazo de dez dias, salvo determinação diversa do secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 3º As informações serão prestadas por escrito no prazo máximo de quinze dias, contados da data de protocolo da solicitação.

Art. 4º As informações serão prestadas a teor de critérios estabelecidos pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República.

§ 1º Informações e dados estatísticos de domínio público constantes de estudos já finalizados poderão ser prestados a qualquer tempo.

§ 2º Em nenhuma hipótese, serão prestadas informações relativas a segredo de Estado ou protegidas por sigilo bancário, fiscal ou de justiça.

Art. 5º Poderá ser constituído, no âmbito da Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República, grupo de trabalho destinado à consecução do disposto neste decreto.

Art. 6º Quaisquer dúvidas no cumprimento deste decreto serão dirimidas pelo secretário-executivo da Casa Civil da Presidência da República.

Art. 7º Este decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 16 de abril de 2002; 181º da Independência e 114º da República.

Fernando Henrique Cardoso

Pedro Parente

DOU, 17.4.2002.

LEI Nº 10.740, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003

Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, para implantar o registro digital do voto.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Os arts. 59 e 66 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 59. (...)

(...)

§ 4º A urna eletrônica disporá de recursos que, mediante assinatura digital, permitam o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardado o anonimato do eleitor.

§ 5º Caberá à Justiça Eleitoral definir a chave de segurança e a identificação da urna eletrônica de que trata o § 4º.

§ 6º Ao final da eleição, a urna eletrônica procederá à assinatura digital do arquivo de votos, com aplicação do registro de horário e do arquivo do boletim de urna, de maneira a impedir a substituição de votos e a alteração dos registros dos termos de início e término da votação.

§ 7º O Tribunal Superior Eleitoral colocará à disposição dos eleitores urnas eletrônicas destinadas a treinamento." (NR)

"Art. 66. (...)

§ 1º Todos os programas de computador de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral, desenvolvidos por ele ou sob sua encomenda, utilizados nas urnas eletrônicas para os processos

de votação, apuração e totalização, poderão ter suas fases de especificação e de desenvolvimento acompanhadas por técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público, até seis meses antes das eleições.

§ 2º Uma vez concluídos os programas a que se refere o § 1º, serão eles apresentados, para análise, aos representantes credenciados dos partidos políticos e coligações, até vinte dias antes das eleições, nas dependências do Tribunal Superior Eleitoral, na forma de programas-fonte e de programas executáveis, inclusive os sistemas aplicativo e de segurança e as bibliotecas especiais, sendo que as chaves eletrônicas privadas e senhas eletrônicas de acesso manter-se-ão no sigilo da Justiça Eleitoral. Após a apresentação e conferência, serão lacradas cópias dos programas-fonte e dos programas compilados.

§ 3º No prazo de cinco dias a contar da data da apresentação referida no § 2º, o partido político e a coligação poderão apresentar impugnação fundamentada à Justiça Eleitoral.

§ 4º Havendo a necessidade de qualquer alteração nos programas, após a apresentação de que trata o § 3º, darse-á conhecimento do fato aos representantes dos partidos políticos e das coligações, para que sejam novamente analisados e lacrados.

(...)" (NR).

Art. 2º São revogados os arts. 61-A, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 4º da Lei nº 10.408, de 10 de janeiro de 2002.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, observado o disposto no art. 16 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1993.

Brasília, 1º de outubro de 2003; 182º da Independência e 115º da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

Márcio Thomaz Bastos

DOU, 2.10.2003.

DECRETO N° 5.331, DE 4 DE JANEIRO DE 2005

Regulamenta o parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, para os efeitos de compensação fiscal pela divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e no art. 99 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997,

Decreta:

Art. 1º As emissoras de rádio e televisão obrigadas à divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral poderão, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), excluir do lucro líquido, para efeito de determinação do lucro real, valor correspondente a oito décimos do resultado da multiplicação do preço do espaço comercializável pelo tempo que seria efetivamente utilizado pela emissora em programação destinada à publicidade comercial, no período de duração da propaganda eleitoral ou partidária gratuita.

§ 1º O preço do espaço comercializável é o preço de propaganda da emissora, comprovadamente vigente no dia anterior à data de início da propaganda partidária ou eleitoral, o qual deverá guardar proporcionalidade com os praticados trinta dias antes e trinta dias depois dessa data.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se à propaganda eleitoral relativa às eleições municipais de 2004.

§ 3º O tempo efetivamente utilizado em publicidade pela emissora não poderá ser superior a vinte e cinco por cento do tempo destinado à propaganda partidária ou eleitoral, relativo às transmissões em bloco, em rede nacional e estadual, bem assim aos comunicados, instruções e a outras

requisições da Justiça Eleitoral, relativos aos programas partidários de que trata a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e às eleições de que trata a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 4º Considera-se efetivamente utilizado em cem por cento o tempo destinado às inserções de trinta segundos e de um minuto, transmitidas nos intervalos da programação normal das emissoras.

§ 5º Na hipótese do § 4º, o preço do espaço comercializável é o preço de propaganda da emissora, comprovadamente vigente na data e no horário imediatamente anterior ao das inserções da propaganda partidária ou eleitoral.

§ 6º O valor apurado na forma deste artigo poderá ser deduzido da base de cálculo dos recolhimentos mensais de que trata o art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, bem como da base de cálculo do lucro presumido.

§ 7º As empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações, obrigadas ao tráfego gratuito de sinais de televisão e rádio, poderão fazer a exclusão prevista neste artigo, limitada a oito décimos do valor que seria cobrado das emissoras de rádio e televisão pelo tempo destinado à divulgação gratuita da propaganda partidária ou eleitoral e aos comunicados, instruções e a outras requisições da Justiça Eleitoral, relativos aos programas partidários de que trata a Lei nº 9.096, de 1995, e às eleições de que trata a Lei nº 9.504, de 1997.

Art. 2º Fica o ministro de estado da Fazenda autorizado a expedir os atos normativos complementares à execução deste decreto.

Art. 3º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Fica revogado o Decreto nº 3.516, de 20 de junho de 2000, e o Decreto nº 3.786, de 10 de abril de 2001.

Brasília, 4 de janeiro de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

Antonio Palocci Filho

DOU, 5.1.2005.

LEI N° 11.300, DE 10 DE MAIO DE 2006

Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.”

“Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos tribunais eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta lei.

(...)" (NR).

“Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.” (NR)

“Art. 22. (...)

(...)

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o

caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

§ 4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.” (NR)

“Art. 23. (...)

(...)

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta lei por meio de:

I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.” (NR)

“Art. 24. (...)

(...)

VIII – entidades benéficas e religiosas;

IX – entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.” (NR)

“Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta lei:

(...)

IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

(...)

IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

(...)

XI – (Revogado);

(...)

XIII – (Revogado);

(...)

XVII – produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.” (NR)

“Art. 28. (...)

(...)

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (Internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta lei.” (NR)

“Art. 30. (...)

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.

(...)" (NR)

“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.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.”

“Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.”

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no *caput* deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) a R\$8.000,00 (oito mil reais).

(...)" (NR).

“Art. 39. (...)

(...)

§ 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagem de sonorização fixa são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas.

§ 5º (...)

(...)

II – a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca-deurna;

III – a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário.

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização,

de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

§ 7º É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.

§ 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.” (NR)

“Art. 40-A. (Vetado)”.

“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 oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.

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.” (NR)

“Art. 45. (...)

§ 1º A partir do resultado da convenção, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção.

(...)" (NR)

“Art. 47. (...)

(...)

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.

(...)" (NR)

"Art. 54. (Vetado)".

"Art. 73. (...)

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa." (NR)

"Art. 90-A. (Vetado)".

"Art. 94-A. Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos tribunais eleitorais:

I – fornecer informações na área de sua competência;

II – ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição."

"Art. 94-B. (Vetado)".

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções objetivando a aplicação desta Lei às eleições a serem realizadas no ano de 2006.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se os incisos XI e XIII do art. 26 e o art. 42 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, 10 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

Márcio Thomaz Bastos

DOU, 11.5.2006.

Mensagem nº 345, de 10 de maio de 2006

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 275, de 2005 (nº 5.855/2005 na Câmara dos Deputados), que “Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997”.

Ouvido, o Ministério da Justiça manifestou-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Art. 40-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescentado pelo art. 1º do projeto de lei:

“Art. 40-A. Incorre em crime quem imputar falsamente a outrem conduta vedada nesta lei.

Parágrafo único. O infrator sujeitar-se-á às mesmas sanções previstas para as condutas falsamente imputadas.”

Razões do voto

“A proposta, além de criar a possibilidade de se punir alguém com as penas de um crime eleitoral sem que o autor tenha qualquer atividade eleitoral direta, é evidentemente desproporcional, posto que a pena aplicável não se relaciona ao fato objetivamente cometido – imputar falsamente a outrem conduta vedada naquela lei. Tal situação não pode se sustentar frente ao atual sistema jurídico-penal brasileiro, que se configura como um direito penal do fato. Com efeito, a adequação de uma conduta à figura típica descrita no preceito legal é a causa de aplicabilidade da pena, sucedendo- se, pois, a sanção cabível. A sanção deve ser estabelecida pela própria norma

criminalizadora, como forma de individualizá-la, e nunca variar de acordo com elementos alheios à própria conduta descrita pelo tipo.

A sistemática adotada não se coaduna com a exigência do art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição ‘não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal’, pois não especifica a pena aplicável à conduta.”

A Casa Civil também opinou pelo veto aos seguintes dispositivos:

Art. 54 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, alterado pelo art. 1º do projeto de lei:

“Art. 54. Os programas de rádio e de televisão e as inserções a que se refere o art. 51 serão gravados em estúdio e deles somente poderão participar o candidato e filiados ao seu partido, sendo vedadas as gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados, efeitos especiais e conversão para vídeo de imagens gravadas em películas cinematográficas.

Parágrafo único. A infração ao disposto no *caput* deste artigo é punida com a suspensão do acesso do candidato infrator ao horário eleitoral gratuito por 10 (dez) dias.” (NR)

Razões do voto

“Impõe-se o veto à redação dada ao art. 54 tendo em vista que a modificação proposta implicará cerceamento à liberdade dos partidos políticos de expressar seus pontos de vista, inclusive com o uso de cenas e recursos tecnológicos largamente utilizados na mídia eletrônica, o que, por seu turno, irá reduzir o direito dos cidadãos de serem bem informados. Trata-se de medida contrária ao interesse público, posto que nociva à democracia, uma vez que, impondo restrições à liberdade de partidos e candidatos de

exprimirem suas opiniões e posições, a pretexto de reduzir custos, acaba por impor tratamento desigual aos concorrentes no pleito, posto, que, limitados pelo art. 54, os partidos e candidatos não poderão usar eficientemente o tempo disponível para veicularem suas inserções. Postulado essencial da democracia é o da liberdade de expressão, cerceado pelo dispositivo de modo irrazoável, ainda que fundado em intenção positiva de reduzir os custos das campanhas eleitorais.”

Art. 90-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescentado pelo art. 1º do projeto de lei:

“Art. 90-A. É crime veicular pela internet documento injurioso, calunioso ou difamante, referente a parlamentar no exercício do mandato, a candidato, partido ou coligação, sujeitando o infrator a pena de detenção de 1 (um) a 2 (dois) anos e multa no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$10.000,00 (dez mil reais).”

Razões do veto

“O dispositivo confunde os tipos penais distintos de injúria, calúnia e difamação (arts. 138, 139 e 140 do Código Penal), e faz inadequada diferenciação entre, de um lado, parlamentares e candidatos a cargos e públicos e, de outro, ao restante da população, tipificando-se como crime apenas a conduta praticada contra os primeiros.

Por seu lado, inexplicavelmente, injuriar, caluniar e difamar não compõe o tipo penal. O tipo penal é ‘veicular pela Internet’; portanto, quem proferir a declaração oralmente ou por escrito não se enquadra no tipo penal, mas, apenas, quem reproduzir na Internet, ainda que sob a forma de mera notícia da existência de declaração nesse sentido, cometaria crime.

Por fim, não é razoável classificar como de ação penal pública incondicionada crimes de injúria, calúnia e difamação veiculados

pela Internet e como de ação penal privada os realizados por outros meios.

Assim, o dispositivo é irrazoável e antiisonômico, propenso a causar tumulto na sua aplicação e tipifica condutas sem a clareza necessária para atender o disposto no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição da República.

Diante disso, entendemos que se faz necessário o voto de modo a manter a íntegra a disciplina do Código Penal sobre a matéria.”

Art. 94-B da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, acrescentado pelo art. 1º do projeto de lei:

“Art. 94-B. É vedado aos órgãos do Poder Executivo realizar qualquer atividade de natureza eleitoral não mencionada neste artigo, bem como praticar atos envolvendo eleições e o processo eleitoral.”

Razões do voto

“Além do tratamento diferenciado aplicado aos órgãos Poder Executivo, por não se estender a proibição, por exemplo, às atividades dos órgãos dos demais poderes, o art. 94-B peca pela imprecisão da expressão ‘atividade de natureza eleitoral não mencionada neste artigo’. Assim, o conteúdo do artigo, sem desdobramento, não enseja a perfeita compreensão do seu objetivo e não permite que se evidencie com clareza o alcance que o legislador pretende dar à norma, contrariando, assim, o art. 11, II, a, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 2.530-9

Proced.: Distrito Federal.

Relator: Ministro Cesar Peluso.

Requerente: Procurador-Geral da República.

Requido: Presidente da República.

Requerido: Congresso Nacional.

Direito Constitucional e Eleitoral: candidatura nata. Princípio da isonomia entre os pré-candidatos. Autonomia dos partidos políticos.

Ação direta de constitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, segundo o qual:

“§ 1º aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados”.

Alegação de ofensa aos arts. 5º, *caput*, e 17 da Constituição Federal.

Pedido de medida cautelar de suspensão da norma impugnada.

Plausibilidade jurídica da ação, reconhecida, por maioria (8 votos x 1), sendo 3, com base em ambos os princípios (da isonomia art. 5º, *caput* e da autonomia partidária art. 17) e 5, apenas, com apoio nesta última.

Periculum in mora também presente.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir a medida cautelar para suspender a eficácia do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, vencido o Senhor Ministro Ilmar Galvão, vice-presidente no exercício da presidência. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio, presidente.

Brasília, 24 de abril de 2002.

Ministro ILMAR GALVÃO, presidente – Ministro SYDNEY SANCHES, relator.

Relatório

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (relator): 1. O Exelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro, promove a presente ação direta de constitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que dizem:

“Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.”

2. Sustenta o autor, na inicial, que esse § 1º contraria os arts. 17 e 5º, *caput*, da Constituição Federal.

3. Com a inicial, os documentos de fls. 7/60.

4. Havendo requerimento de medida cautelar de suspensão da norma impugnada, trago os autos à consideração do e. Plenário (art. 170, § 1º, do RISTF).

É o relatório.

Voto

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (relator): 1. Na inicial, depois de transcrever o texto do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, o autor pede a declaração de inconstitucionalidade e sua suspensão cautelar, nos termos seguintes (fls. 3, item 3, a fls. 6, item 20, inclusive):

“3. O presente ajuizamento atende solicitação do egrégio Tribunal Superior Eleitoral de manifestação do procurador-geral eleitoral acerca da matéria objeto da Consulta nº 713, formulada pelo nobre Senador Roberto Requião do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) àquela colenda Corte, em que se argüi a inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97 (cópia do processo em anexo).

4. A norma atacada padece do vício de inconstitucionalidade material.

5. A Carta Política, ao tratar dos partidos políticos, no título referente aos direitos e garantias fundamentais, assim dispõe:

‘Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.'

6. Ademais, vale consignar a disposição constitucional que consagra expressamente o princípio da igualdade:

'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' (sem ênfase no original).

7. O princípio da igualdade, que permeia todo o sistema jurídico, consubstancia, no âmbito do Direito Eleitoral, a garantia de todos concorrerem, em igualdade de condições, aos cargos políticos. Nesse diapasão, o instituto da candidatura nata traduz privilégio injustificável, eis que favorece mais a uns do que a outros o exercício da capacidade eleitoral passiva.

8. O dispositivo infraconstitucional ora atacado assegura o registro de candidatura, para o mesmo cargo e pelo partido a que estejam filiados, aos detentores de mandato de deputado federal, deputado estadual ou distrital e vereador, ou aos que tenham exercido esses mesmos cargos em qualquer período da legislatura em curso.

9. Anote-se que o instituto da candidatura nata foi introduzido em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 6.055/74. Nada obstante, a hipótese em exame não admite a incidência da regra de boa razão, segundo a qual se afasta a declaração de inconstitucionalidade de norma há muito inserida no ordenamento jurídico. Isso porque não mais se justifica a

preocupação de se assegurar aos parlamentares o livre exercício de seus mandatos, de sorte a afastar o risco de se verem alijados das chapas para concorrer às eleições.

10. Tal privilégio, diante do contexto atual, não mais se justifica.

11. Vale dizer, o caso em exame revela verdadeira “mutação constitucional”, na medida em que se impõe uma nova interpretação de privilégio que hoje não se afigura razoável.

12. Noutro giro, o instituto da candidatura nata não se coaduna com o princípio constitucional da autonomia partidária. A legislação infraconstitucional, ao impor aos partidos políticos o privilégio – como visto, injustificado – de candidatura dos atuais parlamentares, malfere a garantia assegurada aos partidos de livre escolha de seus candidatos, contrastando com a norma inserta no art. 17 da *Lex Legum*.

13. Impende frisar, ainda, que o indigitado dispositivo legal, por vezes, cria situação insustentável dentro da democracia que necessariamente trespassa a organização partidária, na medida em que impõe candidatura, ainda que a legenda opte por não promovê-la.

14. Cabe aos partidos escolher livremente seus candidatos, por meio de convenções, razão pela qual não se admite que a norma infraconstitucional crie situações imutáveis de candidatura, vale dizer, contra a vontade soberana do partido político.

15. A propósito, vale colacionar o entendimento esposado pelo eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, ao versar sobre o tema, em voto proferido no julgamento do Recurso nº 12.242/DF, no colendo Tribunal Superior Eleitoral, em 18.8.94:

'(...)

O que não consigo é me afastar da violação do princípio da igualdade, que está subjacente a todo o Direito Eleitoral, da *pars conditio concorrencio*, quando, numa eleição pelo sistema proporcional, se permite a um partido, por ter candidatos natos,

apresentar lista mais numerosa que a das legendas adversárias: tenho, assim, por constitucional o § 2º do art. 8º da mesma Lei nº 8.713, o que, salvo engano, leva, no caso concreto, ao conhecimento e provimento do recurso para determinar, a exclusão de um dos candidatos indicados, conforme deliberem os partidos componentes da coligação.'

16. Ademais, é de reconhecer que, tendo em vista o excepcional interesse social e as consequências da eficácia *ex tunc* da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo normativo ora impugnado, mormente porque o pleito geral realizado em 1998 e as eleições municipais de 2000 foram ambas reguladas pela Lei nº 9.504/97, vislumbra-se a possibilidade de aplicação da norma inserta no art. 27, da Lei nº 9.868/99, que assim dispõe, *verbis*:

'Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.'

17. Assim, resta demonstrada a inconstitucionalidade material do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97, consubstanciando o *fumus boni iuris* das alegações acima expendidas. Relativamente ao *periculum in mora*, é evidente o prejuízo irreparável ou de difícil reparação, mormente no que se refere à inscrição das candidaturas pelos partidos políticos, com vistas ao pleito do ano de 2002.

18. Presentes os requisitos exigidos à concessão da medida cautelar, com eficácia *ex nunc*, nos termos previstos no art. 10, da Lei nº 9.868/99, e no art. 170, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pleiteia-se a suspensão *ad cautelam* do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97.

19. Requer, ainda, que, colhidas as informações necessárias e ouvido o advogado-geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República, seja determinada a abertura de vista dos autos a esta Procuradoria-Geral da República, para manifestação a respeito do mérito, pedindo, ao final, julgue-se procedente o pedido, para que seja declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97.

20. Pede deferimento.”

2. Estas as informações do Exmo. Sr. Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, subscritas pela Coordenadora Ana Cláudia Manso S. O. Rodrigues e aprovadas pelo advogado-geral da União, Dr. Gilmar Ferreira Mendes (fls. 71-95):

“I – Da alegada ofensa ao princípio da igualdade e da autonomia partidária

Sustenta o requerente que o disposto na norma impugnada violaria o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, pois garante que todos concorram, em igualdade de condições, aos cargos políticos. Assim é que afirma: ‘Nesse diapasão o instituto da candidatura nata traduz privilégio injustificável, eis que favorece mais a uns do que a outros o exercício da capacidade eleitoral passiva.’ (Fl. 2 da inicial.) Afirma ainda que a norma impugnada viola a autonomia dos partidos políticos, visto que “ao impor aos partidos políticos o privilégio [...] de candidatura dos atuais parlamentares, malfere a garantia assegurada aos partidos de livre escolha de seus candidatos.” (Fl. 3 da inicial.)

Consoante o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal, compete privativamente à União legislar sobre direito eleitoral. Nos termos do art. 17, IV da Lei Maior, o funcionamento parlamentar há de estar de acordo com a lei. Dispõe ainda o mesmo artigo, em seu § 3º, que: “Os partidos políticos têm o direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.” Desse modo, o constituinte

originário conferiu ao legislador infraconstitucional a conformação de vários aspectos da disciplina relativa aos partidos políticos.

Firmada essa premissa, analisemos o regime democrático brasileiro, em face dos dispositivos da Constituição Federal de 1988. É sabido que o nosso texto constitucional adota o modelo de democracia semi-direta em que estão conjugadas características da democracia representativa e da democracia participativa, com ênfase naquela. Assim sendo, por força do princípio da representação (consagrado no parágrafo único do art. 1º), o poder é exercido por representantes eleitos pelo povo. Em decorrência, há toda uma regulação concernente aos partidos políticos, aos quais os eventuais candidatos e os representantes eleitos devem estar filiados.

Da leitura do texto constitucional, extrai-se que não é verdade que o nosso modelo seja de predominância da vontade do partido. Não há uma prevalência institucional absoluta dos partidos políticos. Remanesce ainda um caráter individual da política, tanto que, no sistema eleitoral brasileiro, não se vota em listas e sim na pessoa do candidato.

De fato, no nosso sistema constitucional, existe uma clara opção de atuação por meio dos partidos, mas não se deve perder de vista que a democracia representativa acaba por provocar uma tensão entre a vontade popular e a vontade das lideranças partidárias. Nessa realidade, a atuação do legislador infraconstitucional é justamente no sentido de atuar como intermediário dessa tensão e resolver esse conflito. É com essa perspectiva que se afigura constitucionalmente legítima a previsão legislativa de candidaturas natas.

Com efeito, a candidatura nata consiste em garantia da minoria partidária que se consegue representar por candidato eleito. Privilegia-se a vontade do eleitor em detrimento da aristocracia partidária. Aquele que detém densa representatividade popular não pode sofrer um golpe do caciquismo partidário. Também a ordem interna dos partidos deve corresponder a princípios

democráticos (Conferir HESSE, Konrad. Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 142-156). Vale aqui destacar a lição de Robert Michels, em sua obra Sociologia dos partidos políticos (Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 234):

‘O partido, como formação externa, mecanismo, máquina, não se identifica necessariamente com a totalidade dos membros inscritos, e menos ainda com a classe. Tornando-se um fim em si mesmo, dando-se propósitos e interesses próprios, ele se separa pouco a pouco da classe que representa.

Num partido os interesses das massas organizadas que o compõem estão longe de coincidirem com os da burocracia que o personifica.’

Tais afirmações encontram respaldo em pronunciamentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal, sobretudo quando do julgamento da medida cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.063, cujo objeto era a declaração de inconstitucionalidade de norma similar à da presente ação. Ressaltou o Ministro Celso de Mello a necessidade de uma estrutura interna democrática nos partidos políticos, *verbis*:

‘Esse regime de autonomia, portanto – **que deve ser interpretado muito mais em função do estabelecimento de uma estrutura orgânica interna de caráter democrático no âmbito das agremiações partidárias** –, não pode ser invocado para excluir os partidos políticos, como se fossem entidades marginais, infensas e imunes à ação legislativa do estado, da situação de necessária observância das regras que disciplinam o processo eleitoral em todas as suas fases.’ [Sem grifos no original.]

Naquela oportunidade, afirmou o eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, afastando, inclusive, eventual ofensa da candidatura nata ao princípio da isonomia:

'Reduzida, porém, a situação de vantagem à candidatura nata tal como entendo a lei, deixo explícito que não creio plausível a alegação de que ela fira a isonomia, seja com relação ao cidadão comum, desrido de qualquer mandato eletivo, seja com relação aos senadores ou outros mandatários quaisquer.

No que toca aos cidadãos comuns, é óbvio, há opiniões favoráveis e opiniões contrárias à candidatura nata. Mas, a concessão do direito a ela ao titular atual de mandato eletivo funda-se num critério objetivo de diferenciação, um desempenho eleitoral passado, obtido pelo cidadão, **a quem se assegura esse direito de voltar a concorrer, independentemente dos azares da disputa intrapartidária**, ao mesmo cargo para o qual anteriormente eleito.'

Na mesma ação, assim asseverou o eminentíssimo Ministro Néri da Silveira: "Se o diretório regional do partido pudesse vetar a candidatura nata a deputado estadual ou federal, no estado, indisposições locais poderiam acabar por repercutir em tais candidaturas, que a lei quis amparar".

O Ministro Ilmar Galvão, na qualidade de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral, assim se manifestou, no julgamento do Recurso nº 12.242, em que se afirmou a constitucionalidade das candidaturas natas:

'[...] registrando ponto de vista de que se trata de norma que, [...], visa a assegurar ao exercente de mandato o direito de pleitear sua recondução ao parlamento, pondo-o a cobro de orientações do partido que possam ser contrárias à corrente por ele, eventualmente, integrada dentro da agremiação partidária; [...]." (TSE, rel. Min. Diniz de Andrade, DJ 18.8.94.)

Portanto, ao solucionar a tensão entre a vontade popular e a vontade dos caciques do partido, entendeu o legislador que, no partido, quem tem voto deve ser resguardado, e não o burocrata do partido, nem tampouco o agente econômico que o financia. O candidato já foi eleito. Logo, tem maior densidade política, que não pode ser afastada pela liderança partidária, nem sempre consentânea com os anseios do povo e certamente carente de representatividade.

Igualmente não procede a alegação de que a norma impugnada violaria o princípio da isonomia, por estar vinculada a resultados das eleições anteriores. Ora, outras disposições relativas aos partidos políticos, igualmente, estão vinculadas àqueles resultados, tais como a distribuição dos recursos integrantes do Fundo Partidário. Com efeito, prescreve o art. 41 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:

'Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I – um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, **na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.**' [Sem grifos no original.]

Também a distribuição de tempo para a propaganda eleitoral gratuita tem como pressuposto o resultado das eleições anteriores, e sobre eventual violação ao princípio da isonomia por essas normas, assim se pronunciou o então Ministro Francisco Rezek:

'Quanto ao princípio da isonomia, é de ver que partidos políticos são profundamente desiguais e desigualmente devem ser tratados, sobretudo no que concerne ao tempo de uso gratuito da televisão, durante o qual consumirão as energias daqueles que se entregam à tarefa de assisti-los e de compará-los para formular suas opções de voto. **Essa desigualdade não é congênita, nem é produto de desenho legislativo algum: é uma desigualdade que as urnas determinam, e que há de ser vista com respeito pelo democrata.'** [Sem grifos no original.] (ADIn nº 1.408, rel. Min. Ilmar Galvão, RTJ 166/884-890.)

Toda essa problemática sobre eventual ofensa à Constituição pela instituição da candidatura nata já foi objeto de discussão por esse exelso Tribunal no julgamento da referida ADIN nº 1.063, só que sob a disciplina instituída pela Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, que estabelecia, em seu art. 8º, *verbis*:

'Art. 8º. A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 2 de abril a 31 de maio de 1994, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral, podendo ser utilizados os já existentes.

§ 1º Aos que, na data de publicação desta lei, forem detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados na data da convenção, independentemente de sua escolha nesta, salvo deliberação em contrário do órgão de direção nacional do partido.

§ 2º Para os fins do disposto no art. 10, não será computado no limite ali definido o número de candidatos da coligação ou partido que, na condição do parágrafo anterior, superar um terço dos lugares a preencher.'

Entendeu essa Alta Corte, não configurar a candidatura nata ofensa ao princípio da isonomia e que apenas ofenderia o princípio da autonomia partidária a designação do órgão do partido político competente para afastar as candidaturas natas. Eis trecho da ementa do acórdão em questão:

'Ação direta de constitucionalidade. Lei nº 8.713/93 (art. 8º, § 1º, e art. 9º). Processo eleitoral de 1994. Suspensão seletiva de expressões constantes da norma legal. Consequente alteração do sentido da lei. Impossibilidade de o supremo Tribunal federal agir como legislador positivo. Definição legal do órgão partidário competente para efeito de recusa da candidatura nata (art. 8º, § 1º). Ingerência indevida na esfera de autonomia partidária. [...]. Conhecimento parcial da ação. Medida liminar deferida em parte. Autonomia partidária: A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos. O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do poder público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. **Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do partido político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas.** [...]' [sem grifos no original].

Da leitura do excerto acima transcrito, pode, inclusive, extrair-se outra conclusão. É que, caso essa Alta Corte entenda que o dispositivo

impugnado é inconstitucional, seria hipótese de se proceder a uma interpretação da lei conforme a Constituição. Com efeito assim prescreve a íntegra do art. 8º da Lei nº 9.504, de 1997:

'Art. 8º. A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.
§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

§ 2º Para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento.

Observe-se que o próprio *caput* do artigo acima transcrito, do qual o § 1º – que institui a candidatura nata – é integrante, ressalta “a escolha dos candidatos pelos partidos”. Sendo assim, tendo em vista a necessidade de se interpretar a legislação da maneira mais consentânea com o texto constitucional, proceder-se-ia a uma interpretação conforme a Constituição para se interpretar o preceito impugnado de maneira a se admitir a candidatura nata, salvo expressa deliberação em contrário do partido político, tal como decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn nº 1.063.'

II – Dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade

Pede o requerente que, “tendo em vista o excepcional interesse social e as consequências da eficácia ex tunc da declaração de inconstitucionalidade do dispositivo normativo ora impugnado, mormente porque o pleito geral realizado em 1998 e as eleições

municipais de 2000 foram ambas reguladas pela Lei nº 9.504, de 1997”, seja aplicada a norma prevista no art. 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Prescreve o referido preceito:

‘Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.’

Desse modo, por razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, pode o Supremo Tribunal Federal estabelecer que a declaração de inconstitucionalidade tenha efeito *ex nunc*. Em comentários à Lei nº 9.868, de 1999, assim leciona Gilmar Ferreira Mendes acerca dos efeitos da decisão no controle abstrato, em especial no que toca à aplicação do art. 27 do aludido diploma legal:

O dogma da nulidade da lei inconstitucional pertence à tradição do direito brasileiro. A teoria da nulidade tem sido sustentada por praticamente todos os nossos importantes constitucionalistas. Fundada na antiga doutrina americana, segundo a qual *the unconstitutional statute is not law at all*, significativa parcela da doutrina brasileira posicionou-se em favor da equiparação entre inconstitucionalidade e nulidade. Afirmava-se, em favor dessa tese, que o reconhecimento de qualquer efeito a uma lei inconstitucional importaria na suspensão provisória ou parcial da Constituição.

A recepção da doutrina americana não contribuiu significativamente para o desenvolvimento de uma teoria da nulidade da lei inconstitucional no direito brasileiro. Também a

fundamentação dogmática na chamada nulidade de pleno direito ou *ipso jure* jamais se afigurou precisa entre nós.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pode-se identificar tentativa no sentido de, com base na doutrina de Kelsen, abandonar a teoria da nulidade em favor da chamada teoria da anulabilidade.

Segundo essa concepção, a lei inconstitucional não pode ser considerada nula, porque, tendo sido editada regularmente, gozaria de presunção de constitucionalidade, e sua aplicação continuada produziria consequências que não poderiam ser olvidadas.

A lei inconstitucional não seria, portanto, nula *ipso jure*, mas apenas anulável. A declaração de inconstitucionalidade teria, assim, caráter constitutivo. Da mesma forma que o legislador poderia dispor sobre os efeitos da lei inconstitucional, seria facultado ao Tribunal reconhecer que a lei aplicada por longo período haveria de ser considerada como fato eficaz, apto a produzir consequências pelo menos nas relações jurídicas entre pessoas privadas e o poder público. Esse seria também o caso se, com a cassação de um ato administrativo, se configurasse uma quebra da segurança jurídica e do princípio da boa-fé.

É interessante registrar a síntese da argumentação desenvolvida pelo eminentíssimo Ministro Leitão de Abreu [RE nº 79.343, RTJ 82/791]:

‘Hans Kelsen, enfrentando o problema, na sua *General Theory of Law and State*, inclina-se pela opinião que dá pela anulabilidade, não pela nulidade da lei inconstitucional.

Consigna ele, em nota que figura à p. 160, desse livro: *The void ab initio theory is not generally accepted. Cf. for instance Chief Justice Hughes in Chicot County Drainage District v. Baxter State Bank, 308, U.S. 371 (1940). The best formulation of the problem is to be found in Wellington et al. Petitioners, 16 Piock. 87 (Mass.,*

1834), at 96: '*Perhaps, however, it may be well doubted whether a formal act of legislation can ever with strict legal propriety be said to be void; It seems more consistent with the nature of the subject, and the principles applicable to analogous cases, to treat it as voidable*'. Com base nessa orientação jurisprudencial, escreve o famoso teórico do direito: 'A decisão tomada pela autoridade competente de que algo que se apresenta como norma é nulo *ab initio*, porque preenche os requisitos da nulidade determinados pela ordem jurídica, é um ato constitutivo; possui um efeito legal definido; sem esse ato e antes dele o fenômeno em questão não pode ser considerado 'nulo'. Donde não se tratar de decisão 'declaratória', não constituindo, como se afigura, declaração de nulidade: é uma verdadeira anulação, uma anulação com força retroativa, pois se faz mister haver legalmente existente a que a decisão se refira. Logo o fenômeno em questão não pode ser algo nulo *ab initio*, isto é, o não ser legal. É preciso que esse algo seja considerado como uma força anulada com força retroativa pela decisão que a declarou nula *ab initio*' (Ob. cit., p. 161).

Acertado se me afigura, também, o entendimento de que se não deve ter como nulo *ab initio* ato legislativo que entrou no mundo jurídico munido de presunção de validade, impondo-se, em razão disso, enquanto não declarado inconstitucional, à obediência pelos destinatários dos seus comandos. Razoável é a inteligência, a meu ver, de que se cuida, em verdade de ato anulável, possuindo caráter constitutivo a decisão que decreta nulidade. Como, entretanto, em princípio, os efeitos dessa decisão operam retroativamente, não se resolve, com isso, de modo pleno, a questão de saber se é mister haver como delitos do orbe jurídico atos ou fatos verificados em conformidade com a norma que haja sido pronunciada como inconsistente com a ordem constitucional. Tenho que procede a tese, consagrada pela corrente discrepante, a que se refere o *corpus juris secundum*, de que a lei inconstitucional é um fato eficaz, ao menos antes da

determinação de inconstitucionalidade, podendo ter consequências que não é lícito, ignorar. A tutela da boa-fé exige que, em determinadas circunstâncias, notadamente quando, sob a lei ainda não declarada inconstitucional, se estabeleceram relações entre o particular e o poder público, se apure, prudencialmente, até que ponto a retroatividade da decisão, que decreta a inconstitucionalidade, pode atingir, prejudicando-o, o agente que teve por legítimo o ato e, fundado nele, operou na presunção de que estava procedendo sob o amparo do direito objetivo'.

Essa posição não provocou qualquer mudança no entendimento anterior relativo à nulidade *ipso jure*, até porque, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, o princípio da supremacia da Constituição não se compadece com uma orientação que pressupõe a validade da lei inconstitucional. O reconhecimento da validade de uma lei inconstitucional – ainda que por tempo limitado – representaria uma ruptura com o princípio da supremacia da Constituição. A lei inconstitucional não pode criar direitos, nem impor obrigações, de modo que tanto os órgãos estatais como o indivíduo estariam legitimamente autorizados a negar obediência às prescrições incompatíveis com a Constituição.

Embora o Supremo Tribunal Federal não tenha logrado formular essa conclusão com a necessária nitidez, é certo que também ele parece partir da premissa de que o princípio da nulidade da lei inconstitucional tem hierarquia constitucional.

Na Assembléia Constituinte de 1986-88, foi proposta a introdução de dispositivo que autorizava o Supremo Tribunal Federal a determinar se a lei que teve sua inconstitucionalidade declarada no controle abstrato de normas haveria de perder eficácia *ex tunc*, ou se a decisão deixaria de ter eficácia a partir da data de sua publicação. Esse projeto, que observava, em linhas gerais, o modelo estabelecido no art. 282, § 4º, da Constituição portuguesa, foi rejeitado.

Preservou-se, assim, orientação que considera nula *ipso jure* e *ex tunc* a lei inconstitucional.

Esse entendimento tem base constitucional. O princípio do estado de direito, fixado no art. 1º, a aplicação imediata dos direitos fundamentais, consagrada no § 1º do art. 5º, a vinculação dos órgãos estatais aos princípios constitucionais, que daí resulta, e a imutabilidade dos princípios constitucionais, no que concerne aos direitos fundamentais e ao processo especial de reforma constitucional, ressaltam a supremacia da Constituição. Do art. 5º, LXXI, da Constituição, que assegura a qualquer indivíduo que seja impedido de exercer um direito constitucional garantido em virtude da omissão dos órgãos legislativos o direito de reivindicar uma atividade legislativa mediante a propositura do mandado de injunção, pode-se concluir que não apenas os direitos fundamentais, mas todos os demais direitos subjetivos constitucionalmente assegurados, vinculam os órgãos estatais.

A possibilidade de exercer direito a uma atividade legislativa mediante processo judicial ressalta o princípio da supremacia da Constituição e enfatiza a sua pretensão de eficácia.

O poder de que dispõe qualquer juiz ou Tribunal para deixar de aplicar a lei inconstitucional a um determinado processo (CF, arts. 97 e 102, III, a, b e c) pressupõe a invalidade da lei e, com isso, a sua nulidade. A faculdade de negar aplicação à lei inconstitucional corresponde ao direito do indivíduo de recusar-se a cumprir a lei inconstitucional, assegurando-se-lhe, em última instância, a possibilidade de interpor recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal contra decisão judicial que se apresente, de alguma forma, em contradição com a Constituição (art. 102, III, a).

Tanto o poder do juiz de negar aplicação à lei inconstitucional quanto a faculdade assegurada ao indivíduo de negar observância à lei inconstitucional demonstram que o constituinte pressupôs a nulidade da lei inconstitucional. Porém, a Lei nº 9.868 contém disposição (art. 27) que autoriza o Supremo Tribunal Federal,

tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou a estabelecer que ela tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado, desde que tal deliberação seja tomada pela maioria de dois terços de seus membros. A inovação em tela merece ser justificada.

A falta de um instituto que permita estabelecer limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade acaba por obrigar os tribunais, muitas vezes, a se absterem de emitir um juízo de censura, declarando a constitucionalidade de leis manifestamente inconstitucionais.

Por isso, assevera Garcia de Entería, forte na doutrina americana, que '*la alternativa a la prospectividad de las sentencias no es, pues, la retroactividad de las mismas, sino la abstención en el descubrimiento de nuevos criterios de efectividad de la Constitución, el estancamiento en su interpretación, la renuncia, pues, a que los Tribunales constitucionales cumplan una de sus funciones capitales, la de hacer una living constitution, la de adaptar paulatinamente esta a las nuevas condiciones sociales*'.

É interessante notar que, nos próprios Estados Unidos da América, onde a doutrina acentuara tão enfaticamente a idéia de que a expressão 'lei inconstitucional' configurava uma *contradictio in terminis*, uma vez que *the unconstitutional statute is not law at all*, passou-se a admitir, após a grande depressão, a necessidade de se estabelecerem limites à declaração de inconstitucionalidade.

A Suprema Corte americana vem considerando o problema proposto pela eficácia retroativa de juízos de inconstitucionalidade a propósito de decisões em processos criminais. Se as leis ou atos inconstitucionais nunca existiram enquanto tais, eventuais condenações nelas baseadas quedam ilegítimas e, portanto, o juízo de inconstitucionalidade implicaria a possibilidade de impugnação imediata de todas as condenações efetuadas sob a vigência da norma inconstitucional. Por outro lado, se a declaração de inconstitucionalidade afeta tão-

somente a demanda em que foi levada a efeito, não há que se cogitar de alteração de julgados anteriores.

Sobre o tema, afirma Tribe:

‘No caso *Linkletter v. Walker*, a Corte rejeitou ambos os extremos: “a Constituição nem proíbe nem exige efeito retroativo”. Parafraseando o Justice Cardozo pela assertiva de que “a Constituição Federal nada diz sobre o assunto”, a Corte de *Linkletter* tratou da questão da retroatividade como um assunto puramente de política (política judiciária), a ser decidido novamente em cada caso. A Suprema Corte codificou a abordagem de *Linkletter* no caso *Stovall v. Denno*: “Os critérios condutores da solução da questão implicam (a) o uso a ser servido pelos novos padrões, (b) a extensão da dependência das autoridades responsáveis pelo cumprimento da lei com relação aos antigos padrões, e (c) o efeito sobre a administração da justiça de uma aplicação retroativa dos novos padrões.’

Por sua vez, a Constituição portuguesa, na versão da Lei Constitucional de 1982, consagrou fórmula segundo a qual, quando a segurança jurídica, razões de eqüidade ou interesse público de excepcional relevo o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto em geral (art. 281 – 4).

Vale registrar, a propósito, a opinião abalizada de Jorge Miranda:

‘A fixação dos efeitos da inconstitucionalidade destina-se a adequá-los às situações da vida, a ponderar o seu alcance e a mitigar uma excessiva rigidez que pudesse comportar; destina-se a evitar que, para fugir a consequências demasiado gravosas da declaração, o Tribunal Constitucional viesse a não decidir pela ocorrência de inconstitucionalidade; é uma válvula de segurança

da própria finalidade e da efetividade do sistema de fiscalização. Uma norma como a do art. 282, nº 4, aparece, portanto, em diversos países, senão nos textos, pelo menos na jurisprudência. Como escreve Bachof, os tribunais constitucionais consideram-se não só autorizados mas inclusivamente obrigados a ponderar as suas decisões, a tomar em consideração as possíveis consequências destas. É assim que eles verificam se um possível resultado da decisão não seria manifestamente injusto, ou não acarretaria um dano para o bem público, ou não iria lesar interesses dignos de proteção de cidadãos singulares. Não pode entender-se isto, naturalmente, como se os tribunais tomassem como ponto de partida o presumível resultado da sua decisão e passassem por cima da Constituição e da lei em atenção a um resultado desejado. Mas a verdade é que um resultado injusto, ou por qualquer outra razão duvidoso, é também em regra – embora não sempre – um resultado juridicamente errado.

A primeira vista, oposto à fixação dos efeitos é o *judicial self-restraint*, que consiste (como o nome indica) numa autolimitação dos tribunais ou do Tribunal de constitucionalidade, não ajuizando aí onde considere que as opções políticas do legislador devem prevalecer ou ser insindicáveis. Mas talvez se trate apenas de uma aparente restrição, por quanto não interferir, não fiscalizar, não julgar pode inculcar, já por si, uma aceitação dos juízos do legislador e das suas estatuições e, portanto, também uma definição (embora negativa) da inconstitucionalidade e dos seus eventuais efeitos.'

Embora a Constituição espanhola não tenha adotado instituto semelhante, a Corte Constitucional, marcadamente influenciada pela experiência constitucional alemã, passou a adotar, desde 1989, a técnica da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, como reportado por Garcia de Enterría:

'La reciente publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de 2 de marzo último de la ya famosa Sentencia nº 45/89, de 20 de febrero, sobre inconstitucionalidad del sistema de liquidación conjunta del impuesto sobre la renta de la "unidad familiar" matrimonial, permite a los juristas una reflexión pausada sobre esta importante decisión del Tribunal Constitucional, objeto ya de multitud de comentários periodísticos.

La decisión es importante, en efecto, por su fondo, la inconstitucionalidad que declara, tema en el cual no parece haberse producido hasta ahora, discrepancia alguna. Pero me parece bastante mas importante aún por la innovación que ha supuesto en la determinación de los efectos de esa inconstitucionalidad, que el fallo remite a lo "que se indica en el fundamento undécimo" y éste explica como una eficácia pro futuro, que no permite reabrir las liquidaciones administrativas o de los propios contribuyentes (autoliquidaciones) anteriores.'

O próprio Supremo Tribunal Federal tem apontado as insuficiências existentes no âmbito das técnicas de decisão no processo de controle de constitucionalidade.

Os casos de omissão parcial mostram-se extremamente difíceis de serem superados no âmbito do controle de normas em razão da insuficiência das técnicas de controle disponíveis.

Essa peculiaridade restou evidenciada na ADIN nº 526 [relator Ministro Sepúlveda Pertence, RTJ 145/101], oferecida contra a Medida Provisória nº 296, de 1991, que concedia aumento de remuneração a segmento expressivo do funcionalismo público, em alegado desrespeito ao disposto no art. 37, X, da Constituição. Convém se registre passagem do voto proferido pelo eminente relator, Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do pedido de concessão de medida cautelar:

'Põe-se aqui, entretanto, um problema sério e ainda não deslindado pela Corte, que é um dos tormentos do controle da

constitucionalidade da lei pelo estalão do princípio da isonomia e suas derivações constitucionais.

Se a ofensa à isonomia consiste, no texto da norma questionada, na imposição de restrição a alguém, que não se estenda aos que se encontram em posição idêntica, a situação de desigualdade se resolve sem perplexidade pela declaração da invalidez da constrição discriminatória.

A consagração positiva da teoria da inconstitucionalidade por omissão criou, no entanto, dilema cruciante, quando se trate, ao contrário, de ofensa à isonomia pela outorga por lei de vantagem a um ou mais grupos com exclusão de outro ou outros que, sob o ângulo considerado, deveriam incluir entre os beneficiários.

É a hipótese, no quadro constitucional brasileiro, de lei que, à vista da erosão inflacionária do poder de compra da moeda, não dê alcance universal à revisão de vencimentos, contrariando o art. 37, X, ou que, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas, fixe vencimentos dispare, negando observância à imposição de tratamento igualitário do art. 39, § 1º, da Constituição.

A alternativa que aí se põe ao órgão de controle é afirmar a inconstitucionalidade positiva de norma concessiva do benefício ou, sob outro prisma, a da omissão parcial consistente em não ter estendido o benefício a quantos satisfizessem os mesmos pressupostos de fato subjacentes à outorga (Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, 1992, 333 ss.; 339; *Direito Constitucional*, 1986, p. 831; Gilmar F. Mendes, *Controle de Constitucionalidade*, 1990, p. 60 ss.; Regina Ferrari, *Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade*, 1990, p. 156 ss.; Carmem Lúcia Rocha, *O Princípio Constitucional da Igualdade*, 1990, p. 42): “a censurabilidade do comportamento do legislador” – mostra Canotilho (*Constituição Dirigente* cit., p. 334), a partir da caracterização material da omissão legislativa – “tanto pode residir no acto positivo – exclusão arbitrária de certos grupos das vantagens legais – como no procedimento

omissivo – emanação de uma lei que contempla positivamente um grupo de cidadão, esquecendo outros”.

Se se adota a primeira solução – a declaração de constitucionalidade da lei por “não favorecimento arbitrário” ou “exclusão constitucional de vantagem” – que é a da nossa tradição (v.g. RE nº 102.553, 21.8.86, RTJ 120/725) – a decisão tem eficácia fulminante, mas conduz a iniquidades contra os beneficiados, quando a vantagem não traduz privilégio, mas imperativo de circunstâncias concretas, não obstante a exclusão indevida de outros, que ao gozo dela se apresentariam com os mesmos títulos.

É o que ocorreria, no caso, com a suspensão cautelar da eficácia da medida provisória, postulada na ADIn nº 525: estaria prejudicado o aumento de vencimentos da parcela mais numerosa do funcionalismo civil e militar, sem que daí resultasse benefício algum para os excluídos do seu alcance.

A solução oposta – a da omissão parcial –, seria satisfatória, se resultasse na extensão do aumento alegadamente, simples reajuste monetário –, a todos quantos sofrem com a mesma intensidade a depreciação inflacionária dos vencimentos.

A essa extensão da lei, contudo, faltam poderes ao Tribunal, que, à luz do art. 103, § 2º, CF, declarando a constitucionalidade por omissão da lei – seja ela absoluta ou relativa, há de cingir-se a comunicá-la ao órgão legislativo competente, para que a supra.

De resto, como assinalam estudiosos de inegável autoridade (v.g. Gilmar Mendes, cit. p. 70), o alvitre da constitucionalidade por omissão parcial ofensiva da isonomia – se pôde ser construída, a partir da Alemanha, nos regimes do monopólio do controle de normas pela Corte Constitucional –, suscita problemas relevantes de possível rejeição sistemática, se se cogita de transplantá-la para a delicada simbiose institucional que se traduz na conveniência, no direito brasileiro, entre o método de controle direto e concentrado no Supremo Tribunal e o sistema difuso.

Ponderações que não seria oportuno expender aqui fazem, porém, com que não descarte de plano a aplicabilidade, no Brasil, da tese da constitucionalidade por omissão parcial. Ela, entretanto, não admite antecipação cautelar, sequer, limitados efeitos de sua declaração no julgamento definitivo; muito menos para a extensão do benefício aos excluídos, que nem na decisão final se poderia obter.'

Evidente, pois, que a declaração de nulidade não configura técnica adequada para a eliminação da situação constitucional nesses casos de omissão legislativa. Uma cassação aprofundaria o estado de constitucionalidade.

Entendeu, portanto, o legislador que, ao lado da ortodoxa declaração de nulidade, há de se reconhecer a possibilidade de o Supremo Tribunal, em casos excepcionais, mediante decisão da maioria qualificada (dois terços dos votos), estabelecer limites aos efeitos da declaração de constitucionalidade, proferindo a constitucionalidade com eficácia *ex nunc* ou *pro futuro*, especialmente naqueles casos em que a declaração de nulidade se mostre inadequada (v.g.: lesão positiva ao princípio da isonomia) ou nas hipóteses em que a lacuna resultante da declaração de nulidade possa dar ensejo ao surgimento de uma situação ainda mais afastada da vontade constitucional." (MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. Controle Abstrato de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 313-324).

Adotadas essas considerações, é de se reconhecer que a hipótese em exame bem se enquadra no permissivo legal a justificar a adoção de eventual declaração de constitucionalidade ou interpretação conforme com efeitos *ex nunc* por esse exelso Tribunal. Duas eleições já foram realizadas com base no dispositivo impugnado; este preceito encontra-se em vigor há quatro anos; sua declaração de constitucionalidade *ex tunc* seria absolutamente contrária ao princípio da segurança jurídica que rege o estado democrático de direito. Até porque, a eventual

declaração de inconstitucionalidade com efeito ex *tunc* acabaria por trazer à discussão a ressurreição da disciplina do art. 8º da Lei nº 8.713, de 1993, que, conforme o entendimento do Supremo Tribunal Federal, reconhece a candidatura nata, salvo expressa manifestação em contrário do partido político. Ou seja: alcançar-se-ia o mesmo resultado que o aqui defendido por meio de realização de interpretação do dispositivo vergastado conforme a Constituição, caso esse Supremo Tribunal Federal não reconheça a sua absoluta legitimidade constitucional.

Essas ponderações, portanto, estão a sugerir que, porventura não reconhecida a constitucionalidade do dispositivo impugnado, à declaração de inconstitucionalidade ou à interpretação conforme sejam conferidos efeitos apenas para o futuro.

III – Da ausência dos pressupostos para a concessão da liminar
As razões acima expostas explicitaram a absoluta ausência de plausibilidade jurídica das alegações, afastando o atendimento ao requisito consubstanciado no *fumus boni iuris* e inviabilizando a concessão da medida cautelar pleiteada. Do mesmo modo, encontra-se ausente o *periculum in mora* indispensável à concessão da medida cautelar, pois impugna-se lei há muito vigente. Com efeito, assentou esse Supremo Tribunal Federal:

*“A orientação do STF é que, em princípio – e, sobretudo em matéria tributária, onde o *periculum in mora* é, de regra, bilateral – não se defere a suspensão liminar de preceitos que já vigem há diversos anos”* (vide, a respeito, ADIMC nº 77/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.4.93, p. 6.918).

Do mesmo modo, decidiu-se, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 534:

“O tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição

do ato normativo impugnado, desautoriza – não obstante o relevo jurídico da tese deduzida – o reconhecimento da situação configuradora do *periculum in mora*, o que inviabiliza a concessão da medida cautelar postulada” (ADIMC nº 534, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 8.4.94, p. 7.239).

No mesmo sentido, leia-se:

“O lapso temporal decorrido entre o começo da vigência da lei questionada e o ajuizamento da ação é de mais de seis anos. Inocorre o requisito do *periculum in mora*, essencial ao acolhimento da medida cautelar.” (ADIMC nº 1.950, rel. Min. Nelson Jobim, *DJ* 18.12.00, p. 54).

Como sabido, impugna-se nos autos dispositivo da Lei nº 9.504, de 1997, vigente, portanto, há quatro anos. A concessão da cautelar aqui acarretaria exatamente aquilo a que o controle abstrato de normas é chamado, precípuamente, a fazer frente: a insegurança jurídica, até porque eleições foram realizadas com a observância do seu mandamento.

Não procede, tampouco, pelas razões expostas anteriormente, a alegação do requerente no sentido de que “não mais se justifica a preocupação de se assegurar aos parlamentares o livre exercício de seus mandatos, de sorte a afastar o risco de se verem alijados das chapas para concorrer às eleições”. E que: “Tal privilégio diante do texto atual não se justifica”. (Fl. 3 da inicial.) Como visto, em decisão proferida em 18 de maio de 1994, no julgamento da referida ADIN nº 1.063, esse Supremo Tribunal Federal entendeu constitucional a previsão da candidatura nata, em contexto político não muito diferente do atual.

Dessarte, resta evidenciada a ausência dos pressupostos específicos para a concessão de cautelar no caso em exame.

Por fim, diante dos argumentos acima utilizados, e tendo em vista a grande relevância da matéria e de seu especial significado para

a ordem social e a segurança jurídica, requer-se a aplicação do art. 12 da Lei nº 9.868, de 1999, para que a presente ação direta de constitucionalidade seja diretamente submetida ao plenário do Tribunal, a fim de que seja ela definitivamente julgada.

A relevância da matéria e o seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica mostram-se inofismáveis. Com efeito, o processo eleitoral do ano de 2002 se avizinha e o disciplinamento da Lei nº 9.504, de 1997, interferirá diretamente naquele processo, de modo que uma solução definitiva para o caso antes mesmo das citadas eleições seria essencial para o próprio aperfeiçoamento do sistema democrático brasileiro. Ademais, é irrefutável que a matéria é de fundamental importância para as relações sociais, pois concretiza princípios básicos dispostos na Constituição Brasileira, como estabelecidos pelo art. 1º da Carta.

IV – Da conclusão

As razões ora expostas evidenciam a inexistência dos requisitos de plausibilidade jurídica da impugnação e do *periculum in mora* necessários à concessão da medida cautelar pretendida, na hipótese de essa Alta Corte não julgar o mérito de logo. Do mesmo modo, não se vislumbram razões para o deferimento definitivo do pedido cujo exame a Advocacia-Geral da União reserva-se ainda o direito de, oportunamente, levar a efeito. Quanto ao mérito, caso assim não entenda esse excuso Tribunal, seria o caso de se proceder a uma interpretação conforme a Constituição para se interpretar o preceito impugnado de maneira a se admitir a candidatura nata, salvo expressa deliberação em contrário do partido político, tal como decidido por essa Corte no julgamento da ADIN nº 1.063. De qualquer sorte, pelos motivos já apresentados, haveria que se conceder eficácia *ex nunc* à decisão.”

3. E as informações do Congresso Nacional, encaminhadas pelo presidente do Senado Federal, senador Ramez Tebet, subscritas pelo advogado José Expedito de Andrade Fontes e aprovadas pelo advogado-geral Alberto Machado Cascais Meleiro (fls. 101-105):

“Objetivam, estas informações, unicamente, enfrentar, o pedido específico de liminar com efeito suspensivo, constante da exordial, dentro do quinqüídio legal, não adentrando, de modo algum, no terreno meritório da prestação jurisdicional buscada. Constata-se, entretanto, que a i. peça processual não demonstra que estejam concorrendo os dois pressupostos para a concessão da medida urgente.

De fato, por mais que se perquira na peça inicial, nem de longe se vislumbra em momento algum o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, demonstrados com objetividade. O que se extrai são juízos de valor eminentemente subjetivos sobre o tema mas que de forma nenhuma assenta a lógica da razão.

A jurisprudência da e. Corte Suprema já pacificou que a concessão de liminar em sede de ação indireta de constitucionalidade exige como requisitos destacados, que o autor demonstre na exordial de forma indubidosa, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Analisemos, então, se concorrem quaisquer dos requisitos. Vejamos, primeiramente, a questão do direito. Como fumaça desse direito, o autor indica a constitucionalidade do parágrafo primeiro do art. 8º que assegura **o registro da candidatura** para o mesmo cargo para os deputados e vereadores, sustentando que o princípio da igualdade inscrito no texto constitucional é a garantia de que todos podem concorrer em igualdade de condições aos cargos políticos.

“Nesse diapasão, o instituto da candidatura nata traduz privilégio injustificável, eis que favorece mais a uns do que a outros o exercício da capacidade eleitoral passiva.”

Data venia, não salta aos olhos esse direito indicado pelo requerente, porque não existe ali qualquer proibição ou restrição quanto aos outros possíveis candidatos, podendo todos serem postos em igualdade de condições até a eleição.

De outro lado, é bom de ver que o dispositivo busca tão somente assegurar ‘o direito de que tais detentores dos cargos citados possam concorrer as eleições sem necessidade de desincompatibilização anterior, já que a Lei Complementar nº 64 de 1990 exigia um prazo de desincompatibilização de 6 (seis) meses para que pudessem concorrer ao mesmo cargo.

Poder-se-ia alegar, ainda, em defesa do dispositivo atacado, que se algum privilégio pudesse gerar o § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97, isso teria ocorrido somente nas primeiras eleições subseqüentes à vigência da lei, em 1998, eis que estaria alterando uma condição subjetiva inherente aos ocupantes dos cargos de deputado federal, estadual, distrital e vereador, surpreendendo, inclusive, os eleitores que tinham outorgado o mandato para determinadas condições e limites previstos na lei.

Todavia, o pleito que se realiza quando todas as condições já estavam estabelecidas desde a eleição anterior, *data venia*, tais condições foram outorgadas também pelo exercício do voto. Se assim é quando o povo elege determinado representante para que exerça o mandato em determinado período maior ou menor, assim também será quando elege determinado representante sabendo que ele não terá necessidade de desincompatibilizar-se previamente para concorrer à próxima eleição. Aí não houve alteração de uma situação pré-existente. Ao contrário, houve uma outorga dentro de determinadas condições e limites previstos anteriormente na lei.

Ademais, é bom observar que a lei não obriga a candidatura do detentor daquelas condições previstas. Quando ela diz que assegura o registro, na verdade está colocando uma possibilidade no campo potestativo. Mas quem definirá se o detentor do mandato deverá sair candidato será o partido, porque o partido terá como controlar a situação se acaso algum candidato desrespeitar seus estatutos e suas convenções.

Dessa forma, não resta demonstrada fumaça do bom direito a favor do requerente nem *an passant*.

No que diz respeito ao *periculum in mora*, ou que o dispositivo atacado está na iminência de acarretar graves transtornos, com lesão de difícil reparação, aí a dificuldade do Autor é maior porque isso definitivamente incorre.

No dizer do i. Reis Friede, *in, Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares*, Forense, fls. 181, “sem a menor sombra de dúvida o *periculum in mora* constitui-se no primeiro e mais importante dos requisitos indispensáveis para a concessão de medidas liminares”.

Cita ainda, o i. professor, os seguintes arestos:

“(...) Indeterminado o perigo na demora não há como subsistir decisão concessiva de liminar” (Ac. 3^a T/TFR – 2^a R.: AI nº 90.02.24586/RJ (p/m), rel. des. Arnaldo Lima, RTRF 2^a Região nº 1).

“Tendo-se como não configurado o pressuposto de existência de grave dano de incerta reparação, embora possam ser relevantes os fundamentos que dão base à ação, é de negar a medida cautelar” (ac. SP/STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 33-I/DF (u), rel. Min. Aldir Passarinho, Adcoas BJA t (28.2.90), 126.439, p. 86).

Como se vê, a rigor o primeiro pressuposto para a concessão da liminar é a urgência da medida.

Vejamos, então, o que o autor indica como pressuposto da urgência:

“Relativamente ao *periculum in mora*, é evidente o prejuízo irreparável ou de dificílima reparação, mormente no que se refere à inscrição das candidaturas pelos partidos políticos, com vistas ao pleito do ano de 2.002.”

É evidente que, *data venia*, isso não é fundamentação de perigo da demora. Ainda que estivesse na iminência de acontecerem

as eleições de 2002, está faltando a fundamentação jurídica, ou causa de pedir, que deve embasar todos os pedidos. De logo se vê que o pedido é inepto.

Ainda que se ultrapasse a necessidade de fundamentação, somente para argumentar, vejamos se o evento “eleições de 2002” poderia dar suporte ao pleito.

Consoante o artigo primeiro da Lei nº 9.504/97, as eleições se realizarão em todo o país no primeiro domingo de outubro de 2002.

Já o *caput* do mesmo artigo oitavo impugnado, tem a seguinte redação:

‘A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições (...’).

Como se vê, uma antecedência de 10 (dez) meses, concessa *venia*, não revela essa premência capaz de justificar a urgência requerida para o deferimento de uma medida liminar.

Ademais é importante grifar que a Lei nº 9.504, com o dispositivo questionado, está em vigor desde setembro de 1997, e já regeu as eleições que aconteceram em 1998. No ano de 2001, no mês de outubro, não existe qualquer fato que possa indicar urgência de uma medida retirando determinado dispositivo da vida jurídica. Assim, resta absolutamente indemonstrado o pressuposto do perigo na demora para a apreciação do mérito.

Estas as informações a serem prestadas quanto ao pedido de concessão liminar com efeito suspensivo, formulado nos autos da ação direta de constitucionalidade sob nº 2530 ajuizada pelo i. procurador-geral da República.”

4. A um primeiro exame, considero não violado, pela norma em questão, o princípio da isonomia, ao consagrar a candidatura nata do detentor de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador.

Valho-me, no ponto, das objeções levantadas nas informações da Presidência da República.

5. Apenas observo que, na ADI nº 1.063, de que foi relator o Ministro Celso De Mello, o Supremo Tribunal Federal não conheceu da ação, no ponto em que se pretendia, com a supressão de certas expressões (deputado federal, estadual ou distrital), ampliar o campo das candidaturas natas, para que nele estivessem abrangidos os detentores de mandato de senador.

Vale dizer, não chegou a examinar se a candidatura nata, em si, como prevista no texto do § 1º do art. 8º da Lei nº 8.713, de 30.9.93, feria, ou não, o princípio da isonomia, no confronto entre os por ela abrangidos e os cidadãos comuns, não detentores dos mesmos mandatos.

Entendeu a Corte, nesse ponto, que não poderia se converter em legislador positivo, ampliando o texto da norma e por isso concluiu pelo não conhecimento.

6. Aqui, porém, se ataca o § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97, ao consagrar o critério da candidatura nata, para que seja suspenso e declarado inconstitucional, por violação a tal princípio (o da isonomia).

7. Quanto a isso, afora as objeções da Presidência da República, que, a um primeiro exame, adoto, devo lembrar precedente do Tribunal Superior Eleitoral, no mesmo sentido, quando a unanimidade entendeu inconstitucional tal violação.

Refiro-me ao Recurso Especial nº 12.242, relatado pelo Ministro Diniz De Andrada, que, no ponto, assim se pronunciou:

“O tema da candidatura nata não é novo no Direito Eleitoral. Sustenta o recorrente, buscando arrimo em doutrinadores que esse dispositivo desequilibra “as chances asseguradas aos concorrentes do pleito eleitoral”, ferindo vários dispositivos constitucionais, pois institui privilégio.

Lembro-me que o instituto foi introduzido na Lei nº 6.055, de 17 de junho de 1974, destinada a regular as eleições daquele ano. Precisamente, no art. 8º, no § 3º, dispunha-se:

'Aos atuais deputados federais e estaduais, candidatos natos à reeleição, fica assegurado o direito de concorrerem com o mesmo número da eleição anterior.'

Nego que o princípio tenha origem espúria. Muito ao contrário. Ele representa uma corajosa posição do Parlamento às direções partidárias, que, muitas vezes, se submetiam aos arreganhos do Executivo, em época muito lembrada, mas nada saudosa. Foi a maneira de garantir aos parlamentares o livre exercício dos seus mandatos, sem o risco de se verem alijados das chapas para concorrer às eleições.

O preceito da igualdade de todos perante a lei que se pretende afrontado esteve presente em todas as nossas constituições, assim também o de que os representantes do povo devem provir do voto. E nunca a candidatura nata deixou de com eles conviver, nem jamais a fulminou o Supremo Tribunal, porque ela não importa desrespeito o princípio maior algum, mas resulta do simples direito que tem o legislador de estabelecer as regras de um pleito.

A atual Constituição insculpiu como norte a autonomia dos partidos, prestigiando-os no que toca à sua estruturação, ao seu funcionamento, aos seus estatutos. A Lei nº 8.713 afeiou-se a essa solução, pois não impôs a candidatura nata – deixou-a, expressamente, à vontade do partido. No silêncio da direção partidária, o candidato nato integra a chapa; todavia se houver deliberação em contrário, por parte do órgão partidário, o candidato não figurará na relação.

Não consigo, por esses motivos, enxergar a constitucionalidade alegada."

8. Em seguida, votou o Ministro Torquato Jardim, dizendo:

"Senhor Presidente, acompanho o voto do eminentíssimo relator, não sem registrar o tema da constitucionalidade dos §§ 1º e 2º do art. 8º, que enfrentaria, não fora uma peculiaridade destacada

pelo eminentíssimo relator: trata-se de uma opção a decisão do partido; não é uma imposição, como no passado, ao partido político. Ao estabelecer a norma uma opção, não fere ela a autonomia dos partidos políticos.

Por essas razões, acompanho o eminentíssimo ministro relator.”

9. Na oportunidade, votou o Ministro Marco Aurélio, *in verbis*:

“Quanto à constitucionalidade, acompanho também S. Exa., o ministro relator, e não vejo na candidatura nata o defeito apontado da tribuna, pelas razões salientadas por S. Exa.”

10. Seguiu-se o voto do Ministro Ilmar Galvão, nestes termos:

“Quanto à pretendida declaração de constitucionalidade da norma do § 2º do art. 8º da Lei nº 8.713, acompanho S. Exa., registrando ponto de vista de que se trata de norma que, se de um lado, visa a assegurar ao exercente de mandato o direito de pleitear sua recondução ao parlamento, pondo-o a cobro de orientações do partido que possam ser contrárias à corrente por ele, eventualmente, integrada dentro da agremiação partidária; de outra, impede que o exercício desse direito por aqueles que estão investidos em mandato invabilize a salutar renovação das representações partidárias. A norma, ademais, como salientou o eminentíssimo advogado, da tribuna, é tradicional, no Direito Eleitoral brasileiro, sem que jamais houvesse sido apodada de inconstitucional, como ocorre com outras normas, de aparente caráter discriminatório, que, na verdade, só têm o objetivo de prestigiar os partidos que ocupam lugar de destaque, em termos de representação no parlamento, fortalecendo o regime representativo.

Com essas considerações, Senhor Presidente, acompanho o voto do eminentíssimo ministro relator.”

11. Assim, também, concluiu o Ministro Fláquer Scartezzini, não encontrando afronta à Constituição.

12. O Ministro Sepúlveda Pertence divergiu, em parte, mas por razões ligadas ao § 2º do art. 8º da Lei nº 8.713, de 30.9.93, que regeu as eleições de 3 de outubro de 1994, não reproduzida no § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30.9.97, que estabelece normas para as eleições em geral, este, sim, objeto de impugnação na presente ação direta de constitucionalidade.

13. Disse S. Exa., naquele precedente, no Tribunal Superior Eleitoral:

“No que toca à questão constitucional, peço vênia aos meus eminentes pares para acolhê-la em parte. Pelas razões expostas pelo eminentíssimo relator – e agora enfatizadas pelo Ministro Torquato Jardim – uma vez que não se impôs ao partido político a inclusão dos candidatos natos, afasta a inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei nº 8.713. O problema, no final, reflui à decisão do partido, conforme suas próprias normas estatutárias.

O que não consigo é me afastar da violação do princípio da igualdade, que está subjacente a todo o Direito Eleitoral, da *pars conditio concorrencio*, quando, numa eleição pelo sistema proporcional, se permite a um partido, por ter candidatos natos, apresentar lista mais numerosa que a das legendas adversárias: tenho, assim, por inconstitucional o § 2º do art. 8º da mesma Lei nº 8.713, o que, salvo engano, leva, no caso concreto, ao conhecimento e provimento do recurso para determinar a exclusão de um dos candidatos indicados, conforme deliberem os partidos componentes da coligação.”

14. Verifica-se, pois, que nenhum dos juízes do Tribunal Superior Eleitoral, naquela oportunidade, encontrou na chamada “candidatura nata”, enquanto tal, como tratada no § 1º do art. 8º da Lei nº 8.713, de 30.9.93, violação ao princípio da igualdade (já que respeitava deliberação do partido, em contrário).

15. Pelas mesmas razões, não vislumbro o vício (violação ao princípio da igualdade) no § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30.9.97, ora questionado.

16. Sucede, porém, que outra razão justifica, no caso, a meu ver, a suspensão de tal norma.

É que já não contém a ressalva da deliberação contrária do partido, como ocorria na anterior.

Quanto a esse ponto, é de se invocar, aí, sim, o precedente desta Corte, na ADI nº 1.063, que só suspendeu, cautelarmente, no § 1º do art. 8º da Lei nº 8.713, de 30.9.93, na parte em que atribuía, ao “órgão de direção nacional” do partido, a deliberação em contrário à candidatura nata.

A ementa do julgado, da lavra do Ministro Celso de Mello, assim se expressou, no ponto:

“Autonomia partidária: A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos. O princípio constitucional da autonomia – partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do poder público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.

Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do partido político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas.”

17. É certo que, nesse precedente, já não se poderá julgar o mérito da ADI (nº 1.063), pois seu relator, Ministro Celso De Mello, em data de 18 de junho de 2001, proferiu decisão monocrática, extinguindo-lhe o processo,

em virtude de fatos supervenientes: o partido político, que a propusera, perdeu representação no Congresso Nacional e por isso mesmo a legitimidade ativa; a lei, impugnada naquele feito, tinha caráter temporário (eleições de 1994) e exaurira sua eficácia, não podendo, pois, em tal circunstância, ser objeto de ADI (*DJ* de 8.8.2001 – nº 140, p. 95/95).

18. No caso presente, porém, a norma impugnada, a ser observada em todas as futuras eleições (e não apenas nas deste ano), já não ressalva ao partido político qualquer deliberação em contrário à candidatura nata, que, assim, no texto, resulta intocável, pois seu registro é, desde logo, assegurado.

19. Nas informações, que apresentou, a Presidência da República chega a sugerir uma interpretação conforme à Constituição, a ser adotada, eventualmente, por esta Corte, que faça a mesma ressalva.

Sucede que a inserção da ressalva implicaria alteração do texto da lei, que não pode ser feita por esta Corte, pois não atua como legislador positivo, mesmo no controle concentrado de constitucionalidade, como, aliás, ficou ressaltado no mesmo precedente (ADI nº 1.063, relator Ministro Celso de Mello, *DJ* de 27.4.2001, Ementário nº 2.028), *in verbis*:

“O STF como legislador negativo: A ação direta de inconstitucionalidade não pode ser utilizada com o objetivo de transformar o Supremo Tribunal Federal, indevidamente, em legislador positivo, eis que o poder de inovar o sistema normati-vo, em caráter inaugural, constitui função típica da instituição parlamentar.

Não se revela lícito pretender, em sede de controle normativo abstrato, que o Supremo Tribunal Federal, a partir da supressão seletiva de fragmentos do discurso normativo inscrito no ato estatal impugnado, proceda à virtual criação de outra regra legal, substancialmente divorciada do conteúdo material que lhe deu o próprio legislador.”

20. Pela mesma razão, não se pode exigir do Supremo Tribunal Federal que, mediante interpretação, insira, no texto, ressalva não desejada pela

lei, que, notoriamente, pretendeu afastar a possibilidade de decisão do partido, em contrário à candidatura nata.

21. Dir-se-á que, a norma em questão, já regeu as eleições do ano de 1998, com o texto ora impugnado, permitindo candidatura nata, sem qualquer ressalva em favor do partido.

Quanto a isso, oportunamente, quando do julgamento do mérito, se vier a ser reconhecida a inconstitucionalidade, serão levadas em consideração as extensas ponderações da Presidência da República, sobre a possibilidade de se lhe conferir eficácia *ex nunc* – e não *ex tunc* –, com base no art. 27 da Lei nº 9.868, de 10.11.99, segundo o qual:

“Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

22. Por ora, considerando presentes os requisitos da plausibilidade jurídica da ação e do *periculum in mora*, defiro a medida cautelar, para suspender, com eficácia *ex tunc*, o § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30.9.97, não por violação ao princípio da isonomia, mas, por aparente ofensa ao da autonomia dos partidos políticos.

23. Oportunamente, serão colhidas manifestações da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

Voto

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE: Senhor Presidente, também defiro a medida, mas o faço por fundamentos mais extensos que os do eminente ministro relator. Entendo que, se a estrutura dos partidos políticos apresenta *deficit* democrático, ficando subordinada ao caciquismo das direções partidárias, como afirmam as informações da Presidência da

República, este defeito deve ser, necessariamente, corrigido, mas, não, pelo mecanismo instituído, agora, por esta Lei nº 9.504, porque ela, a pretexto de aperfeiçoamento do regime, introduz um odioso privilégio e retira parcela expressiva da autonomia partidária, que tem, como sabemos, sede constitucional.

Portanto, seja por ofensa ao princípio da igualdade, seja por agressão à liberdade de organização assegurada às agremiações partidárias, acompanho a conclusão do ministro relator.

Entendo que, no caso, salvo melhor juízo, não haveria aplicação do precedente do TSE (RE nº 12.242) que foi referido, porque, naquele caso da lei aplicável às eleições de 1994, havia a opção da direção partidária. Talvez, por esse motivo, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence, na ocasião, não via qualquer quebra ao princípio isonômico. Aqui, vejo quebra do direito de todos aqueles integrantes de uma agremiação partidária, de eventualmente, reivindicarem essas posições, e de virem a concorrer aos cargos eletivos. E, na época, a lei dava opção à direção dos partidos políticos, ou seja, havia a candidatura nata, mas havia, também, a opção partidária para fazê-lo. Por isso, na ocasião, como V. Exa. bem referiu, o Ministro Sepúlveda Pertence via apenas a desigualdade de tratamento que ocorria entre partidos políticos, porquanto alguns teriam uma nominata maior do que os outros. Vejo que há, neste caso também, uma agressão ao princípio isonômico intrapartidariamente.

Com essas abreviadíssimas razões, acompanho o voto do ministro relator, para suspender, *ex nunc*, os efeitos do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504.

Tribunal Pleno

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530
(Medida liminar)

Voto

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM: Senhor Presidente, é importante rememorar esse instituto da candidatura nata.

Em 15 de março de 1974, assumiu o governo o General Geisel. Já estavam marcadas as eleições para governador e vice-governador, via colégio eleitoral, para 3 de outubro de 1974.

Convocaram-se eleições para senador, deputado federal e deputado estadual para 15 de novembro de 1974.

Votou-se a Lei nº 6.055, em junho de 1974, portanto, alguns meses antes das eleições de 1974.

Com a Lei, assegurou-se aos então deputados estaduais e federais a candidatura nata (art. 8º da Lei nº 6.055).

Tem razão o eminentíssimo Ministro Diniz de Andrada quando, no TSE, afirmou que o instituto da candidatura nata, ao aparecer pela primeira vez no Brasil, não tinha origem espúria.

Já se passavam dez anos da Revolução de 64, e começavam a emergir, por dentro dos partidos políticos, inclusive do partido político de apoio ao governo, as dissidências em relação à própria autoridade do Poder Executivo e ao mando político deste poder, que era controlado, na época, pelos militares.

Nessa hipótese, o que se passou? Dizia o eminentíssimo Ministro Diniz de Andrada, com a sua experiência de parlamentar, até lido pelo ministro relator, que:

“Nego que o princípio tenha origem espúria. Muito ao contrário. Ele representa uma corajosa posição do Parlamento às direções partidárias, que, muitas vezes, se submetiam aos arreganhos do Executivo, em época muito lembrada, mas nada saudosa. Foi a maneira de garantir aos parlamentares o livre exercício de seus mandatos, (...).”

O Rio Grande do Sul teve uma experiência dolorosa quanto a isso em época um pouco anterior, quando tentou a eleição, pelas oposições gaúchas, num colégio eleitoral da Assembléia Legislativa, o então professor Ruy Cirne Lima, pois haviam sempre ameaças das direções partidárias para inviabilizar as candidaturas dos deputados. No caso, cassaram-na.

Daí por que, em 1974, início da rebeldia partidária ao governo de então, vem esta figura da candidatura nata introduzida por essa lei.

Conservou-se para as eleições de candidatos de 1978 a Lei nº 6.534, que manteve a candidatura nata para a Câmara dos Deputados e para a Assembléia Legislativa.

Até então, ela se restringia exclusivamente aos parlamentos estadual e federal: a câmara baixa federal.

Havia uma certa instabilidade nos quadros partidários. E a distinção é que a lei de 1978, ao contrário da lei de 1965, restringiu a possibilidade do candidato nato.

Aquele que estivesse afastado do partido não poderia ser candidato nato, pois o nato dependia do resultado da eleição inicial. Isso não se passava com a lei anterior. A lei dizia que era “dos respectivos partidos atuais”, isto é, dos partidos existentes quando do momento da eleição.

Reproduziu-se essa mesma legislação de 1978 para as eleições de 1982. Lembrem-se de que, para essas eleições, ela foi antecedida pela reforma constitucional do Governo Figueiredo, que mudou a representatividade na Câmara dos Deputados – aumentou o mínimo de 5 e o máximo de 55 para o mínimo de 9 e o máximo de 60 deputados – e fez uma série de alterações em junho de 1982, quando se avizinhava a possibilidade de uma derrota do governo naquelas eleições. Tanto que, até aquele momento, a reforma constitucional era possível por maioria absoluta.

Na reforma de junho de 1982, pretendeu-se assegurar por maioria de 2/3. Efetivamente, em 1982, o governo veio a ser derrotado, mas a oposição não conseguiu a maioria de 2/3 para a reforma constitucional. Logo, permanecia íntegra a Carta de 1969.

A Lei Complementar nº 42, de 1982, foi mais longe. Ao dar aos senadores também a candidatura nata, pelo seu art. 6º, ela estabeleceu:

“Art.6º Os atuais senadores serão considerados candidatos natos dos partidos a que pertencerem ou dos partidos a que se filiarem, (...).”

Ou seja, abriu a possibilidade de mudar os quadros de apoio e das disputas entre oposição e governo no binarismo partidário de então. Isso veio para a previsão das eleições de 1982, quando se manteve a possibilidade dos atuais senadores, dos deputados federais e estaduais e ainda dos vereadores à candidatura nata. Assim, manteve-se a candidatura nata para os senadores.

Ao fim do regime, assumiu o Presidente Sarney e editou-se, em julho de 1985, a Lei nº 7.332, que regulamentou as eleições municipais de 1985, desaparecendo, com essa legislação, a candidatura nata para vereador.

Já em 15 de junho de 1986, adveio a Lei nº 7.493, e esta regulamentou as eleições para a formação da Assembléia Nacional Constituinte, deputados e senadores, que elaborou a Constituição de 1988.

Aí, também, não se previu a candidatura nata. Mudou-se o regime e desapareceu a candidatura nata.

Até então, não havia nenhuma regra constitucional assegurando autonomia dos partidos políticos. A Carta Constitucional de 1969, a Emenda Constitucional nº 11, de 1978, e a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, não possuíam uma definição em relação à chamada autonomia de partidos como regra constitucional. Tinha uma série de regras que deveriam obedecer à lei.

A Assembléia Constituinte elegeu-se em 1986, e estabeleceu, após, uma nova legislação em 1988 para as eleições municipais, como também retoma em 1988 a candidatura nata, num primeiro momento, para as eleições municipais de 1988. A Lei nº 7.664, de 1988, assegurou que:

“Art.16. (...)

§ 1º Os atuais vereadores serão considerados candidatos natos dos partidos políticos a que pertencerem na data das respectivas convenções.”

O que se passava naquele momento de junho de 1988? A elaboração da Constituição. Havia uma enorme ebulação partidária. Planejava-se assegurar aos parlamentares e aos vereadores de então que viessem a trocar de partido, tendo em vista as eleições, a possibilidade de eles serem candidatos

natos nos partidos em que se filiassem à data das respectivas convenções.

Posteriormente, já em 1993, a Lei nº 8.713 foi examinada e discutida na ADI nº 1.063, em que se assegurou aos deputados – somente aos deputados federais, já que regulamentava eleição federal – federais, estaduais ou distritais o registro da candidatura nata. Vejam:

“(...) salvo deliberação em contrário do órgão de direção nacional do partido”.

Havia uma janela para os partidos políticos. Inverteu-se a espécie do *quorum*: enquanto um deputado até então tinha de disputar a convenção para integrar a lista do partido – no caso, ele já a integrava naturalmente –, ele poderia ser vetado pela direção do partido.

O Supremo suspendeu a eficácia da expressão “órgão de direção nacional do partido”, por entender que seria entrar na administração do funcionamento e organização interna dos partidos. E o fez bem, no sentido jurídico, evidentemente, e no sentido político, porque o órgão nacional do partido não tinha nada a ver com as convenções estaduais que poderiam decidir sobre a escolha dos candidatos a deputado estadual. Deveria ser, isso sim, o órgão estadual do partido. Supriu para deixar que os estatutos o fizessem.

Logo a seguir, então, vieram as eleições municipais de 1992, regidas por lei específica, a Lei nº 8.214, de julho de 1991, que não disciplinou a candidatura nata.

Veio, então, a Lei nº 9.504, de 1997. Esta lei tem uma característica muito mais radical do que as leis anteriores. Diz a lei:

“Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador” – aí estava na tradição estabelecida até então – “e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso,” – o que significava que a pretensão do § 1º do art. 8º era não só assegurar a candidatura nata aos detentores dos cargos de deputado federal, estadual e

vereador, como também aos suplentes que tivessem exercido, pelo afastamento dos deputados e dos vereadores estaduais e federais, no exercício do mandato, assumindo o suplente; ele entraria neste último grupo – “é assegurado o registro da candidatura para o mesmo cargo pelo partido em que estejam filiados”.

Ora, Sr. Presidente, a compreensão que se tem dessa figura da candidatura nata numa atual situação democrática e também a justificativa da candidatura nata posterior à queda do regime militar – transição do regime militar e seu desaparecimento – estão exatamente no que foi explicitado pelo ministro relator e pela Ministra Ellen Gracie: diz respeito ao conflito entre o parlamentar e a direção do partido.

Isso tem uma origem clássica que até hoje não foi solucionada e dificilmente o será em curto prazo. Remonta a 1932, com o Código Eleitoral de Assis Brasil, quando se instituiu no Brasil um sistema proporcional de lista aberta e voto uninominal.

Daquele momento, a partir de 1932, com as correções posteriores, até chegar ao atual Código Eleitoral brasileiro, de 1965, temos o mencionado sistema eleitoral, com a forma de calcular a vitória do parlamentar ou do partido político nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, assembléias legislativas e câmaras dos vereadores, utilizando-se de um critério que induz ao conflito interno dos partidos. Todos sabemos que se tem de achar, primeiro, o quociente eleitoral: divide-se o número de eleitores que compareceram à eleição pelo número de vagas – temos o quociente eleitoral. Depois, divide-se o número de votos que o partido teve naquelas eleições pelo quociente eleitoral, obtendo-se o número de vagas conquistadas pelo partido. Se o partido conquistou dez vagas, estarão eleitos os dez mais votados.

Ora, para que um partido consiga o maior número de vagas, qual é a técnica desenvolvida pelos partidos de há muito? Já que o eleitor, pelo nosso sistema, não vota na lista partidária, mas, sim, na chamada lista aberta, vota no candidato, os partidos desenvolveram a técnica de trazer para sua lista partidária um grupo de candidatos que individualmente produzissem votos.

Há alguns anos, ainda como quadro partidário, fiz um levantamento no Rio Grande do Sul e demonstrei claramente que os partidos tinham uma linha de opção e a necessidade de ter, na lista dos seus candidatos para as eleições proporcionais, os representantes de categorias profissionais, a fim de fazer com que as categorias organizadas no estado pudessem votar num candidato que viesse a representar os interesses dessas categorias profissionais.

Daí por que, no Rio Grande, encontravam-se candidatos da Polícia Militar e da Brigada Militar gaúcha, tendo em vista a capilaridade da Brigada Militar e pelo fato de ela existir em todo o estado. Havia candidatos que representavam os policiais civis, os professores públicos, os atores, todos eles eram procurados pelos partidos, que sabiam ter aquelas categorias interesses no estado e normalmente interesses de benefícios e privilégios em relação à legislação estadual e federal.

Os partidos buscavam esses personagens, porque precisavam somar os votos que eles carreariam ao partido para a formação do quociente partidário.

Isso também se passou, não só com os candidatos de categorias profissionais como também com aqueles candidatos denominados candidatos de aparelho: candidatos que tinham determinado tipo de contato com a população.

Lembro-me de que a década de 70 foi o auge dos candidatos oriundos da crônica esportiva. Todos os partidos buscavam esses candidatos, porque eles eram conhecidos pela população e, considerando a sua atividade específica, consequentemente, tinham a capacidade individual de produzir votos para o partido. O esporte, o futebol principalmente, era a grande atração. Isso evoluiu.

Dos cronistas esportivos passou-se aos donos de programas assistencialistas, aos donos de programas partidários de segurança pública, etc.

Na década de 70, os partidos políticos descobriram candidatos que se tornaram tão importantes que hoje têm partidos políticos: os pastores evangélicos, pois eles tinham uma organização capilarizada que podia produzir votos.

Hoje, essa situação evoluiu de tal forma que os pastores evangélicos dispõem, inclusive, de um partido político: o Partido Liberal.

Tudo isso decorreu da necessidade, no sistema eleitoral, impondo às direções nacionais e estaduais, de os partidos buscarem candidatos que tivessem esse condão. Além do mais, tiveram candidatos regionais, que eram os candidatos escolhidos devido a distritalização informal do voto e os que eram candidatos orçamentários, para conseguir investimentos federais ou estaduais nas respectivas regiões de origem.

Feita a eleição, com esses personagens agregados aos partidos, havia um resultado final no que se refere ao quociente eleitoral. O partido elegeu dez candidatos. Quais foram os eleitos? Os dez mais votados, o que induz a um problema gravíssimo, qual seja: a disputa eleitoral, pelo sistema eleitoral brasileiro, não é de um candidato de um partido com o candidato de outro partido; a luta é interna, entre os candidatos do partido. Isto leva a quê? Leva a conflitos entre o candidato, com uma capacidade de voto própria, e outro, também com essa mesma capacidade, e a direção do partido, que não consegue controlar esses candidatos.

Por isso, surgiu a candidatura nata. Ela é a forma de impor a autonomia e a liberdade de decisão do próprio candidato à organização partidária, ao que se referia o Ministro Diniz de Andrada, à época.

Esse candidato se descolava do partido, por ter condições absolutamente autônomas como dono dos votos, e os outros partidos namoravam esse candidato, que, eleito, ao mudar de partido, levaria consigo os votos obtidos. Falo com experiência, pois sou produto disso.

Em 1986, a primeira vez que me elegi, foi exatamente porque, no Rio Grande do Sul, o presidente do partido, à época, senador Pedro Simon, havia escolhido dois candidatos autônomos: Antônio Brito e Mendes Ribeiro.

Um vinha da crônica jornalística, quando do falecimento do Presidente Tancredo Neves, e o outro, um candidato, com grande programa de televisão no Rio Grande do Sul, possibilitando votos.

Emendado nesse conjunto de circunstâncias, acabei eleito.

A candidatura nata, portanto, é subproduto de um sistema eleitoral absolutamente distorcido, em razão do voto uninominal, que inviabiliza

por completo qualquer tipo de formação de estrutura partidária, cujo núcleo tenha um determinado princípio, uma ideologia. Inclusive, os partidos de esquerda que começaram a crescer, mas perderam também essa nitidez inicial que tinham, pois sentiram que a disputa eleitoral passa pela individualidade dos candidatos e não pela presidência dos partidos.

No sistema de 1988, o § 1º do art. 17 da Constituição, quando assegura a autonomia dos partidos, tenta fortalecer, de forma muito clara, a possibilidade de uma decisão constante dos partidos.

Observem que não há possibilidade alguma, segundo o sistema eleitoral brasileiro, de apesar um membro do partido que destoe da direção nacional ou das decisões do partido, porque ele é dono dos votos. Esse sistema todo confuso, decorrente de uma situação histórica de 32, resulta na inconsistência do partido.

Por isso, a Constituição de 1988, no espaço que lhe restava e pela possibilidade que tinha no contexto político de então, produziu uma norma, assegurando a autonomia dos partidos. E, ao assegurar esta autonomia, viabiliza a estes, progressivamente, buscar a sua consistência ideológica e programática.

A norma do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504 é ainda um subproduto radicalizado das situações anteriores porque assegura a candidatura nata.

Lembro o Ministro Sepúlveda Pertence da dificuldade que tivemos em discutir, longamente, no Tribunal Superior Eleitoral, a conciliação dessa candidatura nata dos candidatos natos com a regra que assegura 30% a 70% de candidaturas de sexo distinto: a chamada quota para as mulheres.

Uma enorme confusão se armou no momento em que a lei exigiu 30% para as mulheres, e havia dez candidatos natos. Como se conciliou? Tivemos de fazer uma longa análise matemática para encontrarmos uma forma de conciliar a regra.

A meu ver, tem toda razão o eminente ministro relator. Se for verdade que a candidatura nata, antes de 88, não tinha objeções constitucionais – e é verdadeiro, pois lá não tinha a regra constitucional de autonomia dos partidos; hoje nós a temos –, importa dizer aqui que o membro do partido poderá ser candidato mesmo que tenha traído o partido.

Explico: ele se apresenta pela legenda do partido, disputa no estado pela legenda do partido mesmo que tenha traído o partido em todas as decisões nacionais ou estaduais que o partido tenha tomado, o que implica cortar a possibilidade de uma fidelidade partidária exigida pela Constituição, quando ela estabelece que os estatutos dos partidos deverão ter normas de fidelidade e disciplina partidária.

Para encerrar, menciono um exemplo histórico: determinado deputado da Arena do Paraná, mas que rompeu com esse partido, era odiado nas disputas com o antigo MDB daquele mesmo estado. O que fez? Tentou filiar-se ao MDB na capital. Não conseguindo, porque o então governador, José Richa, e também, hoje, o Ministro Eucydes Scalco opunham-se a isso, esse cidadão foi ao interior do Paraná, num pequeníssimo município, filiou-se ao partido e ficou quieto.

No dia da convenção desse partido, ele apareceu e disse: ‘sou filiado, sou deputado federal, e a lei determina que os deputados federais são candidatos natos’. Ele filiou-se uma semana ou quinze dias antes naquele município. Acabou como candidato e se elegeu contra toda a possibilidade de gestão, porque tinha voto próprio.

Isso mostra a completa dissonância entre esta regra com a Carta de 1988 e a tentativa da obtenção de partidos que tenham essa configuração.

Por essas razões, acompanho o eminentíssimo ministro relator.

Voto

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: Senhor Presidente, não existe nenhum campo do Direito no qual se exija mais lealdade ao princípio da igualdade do que o do Direito Eleitoral.

Se houve um determinado momento em que essa discricionariedade foi possível, hoje não se justifica mais. Portanto, quando ocorre uma convenção de um partido para a escolha de um candidato, é inexplicável sentarem-se à mesa diretora da convenção cinco, seis ou dez parlamentares que já tenham as suas candidaturas natas. Isso não se

compatibiliza mais com o princípio instituído pela Constituição, segundo o qual todos são iguais. Dentro do Direito Eleitoral, esse princípio, mais do que em outra parte, deve prevalecer.

Por conseguinte, entendo também haver violação ao princípio isonômico.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM: Ministro Maurício, lembro a V. Exa., apenas para reforçar o seu argumento, que temos hoje, no Brasil, determinadas câmaras de vereadores com vinte e um vereadores, eventualmente sujeitas a serem reduzidas a nove.

Admitamos que uma Câmara de Vereadores com vinte e um integrantes seja reduzida para nove nas próximas eleições. O partido político poderá mandar quinze. Se esse partido tiver dezoito vereadores, como será resolvido o problema? Serão todos eles considerados natos? Será necessário aumentar o número de vagas?

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: E nem se diga, então, com relação ao argumento encampado pelo Ministro-Relator e preconizado no art. 17 da Constituição Federal, da violação à independência e à autonomia dos partidos.

Por ambos fundamentos, a meu ver, o dispositivo deve ser suspenso. Acompanho o voto do eminentíssimo ministro relator, acrescentando também, como fizeram a Ministra Ellen Gracie e o Ministro Nelson Jobim, violação ao princípio da igualdade. Suspendo o § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/67.

Voto

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A **postulação** ora deduzida pelo eminentíssimo procurador-geral da República **impõe que se façam algumas considerações** em torno do tema pertinente às **funções**, ao **significado** e à **natureza** da participação das **agremiações partidárias** no processo de poder.

A **Constituição Federal**, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes

às instituições partidárias, **consagrou**, em seu texto, **o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos**, definindo princípios, que, **revestidos** de estatura jurídica incontrastável, **fixam** diretrizes normativas e **instituem** vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias, **consoante proclamou**, em decisões plenárias, o Supremo Tribunal Federal, **quando** do julgamento da **ADI nº 1.063/DF**, rel. Min. Celso de Mello (*RTJ* 178/22-24) e da **ADI nº 1.407/DF**, rel. Min. Celso de Mello (*RTJ* 176/578-580).

A **normação constitucional dos partidos políticos**, desse modo, **tem por objetivo** regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, **na medida em que pertence** às agremiações partidárias – **e somente a estas** – o **monopólio** das candidaturas aos cargos eletivos.

As agremiações partidárias, **como corpos intermediários que são**, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.

Os partidos políticos constituem, pois, **instrumentos** de ação democrática, **destinados** a assegurar a autenticidade do sistema representativo. **Formam-se** em decorrência do exercício concreto da liberdade de associação consagrada no texto constitucional.

A **essencialidade** dos partidos políticos, no estado de direito, **tanto** mais se acentua **quando** se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo **na concretização** do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais **no processo de legitimação** do poder estatal, na exata medida em que o povo – fonte **de que emana** a soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do estado.

O **legislador constituinte** brasileiro, por isso mesmo – **pretendendo** assegurar a participação efetiva dos partidos políticos no processo de poder – **conferiu-lhes um grau de autonomia** que propiciou, **a tais entes**,

especial prerrogativa jurídica consistente **no prevalecimento de sua própria vontade** em tema de definição de sua estrutura organizacional e de seu interno funcionamento.

O postulado constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do estado sobre os partidos políticos – **criou**, em favor desses corpos intermediários, **sempre que se tratar** da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, **uma área de reserva estatutária** absolutamente indevassável pela ação normativa do poder público, **a este plenamente oponível** toda vez que se esboçar, **nesse específico domínio**, qualquer ensaio **de ingerência legislativa** do aparelho estatal, como o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal **teve o ensejo de acentuar** no julgamento da **ADI nº 1.063/DF**, rel. Min. Celso De Mello (*RTJ* 178/22-24) **e de reiterar** no exame da **ADI nº 1.407/DF**, rel. Min. Celso De Mello (*RTJ* 176/578-580).

A **supremacia** do postulado da autonomia partidária, em consequência, **inibe o legislador comum** de prescrever normas **que impliquem transgressão**, pelo estado, dessa **específica** área que foi posta, **expressamente**, pela própria Constituição da República, **sob reserva estatutária**.

Isso significa que o postulado da autonomia partidária **incide** sobre domínio constitucionalmente delimitado, **que pré-exclui** – por efeito de expressa cláusula constitucional inscrita no art. 17, § 1º, da Carta Política –, qualquer possibilidade de intervenção legislativa **em tudo o que disser respeito** à estruturação, à organização **e ao funcionamento das agremiações partidárias**.

O postulado da autonomia partidária teve os seus limites de incidência definidos, **com extrema precisão**, por José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 386, item n. 9, 10. ed., 1995, Malheiros), **cujo magistério doutrinário** – após observar **que muito pouco tem a lei a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos políticos** – salienta que estes “(...) podem estabelecer os órgãos internos que lhes aprouverem. **Podem** estabelecer as regras que quiserem sobre seu funcionamento. **Podem escolher o**

sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância. **Podem** estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância. **Podem** disciplinar do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes. **Podem** determinar o tempo que julgarem mais apropriado para a duração do mandato de seus dirigentes”, **pois a autonomia partidária** “é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática” (grifei).

O princípio da autonomia partidária, **em consequência – considerada** a estrita delimitação temática de sua abrangência conceitual –, revela-se **oponível** ao Congresso Nacional, quando este pretender, **indevidamente**, como no caso, impor, ao partido político, **determinado sistema de escolha** de seus próprios candidatos.

Não se pode deixar de ter presente que o princípio da autonomia partidária – **cuja matriz** repousa no art. 17, § 1º, da Constituição – **reflete**, no plano da evolução de nosso sistema constitucional, **como já destacado**, uma especial prerrogativa político-jurídica assegurada às agremiações partidárias, **em ordem a conferir-lhes**, naquilo que exclusivamente disser respeito à sua organização, estruturação e funcionamento, **um espaço de livre e autônoma deliberação**.

A **norma** inscrita no § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504/97, **ao dispor sobre as candidaturas natas** no âmbito dos partidos, **sequer permitindo** que as agremiações partidárias, **por autônoma deliberação**, recusem essa **imposição** ditada pelo Congresso Nacional, **tem sido censurada** pela doutrina, que, **ao analisar** o preceito legal em questão, **já asseverou**, como **enfatiza** Joel José Cândido (*Direito Eleitoral Brasileiro*, p. 384, 7. ed., 1998, Edipro):

“O § 1º trata das candidaturas natas. Novamente, volta o legislador ao art. 8º, § 1º, da Lei nº 8.713/93, estendendo o privilégio aos vereadores, inclusive. Senadores estão fora dessa vantagem, tendo que disputar a convenção. Antes, a direção nacional do partido podia vetar o candidato nato. Nesta ‘Lei das

Eleições', isso não é possível e o uso, ou não, do privilégio, é exclusivo dos candidatos, destinatários da norma.

A **figura dos candidatos ‘natos’** ou ‘biônicos’ não nos é simpática. **Enfraquece as convenções**, que são o órgão democrático de deliberação partidária. A **nossa sentir**, é um **mau uso** das prerrogativas inerentes à autonomia de organização e funcionamento dos partidos políticos, **asseguradas** no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, pelo legislador, **após** a edição da nova Carta Constitucional de 1988. **Limita** o direito dos demais filiados. **Quebra**, por evidente discriminação, o princípio da igualdade partidária. **Dificulta** a oxigenação das bancadas, **o expurgo** do mau parlamentar, **assim como a admissão e ascensão** de eventual candidato com boa proposta e com possibilidade de efetivo sucesso nas urnas." (Grifei.)

Tenho para mim, consideradas as razões expostas, **que se reveste** de relevo jurídico a pretensão deduzida pelo eminente procurador-geral da República, autor da presente ação direta, **quando sustenta** que a norma inscrita **no § 1º** do art. 8º da Lei nº 9.504/97 **transgride** o postulado constitucional da autonomia partidária, **assim fundamentando**, no ponto, a sua postulação:

"(...) **o instituto da candidatura nata não se coaduna com o princípio constitucional da autonomia partidária.** A legislação infraconstitucional, **ao impor** aos partidos políticos o privilégio – como visto, injustificado – de candidatura dos atuais parlamentares, **malfere a garantia** assegurada aos partidos **de livre escolha** de seus candidatos, **contrastando** com a norma inserta no art. 17 da *Lex Legum*.

Impende frisar, ainda, que o indigitado dispositivo legal, por vezes, cria situação insustentável dentro da democracia que necessariamente trespassa a organização partidária, na medida em que impõe candidatura, **ainda** que a legenda opte por não promovê-la.

Cabe aos partidos escolher, **livremente**, seus candidatos, **por meio de convenções**, razão pela qual **não se admite** que a norma infraconstitucional crie situações imutáveis de candidatura, **vale dizer, contra a vontade soberana** do partido político.” (Grifei.)

Disso **parece** resultar que a interferência normativa do Congresso Nacional, **na esfera** de autonomia partidária, **impondo**, em regra legal, ao partido político, **a obrigação de aceitar**, por decisão do legislador ordinário, as candidaturas parlamentares **natas, traduziria ofensa** ao princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição da República, **justificando-se**, em consequência, o **acolhimento** da postulação cautelar deduzida pelo eminentíssimo chefe do Ministério Público da União.

Com estas considerações, **acompanho** o voto do eminentíssimo relator.
É o meu voto.

Voto (Medida Liminar)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, já me pronunciei no Tribunal sobre alguns tópicos da lei das eleições gerais de 1994 – a Lei nº 8.713/93 – que não se repetem ou diferenciam dos sugeridos pela questão relativa ao art. 8º, § 1º, da Lei nº 9.504, de 1997, ora submetida ao Tribunal. E sinto-me obrigado a breves considerações sobre essa manifestação anterior e sua compatibilidade com a que agora farei.

Naquele quadro da Lei nº 8.713, de 1993, a certa altura de meu voto, depois de refutar o argumento de que, com a candidatura nata, se teria ampliado o termo do prazo de filiação partidária dos mandatários por ela beneficiados, enfrentei, assim, o argumento, daí extraído, da ofensa à isonomia (voto na ADIn MC nº 1.083, 18.5.94, Celso):

“7. Reduzida, porém, a situação de vantagem à candidatura nata tal como entendo a lei, deixo explícito que não creio plausível a alegação de que ela fira a isonomia, seja com relação ao cidadão

comum, despido de qualquer mandato eletivo, seja com relação aos senadores ou outros mandatários quaisquer.

8. No que toca aos cidadãos comuns, é óbvio, há opiniões favoráveis e opiniões contrárias à candidatura nata. Mas, a concessão de direito a ela ao titular atual de mandato eletivo funda-se num critério objetivo de diferenciação, um desempenho eleitoral passado, obtido pelo cidadão, a quem se assegura esse direito de voltar a concorrer, independentemente dos azares da disputa intrapartidária, ao mesmo cargo para o qual fora anteriormente eleito.

9. E por que, nem com relação aos senadores há ofensa à isonomia (esse era o problema que se punha naquela ação direta, porque assegurada a candidatura aos deputados federais e estaduais, mas não aos senadores)? Porque, com relação aos senadores o deferimento dessa situação de vantagem, dessa prerrogativa, esbarraria numa impossibilidade, ou, pelo menos, na violação, aí, sim, clara –, das prerrogativas do partido político. Basta recordar a solução do sistema constitucional anterior: a figura das sublegendas: aí, sim, foi possível assegurar também ao senador a candidatura nata à reeleição, sem subtrair, porém, ao partido político a possibilidade de registrar, simultaneamente, outro candidato de sua própria escolha.

10. O mesmo empecilho não ocorre ou muito dificilmente sucederá, com relação aos candidatos a deputado: daí a preocupação da mesma Lei nº 8.713, no art. 8º, § 2º – antevendo o que provavelmente possa ocorrer num partido hegemonicó, que tenha grande número de candidatos natos – de permitir-lhe ultrapassar o limite de candidatos às eleições proporcionais, a fim de dar abrigo aos atuais mandatários, sem prejuízo do número dos escolhidos pela convenção. Em síntese, as candidaturas natas a deputado não afetam, ou só em situações limites afetariam, prerrogativa do partido de apresentar candidatos da sua escolha, o que evidentemente não sucede na eleição para senador, pelo sistema majoritário, desde que abolido o instituto da sublegenda.”

Em relação a essa Lei nº 8.713, de 1993, a atual Lei das Eleições traz duas novidades relevantes no ponto das candidaturas natas. Primeira: a supressão do acréscimo de vagas, na nominata dos candidatos de cada partido, correspondente ao número dos candidatos natos que tivesse ele de absorver. Segunda: a supressão do poder de veto do partido à candidatura nata.

Ao primeiro tópico, o do aumento das vagas na chapa partidária, correspondente ao número de candidatos natos a incluir na lista partidária, no TSE, ao votar no Recurso Especial nº 12.242, relator o eminentíssimo Ministro Diniz de Andrade (há pouco recordado pelo eminentíssimo ministro relator), acentuei que via um grave óbice à constitucionalidade da lei no princípio fundamental do sistema eleitoral – o da igualdade entre os partidos –, na medida em que, ao fato resultante do seu desempenho no pleito passado, de possuir o partido mais candidatos natos –, ou, ainda, de ter conseguido cooptar mandatários eleitos por outros partidos para disputar por sua legenda – corresponder um acréscimo, a meu ver, desarrazoadamente ao total da sua chapa de candidatos em relação à das agremiações concorrentes.

Esse acréscimo do número de vagas na chapa foi suprimido na lei atual. Mas, se com isso se resolveu o problema constitucional da isonomia entre os partidos, por mim enfatizado no Tribunal Superior Eleitoral, de outro, reforçou-se de certo modo o argumento da isonomia em relação aos pré-candidatos daquele mesmo partido, cuja possibilidade de obter-lhe a legenda diminuiria na razão direta do número de candidatos natos impostos à convenção.

Mas não creio necessário rever esse problema neste momento, pois a segunda alteração – eliminação do poder de veto do partido em relação àqueles que, em princípio, estariam qualificados à candidatura nata – afeta, a meu ver, como os eminentes colegas já o ressaltaram, outro parâmetro constitucional eminentíssimo: o da autonomia dos partidos políticos para definir a sua organização e o seu funcionamento. Essa autonomia partidária é um marco diferencial importante da Constituição de 1988, como tive a oportunidade de ressaltar no caso rumoroso e polêmico, ainda recente, acerca da chamada “verticalização” das coligações (voto nas ADIns nºs 2.626 e 2.628, 18.4.2002, Ellen, Inf.-STF nº 214).

Cada vez mais estou convencido de que não cabe à lei impor um modelo unitário de organização e de processo deliberativo a todos os

partidos. Somada essa autonomia dos partidos ao princípio constitucional do pluralismo partidário – que é ínsito à liberdade de criação dos partidos políticos – creio que a Constituição impõe a abertura do sistema a tipos diversos de agremiações partidárias. Assim, por exemplo, se se considera a hipótese de um partido de massa, que assegura aos seus filiados a intensa participação nos seus processos deliberativos, de modo particular na escolha de seus candidatos – é evidente a constrição que a existência de candidatos natos lhe impõe à autonomia de organização, que, talvez, fosse menos relevante com relação aos tradicionais partidos de quadros, montados em torno do poder de comando do caucus de cada uma das suas esferas.

Por isso mesmo, na decisão da referida ADIn nº 1.063, relatada pelo eminentíssimo Ministro Celso de Mello, em princípio, entendeu-se inconstitucional a determinação, pela lei, do órgão partidário qualificado ao exercício do poder de veto ao candidato nato.

Penso que, com muito mais razão, afeta a autonomia dos estados a lei vigente ao negar-se às próprias convenções – por definição, o órgão máximo da estrutura partidária – esse poder de recusar-se ao lançamento de uma candidatura, porque seja o pré-candidato, um mandatário no passado pela mesma legenda ou, quiçá, por outra, de que tenha migrado por um oportunismo qualquer. Tanto mais quanto, no sistema vigente, é mínimo o controle dos partidos sobre a filiação nos seus quadros. E a candidatura nata tem, como sujeito passivo do direito do mandatário, não o partido pela legenda tenha ele sido eleito, mas o partido a que esteja filiado, no momento da convenção.

É evidente a restrição assim imposta, por lei, à autonomia partidária que a Constituição garante.

O Ministro Nelson Jobim recordou o histórico da criação da candidatura nata e as razões, naquele momento, ponderáveis, que a inspiraram. A candidatura nata tem, sim, outro propósito a que não se pode negar relevo: o de forrar o candidato, anteriormente eleito, mandatário, do que chamei, na ADIn nº 1.063, “dos azares das disputas intrapartidárias”. Mas, no caso – não me comprometo com o tema –, a solução compatível com o estatuto constitucional não estará na imposição legal, mas na garantia mesma da autonomia partidária, para que, eventualmente – se esse for o tipo de

partido que aos seus fundadores e aos seus filiados interessar – seja o estatuto de cada partido o instrumento para definir se nele se assegura ou não aos mandatários eleitos no passado a candidatura à reeleição, segurança essa, repito, que poderá ser mais adequada aos partidos de quadro, aos partidos de confederação de lideranças regionais, e menos adequado aos partidos de massa, em que se queira a deliberação das bases, à véspera de cada processo pré-eleitoral.

Com essas considerações, desenvolvidas para mostrar não haver incoerência entre os votos proferidos a propósito da lei de 1993 e o que agora pronuncio, acompanho o eminente ministro relator e defiro a medida cautelar: é o meu voto.

Voto

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES: Senhor Presidente, também defiro a medida cautelar, levando em consideração, principalmente, o princípio vigente na Constituição atual: o da autonomia dos partidos. Não me parece, pelo menos neste exame, que essa norma relativa às candidaturas natas viole o princípio da isonomia, tendo em vista a diferença de situações que existe entre aqueles que já demonstraram capacidade eleitoral e os outros em que, muitas vezes, isso não ocorre. Assim, acompanho o eminente ministro relator.

Tribunal Pleno

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530
(Medida Liminar)

Voto

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (presidente): Acompanho o eminente ministro relator quanto à alegada ofensa ao princípio da isonomia, tendo em vista, como acaba de enfatizar o eminente Ministro Moreira Alves, e também S. Exa., que a lei trata desigualmente situações desiguais,

a saber, a de filiados que já vêm exercendo mandato, não raro por várias vezes sucessivas, e aqueles que pretendem apresentar-se, pela primeira vez, ao eleitorado.

Oponho-me ao voto de S. Exa., entretanto, quanto ao mais, por entender que o dispositivo impugnado contém uma proposta de equilíbrio entre o princípio da autonomia dos partidos políticos e o direito do filiado exercente de mandato eletivo.

Não pode, com efeito, ficar ao desamparo de toda proteção e ao sabor das idiossincrasias de novos dirigentes partidários quem, abandonando a vida profissional – sempre me preocupei muito com esse aspecto – se entrega à militância partidária, muitas vezes por décadas a fio, no exercício de mandatos parlamentares, agora, até mesmo, despojados do direito à aposentadoria, que os “catões” do momento entenderam ser vantagem indevida. Na verdade, são comuns os casos de parlamentares que, após doze, dezenove, vinte e até mais anos de exercício de mandatos seguidos, se vêem na eventualidade de abandonar a vida partidária por efeito de manobras de companheiros de agremiação e, ao mesmo tempo, sem condições de retomar a atividade profissional abandonada, porquanto tecnicamente defasados e inteiramente afastados da antiga clientela, só lhes restando correr atrás de empregos, nas casas legislativas e em órgãos da Administração, para proverem o sustento próprio e da família.

Como disse, não contam, sequer, com os proventos da aposentadoria, direito que proteje os parlamentares na maior parte dos países do mundo ocidental e que o parlamento brasileiro, quem sabe sob a batuta da mídia, houve por bem suprimir, deixando quem passa uma, duas décadas, afastado de suas atividades e, de repente, retorna à vida dos comuns dos mortais, sem esse justo meio de subsistência.

Por isso, a meu ver, quem vem exercendo o mandato de deputado federal ou estadual – não sei se também de vereador, visto não ser este obrigado a afastar-se de seu domicílio e de suas atividades —, ao comparecer a uma convenção partidária o faz em condições completamente diversa daquela ostentada pelo filiado iniciante. Todos nós conhecemos casos de parlamentares que já estão há mais de trinta anos no exercício de mandato,

com vasta folha de serviço prestado ao partido e que, nem por isso, estarão a cobro de terem sua carreira interrompida por questões momentâneas, ao sabor dos efeitos de circunstâncias conjunturais.

Para coibir casos de infidelidade partidária – questão que parece haver preocupado o eminente relator – o partido conta, ou deve contar, com recursos de natureza regimental, podendo chegar, como se sabe, até à expulsão do seu membro. Tem acontecido entre nós.

Quanto ao eventual excesso de candidaturas natas, lembro apenas que tal dificilmente pode ocorrer, dado que o número de vagas para candidaturas é sempre bem superior ao número de vagas a preencher nas assembléias. Jamais haverá aquele problema, salientado pelo em. Ministro Sepúlveda Pertence, de ser necessário somar-se ao número de candidaturas, por partido, as candidaturas natas.

No caso apontado, é claro que o legislador exagerou em precauções.

Pelas razões expostas, dissentindo do eminente ministro relator, indefiro a medida cautelar.

Decisão: O Tribunal, por maioria, deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia do § 1º do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, vencido o Senhor Ministro Ilmar Galvão, vice-presidente no exercício da Presidência. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio, presidente. Plenário, 24.4.2002.

DECRETO N° 5.296, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2004

Regulamenta as leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nas leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000,

Decreta:

(...)

Capítulo IV Da Implementação da Acessibilidade Arquitetônica e Urbanística

(...)

Seção II Das Condições Específicas

(...)

Art. 21. Os balcões de atendimento e as bilheterias em edificação de uso público ou de uso coletivo devem dispor de, pelo menos, uma parte da superfície acessível para atendimento às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, conforme os padrões das normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

Parágrafo único. No caso do exercício do direito de voto, as urnas das seções eleitorais devem ser adequadas ao uso com autonomia pelas pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e estarem instaladas em local de votação plenamente acessível e com estacionamento próximo.

(...)

Art. 72. Este decreto entra em vigor na data da sua publicação.

Brasília, 2 de dezembro de 2004; 183^a da Independência e 116^a da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

José Dirceu de Oliveira e Silva

Publicado no *DOU* de 3.12.2004.

EMENDA CONSTITUCIONAL N° 52

Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O § 1º do art. 17 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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.

(...)" (NR).

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.

Brasília, em 8 de março de 2006.

Mesa da Câmara dos Deputados	Mesa do Senado Federal
Deputado Aldo Rebelo	Senador Renan Calheiros
Presidente	Presidente
Deputado José Thomaz Nono	Senador Tião Viana
1º vice-presidente	1º vice-presidente
Deputado Ciro Nogueira	Senador Antero Paes de Barros

2º Vice-Presidente	2º Vice-presidente
Deputado Inocêncio Oliveira	Senador Efraim Moraes
1º Secretário	1º Secretário
Deputado Nilton Capixaba	Senador João Alberto Souza
2º Secretário	2º Secretário
Deputado João Caldas	Senador Paulo Octávio
4º Secretário	3º Secretário
Senador Eduardo Siqueira Campos	
4º Secretário	

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 3.685-8

Procedente: Distrito Federal.

Relatora: Min. Ellen Gracie.

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Advogado: Roberto Antonio Busato.

Requerido: Congresso Nacional.

Intimado: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Intimado: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Intimado: Partido Da Frente Liberal (PFL).

Intimado: Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Intimado: Partido Popular Socialista (PPS).

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 2º da EC nº 52, de 8.3.2006. Aplicação imediata da nova regra sobre coligações partidárias eleitorais, introduzida no texto do art. 17, § 1º, da CF. Alegação de violação ao princípio da anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16) e às garantias individuais da segurança jurídica e do devido processo legal (CF, art. 5º, *caput*, e LIV). Limites materiais à atividade do legislador constituinte reformador. Arts. 60, § 4º, IV, e 5º, § 2º, da CF.

1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo.
2. A inovação trazida pela EC nº 52/2006 conferiu *status constitucional* à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de

qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal.

3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI nº 354, rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 12.2.93).

4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI nº 939, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 18.3.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e “a quem assiste o direito de receber, do estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral” (ADI nº 3.345, rel. Min. Celso de Mello).

5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

6. A modificação no texto do art. 16 pela EC nº 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral.

7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC nº 52/2006 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, resolver questão de ordem suscitada pela relatora no sentido de que não é o julgamento da ação de descumprimento de preceito fundamental prioritário em relação ao da ação direta de inconstitucionalidade, podendo ser iniciado o julgamento desta. Também, por unanimidade, rejeitar a preliminar de ausência de fundamentação do pedido suscitada pela Advocacia-Geral da União e admitir, como *amici curiae*, a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); o Partido da Frente Liberal (PFL); o Partido Democrático Trabalhista (PDT); e o Partido Popular Socialista (PPS); e inadmitir quanto ao Partido Social Liberal (PSL). E, por maioria de votos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal julgar procedente a ação para fixar que o § 1º do art. 17 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, não se aplica às eleições de 2006, remanescendo aplicável à tal eleição a redação original do mesmo artigo, vencidos os senhores ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, nessa parte, sendo que o Senhor Ministro Marco Aurélio entendeu prejudicada a ação, no que diz respeito à segunda parte do art. 2º da referida emenda quanto à expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”.

Brasília, 22 de março de 2006.

Ministra ELLEN GRACIE, relatora.

Relatório

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE: O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 2º da Emenda Constitucional 52, de 8.3.2006, que alterou a redação do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, para inserir em seu texto, no que diz respeito à disciplina relativa às coligações partidárias eleitorais, a regra da não-obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. O dispositivo impugnado determina a aplicação dos efeitos da referida emenda “às eleições que ocorrerão no ano de 2002” (fl. 15).

Aponta o requerente ofensa à regra da anualidade estabelecida no art. 16 da Constituição Federal: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Assevera que a emenda constitucional inclui-se no amplo conceito de lei previsto nessa norma constitucional, ou seja, lei é gênero, que abrange espécies como lei constitucional, lei complementar e lei ordinária.

Sustenta ainda que a infringência ao art. 16 da Constituição levada a efeito pelo dispositivo atacado traz consigo violência à garantia individual da segurança jurídica consagrada no art. 5º, *caput*, da Carta Magna. Esclarece que a regra da anualidade também deriva do princípio do Estado Democrático de Direito. Assim, por atingir cláusulas pétreas, intangíveis por força do art. 60, § 4º, da Lei Maior, o art. 2º da EC nº 52/2006 deve ser considerado inconstitucional.

Requer, dessa forma, cautelarmente, a suspensão da vigência da norma contestada e, no mérito, a sua declaração de inconstitucionalidade.

Após o ajuizamento da presente ação, a autora apresentou parecer da lavra do ilustre jurista Fábio Konder Comparato, no qual reitera os argumentos lançados na petição inicial (fls. 26-32).

Com base no art. 12 da Lei nº 9.868/99, vieram informações da Mesa do Congresso Nacional (fls. 34-38), em que alega não existir a inconstitucionalidade suscitada. Afirma que o art. 16 da Constituição, por se dirigir ao legislador ordinário, não prevalece contra a EC

nº 52/2006. Traz precedente desta Suprema Corte (RE nº 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence), no qual se afirmou a inoponibilidade do art. 16 da Carta Magna à aplicação imediata de lei complementar a que se refere o art. 14, § 9º, da Constituição. Considerado esse julgado, com muito mais razão, assevera, a anualidade não pode ser invocada em face de emenda à Constituição. Manifesta-se, portanto, o Congresso Nacional pela improcedência do pedido formulado.

O Advogado-Geral da União, em sua manifestação (fls. 40-72), afirma preliminarmente que, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.868/99, a presente ação deve ser indeferida, ante a ausência de razoável fundamentação quanto à suposta violação ao art. 5º, da Constituição.

Sobre o mérito, alega que o postulado da anualidade do art. 16 da Constituição não se aplica à EC nº 52/2006, pois esta trata de coligações partidárias, matéria que, por ser afeta ao direito partidário, não se confunde com o processo eleitoral. Prossegue sua exposição com o argumento de que, se foi possível ao Tribunal Superior Eleitoral, em março de 2002, estabelecer exegese sobre as alianças partidárias para as eleições daquele ano, sem que isso representasse ofensa à segurança jurídica, “muito mais legítima mostra-se a interpretação fixada pela Emenda Constitucional nº 52 e aplicação das alterações do art. 17, § 1º, da Lei Maior, às eleições de 2006”. Assevera, de outra parte, que a regra do art. 16 da Carta Magna não integra o rol das cláusulas pétreas, pois não decorre necessariamente do princípio democrático e da segurança jurídica. Esclarece que, mesmo tida a anualidade por princípio constitucional intangível, a EC nº 52/2006 com ela não conflita, ao contrário, “concorre justamente para a expansão do rol dos direitos e garantias individuais”. Tece, por fim, considerações sobre a verticalização das alianças partidárias, para, ao cabo, manifestar-se pela improcedência do pedido.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer (fls. 74-87) da lavra de seu procurador-geral, Doutor Antônio Fernando de Souza, alegou que a inobservância do que disposto no art. 16 abalaria a seriedade do processo eleitoral, pois comprometeria todas as decisões políticas subsequentes, que estariam sob constantes questionamentos acerca de

sua legitimidade intrínseca. Assevera que o art. 60, § 4º, II, ao incluir, no núcleo intangível da Constituição Federal, o voto direto, secreto, universal e periódico, está protegendo, na verdade, o próprio princípio democrático, de caráter evidentemente imutável.

Aduz, outrossim, que o art. 16 da Constituição explicita prevenção ao casuísmo, que deve se dar de uma maneira mais ampla, “precavendo-se o processo eleitoral de qualquer espécie de alteração extemporânea, em detrimento da segurança jurídica exigida pela necessária legitimação do pleito” (fl. 83). Conclui, assim, representar o dispositivo constitucional em análise mecanismo de limitação ao poder estatal, “a ser exercido, portanto, em parâmetros anteriormente estabelecidos, atendendo-se um lapso temporal específico, dentro do qual estará suspensa a eficácia de norma do processo eleitoral” (fl. 86). Opinando, dessa forma, pela procedência do pedido formulado, sintetizou o chefe do Ministério Público Federal sua posição em ementa que possui o seguinte teor (fl. 74):

“Ação direta de inconstitucionalidade. Rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99. Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, em que se assegura aos partidos políticos a plena autonomia para adotar o regime de suas coligações eleitorais. Previsão de imediata aplicação. Confronto com o espírito da Constituição. Procedimento como item integrante da evolução do sistema político. Legitimização das decisões políticas por intermédio do procedimento. Alterações dos códigos legais devem se pautar por regras previamente delineadas. Art. 16 da Lei Fundamental como expressão máxima desse discurso. Abalo do regime democrático em face do enfraquecimento jurídico das instituições. Conflito que se resolve em favor do preceito marcado pelo art. 16. Disposição que inova o processo eleitoral, rearrumando as formatações pelas quais se expressarão as tendências e os agentes participantes do pleito, que se avizinha. Segurança jurídica a ser prestigiada. Plausibilidade do pedido demonstrada. Patente risco de inflamação e dúvida social.

Parecer pela procedência do pedido.”

Na manhã de hoje, recebi peça da lavra do eminente Ministro Paulo Brossard de Souza Pinto, com considerações coerentes com a manifestação da Mesa do Senado Federal. Fiz distribuir cópias aos eminentes ministros.

É o relatório. Distribuam-se, com urgência, cópias aos senhores ministros.

Voto (Questão de Ordem)

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Senhor Presidente, antes de ingressarmos, propriamente, no exame do feito que V. Exa. apregou, eu gostaria de trazer ao conhecimento do Plenário que foi ajuizada em 16 de março deste ano a ADPF nº 89, da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que se endereça contra o art. 6º da Lei nº 9.504/97 (Código Eleitoral). Aponta como preceito fundamental descumprido o art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal, “que reconhece no povo a titularidade do poder”.

Declara que pretende “sustentar a constitucionalidade e a eficácia da norma contida na Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, em face de alegada prevalência da regra do art. 16 da Constituição Federal”. E requer, no mérito, “que se determine a todos os juízes e tribunais interpretação do *caput* do art. 6º da Lei Federal nº 9.504/97 no sentido de serem livres as coligações partidárias, haja vista, especialmente, a emenda à Constituição da República nº 52/2006”.

Há uma petição, de 20.3.2006, da própria requerente da ADPF nº 89, pedindo preferência de julgamento desta argüição sobre a ADI nº 3.685. Afirma que o pedido formulado na ADPF é a constitucionalidade da EC nº 52/2006, e que, se considerado “o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, resta evidente que o provimento desta ADPF é prejudicial à ADI nº 3.685-9/DF”.

Entendo que há evidentes dúvidas sobre o cabimento da ADPF, que somente apresenta argumentos sobre a constitucionalidade de ato normativo plenamente atacável por meio de ação direta de inconstitucionalidade. Além disso, o julgamento da ADI nº 3.685 implicará da declaração de **constitucionalidade** ou de **inconstitucionalidade** do art. 2º da EC

nº 52/2006, não havendo, portanto, o menor fundamento na alegação de precedência da ADPF sobre a ADI.

Houve, além disso, a apresentação do Ofício nº 1.785/2006, da Secretaria Nacional do Partido Social Liberal, de 20.3.2006. Requer o adiamento do julgamento da ADI nº 3.685, até que o Tribunal Superior Eleitoral se manifeste com relação ao pedido de reconsideração na Consulta nº 1.185/2005 e a nova consulta formulada (nº 1.215/2006), “evitando-se, assim, eventual existência de decisões conflitantes”. Busca convencer o TSE de que é possível a livre formação de coligações com base em interpretação pretendida do art. 7º, § 1º, da Lei nº 9.504/97.

Esse último documento é apenas um ofício com mero pedido de adiamento, e, portanto, não teço maiores considerações. Com relação ao pleito anterior, manifesto-me inteiramente contrária a qualquer adiamento porque não vejo razão alguma para entender que o julgamento da ADPF é prejudicial ao da presente ação direta de constitucionalidade. Assim resolvo, portanto, a questão de ordem ora suscitada.

Proposta

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Queria lembrar à relatora, antes de submeter a questão de ordem por ela já suscitada, que, em primeiro lugar, acabei de distribuir um curioso mandado de segurança ajuizado contra o presidente desta Corte e contra a Ministra Ellen Gracie em relação à inclusão em pauta da ADI em preterição da ADPF. Esse mandado de segurança foi distribuído para o Ministro Joaquim Barbosa.

Também estou recebendo, em Mesa, um requerimento formulado pelo procurador da Assembléia Legislativa, o qual submeto à Senhora Relatora, neste teor:

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro requer seja admitida como *amicus curiae* na ADI da OAB. Na eventualidade de não ser deferida a questão de ordem, requer que lhe seja concedida, na referida ADI da OAB, a palavra, pela ordem, para sustentar as suas razões.

Também consulto a Vossa Excelência sobre um outro requerimento para admissão de *amicus curiae* do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido do Momento Democrático Brasileiro, do Partido Popular Socialista e do Partido Democrático Trabalhista, formulado pelo Dr. Ademar Gonzaga.

Ouço Vossa Excelência, Ministra-Relatora, em relação aos requerimentos.

Votos (Proposta)

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Senhor Presidente, o Tribunal tem sido bastante generoso na admissão de *amicus curiae*. Neste caso, entendo que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro poderá participar.

Quanto aos demais partidos, nada tenho a opor.

Questão de Ordem

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Ministra Ellen Gracie, há sobre a Mesa um pedido do Partido Social Liberal para ser admitido como *amicus curiae*. Advirto Vossa Excelência de que o julgamento se iniciou às quatorze horas e dezoito minutos e o pedido foi protocolado às quatorze horas e trinta e três minutos.

Votos (Questão de Ordem)

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Senhora Presidente, o pedido entrou depois de iniciado o julgamento. Tenho cópia e verifiquei não haver pedido, propriamente, de sustentação oral; portanto o objetivo era apenas o de adiamento do julgamento, que já decidimos na questão anterior.

Por isso, indefiro o pedido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, admito que, realmente, seja uma amizade muito súbita, como destacado pelo

decano, mas penso estarmos em um estágio em que, embora tenha sido ressaltado pela relatora que não há pedido formulado, poderá ser viabilizada, ainda, a participação, inclusive da tribuna, sustentando o entendimento.

Normalmente tomo a participação de terceiro, no processo objetivo, como a encerrar uma exceção e interpreto a Lei nº 9.868/99 tal como ela está contida. A regra é a ausência da participação. A integração ao processo de terceiro, repito, consubstancia exceção.

Como relator, é essa a óptica que adoto: toda vez que a matéria vem a Plenário e o próprio relator se pronuncia a favor da admissibilidade, concordo com a admissibilidade. Ora, no caso – e cogito que o tema foi colocado já após o pregão do processo –, aceitamos a participação de terceiros. Por que, agora, diante desse pleito, ainda não iniciada a apreciação, em si, da matéria, vamos refutar a participação desse partido político? Não quero ser incongruente.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Na verdade, o requerimento, embora nominado como *amicus curiae*, pretende a litisconsorciação. Diz assim: A sua admissão, nos autos, como *amicus curiae*, dando-se vista da presente petição ao autor e aos demais processualmente interessados. Segundo, seja novamente intimada a douta Procuradoria-Geral Eleitoral a fim de se manifestar acerca do presente petitório.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: A dinâmica e a organicidade do Direito, principalmente do instrumental, ficam atropeladas.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Além disso, Ministro Marco Aurélio, salvo equívoco meu, quando autorizamos o ingresso dos *amici curiae*, exigimos que houvesse pedido expresso de sustentação oral para a divisão do tempo. Neste caso não há. A petição não traz esse pedido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não sei bem se houve divisão porque, nas sustentações, penso que observamos, em relação a cada qual dos advogados, quinze minutos.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): É o dobro. Como já havia dois, ficou quinze minutos para cada um.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: A esta altura, Senhor Presidente, teríamos, realmente, o prejuízo da organicidade do julgamento. Acompanho a relatora, indeferindo o pedido.

Voto

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Afasto, inicialmente, a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União, na qual alega ausência de fundamentação da pretensão deduzida na inicial. Afirma que a autora não cumpriu sua obrigação de explicitar de que forma a norma atacada estaria ofendendo os dispositivos constitucionais invocados. Embora sucinta a peça exordial, considero que a requerente cumpriu mais do que o mínimo necessário para bem expor a controvérsia por ela instaurada, pois, ao longo de seu arrazoado, buscou demonstrar de que maneira a inovação impugnada teria contrariado o princípio constitucional da segurança jurídica.

2. Em 8 de março de 2006, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 52, que, ao dar nova redação ao art. 17, § 1º, da Carta Magna, incorporou ao texto constitucional comando que assegura aos partidos políticos autonomia “para adotar (1) os critérios de escolha e (2) o regime de suas **coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal**”. O tema tratado na referida emenda é de natureza eminentemente eleitoral e era exclusivamente disciplinado, por força da competência prevista no art. 22, I, da Constituição, na legislação ordinária federal, mais especificamente no art. 6º da Lei nº 9.504, de 30.9.97 (Código Eleitoral), cujo *caput* enuncia:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-

se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.”

A exegese dessa norma infraconstitucional, principalmente no que se refere ao alcance da expressão “dentro da mesma circunscrição”, gerou dúvidas entre os partidos políticos, que foram afastadas após o resultado da Consulta nº 715, rel. Min. Garcia Vieira, formulada, em 10.8.2001, perante o Tribunal Superior Eleitoral. A interpretação prevalecente foi, então, sintetizada na Res. nº 21.002, de 26.2.2002, que possui o seguinte teor:

“Consulta. Coligações.

Os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador de estado ou do Distrito Federal, senador, deputado federal e deputado estadual ou distrital com outros partidos políticos que tenham, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.

Consulta respondida negativamente.”

Na honrosa qualidade de integrante daquela Corte Superior Eleitoral, participei da assentada ora comentada, na qual tecí as seguintes manifestações ao me filiar à tese majoritária:

“Basicamente, a divergência quanto à matéria de fundo se resume à interpretação a ser dada à cláusula contida no art. 6º da Lei nº 9.504/97 (...).

(...)

Conforme desenvolvido no voto de V. Exa., Sr. Presidente, quando houver eleições gerais (nacional e estaduais), como é o caso do próximo pleito, a circunscrição maior, necessariamente, abrange e engloba as circunscrições menores, acarretando a necessidade de coerência entre as coligações formadas num e outro dos planos.

Portanto, o âmbito de validade da restrição a que corresponde a cláusula – **dentro da mesma circunscrição** – deve ser entendido como o espaço maior, aquele em que se dá a eleição nacional. As coligações que neste patamar se formarem condicionam e orientam as que forem propostas para o âmbito dos estados-membros.

(...)

Mais ainda reforça esta minha convicção o fato de que, ao **cidadão-eleitor**, esta interpretação sinaliza no sentido da coerência partidária e no da consistência ideológica das agremiações e das alianças que se venham a formar, com inegável aperfeiçoamento do sistema político-partidário.” (Destaquei.)

Da apontada Consulta nº 715, surgiu o art. 4º, § 1º, da Instrução nº 55, também do TSE, que disciplinou a escolha e o registro dos candidatos para as eleições do ano de 2002. Esse dispositivo foi, então, impugnado perante o Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de constitucionalidade nºs 2.626 e 2.628, ambas de relatoria originária do eminente Ministro Sydney Sanches, as quais não foram conhecidas tendo em vista a natureza secundária, interpretativa e regulamentar da Instrução atacada. O acórdão, cuja redação a mim foi incumbida, possui os seguintes termos (*DJ* 5.3.2004):

“Ação direta de constitucionalidade. Parágrafo 1º do art. 4º da Instrução nº 55, aprovada pela Res. nº 20.993, de 26.2.2002, do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 6º da Lei nº 9.504/97. Eleições de 2002. Coligação partidária. Alegação de ofensa aos arts. 5º, II e LIV, 16, 17, § 1º, 22, I e 48, *caput*, da Constituição Federal. Ato normativo secundário. Violação indireta. Impossibilidade do controle abstrato de constitucionalidade.

Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada por parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações tal como previsto pela Lei nº 9.504/97 em seu art. 6º, o objeto da ação consiste,

inegavelmente, em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excedeu ou não os limites da norma que visava integrar, exigiria, necessariamente, o seu confronto com esta regra, e a Casa tem rechaçado as tentativas de submeter ao controle concentrado o de legalidade do poder regulamentar. Precedentes: ADI nº 2.243, rel. Min. Marco Aurélio, ADI nº 1.900, rel. Min. Moreira Alves, ADI nº 147, rel. Min. Carlos Madeira.

Por outro lado, nenhum dispositivo da Constituição Federal se ocupa diretamente de coligações partidárias ou estabelece o âmbito das circunscrições em que se disputam os pleitos eleitorais, exatamente, os dois pontos que levaram à interpretação pelo TSE. Sendo assim, não há como vislumbrar ofensa direta a qualquer dos dispositivos constitucionais invocados.

Ação direta não conhecida. Decisão por maioria.”

Após essa última decisão, as agremiações partidárias contrárias à formação das coligações eleitorais nos moldes então estabelecidos ainda tentaram, com algumas variações e já para as eleições gerais de outubro de 2006, duas novas investidas perante o Tribunal Superior Eleitoral, que também não lograram êxito em razão da ausência de qualquer modificação no ordenamento jurídico pátrio quanto ao tema ora tratado (Pet nº 1.591, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, julg. em 15.2.2005, e Consulta nº 1.185, rel. p/ a res. Min. Caputo Bastos, julg. em 3.3.2006).

Este é, portanto, um rápido esboço do cenário fático-normativo em que surge a Emenda Constitucional nº 52, promulgada em 8.3.2006, e que, pela atuação do legislador constituinte derivado, conferiu *status constitucional* à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal. Tal legislação tem sentido radicalmente oposto e incompatível com a nova orientação adotada, tudo conforme legítima interpretação da mais alta Corte Eleitoral do país. A inovação, enquanto vigente, tem o condão de provocar, a princípio, a perda da validade de qualquer restrição normativa à plena autonomia de uma coligação partidária surgida, por exemplo, no plano estadual ou distrital em face das que venham a se formar, em prol de outras candidaturas, no plano federal ou municipal.

3. Na presente ação direta de constitucionalidade, a Ordem dos Advogados do Brasil, pelo seu conselho federal, restringiu sua impugnação ao art. 2º da emenda em exame, que trata do momento em que as coligações partidárias eleitorais poderão ser constituídas em consonância com a nova redação do art. 17, § 1º, da Constituição. Assim dispõe o preceito impugnado:

“Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002.”

Em primeiro lugar, afasto, por evidente, qualquer leitura que cogite ter o referido comando a pretensão de alcançar, retroativamente, as eleições gerais realizadas no ano de 2002, para as quais imperou, conforme o retrospecto acima desenhado, a regra da obrigatoriedade da verticalização das coligações partidárias. É fácil de perceber que, se, por absurdo, tivesse sido esse o propósito da norma, nela estaria a forma verbal pretérita “eleições que **ocorreram** em 2002”, e não o termo “ocorrerão”, no futuro do presente.

4. Também não me convence o argumento de que tal referência às eleições já consumadas em 2002 serviria para contornar a imposição presente no art. 16 da Constituição Federal, entendendo-se, assim, que, se a nova disposição sobre as coligações já tivesse valido, ainda que de forma fictícia, para o pleito passado, não caberia mais avaliar a ocorrência do decurso de um ano entre a data da vigência da recente alteração normativa e as próximas eleições. Entendo que a aterciaria havida, representada pelo acréscimo, ao texto constitucional, de norma que prevê sua futura aplicação a evento já pertencente ao passado há quase 4 anos, teve como principal razão a complexidade, as peculiaridades e as dificuldades ínsitas ao processo legislativo brasileiro, fator somado, ainda, a circunstâncias políticas atuais que reativaram a pretensão de uma célebre promulgação de projeto de emenda constitucional que possuía, em sua tramitação final, a mesma redação de substitutivo integrante de relatório aprovado em 3.4.2002, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal (Parecer nº 244, de 2002, relator senador José Fogaça, DSF 12.2.2002).

5. De qualquer modo, o que realmente interessa examinar no julgamento da presente ação direta é a constitucionalidade da aplicação da nova regra eleitoral sobre coligações partidárias às eleições gerais que serão realizadas em menos de sete meses. O principal parâmetro de confronto no presente caso é, sem dúvida alguma, o art. 16 da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

Trata-se de proclamação expressa do princípio constitucional da anterioridade eleitoral. Celso Ribeiro Bastos, ainda em comentário dirigido à redação original do dispositivo (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”), anterior à EC nº 4/93, assevera que:

“A preocupação fundamental consiste em que a Lei Eleitoral deve respeitar o mais possível a igualdade entre os diversos partidos, estabelecendo regras equânimes, que não tenham por objetivo favorecer nem prejudicar qualquer candidato ou partido. Se a lei for aprovada já **dentro do contexto de um pleito**, com uma configuração mais ou menos delineada, é quase inevitável que ela será atraída no sentido dos diversos interesses em jogo, nessa altura já articulados em candidaturas e coligações. A Lei Eleitoral deixa de ser aquele conjunto de regras isentas, a partir das quais os diversos candidatos articularão as suas campanhas, **mas passa ela mesma a se transformar num elemento da batalha eleitoral**”. (Destaquei.)

Fávila Ribeiro, ao dissertar sobre a essência do princípio em análise, preconiza que o tempo é um elemento marcante na dinâmica eleitoral, sendo necessário redobradas cautelas para que não seja utilizado para

desvirtuamentos, “fomentando situações alvissareiras para uns e, prejudiciais a outros”. Adverte esse doutrinador que “as instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, a que não fiquem ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período”. Salienta, outrossim, a importância do pleno discernimento entre a necessidade do aperfeiçoamento legislativo advindo com as reformas e “a noção do **tempo inapropriado** para empreendê-las, evitando a fase em que já estejam iniciados os entrechoques e personificados os figurantes com as suas siglas partidárias **e mesmo com coligações já definidas, ainda que não formalizadas pelas respectivas convenções**”. (Destaquei.)

6. Este Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, realizou aprofundado exame a respeito da importância e da altivez do art. 16 da Constituição Federal e do princípio nele encerrado, ainda que o ponto central dos debates travados tenha sido a melhor interpretação a ser dada à locução “processo eleitoral”, mais restrita que o termo “direito eleitoral” contido no art. 22, I, da mesma Carta.

Na ADI nº 354, rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 12.2.93, impugnou-se norma (art. 2º da Lei nº 8.037/90) cuja vigência imediata alterava, já para as eleições que ocorreriam no ano de 1990, o critério a ser adotado no cômputo de votos, no que diz respeito à prevalência do candidato ou do partido, quando houvesse dúvida sobre a real intenção do eleitor. Embora tenha prevalecido a tese de que não se tratava de norma relativa ao processo eleitoral, mas sim de direito material, destinada à interpretação da vontade já livremente manifestada pelo eleitor, relevantes manifestações sobre o princípio constitucional da anterioridade eleitoral vieram à tona, tanto nos votos que formaram a maioria, como nos vencidos.

Destaco em primeiro lugar a manifestação da douta Procuradoria-Geral da República, da lavra do então vice-procurador-geral, Dr. Afonso Henriques Prates Correia, para o qual buscou o constituinte “impedir que situações concretas conduzissem a alterações da legislação eleitoral, pretendendo com isto subtrair normas genéricas e abstratas de influências ditadas por interesses ocasionais, que poderiam macular a legitimidade democrática, com modificações ditadas pelo interesse de suprimir riscos, para a maioria,

quanto ao resultado do processo eleitoral". Concluiu o ilustre parecerista que "ficou tristemente célebre a expressão 'casuísmo', como representativa da mudança das regras do jogo eleitoral, quando se desenhasse a conveniência dos que estivessem no poder".

O eminentíssimo relator, Ministro Octavio Gallotti, fez referência, em seu voto, a julgado do Tribunal Superior Eleitoral em que essa mesma Corte recusara vigência imediata a norma que prorrogava o prazo de vencimento do registro de candidatos com representação parlamentar (Lei nº 8.054/90). Tendo participado também desse julgamento, transcreveu, então, S. Exa., suas considerações sobre o caso, as quais reproduzo:

"No caso, em exame, Senhor Presidente, penso que, pelo contrário, estamos diante de um padrão clássico de aplicação do art. 16 da Constituição Federal.

Uma lei que modifica a relação entre os partidos, candidatos e eleitores, modifica a equação, a **correlação das forças** políticas e mesmo, Senhor Presidente, estando inserida no sistema partidário, (...), parece inegável que altera o processo eleitoral, naquilo que ele tem de mais sensível e peculiar, que é a **competição**. Julgo que não se pode negar que uma lei que permite a presença no processo eleitoral de determinados partidos políticos, que de outra forma a ele não estariam presentes seja uma regra que altera as forças da competição, mesmo plantada dentro da legislação que regula o sistema partidário." (Destaquei.)

Apontou, assim, o nobre relator, Ministro Octavio Gallotti, como fatores de incidência da proibição constitucional contida no art. 16, a surpresa da interferência na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos, nos elementos da disputa e de competição, bem como a quebra da isonomia.

7. Diante de tudo o que foi salientado até o momento sobre a inegável posição de destaque – sem precedentes na história constitucional brasileira – dado pelo Constituinte de 1988 ao princípio da anterioridade eleitoral, como instrumento indispensável a uma mínima defesa da

insuspeita e verdadeira representatividade que deve marcar o regime democrático de estado, impõe-se, neste julgamento, definir **se** a alteração no processo eleitoral, a menos de um ano do pleito, pela específica circunstância de ter sido introduzida pelo constituinte derivado, é capaz de neutralizar, por si só, todas as consequências nefastas dessa ingerência no equilíbrio de forças político-eleitorais formado durante a vigência de regras até então conhecidas e respeitadas por todos.

Registro, inicialmente, que as emendas constitucionais, não obstante a invulgar superioridade que possuem no ordenamento jurídico, são elaboradas, tal qual todas as demais espécies normativas, no âmbito de um **processo legislativo**, conforme prevê o art. 59 da Constituição Federal. No julgamento da ADI nº 354 acima referida, bem salientou o eminentíssimo Ministro Celso de Mello que o legislador constituinte originário, na gênese no art. 16, atentou para a necessidade de coibir “**a utilização abusiva e casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação dos pleitos eleitorais**”. Ora, se as emendas constitucionais, conforme expressamente previsto na Constituição, são produtos gerados na existência de um processo legislativo, também elas podem, com muito mais gravidade, servir como instrumento de abusos e casuismos capazes de desestabilizar a normalidade ou a própria legitimidade do processo eleitoral. É forçoso concluir, que em termos de impacto no contexto dinâmico de uma eleição que se aproxima, tanto faz que a alteração se dê por emenda, lei complementar ou lei ordinária, pois a equação das forças políticas que desaguariam, sob a vigência de certas normas, na vitória desta ou daquela possível candidatura poderá sofrer, por fator alheio à vontade popular, completa reformulação.

Não me parece que a Constituição Federal tenha pretendido suportar anomalia por ela mesma combatida quando a regra modificadora for integrada ao seu próprio texto. Por esse raciocínio, todas as vezes que se pretenda burlar a norma anticasuísta, será possível lançar mão da elaboração de emenda constitucional, até que o princípio consagrado pelo constituinte originário esteja completamente nulificado. Não é demais advertir que qualquer tema de direito eleitoral, a princípio disciplinável por legislação ordinária, pode ser regulamentado pelo exercício do poder constituinte

derivado. Todas essas questões apontam, ao meu ver, para uma forte sinalização de que, no sistema de garantias fundamentais da Constituição, há impeditivos para a adoção de artifícios dessa natureza.

8. Tal como ocorrido no julgamento da ADI nº 939, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 17.12.93 (cautelar) e 18.3.94 (mérito), entendo estar em jogo questão relacionada à limitação material ao poder de reforma da Constituição. Nesse precedente, no qual foi declarada a inconstitucionalidade de parte do art. 2º, § 2º, da Emenda Constitucional 3, de 17.3.93, entendeu a Corte que o afastamento do princípio da anterioridade tributária (CF, 150, III, b), possibilitando a imediata cobrança do então criado imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira – IPMF, maculava garantia individual do contribuinte resguardada pelos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, da Constituição.

O referido art. 150, III, b, da Carta Magna proclama ser vedado a todas as unidades da Federação cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. É perceptível uma coincidência nos propósitos pretendidos pelo constituinte originário ao instituir a anterioridade tributária e a eleitoral: a manutenção das regras do jogo em andamento, evitando-se sobressaltos e insegurança. No julgamento cautelar da referida ADI nº 939, o eminentíssimo Ministro José Néri da Silveira, citando Sacha Calmon Navarro Coelho, apontou a não-surpresa, a segurança jurídica e a confiança na lei fiscal como os postulados inspiradores do princípio da anterioridade tributária. Na mesma linha, citou o eminentíssimo Ministro Celso de Mello manifestação doutrinária da autoria de Lise de Almeida, que ora transcrevo, na qual se salientou que o princípio da anterioridade tributária representa:

“(...) a garantia individual do contribuinte, pessoa natural ou jurídica, de que a cobrança de novos tributos, ou a majoração de tributos já existentes, deverá vir estabelecida em lei que seja por si conhecida com antecedência, de tal modo que o mesmo tenha ciência do gravame a que se sujeitará no futuro próximo. Abre-se, assim, a possibilidade ao contribuinte de previamente

organizar e planejar seus negócios e atividades. **O fim primordial desta limitação constitucional é a tutela da segurança jurídica, especificamente configurada na justa expectativa do contribuinte quanto à certeza e à previsibilidade da sua situação fiscal.**" (Destaquei.)

Da mesma forma que o art. 2º, § 2º, da EC nº 3/93 buscou instituir a inaplicabilidade do princípio da anterioridade tributária à exação então criada, a interpretação do art. 2º da EC nº 52/2006 que a autora pretende ver fulminada é a que afasta a incidência do princípio constitucional da anterioridade eleitoral da nova regra sobre coligações partidárias estabelecida no art. 1º da mesma emenda. Assim, enquanto o art. 150, III, b, da Constituição Federal encerra garantia individual do contribuinte, o art. 16, segundo penso, representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido por seus representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único). Categórica, quanto à essa dimensão subjetiva do princípio da anterioridade eleitoral, foi a conclusão do eminentíssimo Ministro Celso de Mello nas ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.345 e 3.365 (julg. em 25.8.2005, Informativo nº 398), na qual S. Exa. destaca que "o sentido maior de que se acha impregnado o art. 16 da Constituição reside na necessidade de preservar-se uma garantia básica assegurada, não só aos candidatos, mas, também, destinada aos próprios cidadãos, a que assiste o direito de receber, do estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral".

É norma que, conforme ressaltou o eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI nº 354, protege o mais importante e relevante dos processos estatais da democracia representativa, o processo eleitoral, que assim o é "pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos estados modernos, da dinâmica procedural do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas". Nessa mesma linha de pensamento, assim asseverou a douta Procuradoria-Geral da República em seu parecer:

“A força dessa idéia é muito vigorosa: a aceitação pelos **cidadãos** de determinados agentes políticos, e com eles, de todas as decisões políticas tomadas em seu favor, tem o *lastro* basicamente no procedimento, ou seja, no caso, no processo eleitoral. O seu trabalho é assimilado pela sociedade em vista da seleção que o apóia.” (Destaquei.)

9. Além de o princípio constitucional da anterioridade eleitoral conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 da Constituição ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). Sobre o primeiro desses postulados do Estado de Direito, assim se manifestou o eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.105 e 3.128, redator para o acórdão o Min. Cezar Peluso, *DJ* 18.2.2005:

“(...) o princípio da segurança jurídica traduz a proteção da confiança que se deposita na subsistência de um dado modelo legal (*Schutz des Vertrauens*). A idéia da segurança jurídica tornaria imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico. Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a ausência de cláusulas de transição configura uma omissão inconstitucional.”

No presente caso, é a própria Constituição que estipula um limite temporal para a plena aplicabilidade das novas regras que venham a alterar o processo eleitoral. Trata-se, conforme ressaltado pela requerente, de uma segurança jurídica qualificada pela própria Constituição. Por critério do legislador constituinte originário, somente após um ano contado da sua vigência, terá a norma aptidão para reger algum aspecto do processo eleitoral sem qualquer vinculação a circunstância de fato anterior à sua

edição. A eleição alcançada nesse interregno fica, por isso, blindada contra as inovações pretendidas pelo legislador, subsistindo, assim, a confiança de que as regras do jogo em andamento ficarão mantidas.

10. No tocante à garantia fundamental do devido processo legal, na sua ótica substancial, ressaltou o eminentíssimo Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI nº 354, não ser o bastante, para o processo eleitoral, que o jogo possua regras, sendo, assim, necessário que estas sejam prévias “à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão”. Assevera, ainda, S. Exa que a anterioridade exigida pelo art. 16 “é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal”. Trata-se, aqui também, de um devido processo legal qualificado, não bastando que o legislador, mesmo o constituinte derivado, respeite os preceitos que regem o processo legislativo, impondo-se, ainda, a observância da anterioridade.

11. Sobre o processo eleitoral e o impacto nele causado pela alteração temporalmente inadequada das normas que regem as coligações partidárias, além do que já foi asseverado, ressalto que tal correlação há de ser obtida até mesmo na visão mais restritiva do alcance da expressão processo eleitoral perfilhada pelo eminentíssimo Ministro Moreira Alves. No julgamento da ADI nº 354, afirmou S. Exa. que o processo eleitoral abrange “as normas instrumentais diretamente ligadas às eleições, desde a fase inicial (a da apresentação das candidaturas) até a final (a da diplomação dos eleitos)”. Ora, a coligação partidária nada mais é que um dos instrumentos utilizados no processo eleitoral para a composição de alianças com objetivo de participação nas eleições em condições de maior competitividade. Diz respeito ao somatório de forças de um grupo de partidos políticos na apresentação de uma só candidatura para um determinado cargo eletivo. Conforme ressaltou o eminentíssimo Ministro Octavio Gallotti nesse mesmo julgado, o processo eleitoral estará alterado quando a nova disposição interferir na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos e, portanto, na própria competição. Não vejo exemplo mais eloquente de influência a esse

equilíbrio de forças do que a mudança nas regras concernentes às coligações. Também nessa direção trilhou a Casa na ADI-MC nº 1.407, *DJ* 24.11.2000, na qual o eminentíssimo relator, Ministro Celso de Mello, afirmou em seu doto voto que “o tema concernente às coligações partidárias – não obstante resultem estas da decisão exclusiva dos partidos políticos e de um juízo de conveniência que somente a eles pertence –, projeta-se, por sua natureza mesma, no âmbito do processo eleitoral, não podendo ser invocado como fator de restrição à atividade normativa desenvolvida pelo Poder Legislativo em campo que se insere na esfera de sua privativa competência institucional”. Afasto, portanto, a alegação da Advocacia-Geral da União no sentido de que a temática das coligações não se confundiria com o processo eleitoral.

12. Também não procede a afirmação de que este Supremo Tribunal teria considerado a aplicação da norma prevista no art. 16 da Constituição Federal restrita à atividade do legislador ordinário, por ter entendido legítima a aplicação imediata da Lei Complementar nº 64/90 (Lei das Inelegibilidades), que veio atender a imperativo presente no art. 14, § 9º, da Constituição Federal. No julgamento do RE nº 129.392, rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 16.4.93, entendeu a maioria dos membros do Plenário que o citado art. 14, § 9º, da Carta Magna exigia a elaboração de um diploma inovador que viesse complementar o novo regime constitucional de inelegibilidades. Trata-se, portanto, de uma exceção ou de uma conformação de vontades do próprio constituinte originário, que não descharacteriza o princípio da anterioridade como uma garantia fundamental capaz de limitar o exercício do poder de revisão. À propósito, na ADI-MC nº 939 já analisada, nem mesmo as exceções previstas na própria Constituição à aplicação do princípio da anterioridade tributária impediram que esta Corte reconhecesse o caráter de garantia individual do contribuinte desse postulado. Conforme asseverou o eminentíssimo Ministro Ilmar Galvão em seu voto, tal circunstância “só reforça o princípio-garantia, na medida em que serve para demonstrar que, para excepcioná-lo, se faz mister a iniciativa do próprio constituinte originário”.

13. Cabe, por último, advertir que a modificação no texto do art. 16 pela Emenda Constitucional nº 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico, já que a redação original (“A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação”) provocava dificuldades na implementação das mudanças pretendidas, pois, conforme bem analisado por José Afonso da Silva, criava o dispositivo constitucional em debate verdadeira *vacatio legis*, que evitava casuísmo nas épocas eleitorais, “mas se dificultava a regulamentação do processo eleitoral”. No mesmo sentido, Celso Ribeiro Bastos.

14. Ante todo o exposto, reconhecendo violação ao art. 60, § 4º, IV, c.c. art. 5º, *caput*, LIV e § 2º, da Constituição Federal, julgo **procedente** o pedido formulado na presente ação direta para:

a) declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida no art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, de 8.3.2006;

b) dar à parte remanescente do dispositivo interpretação conforme à Constituição, no sentido de que a referida emenda somente seja aplicada às eleições que venham a ocorrer após decorrido um ano da data de sua vigência.

É como voto.

Esclarecimento

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Ministra Ellen Gracie, só um esclarecimento.

Essa emenda foi votada no Senado em 2002, exatamente para tentar contornar a resolução votada pelo TSE. A Câmara se negou – ou vice-versa – a votar em relação à eleição daquele ano. Por isso essa referência a 2002, porque era uma emenda constitucional que pretendia revogar não só a resolução referida como, também, a resolução Néri da Silveira, a qual proibia as coligações estaduais.

Outro importante registro – mostrando tudo isso – é que as consultas de 2002 foram formuladas pelas lideranças do PDT, partido representado pelo eminentíssimo Doutor Admar Gonzaga, que, agora, pretende o contrário.

Voto (Antecipação)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Senhor Presidente, eminentes pares, oradores que fizeram sustentação oral, digna relatora, trago, aqui, algumas notas rascunhadas um pouco antes da sessão, até em homenagem da urgência da decisão que se deve tomar, hoje, neste julgamento relativo a este magno tema em discussão que trata, exatamente, da verticalização e de sua aplicação às eleições de 2006.

Peço vênia para fazer algumas digressões de ordem acadêmica. Mas o meu voto é curto, é sintético, até como preço que pago pelo noviciado neste colendo sodalício:

“Nesse passo trago à colação o pensamento do eminentíssimo jurista Luís Roberto Barroso, em diversos trabalhos, diferentes obras assinala que a doutrina constitucional moderna, especialmente a norte-americana, quando cuida dos limites do controle de constitucionalidade (...) (lê voto escrito) (...) Com esses fundamentos, Senhor Presidente, pelo meu voto, julgo procedente a ação, nos termos da inicial.”

Voto

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (relator): O eminentíssimo jurista Luís Roberto Barroso, assinala que a doutrina constitucional moderna, especialmente a norte-americana, quando cuida dos limites do controle de constitucionalidade pelo Judiciário, faz alusão a uma problemática denominada de *contermajoritarian difficulty*, que se traduz por “dificuldade contramajoritária”.

Essa discussão ganhou força nos Estados Unidos, num passado recente, a partir de um movimento de setores mais conservadores da sociedade, que se insurgiram contra os avanços dos tribunais sobre espaços que entendiam reservados ao processo político, notadamente ao Poder Legislativo e Executivo, seus principais protagonistas.

Essa questão foi bem estudada por Alexander Bickel, em seu livro denominado *The least dangerous branch*, ou seja, “O menos perigoso dos poderes”, no qual assentou que o Judiciário está mais capacitado para lidar com questões de princípio, com os valores permanentes da sociedade, do que o Legislativo e o Executivo, em face de seu maior distanciamento das paixões político-partidárias, não só do ponto de vista institucional como também temporal.

Na presente ação de inconstitucionalidade, cuida-se exatamente de confrontar o artigo segundo da Emenda Constitucional nº 52/2006 – que determina a sua aplicação retroativa às eleições de 2002 – com um conjunto de valores ou princípios que correspondem ao núcleo imodificável da Constituição, consubstanciado nas chamadas “cláusulas pétreas”, que não podem, como é sabido, ser vulneradas pelo constituinte derivado.

Dentre as cláusulas pétreas, listadas no art. 60, § 4º, da Carta Magna, destaca-se a proteção que o constituinte originário conferiu aos direitos e garantias individuais, em cujo cerne encontram-se o direito à vida e à segurança, expressamente mencionados no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, sem os quais nenhum outro direito pode ser concebido.

E por segurança, à evidência, deve-se compreender não apenas a segurança física do cidadão, mas também a segurança jurídica, com destaque para a segurança político-institucional.

O festejado jurista alemão Otto Bachoff, em trabalho que se tornou clássico, o *Verfassungswidrige Verfassungsnormen*, traduzido com o título “Normas constitucionais inconstitucionais”, faz alusão à paradoxal possibilidade de existirem normas constitucionais, que, ainda que escorreitas do ponto de vista de sua gênese formal, conflitam com o conteúdo material da constituição.

E, notadamente, de acordo com o autor, aquelas que conflitam com aquilo que denomina de “inconstitucionalidade por infração de direito supralegal positivado na lei constitucional”, que identifica com um direito pré-estatal, supralegal, pré-positivo.

Esse direito, segundo o Bachoff, exige que o legislador constituinte leve em conta os “princípios constitutivos de toda e qualquer ordem jurídica

e, nomeadamente, deixe-se guiar pela aspiração de justiça, evitando regulamentações arbitrárias”.

Como se sabe, pelo menos desde meados do século XVII, com o famoso Leviatã de Thomas Hobbes, incorporou-se à teoria política a convicção de que, sem segurança, não pode existir vida social organizada, razão pela qual se passou a entender que a segurança constitui um dos valores em que se assenta o pacto fundante da sociedade estatal.

Ora, quando se fez com que a Emenda nº 52 retroagisse os seus efeitos às eleições de 2002 – de resto já travadas, de longa data –, pretendeu-se, em verdade, contornar o princípio da anualidade, contemplado no art. 16 da Constituição, de maneira a que o fim da denominada “verticalização” sobre a qual não se faz qualquer juízo de valor –, por força da nova redação dada ao parágrafo primeiro do art. 17 da Carta Magna, tivesse vigência já no próximo pleito eleitoral de 2006.

O princípio da anualidade, é escusado dizer, visa exatamente a preservar a segurança do processo eleitoral, afastando qualquer alteração feita ao sabor das conveniências de momento, seja por emenda constitucional, seja por lei complementar ou ordinária.

O dispositivo impugnado, *data venia* casuístico, incorre no víncio que os publicistas franceses de longa data qualificam de *détournement de pouvoir*, isto é, de “desvio de poder ou de finalidade”, expediente mediante o qual se busca atingir um fim ilícito utilizando-se de um meio aparentemente legal.

Em outras palavras, repita-se, buscou-se, no caso, como se viu, atalhar o princípio da anualidade, dando efeito retroativo à Emenda nº 52, promulgada em plena vigência do moralizador art. 16 da Carta Magna.

Trata-se, nas palavras do ilustre professor Fábio Konder Comparato, que elaborou parecer sobre a matéria, de um “desvio de poder constituinte”, que os autores alemães denominam de *Verfassunsbeseitigung*, expressão que, traduzida literalmente, significa “atalhamento da Constituição”.

Para terminar, Senhor Presidente, afasto, com a devida vénia, o argumento de que a disciplina da “verticalização” refoge ao conceito de

processo eleitoral, submetido ao princípio da anualidade, por força do art. 16 da Carta Magna, sob o argumento de que aquele tem início com as convenções partidárias para a escolha dos candidatos, porquanto as coligações das agremiações políticas, que as antecedem no tempo, matizam, modulam, condicionam, todo o conjunto de procedimentos que se desenvolve na seqüência.

Com esses fundamentos, pelo meu voto, julgo procedente a ação, nos termos da inicial.

Voto (Vista)

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: Pretende-se seja inconstitucional o preceito do art. 2º da EC nº 52/2006 porque estaria em oposição ao disposto no art. 16 da Constituição.

Observo, de plano, que uma emenda constitucional poderia inclusive e até mesmo ter revogado o preceito veiculado por esse art. 16, o que, contudo, não ocorreu.

Este ponto é extremamente relevante. Pois esse art. 16 seria emendável, até porque decorreu, em sua redação atual, de uma emenda à Constituição, a EC nº 4/93. Daí porque, como observou na tribuna o professor Marcelo Cerqueira, não cabe a atribuição, a esse preceito, do caráter de cláusula pétrea.

2. Tomo sob reservas a tese segundo a qual o art. 2º da EC nº 52 “atenta contra o direito e a garantia individual da **segurança jurídica**, contidos no art. 5º da Constituição” e contra, no art. 16 da Constituição, uma “segurança jurídica qualificada”, “especialmente tutelada (no art. 16) ante o fato regrado”.

O fascínio que a segurança jurídica exerce sobre a generalidade dos homens, especialmente os assim chamados liberais e os juristas, encontra-se na raiz do direito moderno.

Onde, quando nasce e para que serve a **segurança jurídica**? As considerações de Weber são suficientes ao esclarecimento dessas questões: as exigências de calculabilidade e confiança no funcionamento da ordem

jurídica e na administração constituem uma exigência vital do capitalismo racional; o capitalismo industrial depende da possibilidade de previsões seguras – deve poder contar com estabilidade, segurança e objetividade no funcionamento da ordem jurídica e no caráter racional e em princípio previsível das leis e da administração. Pois o direito moderno presta-se precisamente a instalar o clima de segurança, em termos de previsibilidade de comportamentos, sem o qual a competição entre titulares de interesses em permanente oposição, no seio da sociedade civil, não fluiria plenamente. Esse é bem o sentido que assume a idéia de liberdade jurídica, na medida em que construída em torno da proteção das autonomias individuais dos agentes econômicos. Daí a fundamental importância, no quadro do direito posto pelo estado, do conceito de **sujeito de direitos**, que supõe a capacidade de contratar de indivíduos livres e iguais. A racionalidade jurídica do direito moderno coincide com a afirmação jurídica da primazia das autonomias individuais, o que envolve as **declarações de direitos**, o movimento do constitucionalismo liberal e suas técnicas, especialmente a da “separação” dos poderes e a da legalidade [= princípio da legalidade da administração].

3. A tese construída em torno da segurança jurídica pela requerente da ADI deve ser considerada com grande prudência. Pois é certo que, se tivesse sido aplicada no passado, teria impedido a eficácia imediata, por exemplo, do preceito que afetou o montante da remuneração dos vereadores (EC nº 1/92); dos preceitos que alteraram o regime jurídico dos militares (EC nº 18/98); do art. 29 da EC nº 19/98, que determina que subsídios, vencimentos, remunerações, proventos de aposentadoria, pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias seriam imediatamente adequados aos limites decorrentes da Constituição; dos preceitos que modificaram o sistema da previdência social (EC nº 20/98). Por que os membros de partido político fariam jus a uma anterioridade na aplicação do disposto no art. 1º da EC nº 52/2006 e nenhuma anterioridade teria beneficiado, nos exemplos referidos, vereadores, militares, servidores públicos ativos e inativos e pensionistas?

Por que os cidadãos deveriam ter ciência, com um ano de antecedência, das normas atinentes ao regime das coligações eleitorais partidárias, mas

não das demais normas jurídicas, quais as veiculadas pelas emendas constitucionais que acabei de referir [1/92, 18/98, 20/98 e mais a 41/2003]? Por que os interessados em se candidatar são titulares de direito a conhecer com um ano de antecedência as normas a que se devam submeter, se essa mesma antecedência não é assegurada, por exemplo, aos servidores civis e militares cujo regime jurídico – no que tange a subsídios, vencimentos, remunerações, proventos, aposentadoria e pensões, etc. – sofra alteração?

Por que não estendermos a todos a segurança jurídica tal como dela cogita a requerente da ADI, de modo que, de ora por diante, todas as leis e emendas constitucionais passem a ser dotadas de eficácia apenas após um ano da data da sua vigência? Então a segurança jurídica seria igual para todos e para todas as situações, sem que uns resultassem mais iguais do que os outros, como na fábula de Orwell.

4. É certo, além disso, que a situação dos que participam como candidatos de eleições políticas é institucional. O direito do qual seriam titulares expressar-se-ia como direito à “imutabilidade de certo regime jurídico”. Daí a pergunta: teria sentido alguém pretender a titularidade de direito à imutabilidade do regime das coligações partidárias?

Desejo singelamente reportar-me, neste ponto, ao quanto observei, no voto que proferi na ADI nº 3.105, em relação às situações jurídicas gerais e impessoais – por vezes denominadas estatutárias ou objetivas, legais ou regulamentares – e às situações individuais ou subjetivas. E lembro, a propósito, a observação de Celso Antonio Bandeira de Mello afirmando a imediata aplicação das modificações que incidam sobre as situações gerais, ao contrário do que se passa com as subjetivas.

Note-se bem que essa conclusão é inteiramente coerente com o entendimento reiteradamente adotado por este Tribunal, no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico.

5. Daí, recusada a argumentação desenvolvida na inicial, assim caminharia o raciocínio, de sorte a concluirmos pela improcedência da ADI.

Ocorre, no entanto, que a EC nº 52/2006 não afetou o texto do art. 16, cogitando apenas e tão somente de, no seu art. 2º, estabelecer que o preceito veiculado pela nova redação atribuída ao § 1º do art. 17 da

Constituição aplicar-se-ia às eleições que ocorreriam no ano de 2002. Não obstante, os dois preceitos, um no art. 16, outro no § 1º do art. 17, passariam a coexistir, como de fato coexistem, desde o momento em que a EC nº 52/2006 entrasse em vigor.

Não importa neste passo considerarmos circunstâncias que marcaram a tramitação da PEC de que resultou a EC nº 52/2006. Importa exclusivamente discernirmos os significados contidos nesses preceitos. A interpretação do direito, enquanto operação de caráter lingüístico, consiste em um processo intelectivo através do qual, partindo de **fórmulas lingüísticas** contidas nos atos normativos, alcançamos a determinação do seu **conteúdo normativo**; dizendo-o de outro modo, caminhamos dos **significantes** (os enunciados) aos **significados**.

Ademais, não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação **do direito**, não de textos isolados, desprendidos **do direito**. Não se interpreta **textos de direito**, isoladamente, mas sim **o direito** – a Constituição – no seu todo.

6. Sendo assim, a interpretação da totalidade que a Constituição é conduz ao discernimento de que, nela coexistindo os preceitos veiculados pelo seu art. 16 e pelo § 1º do art. 17 – e sem que seja necessária a construção de tese doutrinária nenhuma sobre uma segurança jurídica desigual, que beneficia uns, sem alcançar a todos – este último, o § 1º do art. 17, não se aplicará à eleição que ocorra até um ano da data da vigência da EC nº 52/2006. Vale dizer, aplicar-se-á apenas às eleições que ocorram após 8 de março de 2007.

O casuísmo que o art. 2º da EC nº 52/2006 estabeleceria em relação às eleições que ocorreriam no ano de 2002 não prevaleceu porque ela apenas foi promulgada posteriormente a 2002. Esse casuísmo não se translada ao presente, de modo que o art. 2º da EC nº 52/2006 efetivamente não se opõe ao art. 16 da Constituição. A eficácia da nova redação do § 1º do art. 17 é alcançada por este último preceito [art. 16 da Constituição].

Julgo procedente a ADI, conferindo interpretação conforme a Constituição ao art. 2º da EC nº 52/2006, para definir que o seu art. 1º – a nova redação do § 1º do art. 17 – não se aplica às eleições de 2006.

Voto

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: A discussão travada nesta ação direta não ataca, como se vê, a nova redação dada ao **§ 1º do art. 17** da Constituição Federal. O que se busca dirimir, neste momento, são dúvidas quanto à vigência e eficácia das emendas constitucionais.

Contudo, antes de abordar o tema central, creio seja necessário decidir se é possível que a Emenda Constitucional nº 52 tenha aplicabilidade no ano anterior à eleição. Antes, ainda, dessa definição, considero fundamental que se decida se a matéria disciplinada na referida emenda trata efetivamente de **processo eleitoral**.

Na linha do que sustentou o ministro Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI nº 354, também eu entendo que, para as finalidades do art. 16 da Constituição, o conceito de processo eleitoral há de ter compreensão e “extensão tão ampla quanto seus termos comportam” (voto na ADI nº 354, RTJ 177/1074). Toda norma com aptidão, ainda que em bases minimalistas, de interferir no exercício da soberania popular, expressa pelo sufrágio universal e voto secreto, seja para impor novos condicionamentos, seja para suprimir os que já vinham sendo tidos como parte integrante do acervo normativo destinado a reger as disputas eleitorais, cai no campo de incidência do art. 16, isto é, altera o processo eleitoral.

Nesse sentido, é imperioso indagar: qual é o alcance e qual é a fundamentalidade das alterações promovidas pela EC nº 52 no § 1º do art. 17 da Constituição? Simplesmente, ao reafirmar e robustecer o princípio da autonomia dos partidos políticos, a emenda conferiu-lhes total liberdade para estabelecer os critérios de escolha e o regime das coligações eleitorais, desobrigando-os de guardar coerência, no estabelecimento das coalizões, entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Não é preciso grande esforço interpretativo para se concluir que mudança de tal magnitude, introduzida a poucos meses do início formal da disputa eleitoral, caso tenha admitida sua aplicação às eleições do corrente ano, não apenas interferiria de maneira significativa no quadro de expectativas que o eleitor (titular dos direitos políticos) e as agremiações

partidárias vinham concebendo em vista do pleito que se avizinha, mas também – e disso não há dúvida – teria formidável impacto no respectivo resultado.

Ademais, como bem assinalado no parecer do procurador-geral da República, o quadro normativo de regência das eleições deste ano, no que diz respeito à formação das coligações, já estava consolidado nos doze meses anteriores ao pleito (art. 6º da Lei 9.504/97, com a interpretação dada pela jurisdição especializada). Alteração abrupta desse quadro normativo, ainda que operada por emenda constitucional, dá margem à necessidade de a Corte eliminar a incompatibilidade insuperável entre duas normas constitucionais antípodas – o art. 16 do texto originário da Constituição federal de 1988 e o art. 2º da emenda.

Ora, o regime representativo nascido das revoluções do final do século XVIII é, ainda hoje, passados mais de duzentos anos, a **pedra de toque**, a *clef de voûte*, *the cornerstone*, das regras de organização dos estados modernos. Peça de grande delicadeza, qualquer alteração nela efetuada, por mais inofensiva que seja na aparência, tem a capacidade extraordinária de desvirtuar ou alterar sensivelmente a representação popular, de que os partidos políticos são veículos de intermediação.

Daí a fundamentalidade do art. 16 da Constituição, norma de contenção, de proibição, verdadeiro *garde-fou* erigido pela Constituição de 1988 à categoria de meio de preservação da higidez das regras do jogo eleitoral, protegendo-as contra aquilo que, na história recente, convencionou-se qualificar como “casuísmo”.

Assim, Senhor Presidente, dada a fundamentalidade intrínseca do art. 16 da Constituição Federal de 1988 para todo o sistema representativo, base da organização político-estatal brasileira, e tendo em vista, igualmente, as preocupações de ordem histórica que inspiraram sua criação em 1988, entendo que o art. 2º da EC nº 52 (que altera o art. § 1º do art. 17), com o alcance que lhe dá a prospectividade advinda do fato de que o texto remete às eleições de 2002, embora possa manter-se parcialmente vigente, não pode ter eficácia para as eleições deste ano.

Aplico, pois, ao caso, a técnica da declaração de constitucionalidade sob reserva de interpretação. Isto é, considero constitucional a norma

do art. 2º até o ponto em que dispõe o seguinte: “Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação”. Excluo, porém, sua aplicação às eleições de 2006. Declaro, por conseguinte, a constitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”.

É como voto.

Voto

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Senhor Presidente, como visto, trata-se de um tema delicado. Uma pecinha de cristal. Vou enfrentá-lo, ainda que sinteticamente, na perspectiva de uma visão constitucional de conjunto.

2. Começo por dizer que o art. 16 da Constituição de 1988, em sua redação originária, tinha a seguinte legenda:

“Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após sua promulgação.”

3. Sem nenhum vacilo de interpretação, percebe-se que o dispositivo condicionava ao transcurso de um ano completo o vigor das leis que viessem a modificar o processo eleitoral. Isto, naturalmente, para obrigar a descoincidência entre o ano de alteração das regras **do jogo eleitoral** e o ano de realização da eleição em si. Logo, e em última análise, o que veiculava o texto normativo era a proibição de uma lei vir a alterar as normas presidentes de uma eleição geral no próprio ano em que tal eleição devesse ocorrer.

4. As razões-de-ser da norma constitucional eram também de fácil apreensão. O que se pretendia era, de uma parte, **estabilizar pelo período mínimo de um ano a legislação de índole processual-eleitoral**. De outra parte, o que se buscava era prevenir o risco do açodamento e até mesmo do casuísmo legislativo.

5. Explico. Sendo a eleição para cargos eminentemente políticos um momento do processo eleitoral que tem tudo a ver com a concreção de excelsos valores constitucionais (soberania popular, pluralismo político,

elegibilidade, Justiça Eleitoral, Federação e o princípio mesmo da separação dos poderes), envolvendo, além do mais, protagonistas públicos e privados que a própria Constituição Federal se encarregou de nominar e prestigiar de modo exponencial (eleitores, candidatos, partidos políticos, magistrados), era preciso assegurar a estes protagonistas e àqueles valores um certo período de fixidez legislativa. Um espaço de tempo imune a alterações nos quadros normativos da pugna eleitoral, até porque a modificação de tais regras no próprio ano de implemento de uma eleição geral fica bem mais exposta a riscos – volta-se a dizer – de precipitação e casuísmo. Precipitação e casuísmo, no sentido de que, na efervescência emocional de um ano já destinado à realização de um pleito geral, as leis tendem a se orientar por critérios que passam ao largo de uma maturada reflexão. Critérios muito próximos daqueles chamados **de ocasião**. Que são critérios *ad hoc*, oportunísticos, porquanto ditados por um propósito bem mais de **dirigir** o resultado de uma determinada eleição do que mesmo racionalizar todo e qualquer embate eleitoral de caráter federativo. O que sói redundar em conspurcação dos postulados éticos, isonômicos e de segurança que a Constituição mesma exige como auréola de todo embate eleitoral de caráter político-geral.

6. É certo que essa redação originária não permaneceu intocada. Desde 15 de setembro de 1993 que o dispositivo mudou de *roupagem vernacular*, por efeito da publicação da Emenda Constitucional nº 4. Eis o novo texto normativo do mesmo art. 16:

“A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorrer até um ano da data de sua vigência”.

7. O texto já é outro, portanto, mas serviente do mesmo e díplice objetivo: assegurar um mínimo de estabilidade legislativa em tema de processo eleitoral e assim prevenir açodamentos e casuismos. Noutros termos, o primitivo art. 16 não foi **dessubstancializado**; menos ainda revogado, pois teve reforçada a sua densidade normativa. Reforço de carga protetiva que é francamente admissível às Emendas Constitucionais

que se disponham a regular matéria que já ostente o galardão de *cláusula pétreia*. Seja uma cláusula pétreia material explícita, seja uma cláusula pétreia material implícita (que é o caso desse art. 16, a meu aviso).

8. Com efeito, o que fez a Emenda nº 4 foi, em essência, distinguir entre vigor e eficácia da lei. Quero dizer: a vigência da lei que alterar o processo eleitoral é a própria data da publicação dessa lei modificadora. Porém a respectiva eficácia não pode se dar para a eleição que ocorrer até um ano daquela vigência. Logo, vigência imediata, sem dúvida, mas eficácia protraída para o pleito que vier a se *factualizar* somente depois de passado um ano.

9. Trata-se, então, de uma forçada *vacatio legis* operacional. Um interregno eficacial do tipo exógeno, porque imposto pela Constituição à lei. De fora para dentro, e não de dentro para fora. Interregno compulsório, esse, a se traduzir na idéia central de que **eleição é coisa séria demais pra ser legislativamente versada na undécima hora**. A Constituição como que a dizer, metaforicamente: “devagar com o andor que o santo é de barro”. Daí que essa obrigatoriedade vacância legal se caracterize como verdadeiro **princípio de anualidade** ou de **anterioridade ânua**, em matéria eleitoral.

10. Há mais o que dizer, porque esse mesmo compulsório interregno já passa a se inscrever, tecnicamente, nos quadros de um **devido processo legal eleitoral**. Um devido processo legal eleitoral que vai balizar, dogmaticamente, a atuação dos citados protagonistas e a própria configuração dos princípios federativo e da separação dos poderes.

11. Veja-se que, do ângulo do próprio legislador, o comando constitucional não é daqueles que se expressam nas ordinárias fórmulas do “conforme a lei”, “nos termos da lei”, “segundo dispuser a lei”, “a lei disporá” e assim avante. Não é isso. Aqui, no art. 16 da Constituição, o que se faz não é desembaraçar a função legislativa, mas, isto sim, impor-lhe constrição. Contingenciamento. Proibição, até, no mencionado plano da eficácia que não seja pós-anual. Logo, trata-se de uma outra tipologia de comando constitucional, de que fazem parte as emblemáticas regras de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito

e a coisa julgada”, “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (incisos XXXV, XXXVI e XL, respectivamente, do art. 5º da CF). Tipologia que, em centrado obséquio ao proto-princípio da segurança jurídica, relativiza a aptidão que tem o Congresso Nacional para “dispor sobre todas as matérias de competência da União” (art. 48, *caput*, da Magna Carta de 1988). Contribuindo, com isso, para a configuração do princípio da “separação dos poderes”. Para traçar os contornos desse princípio que o inciso III do § 4º do art. 60 clausula como pétreo (donde a sua insusceptibilidade de conspurcação, menos ainda de revogação, ainda que que se faça uso de emenda constitucional).

12. Já do ângulo do Poder Judiciário, esse princípio da anterioridade – que termina sendo a garantia de um devido processo legal eleitoral – significa propiciar aos juízes, juntas e tribunais eleitorais melhores condições para o desempenho das respectivas atividades, inclusive as de caráter consultivo. Mais ainda, significa uma fuga do improviso no conhecimento e aplicação das regras balizadoras de litígios propriamente jurisdicionais, sabido que toda disputa eleitoral de compleição verdadeiramente geral se caracteriza pelo seu fortíssimo teor de contenciosidade. Pela sua potencialidade lesiva da “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico” ou do “abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta” (§ 9º do art. 14). Logo, está-se diante de comando constitucional que protege a Magistratura **contra, justamente, a legislação eleitoral de inopino**. Assim entendida a que não respeita o encarecido princípio da anualidade.

13. Se nos transportarmos para os domínios de atuação dos partidos políticos, a que juízo técnico chegaremos? Ao juízo de que o princípio da anterioridade ânua habilita as agremiações partidárias a **costurar** alianças de bem maior densidade doutrinária. A tecer coligações que façam o programático preponderar sobre o meramente pragmático. A autenticidade ideológica a suplantar a tentação do **eleitorerismo, pois muito mais importante do que exigir fidelidade partidária aos respectivos filiados é cada partido ser fiel a si mesmo**. E não se pode esquecer que partido político é a personalização jurídica de uma corrente de opinião pública. É a encarnação jurídico-institucional de uma doutrina eminentemente

política, traduzida num particularizado modo de conceber e praticar o governo da pólis. É, enfim, o partido político, um centro subjetivado de correntes sociais que professam a mesma filosofia política, nos quadrantes desse “fundamento” da República a que se apôs o nome de “pluralismo político” (inciso V do art. 1º da CF). Mas filosofia que diga respeito a toda a coletividade nacional, e não apenas a essa ou aquela circunscrição estadual ou municipal; resultando dessa necessária amplitude nacional de cada doutrina política o próprio caráter nacional dos partidos (inciso I do art. 17). E o fato é que a opção constitucional pela estabilidade ânua do processo eleitoral é bem mais serviente desse conjunto de valores em que os grêmios partidários gravitam. É algo bem mais previsível – e portanto mais seguro e autêntico – para quem pretenda se filiar ou prosseguir partidariamente filiado. O mesmo acontecendo, claro, com todos aqueles que pretendam se candidatar ou se recandidatar a cargo eletivo.

14. Quanto ao eleitor, eleitor-soberano, acresça-se (inciso I e parágrafo único do art. 1º, combinadamente com a cabeça do art. 14 da Constituição), aí é de se presumir que ele precisa mesmo se movimentar no espaço de uma legislação processual mais duradoura, para poder votar com maior conhecimento de causa. Maior conhecimento de causa dessa legislação mesma e, por consequência, das possíveis combinações partidárias como estratégia de luta eleitoral. Ninguém mais do que o eleitor comum assimila com dificuldade uma estonteante mudança nos quadros da legislação eleitoral e das coligações partidárias. Ninguém mais do que ele precisa da garantia de um devido processo legal eleitoral, pela fundamental consideração de que a investidura nos cargos de governo não se dá sem **a pia batismal** do voto popular. Um voto que será tanto mais constitucionalmente desejável quanto atencioso para com o vínculo orgânico entre o candidato e o seu partido.

15. Enfim, esse devido processo legal eleitoral, particularizada dimensão da garantia genérica do “devido processo legal” de que trata o inciso LIV do art. 5º da Constituição, é matéria que também me parece clausulada como pétreas, a teor do inciso IV do § 4º do citado art. 60 da **Constituição-cidadã**. E não se fale que tal proposição é inconciliável com a liberdade de que desfrutam os partidos políticos para eventualmente

se coligar a partir da concreta realidade de cada circunscrição eleitoral, porque tal coligação não é o centrado alvo do art. 16 da Magna Carta. O que se proíbe nesse estratégico dispositivo é coincidência entre o ano da mudança do processo eleitoral e o ano de qualquer das eleições brasileiras. Somente por fazer parte desse processo é que as alianças partidárias são atingidas. Mas atingida *pro-temporamente*, insista-se, em homenagem aos valores todos de que vimos cuidando. E parece-me claro que essa proibição *pro-tempore* é, também ela, tracejadora dos contornos do princípio federativo. Configurativo desse princípio, na exata medida em que também o é a norma que se extrai do § 1º do art. 27 da nossa Constituição, que manda aplicar as regras constitucionais sobre sistema eleitoral aos deputados estaduais.

16. Com esses fundamentos e mais os que foram aqui aportados pelos votos que me precederam, notadamente o da eminente relatora, proponho “interpretação conforme” ao art. 2º da Emenda nº 52 para deixar claro que essa emenda não se aplica às eleições gerais do corrente ano de 2006.

17. É como voto.

Voto

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: 1. O pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade põe a questão última de saber se, a despeito de o texto impugnado aludir a outro ano, faz muito transcorrido, podem as alterações efetuadas pela Emenda Constitucional nº 52/2006 aplicar-se já às eleições por realizar no corrente ano.

A resposta exige desde logo o confronto das disposições da EC nº 52/2006 com as chamadas cláusulas pétreas da Constituição Federal (art. 60, § 4º), para verificar se o constituinte derivado, ao promulgá-la, alterando o disposto no art. 17, § 1º, da Constituição da República, respeitou, ou não, os limites materiais que esta lhe consente ao exercício do poder de reforma.

Toda a gente reconhece que o poder jurídico de mudança de normas constitucionais, franqueada ao poder constituinte reformador

como imperativo da dinâmica da ordem constitucional, na tarefa de ajustá-la aos reclamos da realidade político-social, encontra bem demarcados limites no próprio texto da Constituição. Dentre tais limites, estão os de ordem material, cujo objetivo é garantir a intangibilidade de certos princípios constitucionais basilares, segundo a dicção de Jorge Miranda.

À luz dessa premissa indiscutível, estou em que a nova redação emprestada ao art. 17, § 1º, da Constituição da República, que põe fim à chamada **verticalização** das coligações político-partidárias, não pode incidir sobre as eleições por realizar ainda este ano, sob pena de violação de norma constitucional imutável (CF, art. 60, § 4º).

Conforme enuncia o sobrevivente art. 16 da Constituição da República, o qual se insere no capítulo sobre os direitos políticos, enquanto direitos e garantias individuais (art. 5º, § 2º), “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Como se vê, o comando constitucional veda, de modo peremptório, a aplicação de alterações normativas do processo eleitoral a pleitos situados temporalmente em até um ano do início de sua vigência. Trata-se, pois, de regra de anterioridade da Lei Eleitoral, no sentido de que, a despeito da vigência imediata, a norma inovadora de ato ou atos constitutivos do processo eleitoral só tem eficácia após o decurso de um ano de sua promulgação.

Sua racionalidade, entendida como correspondência a exigências historicamente condicionadas, é intuitiva: resguardar, contra alterações casuísticas ditadas por interesses de grupos políticos, segundo conveniências do momento, às vésperas de eleições, a justa expectativa de candidatos, dirigentes partidários, eleitores e demais atores do sistema político de que as eleições se processarão nos precisos termos das regras em vigor a certo tempo de sua realização, de modo que se não frustrem, por mudanças abruptas e pontuais, os horizontes, as inspirações e os propósitos das decisões que, a respeito, segundo os respectivos projetos de vida, tomem aqueles destinatários a menos de um ano do escrutínio. Isto é, preservar as condições de competitividade e representatividade, sem surpresas, como, p. ex., pode dar-se em relação às filiações partidárias decididas segundo a ordem jurídica precedente.

Vê-se logo estar em jogo, aí, modalidade significativa de tutela constitucional da segurança jurídica, enquanto **direito** ou **garantia individual** imanente ao estado de direito, objeto do art. 5º, *caput*, sob a forma do subprincípio da **proteção da confiança nas leis**, indispensável à estabilidade dos elementos do sistema normativo. No particular, acentua Canotilho que o **princípio da proteção da confiança** se traduz “na exigência de leis tendencialmente estáveis, ou, pelo menos, não lesivas da previsibilidade e calculabilidade dos cidadãos relativamente aos seus efeitos jurídicos”. E remata:

“os princípios da protecção da confiança e da segurança jurídica podem formular-se assim: o cidadão deve poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições jurídicas e relações, praticados ou tomadas de acordo com as normas jurídicas vigentes, se ligam os efeitos jurídicos duradouros, previstos ou calculados com base nessas mesmas normas”.

O art. 16 modula ou conforma o direito à segurança em **dada matéria**, aparecendo como fonte de um direito de segurança que, enquanto vigente essa norma, não pode ser comprometido nem sacrificado por outra norma.

Pois bem. O art. 16 da Constituição da República predestina-se a regular o termo inicial da eficácia das normas modificativas do processo eleitoral, de modo que, como tal, integra o conjunto de normas regentes da seqüência de atos em que se desdobram e decompõem as eleições, concebidas estas, em toda a sua consumação, como **ato total** ou *fattispecie* normativa a que tendem os atos prévios necessários à sua produção, e cuja observância constitui o único meio de garantir que os pleitos se realizem em plena conformidade com o teor da vontade popular fixado nas leis e segundo ditames de ética e justiça. Como instituto da Teoria Geral do Direito, processo não é senão o conjunto estruturado dos atos que, com caráter unitário, a lei reputa indispensáveis à produção de certo efeito ou efeitos jurídicos que, segundo sua natureza, não podem advir da prática de um ato único ou instantâneo. Dito de modo mais técnico, mas não menos expressivo, o comando do art. 16 integra o **devido processo legal eleitoral**.

Como se sabe, a garantia do justo processo da lei (*due process of law*) nasceu de necessidades próprias da natureza do processo penal, mas, como instrumento dogmático flexível, teve os contornos estendidos, progressivamente, sobretudo por obra da Suprema Corte norte-americana, ao âmbito de todas as espécies de processo e, mais tarde, ao controle do próprio mérito dos mecanismos de produção jurídico-normativa (*substantive*). Assim, alcança hoje, na amplitude da concepção positivo-constitucional subjacente ao art. 5º, inc. LIV, cuja etiologia está na 5ª e na 14ª emendas à Constituição norte-americana, todos os procedimentos tendentes a influir, de qualquer modo, sobre o exercício de direitos fundamentais.

Todas as classes de processo são, pois, informadas e governadas pelos princípios, regras e cláusulas inerentes à garantia do *due process*.

Dentre elas encontra-se, inegavelmente, o processo eleitoral, que, na definição de José Afonso da Silva, é composto por “uma sucessão de atos e operações encadeadas com vista à realização do escrutínio e escolha dos eleitos”.

Sobre a estrutura do processo eleitoral, em mais de uma oportunidade professou a Corte:

“Tenho para mim que o processo eleitoral, enquanto sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função do tríplice objetivo que persegue, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a apresentação de candidaturas, estende-se até a realização da propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitor, bem assim dos seus respectivos suplentes” (**ADI-MC nº 353**, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 12.2.93. **Idem**, **RE nº 129.392**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 16.4.93).

Também para José Afonso da Silva, o processo eleitoral desenrola-se em três fases: “(1) apresentação das candidaturas; (2) organização e realização do escrutínio; (3) contencioso eleitoral”. A primeira delas **“compreende os atos e operações de designação de candidatos em cada partido, do seu registro no órgão da Justiça Eleitoral competente** e da propaganda eleitoral que se destina a tornar conhecidos o pensamento, o programa e os objetivos dos candidatos” (grifo nosso).

A primeira fase do processo eleitoral inclui, portanto, a toda evidência, a formalização das coligações político-partidárias, ao lado da designação dos candidatos. Disso tampouco deixa dúvida o teor do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30.9.97, que estatui:

“A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral”.

Discorrendo sobre a regra da anterioridade da Lei Eleitoral, disse o Min. Octávio Gallotti, no julgamento da **ADI nº 354**:

“A primeira noção a expungir do dispositivo, antes de tentar-se um aprofundamento em sua significação, é a de que a limitação nele instituída não se refere (ou não se restringe, pelo menos) à alteração das regras do processo, tomadas como sendo as de direito judiciário, ou seja aos meios ou instrumentos da composição das lides nas questões eleitorais.

Alcança a sucessão, o desenvolvimento e a evolução do fenômeno eleitoral, em suas diversas fases ou estágios, a começar pelo sistema partidário e a escolha dos candidatos, passando pela propaganda, e pela organização do pleito propriamente dito, a culminar na apuração do resultado.

Fundamenta-se, por outro lado, no ideal da isonomia e na suspeita da parcialidade das normas eleitorais elaboradas quando já

esboçado o balanço das forças políticas empenhadas no pleito que se aproxima. Eis o magistério de Celso Bastos, (...)

'Nesse caso, não é a complexidade e a abrangência da matéria que demandam um prazo maior. A preocupação fundamental consiste em que a Lei Eleitoral deve respeitar o mais possível a igualdade entre os diversos partidos, estabelecendo regras equânimes, que não tenham por objetivo favorecer nem prejudicar qualquer candidato ou partido. Se a lei for aprovada já dentro do contexto de um pleito, com uma configuração mais ou menos delineada, é quase inevitável que ela será atraída no sentido dos diversos interesses em jogo, nessa altura já articulados em candidaturas e coligações. A Lei Eleitoral deixa de ser aquele conjunto de regras isentas, a partir das quais os diversos candidatos articularão as suas campanhas, mas passa ela mesma a se transformar num elemento de batalha eleitoral. É, portanto, a *vacatio legis* contida neste art. 16 medida saneadora e aperfeiçoadora do nosso processo eleitoral' (Comentários à *Constituição do Brasil*, 2º vol., p. 597, ed. Saraiva, 1989)" (**ADI nº 354**, rel. Min. Octávio Gallotti, *DJ* de 22.6.2001).

Ora, se o modo de composição das coligações político-partidárias integra fase elementar do processo eleitoral, a mudança da norma que o disciplina não pode deixar de submeter-se à regra constitucional da anterioridade da lei aplicável ao processo em seu conjunto. Como a disposição do art. 16 compõe o devido processo legal eleitoral, assujeita também o reformador constitucional, *ex vi* do art. 5º, inc. LIV, de que é cláusula intangível nos termos do art. 60, § 4º, porque corresponde à necessidade de certeza e segurança da ação, não apenas dos eleitores, mas também dos candidatos e dirigentes partidários.

Não o respeitou de maneira expressa a EC nº 52/2006, cujos termos do art. 2º podem conduzir à errônea leitura de que a nova redação do

art. 17, § 1º, incidiria nas eleições por ocorrer imediatamente após sua entrada em vigor. Essa eficácia imediata da alteração do processo eleitoral escapa aos limites materiais do poder de reforma do constituinte derivado, violando assim o art. 60, § 4º, pela razão breve de que atenta contra o justo processo da lei (*due process of law*) no âmbito eleitoral.

E não é de admitir, sob nenhum argumento que aflore ou ocorra aos interesses circunstanciais dos atores do jogo político, que o poder de reforma transponha os limites impostos pelo constituinte originário. Nas lúcidas palavras de Paulo Bonavides:

“o constituinte (derivado) que transpuser os limites expressos e tácitos de seu poder de reforma estaria usurpando competência ou praticando ato de subversão e infidelidade aos mandamentos constitucionais, desferindo, em suma, verdadeiro golpe de Estado contra a ordem constitucional”.

Pretensão de aplicar-se a regra introduzida pela EC nº 52/2006, que põe fim à dita *verticalização* das coligações partidárias, ao pleito por realizar ainda este ano, deve rechaçada por esta Corte, à conta de inconstitucionalidade. A eficácia imediata da norma agora inscrita no art. 17, § 1º, insulta a regra da anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16) e, por consequência, a garantia do devido processo legal em matéria de eleições, e a cuja observância sequer emendas à Constituição podem escapar (CF, art. 60, § 4º).

Escusaria advertir que não se está aqui a sustentar, nem de modo sutil, a impossibilidade de o constituinte derivado inserir na Constituição norma tendente a abolir a *verticalização* das coligações partidárias, tal como advém do art. 1º da emenda. Não é disso que se trata, até porque não parece haver disposição constitucional que vede ao legislador modificar as regras do processo eleitoral. O que a Constituição da República não permite, sob nenhuma forma, é que tais modificações se apliquem às eleições previstas para o ano mesmo do início de sua vigência, por força da regra da anterioridade da Lei Eleitoral, elementar do seu devido processo legal (CF, arts. 5º, inc. LIV e 16) e, como tal, limite material ao poder de reforma (CF, art. 60, § 4º).

Tampouco se discute possa o legislador alterar a própria regra da anterioridade. A EC nº 52/2006 não revogou o disposto no art. 16.

E, ainda quando, por argumentar, o tivesse revogado, creio não poderia a revogação apanhar o processo eleitoral em curso, porque essa hipotética mudança, ao interferir no cerne da disciplina do processo eleitoral, deveria, lógica e necessariamente, submeter-se à regra da eficácia deferida, que se contém no art. 16. Fora ocioso notar que normas de reforma da Constituição só podem considerar-se válidas, se emitidas e aplicadas de acordo com os próprios ditames constitucionais reguladores do poder de reforma, como, no caso, o da eficácia da lei reformadora. No seio da mesma ordem constitucional, as regras do sistema só podem modificadas nos termos de suas próprias regras. De outra forma, estar-se-ia diante de clara ruptura do padrão de legalidade constitucional, que, no caso, serve à tutela da segurança jurídica e do devido processo legal eleitoral.

2. À postura adotada até aqui não se pode opor a mais débil das objeções, que é a da interpretação formalista e estreita do disposto no art. 16, no sentido de que a vedação à eficácia imediata de norma modificativa alcançaria apenas a “lei que alterar o processo eleitoral”, tomada a palavra *lei* na acepção técnica mais restrita, designativa de subclasse da tipologia dos atos normativos (CF, art. 61 ss.).

A Constituição Federal usa do vocábulo *lei* para denotar diferentes objetos normativos. Esse termo, reconhecidamente polissêmico, não observa regra inequívoca de uso nos próprios textos constitucionais. Como nota alhures Jorge Miranda, recorre-se à palavra *lei*, para além de seu sentido mais estrito, assim para referir-se a norma jurídica em senso genérico, a ordenamento e, até, a Direito, como para designar o “acto da função legislativa *latissimo sensu*, independentemente do tempo, do modo, das regras a que esteja sujeito e dos destinatários, e abrangendo tanto a lei constitucional como a lei infraconstitucional ou lei ordinária (...). Basta, entre nós, ler, no art. 5º, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (inc. II).

É óbvio que, para reconstituir o significado normativo da palavra *lei*, contida no art. 16, é mister identificar o interesse ou bem jurídico aí tutelado. Noutras palavras, é preciso reconduzir-se à racionalidade da regra.

E essa aponta para a compreensão do vocábulo *lei* no sentido lato e genérico de norma jurídica de qualquer escalão, e em cuja denotação entram tanto leis constitucionais, como infraconstitucionais. Somente essa extensão lógico-normativa é apta a garantir o primado da segurança e da certeza jurídica, pois não faria senso algum discernir entre normas constitucionais e normas subalternas perante a *ratio iuris*, que é a de atribuir certa estabilidade ao processo eleitoral. Mudança por emenda implicaria a mesmíssima instabilidade que repugna ao art. 16!

3. Do exposto, dou **interpretação conforme** ao art. 2º da Emenda Constitucional nº 52/2006, para reconhecer-lhe a inaplicabilidade do art. 1º às eleições por realizar dentro de um ano a contar do início de sua vigência.

Voto

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: 1. Do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais: a problemática dos limites da reforma constitucional em face das cláusulas pétreas ou garantias de eternidade.

As questões suscitadas na presente ação direta de inconstitucionalidade estão estritamente vinculadas à problemática dos limites da reforma constitucional em face das denominadas cláusulas pétricas ou garantias de eternidade. O cerne da questão está em saber se a regra da anualidade do art. 16 da Constituição consubstancia uma das normas que o constituinte originário inseriu no chamado núcleo essencial e imodificável da ordem constitucional.

Se é certo que o constituinte de 1988, ao estabelecer a possibilidade de reforma constitucional, impôs limites formais rígidos para tal processo (CF, art. 60, I, II, III, §§ 1º, 2º e 3º e 5º), por outro lado, deixou a cargo do intérprete constitucional a tarefa de delimitar quais os princípios que conformariam a identidade material da Constituição, ao estabelecer, no art. 60, § 4º, um rol relativamente aberto de cláusulas de imutabilidade.

Tem sido intensa a discussão, entre nós, sobre a aplicação das chamadas cláusulas pétreas. Muitos afirmam que determinado princípio ou disposição

não pode ser alterado sem afronta às cláusulas pétreas. Outros sustentam que determinada proposta afrontaria uma decisão fundamental do constituinte e não poderia, por isso, ser admitida.

Uma concepção decorrente da idéia de soberania popular deveria admitir que a Constituição pudesse ser alterada a qualquer tempo por decisão do povo ou de seus representantes (MAUNZ-DÜRIG, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 79, III, nº 21). Evidentemente, tal entendimento levaria a uma instabilidade da Constituição, a despeito das cautelas formais estabelecidas para uma eventual mudança. Fica evidenciada, nesse ponto, a permanente contradição entre o poder constituinte originário, que outorga ao povo o direito de alterar a Constituição, e a vocação de permanência desta, que repugna mudanças substanciais (cf., sobre o assunto, MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II, p. 151 s.).

Do prisma teórico, a questão foi seriamente contemplada por Carl Schmitt, no seu *Verfassungslehre* (Teoria da Constituição). A problemática assentar-se-ia, segundo Schmitt, na distinção entre *constituinte* (*Verfassungsgeber* = *Schöpfer der Verfassung*) e *legislador constituinte* (*Verfassungsgezetzegeber* = *Gesetzgeber über die Verfassung*). Schmitt enfatizava que a modificação de uma constituição não se confunde com sua abolição, acrescentando com base no exemplo colhido do art. 2º da Lei Constitucional francesa, de 14 de agosto de 1884 (*La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision*):

“Se uma determinada modificação da Constituição é vedada por uma disposição constitucional, se trata apenas de uma confirmação da diferença entre revisão e abolição da Constituição” (*Teoría de la Constitución*, Trad. de Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996, p. 121).

Portanto, para Schmitt, não se fazia mister que a Constituição declarasse a imutabilidade de determinados princípios. É que a revisão não poderia, de modo algum, afetar a **continuidade** e a **identidade** da Constituição:

“Os limites da faculdade de reformar a Constituição resultam do bom entendimento do conceito de reforma constitucional. Uma faculdade de reformar a Constituição atribuída por uma normatização constitucional, significa que uma ou várias regulações constitucionais podem ser substituídas por outras regulações constitucionais, mas apenas sob o pressuposto de que permaneçam garantidas a identidade e a continuidade da Constituição considerada como um todo. A faculdade de reformar a Constituição contém, pois, tão-somente a faculdade de praticar, nas disposições constitucionais, reformas, adições, refundições, supressões, etc.; porém mantendo a Constituição (...)” (*Teoría de la Constitución*, Trad. de Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996, p. 121).

Assim, para Carl Schmitt, “reforma constitucional não é, pois, destruição da Constituição”, de forma que devem ser proibidas “expressamente as reformas que vulnerem o espírito e os princípios da Constituição” (*Teoría de la Constitución*, Trad. de Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996, p. 119-121).

A alteração de elementos essenciais da Constituição configuraria, assim, não uma simples revisão, mas, verdadeiramente, a sua própria supressão (cf., também, BRYDE, Otto-Brun. *Verfassungsentwicklung, Stabilität und Dynamik im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1982, p. 233).

A concepção de Schmitt relativiza um pouco o valor exclusivo da declaração do constituinte originário sobre a imutabilidade de determinados princípios ou disposições, atribuindo-lhe quase conteúdo declaratório.

Tais cláusulas devem impedir, todavia, não só a supressão da ordem constitucional [BVerfGE, 30:1(24)], mas também qualquer reforma que altere os elementos fundamentais de sua identidade histórica (HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1982, cit., p. 262). É verdade que importantes autores consideram risíveis os resultados práticos de tais cláusulas, diante de sua falta de eficácia em face de eventos históricos como os golpes e as revoluções (cf. LOEWENSTEIN, Karl, *Teoria de la Constitución*, tradução espanhola, 2. ed., Barcelona, 1976, p. 192).

Isto não deve impedir, porém, que o constituinte e os órgãos constitucionais procurem evitar a ocorrência de tais golpes. Certo é que tais proibições dirigidas ao poder de revisão constituem um dos instrumentos de proteção da Constituição (BRYDE, Otto-Brun, op. cit., 1982, p. 227).

Otto-Brun Bryde destaca que as idéias de **limites materiais de revisão** e de **cláusulas pétreas** expressamente consagradas na Constituição podem estar muito próximas. Se o constituinte considerou determinados elementos de sua obra tão fundamentais que os gravou com cláusulas de imutabilidade, é legítimo supor que nelas foram contemplados os princípios fundamentais (BRYDE, *Verfassungsentwicklung*, op. cit., 1982, p. 236). Nesse sentido, a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental de Bonn, poderia ser considerada, em grande parte, de caráter declaratório.

Em qualquer hipótese, os limites do poder de revisão não se restringem, necessariamente, aos casos expressamente elencados nas **garantias de eternidade**. Tal como observado por Bryde, a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder de revisão (BRYDE, *Verfassungsentwicklung*, p. 237).

O efetivo significado dessas cláusulas de imutabilidade na práxis constitucional não está imune a controvérsias. Caso se entenda que elas contêm uma “proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*), tem-se de admitir que o seu significado é bem mais amplo do que uma proibição de revolução ou de destruição da própria Constituição (*Revolutions – und Verfassungsbeseitigungsverbot*).

É que, nesse caso, a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição (BRYDE, *Verfassungsentwicklung*, op. cit., 1982, p. 242).

A Corte Constitucional alemã confrontou-se com esta questão na controvérsia sobre a constitucionalidade de emenda que introduzia restrição à inviolabilidade do sigilo da correspondência e das comunicações telefônicas e telegráficas, à revelia do eventual atingido, vedando, nesses casos, o recurso ao Poder Judiciário (Lei Fundamental, art. 10, II, c.c. o art. 19, IV). A questão foi submetida ao *Bundesverfassungsgericht*, em

processo de controle abstrato, pelo governo do Estado de Hessen, e em recurso constitucional (*Verfassungsbeschwerde*), formulado, dentre outros, por advogados e juízes, sob a alegação de que a restrição à garantia judicial (arts. 10, § 2º, e 19, § 4º) não se mostrava compatível com o princípio do estado de direito (*Rechtsstaatsprinzip*).

Nessa decisão do *Bundesverfassungsgericht*, de 1970, sustentou-se que a disposição contida no art. 79, III, da Lei Fundamental, visa a impedir que “a ordem constitucional vigente seja destruída, na sua substância ou nos seus fundamentos, mediante a utilização de mecanismos formais, permitindo a posterior legalização de regime totalitário” (*BVerfGE*, 30:1(24); *BVerfGE*, 34:9(19); HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, cit., p. 262-4).

Essa interpretação minimalista das garantias de eternidade foi amplamente criticada na doutrina, uma vez que, na prática, o Tribunal acabou por consagrar uma atitude demissionária, que retira quase toda a eficácia daquelas disposições. A propósito dessa decisão, vale registrar a observação de Bryde:

“Enquanto a ordem constitucional subsistir, não será necessário que o Bundesverfassungsgericht suspenda decisões dos órgãos de representação popular tomadas por 2/3 de votos. Já não terá relevância a opinião do Tribunal numa situação política em que princípios fundamentais contidos no art. 79, III sejam derrogados” (BRYDE, *Verfassungsentwicklung*, op. cit., 1982, p. 240).

Não há dúvida, outrossim, de que a tese que vislumbra nas garantias de eternidade uma “proibição de ruptura de determinados princípios constitucionais” (*Verfassungsprinzipiendurchbrechungsverbot*) não parece merecer reparos do prisma estritamente teórico. Não se cuida de uma autovinculação (*Selbstbindung*) do constituinte, até porque esta somente poderia ser admitida no caso de identidade entre o constituinte e o legislador constituinte ou, em outros termos, entre o detentor do poder constituinte originário e o derivado. Ao revés, é a distinção entre os poderes constituintes originário e derivado que permite afirmar a legitimidade do estabelecimento dessa proibição (BRYDE, *Verfassungsentwicklung*, op. cit., 1982, p. 242).

2. Da violação à regra da anualidade (art. 16 da CRFB/88): uma garantia fundamental do pleno exercício da cidadania política.

Diante do exposto, é possível considerar que, se a regra trazida pelo art. 2º da EC nº 52/2006 de alguma maneira vulnera o espírito ou a própria identidade da Constituição, o que poderia ser, à primeira vista, apenas uma reforma, convolar-se-ia na própria supressão da ordem constitucional, sendo tarefa precípua desta Corte a declaração de sua ilegitimidade.

Estou certo de que o constituinte de 1988, ao estabelecer que os direitos e garantias individuais constituem limites materiais à reforma constitucional, não se restringiu ao elenco do art. 5º. Todos os preceitos constitucionais que asseguram direitos e garantias e que, de alguma forma, conferem densidade à dignidade da pessoa humana – entendida esta como conteúdo essencial de todos e cada um dos direitos fundamentais, na concepção de Maunz-Dürig – estão abarcados pelo inciso IV do art. 60 da Constituição e consistem, portanto, em barreiras contra o poder de reforma constitucional.

Nesse sentido, não é preciso muito esforço hermenêutico para atestar que, nesse âmbito, estão incluídos os direitos políticos e suas garantias, expressos no capítulo IV do título II da Constituição. O título II da Constituição condensa o que se poderia chamar de **núcleo constitucional da cidadania**, ao dispor os direitos fundamentais em sua tríplice configuração como direitos civis, sociais e políticos.

O conceito de cidadania de T. H Marshall bem representa essa divisão. Assim descreve o sociólogo inglês a tríplice divisão do conceito de cidadania:

“(...)pretendo dividir o conceito de cidadania em três partes. Mas a análise é, neste caso, ditada mais pela história do que pela lógica. Chamarei estas três partes, ou elementos, de civil, política e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. (...) Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. (...)

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade." (MARSHAL, T. S. *Cidadania e Classe Social*. Brasília: Senado Federal; 2002, p. 9; no mesmo sentido, cf.: FARIÑAS DULCE, María José. *Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos*. Madrid: Dykinson, 2004, p. 37)

No presente caso, assume relevância a cidadania como direito de participar do poder político. É interessante notar que a Constituição de 1988, em seu título II, ao dispor dos direitos e garantias fundamentais, incorporou a regulamentação constitucional dos partidos políticos, o que revela a intenção constituinte de concebê-los como garantias do pleno exercício dos direitos políticos. Nesse sentido, é possível conceber a vontade constituinte de que o exercício da cidadania política se desse não apenas por aqueles que votam (eleitores) ou podem ser votados (candidatos), mas também pelos partidos políticos.

Os direitos políticos, dessa forma, possuem como titulares os cidadãos que votam (eleitores), os cidadãos que podem ser votados (candidatos), assim como os partidos políticos.

O pleno exercício de direitos políticos por seus titulares (eleitores, candidatos e partidos) é assegurado pela Constituição por meio de um sistema de regras que conformam o que se poderia denominar de **devido processo legal eleitoral**. Na medida em que estabelecem as garantias fundamentais para a efetividade dos direitos políticos, essas regras também compõem o rol das normas denominadas cláusulas pétreas e, por isso, estão imunes a qualquer reforma que vise a restringi-las ou subtraí-las.

O art. 16 da Constituição, ao submeter a alteração legal do processo eleitoral à regra da anualidade, constitui uma garantia fundamental para o pleno exercício de direitos políticos. As restrições à essa regra trazidas no bojo de reforma constitucional apenas serão válidas na medida em que não afetem ou anulem o exercício dos direitos fundamentais que conformam a cidadania política.

Portanto, é preciso analisar em que medida a EC nº 52/2006, ao afastar a aplicação da regra da anualidade do art. 16, restringiu ou anulou o pleno exercício da cidadania política por parte de seus titulares: partidos políticos; cidadãos-candidatos; e cidadãos-eletores.

2.1. Da afetação/restricção de direitos e garantias do partido político.

O texto constante do art. 1º da EC nº 52/2006 envolve, inegavelmente, disposição ínsita à questão da autonomia dos partidos políticos no cenário nacional. À primeira vista, poder-se-ia afirmar inclusive que, em tese, dispositivo que proíbe a verticalização seria tendente à ampliação da autonomia partidária nas próximas eleições.

Uma afirmação apodíctica como essa, porém, não pode ser afastada do contexto institucional a partir do qual o processo eleitoral se desenvolve no país. Por outro lado, deve-se ter em mente a importância constitucional que os partidos políticos desempenham para efetivar as garantias políticas de perfil institucional.

Nesse particular, é válido abordar a interessante relação entre os partidos e a constituição. Nos dizeres de Dieter Grimm:

“Los partidos políticos son una consecuencia de la admisión por parte de la Constitución de la participación social en las decisiones del estado. Responden al problema de mediar entre una diversidad no ordenada de opciones e intereses sociales sin regular y una unidad estatal de decisión y acción. Agregando opiniones e intereses afines y presentándolos para que se pueda decidir sobre ellos, constituyen un eslabón intermedio necesario en el proceso de formación de la voluntad política.” [GRIMM, Dieter. *Los partidos políticos*. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen; HESSE, Konrad; HEYDE, Wolfgang (Hrsg.), *Manual de Derecho Constitucional (Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* – tradução espanhola). Madri: Marcial Pons Ediciones Jurídicas e Sociales, S/A, 1996, p. 389].

Fixada essa premissa, o tema da autonomia partidária relaciona-se, não somente à liberdade de fundação ou criação estatal, mas também aos

inúmeros elementos do sistema partidarista adotado. Aqui, entram em cena uma série de alternativas constitucionais abertas para a configuração de determinada realidade política (tais como: o sistema uni, bi, ou pluripartidista; a admissão de partidos ideológicos, de interesses de classe ou corporativos, ou ainda, de caráter popular; dentre outros).

É exatamente por esse motivo, afirma Grimm, que “el régimen electoral, en especial, puede influir de forma determinante en el sistema de partidos, si bien que no se da una relación mon causal como durante mucho tiempo se pensó.” (GRIM, Dieter. op. cit., 1996, p. 407).

A tarefa de analisar as eventuais repercussões jurídico-políticas da aplicação da EC nº 52/2006 às próximas eleições é complexa. Por isso mesmo, o assunto não pode ser apartado da identificação de afetações/restricções da autonomia dos partidos políticos no âmbito dos direitos e garantias institucionais do sistema eleitoral vigente anteriormente à alteração imposta pela edição da referida emenda.

A esse respeito, reitero algumas palavras acerca que essa realidade institucional encontra no texto constitucional. Conforme lição de J. J. Gomes Canotilho:

“As chamadas **garantias institucionais** (Einrichtungsgarantien) compreendiam as garantias jurídico-públicas (institutionnelle Garantien) e as garantias jurídico-privadas (Institutsgarantie). Embora muitas vezes estejam consagradas e protegidas pelas leis constitucionais, elas não seriam verdadeiros direitos atribuídos directamente a uma pessoa; as instituições, como tais, têm um sujeito e um objecto diferente dos direitos dos cidadãos. Assim, a maternidade, a família, a administração autônoma, a imprensa livre, o funcionalismo público, a autonomia académica, são instituições protegidas directamente como realidades sociais objectivas e só, indirectamente, se expandem para a protecção dos direitos individuais.” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7. ed., Coimbra, Portugal, ed. Livraria Almedina, 2003, p. 397).

Ainda, sobre o assunto, assevera Canotilho:

"As garantias institucionais, constitucionalmente protegidas, visam não tanto 'firmar' 'manter' ou 'conservar' certas 'instituições naturais', mas impedir a sua submissão à completa discricionariedade dos órgãos estaduais, proteger a instituição e defender o cidadão contra ingerências desproporcionadas ou coactivas. Todavia, a partir do pensamento institucionalístico, inverte-se, por vezes, o sentido destas garantias. As instituições são consideradas com uma existência autônoma a se, pré-existente à constituição, o que leva pressuposta uma idéia conservadora da instituição, conducente, em último termo, ao sacrifício dos próprios direitos individuais perante as exigências da instituição como tal. (...) Aqui apenas se volta a acentuar que as garantias institucionais contribuem, em primeiro lugar, para a efectividade óptima dos direitos fundamentais (garantias institucionais como meio) e, só depois, se deve transitar para a fixação e estabilização de entes institucionais. Cfr. Häberle, Die Wesensgehaltgarantie des art. 19 Abs. 2º Grundgesetz, 2. ed., Karlshure, 1972, p. 70. Como informa P. Saladin, Grundrechte im Wandel, Bern, 1970, p. 296, o movimento institucionalístico actual encontra paralelo na teologia protestante que considera a 'instituição' como um medium entre o direito natural e o direito positivo. Sobre a noção (noções) de instituição cfr., por último, Baptista Machado, Introdução ao Direito, pp. 14 e ss; J.M. Bano Leon, 'La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española', REDC, 24 (1988), p. 155 e ss.; Márcio Aranha, Interpretação Constitucional e as Garantias Institucionais dos Direitos Fundamentais, São Paulo, 1999, p. 131 e ss." (CANOTILHO, J. J. Gomes, op. cit., 2003, p. 1171).

De acordo com o próprio complexo normativo constitucional relativo aos direitos políticos e às facções partidárias (CF, arts. 14 a 17), constata-se

que a conformação do sistema eleitoral brasileiro assume feição nitidamente institucional. Isso, vale enfatizar, não é inovação no Direito Constitucional. Há uma série de normas constitucionais garantidoras de realidades institucionais que não encontram uma definição expressa de seus limites no texto da Constituição (tais como: propriedade, liberdade, família, consumidor, renda, confisco, grande fortuna etc.).

Observo, ainda, que a própria autonomia partidária, em que se insere o parâmetro constitucional de controle do caso em exame, possui feição eminentemente institucional.

Ao analisar a disposição do art. 16 da CF, observa-se que se trata de norma que assume como pressuposto o fato de que o constituinte derivado está vinculado à observância de um prazo mínimo. De outro lado, a promulgação de uma modificação do complexo normativo do processo eleitoral deve assegurar a existência, funcionalidade e utilidade dos direitos e garantias institucionais dos múltiplos sujeitos envolvidos.

Como realidade institucional, a apreciação de eventual alteração na autonomia partidária em desrespeito à regra constitucional da anualidade, portanto, deve assumir uma perspectiva dinâmica, em que a definição de seu conteúdo está aberta a múltiplas concretizações. As disposições legais e constitucionais referentes ao processo eleitoral possuem, por conseguinte, inconfundível caráter concretizador e interpretativo. E isto obviamente não significa a admissão de um poder legislativo ilimitado.

Nesse processo de concretização ou realização, somente podem ser admitidas normas que não desbordem os múltiplos significados admitidos pelas normas constitucionais concretizadas. Da perspectiva de proteção a direitos individuais, tais como as prerrogativas constitucionais dos partidos políticos, deverá ser observado especialmente o princípio da proporcionalidade, que exige que as restrições ou ampliações legais sejam adequadas, necessárias e proporcionais.

Em última análise, a faculdade confiada ao legislador de regular o complexo institucional do processo eleitoral, obriga-o a considerar que, a instituição de modificações no sistema eleitoral em momento posterior ao fixado no art. 16 da CF pode acarretar sérias consequências no próprio resultado do pleito.

A modificação das “regras do jogo”, em momento posterior, aliada à idéia de que essa alteração deve ser aplicada às eleições de 2006, ainda que adequada e necessária para os fins de conveniência política da maioria parlamentar, não pode ser tida como proporcional em sentido estrito.

Com efeito, a inclusão de elementos ou procedimentos “estranhos” ou diferentes dos inicialmente previstos, além de afetarem a segurança jurídica das regras do devido processo legal eleitoral, influenciam a própria possibilidade de que as minorias partidárias exerçam suas estratégias de articulação política em conformidade com os parâmetros inicialmente instituídos.

Trata-se, portanto, de uma garantia destinada a também assegurar o próprio exercício do direito de minoria parlamentar em situações nas quais, por razões de conveniência da maioria – ainda que qualificada – dos parlamentares, o poder constituinte derivado pretenda modificar, a qualquer tempo, as regras e critérios que regerão o processo eleitoral.

Nesse particular, é pertinente mencionar, por exemplo, os efeitos drásticos que seriam impostos à própria autonomia dos partidos políticos, nos casos de introdução, a qualquer momento, de uma cláusula de barreira, ou ainda, da substituição do modelo de eleições proporcionais pela adoção da sistemática do voto distrital.

Trata-se, sem dúvida, de alterações que comprometem a segurança das leis eleitorais até então vigentes.

Entretanto, o que pretendo enfatizar é que, ao se reconhecer a legitimidade de uma imposição aleatória da conformação do processo eleitoral, coloca-se em risco uma dimensão indisponível dos direitos e garantias fundamentais dos partidos políticos, a saber: a própria autonomia partidária.

Assim, caso se entenda que a regra da anualidade (CF, art. 16) não deve ser respeitada, como se asseguraria o caráter autônomo das facções partidárias no caso em que a revogação da necessidade de verticalização ocorresse – ainda que por emenda constitucional – um dia antes do prazo final para apresentação das coligações ao TSE?

É dizer, a modificação irrestrita das regras que regulam o processo eleitoral compromete, sobremaneira, a igualdade dos partidos políticos. Segundo problematiza Dieter Grimm:

"Si el principio de concurrencia de los partidos debe operar como el instrumento más importante para la dirección democrática del estado, ello presupone no sólo la garantía de la libre competencia sino, y por los mismos motivos, que el Estado observe neutralidad respecto de los competidores. La expresión jurídica de esta neutralidad es el principio de igualdad de los partidos. El estado en tal que objeto de la pugna partidaria no puede hacer diferencias entre los grupos políticos que concurren para hacerse con la dirección del estado. Se trata de una condición tan elemental como difícil de realizar. Las dificultades se plantean tanto en aspectos jurídicos como fácticos. Jurídicamente obedecen al hecho de que el mandato de igualdad afecta a un objeto por demás desigual. Los partidos cobran su sentido sobre la base de sus diferencias en personalidades y programa, que también desemboca en desigualdades en cuanto a militancia, votantes, capacidad económica, etc. Esta desigualdad viene impuesta al estado en cuanto que producto de un proceso político libre y abierto. La neutralidad estatal sólo puede significar entonces que los poderes públicos no deben tratar de influir sobre tal desigualdad. En esta medida, la igualdad de los partidos aparece como igualdad formal. Por ello no encuentra su fundamento jurídico en el art. 3º – sino en el mismo art. 21 –. En una serie de casos, la igualdad formal de trato no es, sin embargo, identificable con neutralidad estatal. Para ésta carecemos aún de fórmulas convincentes. Las dificultades fácticas consisten en que el Estado, que está obligado a la neutralidad frente a la competencia entre los partidos, es en sí mismo un estado políticamente ocupado por los partidos. La neutralidad se exige por ello de una parte de los partidos representados en el parlamento frente a los que compitieron sin éxito o son de nueva fundación y, por otra, de los partidos en el

gobierno frente a la oposición. Por este motivo la neutralidad estatal representa una pauta de conducta por demás difícil de alcanzar y, en su caso, siempre amenazada de nuevo. (GRIMM, Dieter, op. cit., 1992, p. 415 – **sem os grifos no original**).

Destarte, uma vez considerada a conformação fática e jurídica do sistema eleitoral brasileiro, a alteração promovida pela imposição de aplicação imediata da disposições contidas nos art. 1º da EC nº 52/2006, nos termos de seu art. 2º afeta o próprio contexto de possibilidades e estratégias que poderiam ser adotadas por todos e cada um dos partidos políticos.

Apesar da suposta invocação de igualdade formal dos partidos quanto às alterações implementadas, não é possível negar que, em âmbito nacional, cada uma das facções políticas possui condições materiais diferentes para lidar com a revogação ou não da regra da verticalização.

Com efeito, essa é uma realidade institucional que não pode ser desrespeitada pelo poder constituinte derivado ao arreio dos direitos e garantias fundamentais ínsitos ao próprio exercício da autonomia partidária.

Em síntese, a revogação da necessidade de verticalização não é, por si só, inconstitucional. Trata-se, em princípio, de dispositivo que visa a ampliar a própria autonomia dos partidos políticos.

Entretanto, verifica-se que a aplicação imediata da EC nº 52/2006, nos termos de seu art. 2º, viola a garantia institucional da anualidade. É dizer, o art. 16 da CF deve ser considerado como cláusula pétreia na medida em que garante, de modo geral e irrestrito, o atendimento das condições jurídicas e materiais que realizam o princípio da igualdade partidária.

Conclusivamente, norma que contrarie esse preceito – ainda que introduzida por Emenda Constitucional – é, antes de tudo, passível de controle de constitucionalidade a partir desse parâmetro, qual seja: a regra da anualidade eleitoral (CF, art. 16).

Para uma aferição mais completa, porém, das repercussões que o dispositivo atacado nesta ação direta, é necessário agregar a esta análise a identificação de algumas das demais afetações/restricções ocasionadas pela aplicação, em momento indevido, de modificação no processo eleitoral.

2.2. Da afetação/restrição de direitos e garantias do candidato.

Como se sabe, a soberania popular (CF, art. 1º, inciso I e parágrafo único) exercida fundamentalmente pelo sufrágio universal (CF, art. 14, *caput*, da CF). A filiação partidária, por sua vez, constitui-se como uma condição institucional necessária para a investidura em cargo público eletivo (CF, art. 14, § 3º, inciso V). Nesse contexto, não se pode negar que o exercício do poder popular republicano se realiza por intermédio de mandatários escolhidos, ou seja, por meio de candidatos (Lei nº 4.737/65 – Código Eleitoral – art. 2º).

Conseqüentemente a esta indissociável relação entre meios e fins, a afetação das situações jurídicas subjetivas dos candidatos, pode importar também restrição dos direitos político-eleitorais fundamentais do cidadão, especialmente aquele caracterizado pelo exercício juridicamente seguro e estável da soberania por intermédio do sufrágio periódico e universal.

Uma vez que essa situação jurídica dos candidatos se encontra caracterizada na forma das normas vigentes do processo eleitoral, eventual alteração significativa nas “regras do jogo” frustrar-lhes-ia ou prejudicar-lhes-ia as expectativas, estratégias e planos razoavelmente objetivos de suas campanhas. Poder-se-ia, cogitar ainda, mesmo que indiretamente, de influências indevidas no próprio resultado do processo eleitoral.

A possibilidade de alteração das normas do processo eleitoral em descumprimento ao disposto no art. 16 da CF, importa em alterações imprevistas no período inferior a um ano antes da eleição subsequente. Apenas para que se tenha a dimensão da repercussão que o quadro normativo imposto pelo art. 2º da EC nº 52/2006 pode acarretar, é pertinente exemplificar como o desrespeito do prazo mínimo para a alteração da legislação de regência eleitoral afetaria o exercício, pela cidadania, na posição de eleitor passivo (candidato), especialmente nas seguintes hipóteses:

- i) se a alteração ocorresse em período inferior a um ano da data da eleição, comprometer-se-ia a própria possibilidade de escolha dos candidatos quanto à filiação partidárias, uma vez que a modificação legislativa se daria em momento posterior aos prazos

máximos fixados em lei (Lei nº 9.504/97, art. 9º, *caput*) para que todos os candidatos a cargos eletivos (a) requeiram a respectiva inscrição eleitoral ou a transferência de seu domicílio para a circunscrição na qual pretendem concorrer; e (b) estejam com a filiação definitiva deferida pelo respectivo partido político;

ii) se a alteração ocorresse em período inferior a seis meses da data da eleição, afetaria a situação jurídica dos cidadãos-candidatos em momento posterior aos prazos máximos fixados em lei para desincompatibilização dos titulares de cargos públicos eletivos executivos, bem como eventualmente de seu cônjuge ou dos respectivos parentes (consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção), que viesssem a concorrer, no território de jurisdição do titular, para a mesma referida eleição subsequente (CF, art. 14, §§ 6º, 7º e 9º c.c. Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, incisos II, III e IV e §§ 1º a 3º);

iii) se a alteração ocorresse após 30 de junho do corrente ano, interferir-se-ia na situação jurídica dos candidatos já escolhidos ou preteridos, uma vez que já teria expirado o prazo máximo fixado em lei para realização das convenções partidárias destinadas à escolha dos candidatos, assim como na deliberação sobre as coligações a serem eventualmente realizadas (Lei nº 9.504/97, art. 8º, *caput*); e

iv) por fim, se a alteração ocorresse após 5 de julho deste ano, influenciaria nas próprias possibilidades de atendimento do prazo máximo fixado em lei para a apresentação, à Justiça Eleitoral, dos requerimentos de registro das candidaturas aprovadas pelas convenções partidárias (Lei nº 9.504/97, art. 11, *caput*).

Em síntese, ao se efetuar um diagnóstico minimamente preocupado com as repercussões da admissibilidade, a qualquer tempo, de mudanças no processo eleitoral, constata-se que surgem complicações não apenas para a autonomia dos partidos políticos, mas também para a situação jurídica dos cidadãos-candidatos – os quais ficariam totalmente à mercê da aleatoriedade de eventuais mudanças legislativas.

2.3. Da afetação/restrição de direitos e garantias do eleitor

Sob a perspectiva da afetação/restrição de direitos e garantias do eleitor, observa-se que os cidadãos-eleitores também podem ser atingidos, ainda que de forma reflexa, pelo art. 2º da EC nº 52/2006.

Se não é possível diagnosticar e registrar os prejuízos imediatos da mudança propugnada pela referida emenda constitucional ao direito ao voto dos eleitores brasileiros – tendo em vista o seu exercício em data futura – é possível, sim, cogitar, num juízo de prognose, dos riscos que ameaçam tal direito acaso seja afastado o preceito contido no art. 16 da Constituição de 1988.

Ao cidadão-eleitor é garantido pela Constituição de 1988 o devido processo eleitoral, ou seja, o direito a que o resultado das eleições seja consequência de um processo eleitoral incólume, protegido contra fraudes e casuismos, regido por um sistema de regras que concretize, na sua máxima efetividade, o direito fundamental ao voto.

O devido processo eleitoral guarda íntima relação com o devido processo legal substantivo, sendo expressão anteriormente já utilizada pelo Min. Sepúlveda Pertence em seu voto vencido no julgamento da ADI nº 2.628-3/PFL (*DJ* 5.3.2004). Na ocasião, o Ministro Sepúlveda pertence, referindo-se ao art. 16 da CF/88, colocou-o como uma expressão do devido processo eleitoral, nos seguintes termos:

“(...) por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação da qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos ‘casuismos’, no regime autoritário.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador – contém princípio que deve levar a Justiça Eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias”. (ADI nº 2.628/DF, rel. Min. Sydney Sanches, *DJ* 5.3.2004.)

Registre-se que o âmbito de proteção do devido processo legal vem ganhando, também no Brasil, significativa ampliação, ao ser reconhecido, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, como o direito à proteção efetiva do próprio bem jurídico fundamental por ele tutelado. Conforme anota Maria Rosynete Lima: “É preciso que a atividade estatal restritiva de direitos fundamentais atue de forma a resguardar o núcleo essencial do direito tutelado, sendo norteada pelo devido processo legal substantivo, o qual se faz atuar por meio dos preceitos de razoabilidade e proporcionalidade” (LIMA, Maria Rosynete Oliveira. Devido processo legal, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1999, p. 218).

Conforme já tive oportunidade de sustentar:

“Em qualquer hipótese, os limites do poder de revisão não se restringem, necessariamente, aos casos expressamente elencados nas **garantias de eternidade**. Tal como observado por Bryde, a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder de revisão (Bryde, Verfassungsentwicklung, p. 237).

(...)

[E prossigo]

Essa abordagem teórica permite introduzir reflexão sobre a adoção, no processo de revisão, de uma ressalva expressa às cláusulas pétreas, contemplando não só a eventual alteração dos princípios gravados com as chamadas **garantias de eternidade**, mas também a possibilidade de transição ordenada da ordem vigente para outro sistema constitucional (revisão total).

Se se entendesse – o que pareceria bastante razoável – que a revisão total ou a revisão parcial das cláusulas pétreas está implícita na própria Constituição, poder-se-ia cogitar – mediante a utilização de um processo especial que contasse com a participação do povo – até mesmo de alteração das disposições constitucionais referentes ao processo de emenda constitucional com o escopo de explicitar a idéia de revisão total ou de revisão

específica das cláusulas pétreas, permitindo, assim, que se disciplinasse, juridicamente, a alteração das cláusulas pétreas ou mesmo a substituição ou a superação da ordem constitucional vigente por outra.” (MENDES, Gilmar Ferreira. Limites da revisão: Cláusulas pétreas ou garantias de eternidade – Possibilidade jurídica de sua superação. In: Advocacia Dinâmica: Boletim Informativo semanal, vol. 14, nº 7, p. 82 a 80, fev. 94; – Ajuris nº 60, vol. 21, mar/94, p. 249/254; – Cadernos de Direito Tributário e Finanças públicas, vol. 2 nº 6, p. 15 a 19 jan/mar 1994).

Na discussão específica dos autos, a modificação implementada, pelo poder constituinte derivado, das regras do processo eleitoral com pretensão de aplicação imediata para eleições que ocorrerão ainda este ano, constitui-se como restrição inconstitucional ao devido processo eleitoral porque não observa a regra constitucionalmente estabelecida no art. 16 da CF.

O poder constituinte derivado exercido por meio da edição da Emenda Constitucional nº 4/93 apenas reforçou os princípios da segurança jurídica e previsibilidade das regras do processo eleitoral.

A alteração do texto constitucional não foi substancial. A EC nº 4/93 tão-somente explicitou a norma-garantia ínsita ao contexto institucional de nosso sistema eleitoral para o exercício dos direitos políticos. Manteve-se firme, portanto, a vedação de mudanças no processo eleitoral a menos de um ano das eleições – uma proibição que, ainda que não estivesse expressamente detalhada (e aqui, retomo o pensamento de Konrad Hesse), já deveria ser considerada como mecanismo jurídico adequado, necessário e proporcional para assegurar a **força normativa da constituição** quanto à preservação da efetividade fático-jurídica das expectativas exercitáveis em determinado contexto eleitoral.

Assim sendo, não há como deixar de reconhecer também em relação aos eleitores os riscos (e suas possíveis consequências nefastas) advindos de um eventual afastamento da regra do art. 16 da Constituição de 1988 para a situação em apreço. Mesmo que o direito fundamental diretamente envolvido seja a autonomia dos partidos políticos, não se

pode negar que tal autonomia encontra limites no devido processo eleitoral, ou seja, na previsibilidade das regras que nortearão o exercício em concreto do direito fundamental de voto dos cidadãos brasileiros.

3. Conclusão

A partir do raciocínio exposto até aqui, a discussão das repercussões da aplicação da EC nº 52/2006 não pode ser limitada às afetações/restricções de direitos e garantias dos partidos políticos, dos cidadãos-candidatos e dos cidadãos-eleitores.

Cabe salientar ainda que, em patente descumprimento à garantia fundamental da anualidade eleitoral (CF, art. 16), a alteração das normas do processo eleitoral em período inferior a um ano antes da eleição subsequente também poderia afetar outros aspectos de nossa vivência institucional da Constituição. Nesse particular, é pertinente desenvolver as seguintes situações hipotéticas:

- i) se a alteração ocorresse em período inferior a 180 (cento e oitenta dias) da data da eleição (aproximadamente, primeira semana de abril deste ano), ela interferiria no procedimento público instaurado a partir dos diversos prazos fixados em lei (e que se sucedem, cronologicamente, a partir desta data), os quais vedam ou limitam a atuação da administração pública e de seus agentes – mesmo que estes não sejam candidatos ou filiados a partidos políticos [daí, por exemplo, a impossibilidade de (a) empreender revisão geral de remuneração de servidores públicos; (b) nomear, contratar, admitir, demitir, remover, transferir ou exonerar servidores públicos (salvo nos casos de expressas previsão legais); (c) realizar transferências voluntárias de recursos entre os entes da Federação (salvo as expressas exceções legais); (d) participar da inauguração de obras públicas ou de qualquer atividade que caracterize “publicidade institucional” (Lei nº 9.504/97, arts. 73, incisos V, VI e VIII, 75 e 77); (e) chegando até mesmo à possibilidade de que qualquer modificação normativa posterior à data referida, possa definir que determinado agente público (ou mesmo a própria administração) tenha empreendido situação que lhe estava

legalmente vedada, embora o agente objetivamente desconhecesse o parâmetro temporal de seu transcurso; por fim, (f) o mesmo raciocínio se aplica às emissoras de rádio e televisão, face às vedações que lhe estão especificamente consignadas no art. 45, incisos I a VI, da Lei nº 9.504/97];

ii) se a alteração se efetivasse após 30 de junho do corrente ano – ou seja, após o prazo máximo fixado em lei para realização das convenções partidárias que escolherão os candidatos e deliberação sobre as coligações (art. 8º, *caput*, da Lei nº 9.504/97) – poderia afetar a própria imparcialidade da Justiça Eleitoral, porque (a) estando impedido de servir como juiz eleitoral (impedimento absoluto, para todo e qualquer processo), desde a homologação da respectiva convenção partidária até a apuração final da eleição, o cônjuge, o parente consangüíneo legítimo ou ilegítimo, ou afim, até o segundo grau, de candidato a cargo eletivo registrado na circunscrição (art. 14, §§ 3º e 4º, do Código Eleitoral, com a redação da Lei nº 4.961/66), qualquer modificação normativa que altere tal cenário eventualmente poderia caracterizar, ulteriormente, a atuação indevida de juiz eleitoral, em razão de situação que lhe estava legalmente vedada e por força de prazo que o magistrado objetivamente desconhecia o transcurso; e (b) o mesmo raciocínio se aplicaria às pessoas designadas para o exercício em escrivanaria de zona eleitoral, por força do art. 33, § 1º, do Código Eleitoral.

Por todas essas razões expostas em meu voto, não há como compatibilizar a aplicação imediata da alteração introduzida pelo art. 1º da EC nº 52/2006, com a norma do art. 16 da CF sem conformar a cláusula de vigência daquela inovação legislativa (art. 2º da EC nº 52) com este último dispositivo constitucional.

Assim, e nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/99, meu voto é no sentido de julgar **parcialmente procedente** a ação direta de constitucionalidade, **para que se confira interpretação conforme ao art. 2º da Emenda Constitucional nº 52/2006, no sentido de que se esclareça que a**

alteração normativa introduzida pelo art. 1º da referida emenda somente pode ter aplicação às eleições que venham a ocorrer após um ano da data de sua vigência.

Senhor Presidente, é como voto.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, trouxe também algumas anotações, mas, na verdade, limitar-me-ei a fazer algumas considerações e, desde já, antecipar a minha integral adesão ao brilhante voto da eminente relatora.

Senhor Presidente, confesso que, desde que essa questão começou a ser colocada, me debati com este tema: a aplicação do art. 60, § 4º, especialmente o inciso IV, eventualmente, também o inciso II.

Sabemos e é verdade consabida que, a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no caso do IPMF, alguns direitos fundamentais podem não estar elencados do art. 5º, daí não se poder afirmar, aprioristicamente, como se fez aqui da tribuna, que, eventualmente, a não identificação de um dado direito no art. 5º impediria a aplicação da cláusula pétrea, mas, de qualquer sorte, ao intérprete colocava-se de fato uma tarefa importante, hercúlea, diria eu, a de dizer qual é o direito fundamental de que se cuida aqui. E, se as cláusulas constantes, especialmente dos direitos políticos, essas a partir do art. 14, comporiam exatamente esse núcleo básico, até porque, se quisermos sofisticar o debate, podemos identificar no rol do art. 5º, no seu elenco, direitos ou normas, preceitos ou disposições que, talvez, não sejam – ao menos do ponto de vista ortodoxo – direitos fundamentais.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Prescrição trabalhista.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Ou normas que determinam, talvez, a criminalização de determinadas condutas, a não ser se nós.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: A própria soberania que está no art. 14.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Sim. Portanto, claro que não dá para ser preciso em relação a isso.

Feitas essas considerações, parece não haver dúvida quanto ao art. 14, em relação ao significado que tem para toda a ordem jurídico-constitucional – e já o disse bem o Ministro Sepúlveda Pertence nos multicitados votos – , que, de fato, aqui se tem quase que uma categoria fundante, a partir da perspectiva de um direito processual, de um devido processo eleitoral, com uma característica de inauguração, na verdade, de todo o plexo de direitos e toda a participação no contexto democrático.

Daí a minha pergunta em relação ao art. 16 – se não tinha dúvida em relação ao art. 14, em linhas gerais, e também em relação ao próprio art. 15 –, seria esse dispositivo suscetível de ser classificado como direito fundamental nessa perspectiva a partir do art. 60, § 4º, inciso IV?

Depois de muito meditar, Senhor Presidente, cheguei à conclusão de que, no contexto da Constituição, a resposta há de ser afirmativa.

Aqui – e ficou evidente em todos os votos –, desde logo, aceitar a alteração – não vou me entusiasmar também por esse “distinguishing” feito nas várias manifestações sobre o vocábulo lei, se ele abrangeia apenas a lei no sentido formal, ou também a emenda constitucional, até porque, senão, seria muito fácil contornar esses direitos apenas editando uma lei, na forma de uma emenda constitucional –; o que se tentou fazer neste caso.

Se entendemos que os partidos políticos cumprem uma função essencial na democracia moderna, esse papel de participação social e de instrumento efetivo de mediação, nessa relação entre o eleitor e todo esse complexo processo do estado, não podemos deixar de vislumbrar aqui a titularidade de direitos fundamentais. Isso já seria bastante para que se pudesse avançar na inadmissibilidade de emenda tendente a abolir esse princípio, vamos chamar assim – ou, conforme já foi dito pelo Ministro Eros Grau –, esse forte elemento de garantia institucional que modela o nosso sistema.

Já tive oportunidade, na outra assentada, quando discutimos os temas do direito adquirido e da irredutibilidade de vencimentos, de dizer que entendo que essas cláusulas constantes do texto constitucional de 1988 traduzem aquilo que se diz, ou seja, uma proibição de ruptura de

determinados princípios – e tenho até a impressão, e o Ministro Sepúlveda Pertence ressaltava isso naquela assentada também –, que a própria fórmula vista como mitigadora não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir, na verdade, contém uma proibição de um processo significativo de erosão.

Por isso também, embora considere astuta, sagaz, inteligente a observação feita – creio – pelo Doutor Admar, da tribuna, quanto ao fato de ter-se verificado aqui uma emenda constitucional, especialmente a Emenda nº 4, a rigor – é preciso observar isso –, quando falamos em imutabilidade, e falamos tanto –, intangibilidade, etc, não cogitamos – e ressalto isso em alguns escritos – de uma imutabilidade física, mas de uma imutabilidade jurídica. O que não pode ser afetado é o núcleo essencial. E mostrou-se exatamente, nas várias manifestações, que essa idéia de segurança jurídica a permear, desde a origem, o art. 16. Embora possa ter havido na sua aplicação inicial, na sua formulação, ou compreensão, talvez, a perspectiva de eventual pane, tendo em vista a redação emprestada e daí, então, a emenda com esse objetivo de corrigir; o fato de ter havido uma emenda constitucional não impressiona. E esse é um exemplo banal que ocorre.

Imaginem os senhores se se decidisse, por exemplo, introduzir uma cláusula de reserva legal em um direito fundamental sem cláusula de reserva legal expressa, por exemplo, para pensar alto, o direito à liberdade de reunião; decidíssemos introduzir a idéia de uma referência “nos termos da lei”, ou “na forma da lei”. Claro que estaríamos a alterar a redação original daquele dispositivo, mas por isso teríamos cometido, enquanto atores e autores de um processo legislativo constituinte derivado, uma inconstitucionalidade? A meu ver, não. Não se cuida disso, até porque o intérprete pode chegar a essas restrições, como chega a partir de perspectivas de colisão.

Assim, isso não impressiona e, parece-me, responde cabalmente às colocações aqui feitas.

E se eu tivesse de avançar, diria que essa repercussão evidente em relação aos partidos também se opera em relação ao cidadão/candidato. Uma mudança na regra do jogo, nesse modelo institucional desenhado, sem a observância do art. 16, como consignado pelo Ministro Carlos Britto, com certeza altera radicalmente esse processo.

Parece-me extremamente feliz a expressão cunhada pelo Ministro Sepúlveda Pertence “do devido processo legal eleitoral”, porque não se cuida, no caso, de expectativa de direito. Está em jogo o próprio direito a uma organização desse procedimento, que precisa ser devidamente observado.

Se ainda assim não fosse suficiente – também faço considerações a respeito –, sem dúvida nenhuma – e isso tranqüilizou o meu espírito e me permitiu tirar a prova definitiva de que o juízo que estava a desenvolver não era aventureiro, diante das perplexidades colocadas para essa adequação e tipificação por mim desenvolvidas –, isso repercute sobre o cidadão.

Inclusive, fiquei com a seguinte angústia: será que estamos a discutir apenas a aplicação do art. 60, § 4º, IV, ou já envolia, na verdade, o art. 60, § 4º, II, o próprio dispositivo que trata do direito ao voto? De certa forma, é possível haver uma manipulação.

Não os cansarei mais, diante de tantos exemplos e das belíssimas sustentações aqui feitas. Porém, se o Tribunal pudesse caminhar para o entendimento perfilhado pelo Parlamento nessa Emenda nº 52, teríamos de aceitar, por exemplo, emendas constitucionais que, dentro desse prazo pré-fixado, alterassem por completo o sistema eleitoral. Poderíamos adotar, por exemplo, o modelo distrital misto para as eleições parlamentares. Por que não? Com sérias consequências. Se quiserem ainda um outro exemplo com uma chamada “cláusula de barreira” ou “cláusula de acesso”, dependendo da posição, segundo a qual o partido que não atingisse dez por cento dos votos não teria direito a participar da escolha de candidatos.

Ora, imaginem se isso se verificasse depois do prazo do art. 16. Poderíamos até discutir a constitucionalidade da cláusula de barreira, qual o limite adequado. Isso tudo ocorre, e temos experiência no Direito Comparado. Imaginem, porém, que isso pudesse vir a ocorrer, por emenda constitucional, já no período expresso.

Esses dois exemplos, parece-me, são cabais para mostrar que, de fato, não é possível aceitá-la como constitucional, tendo em vista essa idéia minimalista de não aceitar emenda tendente a abolir. Essa emenda, de fato, suprime, nesse período, a eficácia do art. 16. É, portanto, mais que o início de um processo de erosão. Na verdade, ela suspende a vigência do art. 16 na atual fase eleitoral.

Por todas essas razões, peço licença aos colegas e a Vossa Excelência para juntar estas notas ao meu voto e aderir ao voto da eminente relatora e àqueles que a seguiram. Mais uma vez quero felicitar a eminente Ministra Ellen Gracie pelo belíssimo voto proferido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, sem dúvida, o voto da eminente relatora foi coerente, considerado o que sempre sustentado por Sua Excelência, até mesmo quando de sua passagem no Tribunal Superior Eleitoral.

Acompanho Sua Excelência, mas o faço apenas quanto ao prejuízo declarado – parcial – da ação, no que ataca trecho sem concretude maior, ou seja, a expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”. E justificou a Ministra Ellen Gracie, apontando a razão de ser dessa parte do art. 2º da Emenda Constitucional nº 52: a Proposta de Emenda à Constituição começou a tramitar ainda no ano de 2002, muito embora no período – crítico, como todos sabemos – de um ano que antecedeu as eleições, segundo o próprio art. 16.

Colho de informações – que, penso, não chegaram a ser apresentadas – subscritas por esse homem público elogiável, exemplar, que é o ministro Paulo Brossard, que a tônica sempre foi a homenagem à autonomia dos partidos políticos. E somente em época de exceção houve regra que limitou a capacidade eleitoral, mediante preceito de extravagância maior, segundo o qual – e aqui estou a citar a Lei nº 6.978, de 19 de janeiro de 1982:

“Art. 8º Nas eleições previstas nesta lei, o eleitor,” – pobre eleitor, supertutelado – “votará apenas em candidatos pertencentes ao mesmo partido, sob pena de nulidade do voto para todos os cargos”.

O preceito mostrou-se uma verdadeira camisa-de-força, um engessamento, com desprezo, a mais não poder, da própria cidadania.

Após os novos ares democráticos – e é preciso pensar-se nisso para se perceber o alcance, em si, da Emenda Constitucional nº 52 – decorrentes

da Carta apontada por Ulisses Guimarães – já citado neste julgamento – como cidadã, voltada ao bem-estar e à liberdade do cidadão, liberdade a ser homenageada em cada passo, disciplinaram-se as eleições de 1989. E, então, a Lei nº 7.773 – o histórico precisa ser observado –, de 8 de junho de 1989, dispôs:

Art. 5º Dois ou mais partidos políticos, nas condições do artigo anterior, poderão coligar-se para registro de candidatos comuns.

Não se cogitou sequer de circunscrição. A liberdade de coligação era ampla.

Seguimos e tivemos outro diploma. E à época, na quadra primeira depois da Carta de 1988, mostrou-se muito comum ter-se uma norma para cada eleição. Veio à balha a Lei nº 8.214/91, versando sobre a regência das eleições municipais de 1992. E previu-se, mediante o art. 6º:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos” – no âmbito da autonomia dos partidos políticos consagrada pela Constituição – “celebrar coligações para o registro de candidatos à eleição majoritária, à eleição proporcional ou a ambas.”

E foi além o legislador para prever:

§ 1º É vedado ao partido político celebrar coligações diferentes para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.

Mais uma vez, não se restringiu a coligação à circunscrição tal como definida no artigo 86 do Código Eleitoral, conforme o cargo em jogo, e eu diria, conforme os eleitores que participem do próprio pleito. Cogitou-se de coligação única, tendo em conta a eleição majoritária e a eleição proporcional.

A Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993, regeu as eleições de 1994, que se mostraram gerais. De que forma o fez quanto às coligações? Restou proclamada a possibilidade, a faculdade dos partidos políticos de celebrarem coligações para a eleição majoritária, para a eleição

proporcional ou para ambas, desde que não fossem diferentes, dentro da mesma circunscrição. E foi citado, no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, em 2002, no Tribunal Superior Eleitoral, quando ocorreu a guinada interpretativa, a guinada na leitura do art. 6º da Lei nº 9.504, de 1997, o que se entende como circunscrição:

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país; nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município” – art. 86 do Código Eleitoral.

Logo, a lei afigurou-se completa a partir da definição do Código Eleitoral sobre circunscrição, admitindo-se – repito – a celebração de coligações para a eleição majoritária, para a eleição proporcional, ou para ambas, sem se cogitar, pelo menos de modo expresso, da possibilidade de haver coligações distintas, conforme a natureza da eleição: majoritária ou proporcional.

Em 1995, veio à balha a Lei nº 9.100, regedora das eleições municipais e, mais uma vez, previu-se:

“Art. 6º Serão admitidas coligações se celebradas conjuntamente para as eleições majoritárias e proporcional, e integradas” – aí a exigência – “pelos mesmos partidos, ou se celebradas apenas para as eleições majoritárias.”

Chegamos, então, à Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, um diploma que, para mim, em bom vernáculo, homenageia o princípio da autonomia dos partidos políticos, sem colocá-los numa camisa-de-força, sem desconhecer que as forças políticas, neste Brasil continental, consideradas as unidades da Federação, são forças políticas distintas. A realidade encontrada no Acre não é a realidade de São Paulo, de Pernambuco, do Rio de Janeiro.

O que se tem – e aí não se coloca em jogo o princípio da anterioridade, considerada a unidade de tempo “ano”, porque essa lei é de 1997 – no art. 6º?

"Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição," – tal como definida, repita-se, no art. 86 do Código Eleitoral – "celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso," – e aí encerra o preceito a possibilidade de se ter duas coligações e não apenas uma, como decorre da denominada verticalização, para mim engessamento, para mim retrocesso, com a devida vénia daqueles que entendem de forma diversa, imaginando que, imposta numa interpretação a verticalização, se poderá ter dias melhores quanto a uma fidelidade partidária, quanto a uma correção de rumos, quanto ao afastamento da promiscuidade partidária – "formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário".

Vale dizer: formada a coligação para a eleição majoritária, partidos que integrem essa coligação – não todos os partidos, porque senão não se terá uma coligação diferente –, não se admitindo a chegada de um partido de pára-quedas, poderão se coligar para as eleições proporcionais.

Senhor Presidente, a prática, em 1998 – não vamos falar de 1996, porque tivemos eleições proporcionais, regidas por uma lei anterior –, qual foi? Entendeu-se que decorreria da Lei nº 9.504, de 1997, a denominada verticalização? A resposta é negativa. Concluiu-se que haveria a liberdade tal como consagrada – liberdade em seu sentido maior, não apenas de ir e vir – no art. 6º da Lei nº 9.504/97, segundo nossa tradição, após a Carta de 1998.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Ministro Marco Aurélio, só uma observação. Em 1998, o Tribunal Eleitoral estabeleceu a verticalização nas eleições estaduais, em relação às coligações majoritárias.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Na circunscrição estadual.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Tudo bem.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não estou dizendo o contrário, e Vossa Excelência, com o aparte, reforça o meu voto.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vossa Excelência deve lembrar, então, que não houve liberdade absoluta de fazer o que bem quisesse.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Repito: Vossa Excelência reforça o meu voto, embora pensemos de maneira diferente em muitos campos.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Caros os iguais.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Prossigo.

Então, em 2002, a partir da mesmíssima norma legal, norma legal semelhante às que regeram as eleições anteriores, deu-se uma nova leitura. E, por cinco votos a dois, vencidos os ministros Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueiredo, concluiu o Tribunal que a referência à circunscrição seria não conforme o Código Eleitoral, tido como revelado por uma lei complementar, mas contaria com um sentido linear, apanhando todo o território nacional e compelindo os partidos políticos a observarem a coligação que poderíamos dizer “cabeça”, a coligação feita para o preenchimento dos cargos de presidente e vice-presidente da República.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Que gerou a mula-sem-cabeça.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Sim, e costumo dizer que, toda vez que se abandonam não só as balizas normativas como, também, se desconhece a realidade, a tendência é ter-se a Babel, o desrespeito ao que assentado. E, nessa interpretação em 2002, passou-se a cogitar não da mesma circunscrição – e aqui o vocábulo “mesma” indica a existência de outras circunscrições –, mas a entender que haveria a vinculação referida,

considerada a coligação primeira para preenchimento dos cargos de presidente e vice-presidente da República.

Por último – e não estaríamos aqui a discutir a matéria se, em 2002, não tivesse havido a guinada na interpretação da ordem jurídica, se houvessemos aberto, como costume dizer, o embrulho, quando se atacou a resolução do Tribunal Superior Eleitoral, mediante ação direta de constitucionalidade, sob o ângulo da autonomia dos partidos políticos e da atuação do referido Tribunal, como se fosse órgão incumbido de legislar –, foi feita agora uma nova consulta, e se repetiu, na resposta, o escore de 2002. Fiquei vencido como relator – havendo sido designado para redigir o acórdão o Ministro Caputo Bastos –, na companhia do Ministro César Asfor Rocha. Reafirmou-se que se teria, no art. 6º da Lei nº 9.504/97, a verticalização? Não. Consignou-se simplesmente que, ante a resposta dada à consulta de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral não poderia – sob pena de, aí sim, para eles, a maioria, legislar – mudar o entendimento quanto ao alcance desse artigo!

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Em relação a essa questão – bem me lembro, participamos da sessão, da assentada no TSE –, parece-me que a maioria se inclinou, inclusive, a adotar o art. 16, entre outros fundamentos, como vetor hermenêutico. E é dito, também, pelo Ministro Sepúlveda Pertence, no caso do RE, que, na verdade, essa limitação também se impõe à autoridade judicante. E temos dado exemplo em outros casos.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Vou-me convencer de que o art. 16 permite qualquer mudança, menos em resolução do TSE.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: De duas, uma: ou estivemos a responder a uma consulta, ou estivemos, naquela assentada, a legislar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: É claro que esse argumento é importante do ponto de vista formal.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Creio que não devemos fazer aqui um segundo *round* da disputa no Tribunal Superior Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Não, ninguém está fazendo, mas apenas à guisa de esclarecimento.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Ele é pressuposto de saber se a emenda constitucional alterou alguma coisa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Aqui, a questão colocada é somente essa. Para mim, gostaria de dizer, se há esse limite para o legislador, a partir do art. 16 – e entendo haver esse limite, também, para o legislador constituinte –, eu diria que, também, haveria para o próprio intérprete/juiz. E isso foi tido na assentada desse julgamento do TSE.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Ainda que não dogmaticamente, já no meu voto vencido de 2002 eu advertia para isso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, não trouxe voto escrito, mas o meu voto tem início, meio e fim. Enquanto ouvia o relatório, fiz espelho com sete itens, para discorrer acerca de certas matérias, e não estou aqui a falar sobre abobrinhas; estou buscando revelar convencimento a partir do que acaba de ressaltar o Ministro Sepúlveda Pertence: a emenda constitucional em jogo nada modificou no cenário jurídico. Perdoem-me, modificou, sim. Veio a dar envergadura constitucional a uma matéria já constante da Lei nº 9.504/97. Mais do que isso, veio a cassar – não sei, penso que a cassar com dois esses – a interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, tendo em conta o art. 6º da Lei nº 9.504.

Já falei sobre as forças políticas; a diversidade, consideradas as unidades da Federação. Aponta-se que os partidos são nacionais; são nacionais quanto à abrangência, quanto à presença. Essa referência –

que, reconheço, está na Carta da República – não coloca em segundo plano, entretanto, a autonomia que, também, está consignada no Diploma Maior. Nesse contexto, toda vez que é possível conferir ao dispositivo constitucional interpretação que consagre a liberdade em seu sentido maior, essa interpretação deve ser formalizada, implementada.

Emenda constitucional está imune, em si, ao art. 16 da Carta Federal? Qual é o sentido do art. 16? Encerra ele uma cláusula pétreia? Será que não é possível dilatar o período nele previsto, ou encurtar esse período, ou expungir, mesmo, a previsão relativa à anterioridade? É possível, e aí, evidentemente, não se resolve, sob o ângulo da definição da cláusula, do que previsto, se cláusula definitiva, ou não, a pendência.

Reconheço que emenda constitucional não pode alterar, em si, o processo eleitoral, e o tema “coligações” envolve, repercute sobremaneira no processo eleitoral, porque pode, até, definir a escolha deste ou daquele representante. A questão se resolveria, caso a Emenda Constitucional nº 52 houvesse alterado alguma coisa em termos de normatividade – não o fez –, sob o ângulo da eficácia do art. 16. É que a Emenda Constitucional nº 52 foi promulgada no período regido pelo art. 16. E se entendêssemos sobre a possibilidade de persistir, se potencializássemos o aspecto formal em detrimento do princípio da realidade, sobrepondo a forma ao fundo, teríamos uma situação muito interessante, admitindo que a verticalização – o que não faço – já estaria na Lei nº 9.504/97, e que, portanto, a Emenda nº 52 veio a modificar essa lei. Teríamos cinco meses regidos pela Lei nº 9.504, do período “ano” que antecede as eleições, e sete meses regidos pela Emenda Constitucional nº 52.

A referência no art. 16 à lei não pode ser entendida como algo que gere a especificidade. A sinonímia, para mim, do vocábulo é ato normativo abstrato autônomo. Não posso conceber o drible, a possibilidade de se contornar o empecilho temporal apenas variando o ato normativo a dispor sobre a matéria.

Senhor Presidente – daí eu ter feito alusão ao histórico normativo do tema –, a Emenda Constitucional nº 52 nada inovou. Como já disse, apenas deu um peso maior ao trato da matéria, que, antes, tal como

nele contido, esteve regida pelo art. 6º da Lei nº 9.504/97 – e regida em bom vernáculo – e, agora, passou a estar disciplinada nessa mesma emenda. Surgiu uma norma constitucional simplesmente formal e não material, dado o conteúdo. E mais do que isso, utilizou-se uma emenda constitucional – e isso me deixa muito triste – para se cassar simples interpretação do Tribunal Superior Eleitoral, banalizando-se, barateando-se – para usar um vocábulo a gosto do ministro Francisco Rezek – o instituto da emenda constitucional.

Aliás, apenas para descontrair o ambiente – a sessão já vai longe –, conta-se, e acredo que isso seja folclore, que certo cidadão entrou em uma livraria e procurou adquirir a Lei Maior do país, do Brasil. Pediu uma Constituição Federal ao balconista. Este simplesmente respondeu que aquela livraria não trabalhava com periódicos – tantas são as emendas, em tão pouco tempo, desprezando-se a estabilidade própria às Constituições.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Mais uma vez a França se dobra perante o Brasil.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: A nossa Carta de 1988 já foi emendada cinqüenta e oito vezes, se não me falha a memória. Não consigo nem mesmo acompanhar as alterações feitas. Continuamos a acreditar que, no Brasil, é possível ter dias melhores mediante novos atos normativos, quando o que se precisa, em última análise, é de homens que, realmente, observem a ordem jurídica em vigor, principalmente de homens públicos.

Bobbio nos ensina que, mais importante do que normas bem fundamentadas, é a observância daquelas que compõem o arcabouço normativo.

Peço vênia à relatora, e a meu ver também estou sendo coerente, considerado o que sustentei na consulta do Partido Social Liberal no Tribunal Superior Eleitoral quanto ao alcance do art. 6º da Lei nº 9.504/97, para declarar, acompanhando Sua Excelência, o prejuízo parcial da ação, e, no mais, julgar improcedente o pedido formulado na inicial.

Voto

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: A controvérsia jurídica ora em exame resume-se, em seus aspectos essenciais, à seguinte indagação: pode, o Congresso Nacional, no exercício de seu poder de reforma, alterar a Constituição, para, nela, introduzir prescrições que modifiquem e restrinjam o alcance da cláusula inscrita no art. 16 da Lei Fundamental?

A resposta a tal indagação **impõe** necessárias reflexões em torno de temas como aqueles referentes **ao valor normativo** da Constituição, à **indevassabilidade** de seu núcleo intangível e **aos limites que restringem** o exercício legítimo, **pelo Congresso Nacional**, de seu poder reformador.

Sabemos, Senhor Presidente, **que nada compensa a ruptura** da ordem constitucional. **Nada recompõe** os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de **infidelidade** ao texto da Lei Fundamental, **como adverte** Konrad Hesse (*A Força Normativa da Constituição*, p. 22, 1991, tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Fabris Editor).

É que uma Constituição democrática – muito mais do que um estatuto de organização do poder e de garantia das liberdades públicas – **reveste-se de alta significação emblemática**, pois representa a expressão **mais intensa** do processo de transformação histórica da sociedade e do Estado, **nela concentrando-se o modelo legitimador** das práticas governamentais e do exercício dos direitos, garantias e deveres individuais e coletivos.

A **defesa** da Constituição **não** se expõe, **nem** deve submeter-se, por isso mesmo, a **qualquer** juízo de oportunidade ou de conveniência, **muito menos** a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A **relação** do poder e de seus agentes com a Constituição **há de ser**, necessariamente, **uma relação de respeito**.

O Supremo Tribunal Federal – que é o **guardião** da Constituição, por expressa **delegação** do Poder Constituinte – **não pode renunciar** ao exercício desse encargo, **pois**, se a Suprema Corte **falhar** no desempenho da **gravíssima** atribuição que lhe foi outorgada, **a integridade** do sistema político, **a proteção** das liberdades públicas, **a estabilidade** do ordenamento normativo do Estado, **a segurança** das relações jurídicas e a

legitimidade das instituições da República **restarão** profundamente comprometidas.

A **supremacia** da Constituição **traduz**, desse modo, **na experiência concreta** das sociedades democráticas, **um fator referencial** da mais significativa importância. Enquanto **peça fundamental** no processo **de edificação** do estado **e no de preservação** das liberdades públicas, a **Constituição não é** simples obra de circunstância, **destinada** a ser manipulada, **de modo irresponsável e inconseqüente**, pelos detentores do poder.

Daí a **observação** de Raul Machado Horta (in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 74/75, p. 237, jan/jul-1992, UFMG), para quem, “O **acatamento** à Constituição **ultrapassa** a imperatividade jurídica de seu comando supremo. **Decorre**, também, **da adesão** à Constituição, **que se espraia** na alma coletiva da nação, **gerando** formas difusas de obediência constitucional. É o **domínio do sentimento constitucional**” (grifei).

O **sentido de permanência** da ordem constitucional **não significa**, contudo, que as constituições sejam documentos vocacionados à **perpetuidade**.

É importante assinalar, por isso mesmo, **que a rigidez** dos preceitos constitucionais **não significa a perpetuidade** das constituições, que são documentos jurídicos **essencialmente** mutáveis, **em função**, até mesmo, de **novas** exigências políticas, econômicas, culturais ou éticas, **ditadas** pela própria complexidade **ou** necessidade da vida social.

Todos sabemos que, no plano de nosso sistema jurídico, o Congresso Nacional, **ao lado** de suas funções legislativas ordinárias, **está igualmente investido** de atribuições extraordinárias **destinadas** a viabilizar, **a partir** do seu concreto exercício, **o processo de reforma constitucional**.

Esse poder de reforma constitucional, no entanto, cujo desempenho **foi deferido** ao Legislativo, **não se reveste** de força primária ou originária. Pelo contrário, revela-se – **enquanto poder constituinte meramente derivado, ou de segundo grau** – como uma prerrogativa estatal **necessariamente sujeita a condicionamentos normativos que lhe restringem**, de maneira significativa, o exercício, **quer** no que concerne ao seu alcance, **quer** no que se refere ao seu conteúdo, **quer** no que diz respeito à forma de sua manifestação.

O Congresso Nacional, desse modo, exerce, **também no que concerne** ao procedimento de reforma, atividade **secundária**, essencialmente **limitada** e juridicamente **subordinada** a padrões normativos, que, **ostentando** grau de **irrecusável** supremacia no contexto da Carta Federal, **visam a tornar intangíveis** determinadas decisões políticas fundamentais **consagradas** pelo **legislador constituinte primário**.

Não se pode perder de perspectiva – **consoante ressalta Jorge Miranda** (*Manual de Direito Constitucional*, tomo II/165, 2. ed., 1988, Coimbra Editora) – **o fato** de que o poder de reforma constitucional, “**porque criado** pela Constituição e **regulado** por ela quanto ao modo de se exercer (...), **tem necessariamente** de se compreender **dentro** dos seus parâmetros; **não lhe compete dispor contra** as opções fundamentais do poder constituinte originário” (grifei).

Essa percepção do tema é claramente realçada no magistério de J. J. Gomes Canotilho/Vital Moreira (*Fundamentos da Constituição*, p. 289, 1991, Coimbra Editora), **para quem** “A questão da revisão constitucional **envolve necessariamente** o problema **dos limites à mudança constitucional**”, eis que – **e esse é um aspecto essencial** do tema em análise – “A revisão constitucional, embora se possa traduzir na alteração de muitas disposições da Constituição, conserva um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema constitucional. A **revisão serve para alterar** a Constituição **mas não para mudar** de Constituição” (grifei).

O poder de reformar a Constituição, portanto, **não confere**, ao Congresso Nacional, atribuições ilimitadas **e**, muito menos, **não lhe outorga** o poder de destruir a ordem normativa positivada no texto da lei fundamental do estado.

A competência reformadora outorgada ao Poder Legislativo da União **não defere** à instituição parlamentar o **inaceitável** poder de violar “o sistema essencial de valores da Constituição, tal como foi explicitado pelo poder constituinte originário”, como **adverte** Vital Moreira em magistério **plenamente aplicável** **ao nosso** modelo normativo (*Constituição e Revisão Constitucional*, p. 107, 1990, Editorial Caminho, Lisboa).

Essa **mesma** percepção do tema é revelada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Poder Constituinte e Direito Adquirido*, in *RDA* nº 210,

p. 1/9, 8), cujo magistério, **ao versar** o tema concernente ao “poder de reforma ou poder de revisão”, **enfatiza** que “a mudança da Constituição **deve ser efetuada** ‘de acordo’ com a Constituição, já que a mudança da Constituição **contra** a Constituição é ‘revolução’, que **somente** o poder originário pode efetuar”.

Cumpre relembrar, no tema, a **advertência** de Gilmar Ferreira Mendes (*Controle de Constitucionalidade – Aspectos jurídicos e políticos*, p. 95/98, 1990, Saraiva), **cujo magistério destaca**, com irrecusável lucidez, **o que se segue**:

“O controle de constitucionalidade contempla o próprio direito de revisão reconhecido ao poder constituinte derivado. Parece axiomático que as constituições rígidas somente podem ser revistas com a observância dos ritos nelas prescritos. São exigências quanto ao quorum, à forma de votação, à imposição de referendum popular, ou de ratificação. Alguns textos consagram, igualmente, vedações circunstanciais à reforma da ordem constitucional.

(...)

Não raras vezes, impõe o constituinte limites materiais expressos à eventual reforma da Lei Maior. Cuida-se das chamadas cláusulas pétreas ou da garantia de eternidade (Ewigkeitsgarantie), que limitam o poder de reforma sobre determinados objetos.

(...)

Tais cláusulas de garantia traduzem, em verdade, **um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando** a que eventuais **reformas** provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. É que, como ensina Hesse, a Constituição contribui para a continuidade da ordem jurídica fundamental, na medida em que impede a efetivação de um suicídio do estado de direito democrático sob a forma da legalidade.

Nesse sentido, pronunciou-se o Tribunal Constitucional alemão, asseverando que o constituinte não dispõe de poderes para suspender ou suprimir a Constituição.

(...)

Tais cláusulas devem impedir, todavia, **não só** a supressão da ordem constitucional, **mas também** qualquer reforma que altere os elementos fundamentais **de sua identidade** histórica.” (Grifei.)

É preciso não perder de perspectiva, pois, que as **reformas constitucionais** podem revelar-se **incompatíveis** com o texto da Constituição a que aderem **ou** a que se referem, **quer** assumam, no plano instrumental **ou** na esfera procedural, o caráter de **emenda ou** a natureza de **revisão** da Carta Política. **Daí a plena sindicabilidade jurisdicional** dos processos de mutação formal da Constituição, **especialmente** em face do núcleo temático protegido **pela cláusula de imutabilidade** inscrita no art. 60, § 4º, da Carta Política.

Emendas à Constituição, por isso mesmo, podem, **também elas**, incidir no vício de inconstitucionalidade, **quando desrespeitadas**, pelo Congresso Nacional, as **limitações jurídicas** **superiormente** estabelecidas no texto da Carta Política, por deliberação do órgão exercente das funções constituintes primárias ou originárias (Otto Bachof, **Normas Constitucionais Inconstitucionais?**, p. 52-54, 1977, Atlântida Editora, Coimbra; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo 11/287-294, item n. 72, 2. ed., 1988, Coimbra Editora; Maria Helena Diniz, *Norma Constitucional e seus efeitos*, p. 97, 1989, Saraiva; J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 756/758, 4. ed., 1987, Almedina; José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 58/60, 5. ed., 1989, RT, entre outros).

Cumpre enfatizar, neste ponto, **uma vez configurada a hipótese de transgressão** às restrições que delimitam a atividade reformadora do Congresso Nacional, **que as emendas** à Constituição **podem** qualificar-se, **elas próprias**, como objeto de controle de constitucionalidade, **tanto que** o Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez (RTJ 151/755, rel. Min. Sydney Sanches – RTJ 156/451, rel. Min. Moreira Alves), **já proclamou a plena sindicabilidade** dos atos materializadores de reforma constitucional.

Insista-se, pois, na asserção – **porque inquestionável** – de que o Congresso Nacional, **no exercício** de sua função reformadora, **está juridicamente subordinado** à decisão do poder constituinte **originário**, que, a par de **restrições** de ordem circunstancial, **inibitórias** do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), **identificou**, em nosso sistema constitucional, **um núcleo temático intangível e imune** à ação revisora da instituição parlamentar.

As limitações materiais **explícitas** definidas **no § 4º** do art. 60 da Constituição da República – **além daquelas** que configuram restrições **de caráter implícito ou imanente** (José Afonso da Silva, **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 68, item nº 23, 22. ed., 2003, Malheiros; Nelson de Sousa Sampaio, *O Processo Legislativo*, p. 68/71, 1968, Saraiva, v.g.) – **incidem**, diretamente, sobre o poder de reforma conferido ao Legislativo, **inibindo-lhe** o exercício dessa competência extraordinária, **sempre** que se tratar de matérias **protegidas** pelo círculo de incidência **das cláusulas pétreas**.

A **irreformabilidade** desse núcleo temático, acaso desrespeitada, **legitimará**, como já enfatizado, o controle normativo abstrato – **e mesmo** a fiscalização incidental – de constitucionalidade dos atos resultantes do processo de alteração do texto constitucional.

É **imperioso reconhecer**, desse modo, que as cláusulas pétreas **assumem** relevante significado jurídico, social e político em nosso sistema normativo, **pois visam a impedir**, de um lado, que o estado, no exercício do poder reformador, **altere** a Constituição, **adequando-a** a seus próprios interesses **ou ajustando-a** aos desígnios de seus governantes. **De outro lado**, as cláusulas pétreas desempenham uma função inibitória, **pois se destinam** a evitar que resulte, desse processo, **grave comprometimento** de direitos e garantias fundamentais **cuja preservação** tem o alto sentido **de resguardar** a própria identidade da Lei Fundamental **e de preservar-lhe** a fidelidade aos princípios **que inspiraram** a sua elaboração originária.

O **significado transcidente** das cláusulas vocacionadas a preservar a **identidade** político-jurídica do Estatuto Constitucional, **como aquelas** inscritas no art. 60, § 4º da **vigente** Carta Política, **resulta** da necessidade de proteção a **certos valores fundamentais**, cujo processo de positivação

resultou de longo itinerário histórico, **motivado** pela necessidade permanente de ampará-los contra o arbítrio do poder, **sempre** que este, **superpondo-se** à supremacia da ordem constitucional, **vise** a torná-la dependente da mera vontade estatal.

Eis porque não se pode contestar a asserção de que a declaração de direitos e garantias fundamentais – **que contém** amplo catálogo de prerrogativas jurídicas reconhecidas em favor das pessoas e dos cidadãos – **qualifica-se como insuperável obstáculo** de ordem jurídica ao exercício do poder de reforma constitucional, **quer se pretenda**, com tal modificação, a pura e simples supressão de tais direitos individuais, políticos **e/ou** sociais, **quer se objetive**, com tal alteração, **a restrição** do conteúdo inerente **a essas mesmas** liberdades públicas, **quer se busque**, ainda, pela fórmula artifiosa **da dupla revisão**, a eliminação das salvaguardas representadas pelas limitações materiais **impostas** à atividade revisional do Parlamento.

Isso significa, portanto, que, **longe de afetar** os fundamentos em que se assenta o estado democrático de direito, **a razão subjacente** às cláusulas pétreas **traduz a necessidade** de preservar, **de modo especial**, a permanente **intangibilidade** dos valores, que, **erigidos** à condição de elementos determinantes da própria identidade constitucional, **merecem**, por isso mesmo, **a qualificada proteção** que lhes deu a Constituição, **sob pena** de a transgressão a esse sistema de valores **romper** a própria unidade da Constituição, **degradá-la** em sua irrecusável supremacia, **atingir-lhe** a coerência interna e, assim, **comprometer** a integridade do núcleo axiológico **que anima e dá significação material** à lei fundamental, **convertendo-a**, arbitrariamente, em um instrumento normativo **incapaz** de manter-se fiel aos compromissos **que justificaram**, em determinado momento histórico, a sua soberana formulação por uma Assembléia Constituinte **investida** de poderes originários.

É de assinalar, aqui, **até mesmo como mero registro histórico**, que o Supremo Tribunal Federal, já sob a égide de nossa **primeira** Constituição republicana (a de 1891) – **que só contemplava** o controle incidental **ou** concreto de constitucionalidade dos atos estatais – **ao julgar** o HC nº 18.178, de que foi Relator o saudoso Ministro Hermenegildo de Barros, nas sessões plenárias de 27 e 29 de setembro e de 1º de outubro

de 1926, **discutiu** a validade da própria Reforma Constitucional de 1926, **decidindo**, então, que, **não obstante** elaborada e promulgada na vigência do estado de sítio, “Na tramitação parlamentar de reforma constitucional **não foi violada** cláusula alguma da Constituição da República (...)" (RF nº 47/748 – grifei).

Assentado, desse modo, **que as emendas à Constituição não podem transgredir** o núcleo consubstanciador das decisões políticas fundamentais adotadas no âmbito do estado, **pois a inobservância** das matérias **protegidas** pelas cláusulas pétreas – **como** o princípio da segurança jurídica e a garantia do devido processo eleitoral – **compromete** o alto significado que deve representar, **nas sociedades democráticas**, o texto da lei fundamental, **que não pode ser conspurcado** em sua essência **nem vulnerado** em seu espírito, **sob pena** de tal desrespeito acarretar-lhe um irreparável **déficit** de legitimidade político-social.

Em uma palavra: o Congresso Nacional **não** tem poder, **nem** autoridade, **para**, a pretexto de reformar o texto constitucional, **destruir** a própria Constituição, **mediante** desrespeito frontal àquele conjunto de valores **que informam e dão substância** à declaração de direitos, **dentre os quais** avulta, em função de seu sentido histórico, político e social, a necessária observância, **pelo estado**, da garantia básica da anterioridade eleitoral.

Cumpre enfatizar, portanto, **consideradas** as razões expostas a **respeito** do caráter juridicamente **subordinado** do poder reformador, **que não se revela legítima** qualquer deliberação do Congresso Nacional, **ainda** que em sede de emenda à Constituição, **que atinja** o núcleo essencial consubstanciador das decisões políticas fundamentais **subjacentes** ao estatuto constitucional, **como entendo haver ocorrido** na espécie ora em exame.

Tenho para mim que o art. 2º da EC nº 52/2006 **afetou**, de modo frontal, **uma garantia básica** fundada **no art. 16** da Constituição, **que não podia** expor-se, **quanto** a seus elementos fundamentais, a qualquer espécie de manipulação **imposta** pelo órgão investido da competência **para reformar** a Carta Política.

Nesse contexto, a **garantia** da anterioridade eleitoral -que **não** ostenta caráter periférico, secundário ou accidental – **ganha** relevo e **assume** aspecto de fundamentalidade, **subsumindo-se** ao âmbito de proteção

das cláusulas pétreas, cujo domínio – **a partir** de exigências inafastáveis **fundadas** no princípio da segurança jurídica **e apoiadas** no postulado **que respeita** a confiança do cidadão no estado – **impede** que **qualquer** ato estatal, **como** uma emenda à Constituição, **descaracterize** o sentido e **comprometa** a própria razão de ser do postulado inscrito **no art. 16** da Constituição da República.

Cabe observar, neste ponto, que o legislador constituinte, **atento à necessidade** de coibir abusos **e casuismos** **descaracterizadores** da normalidade **ou** da própria legitimidade do processo eleitoral **e sensível** às inquietações da sociedade civil, **preocupada e indignada** com a deformante **manipulação legislativa** das regras eleitorais, **operada**, arbitrariamente, **em favor** de correntes político-governamentais **detentoras** do poder, **fez inscrever**, no texto constante **do art. 16** de nossa Carta Política, **um postulado** de irrecusável importância ético-jurídica, **tal como reconhecido e proclamado** por esta Suprema Corte:

“– A norma inscrita no art. 16 da Carta Federal, **consubstanciadora** do princípio da anterioridade da Lei Eleitoral, **foi enunciada** pelo constituinte **com o declarado propósito** de impedir a deformação do processo eleitoral **mediante** alterações casuisticamente nele introduzidas, **aptas** a romperem a igualdade de participação dos que nele atuem como protagonistas principais: as agremiações partidárias **e** os próprios candidatos.”

(RTJ 144/696-697, rel. Min. Celso de Mello.)

Essa norma **consagrou**, entre nós, **o princípio constitucional da anterioridade da Lei Eleitoral**, que faz diferir, no tempo, **o início da eficácia** da legislação **inovadora** do processo eleitoral.

Na realidade, a cláusula **inscrita no art. 16** da Constituição – **distinguindo** entre o plano da vigência **da lei**, de um lado, **e** o plano de sua eficácia, de outro – **estabelece** que o novo diploma legislativo, **emanado** do Congresso Nacional, **embora** vigente na data de sua publicação, **não se aplicará** às eleições que ocorrerem **em até um ano** contado da data de sua

vigência, **inibindo-se**, desse modo, a **plenitude eficacial** das leis **e das próprias** emendas à Constituição **que alterarem** o processo eleitoral.

Nesse contexto, o preceito referido, **consustanciado** no art. 16 da Carta Política, **não impede**, na matéria em questão, a **instauração** do processo de formação de leis **nem obsta** a própria edição desses atos estatais, **cuja eficácia jurídica**, no entanto, **ainda** que se cuide de emenda à Constituição, **ficará paralisada** até que se opere o decurso do lapso de um ano **a contar** de sua vigência.

Daí a correta observação de Fávila Ribeiro (**Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral**, p. 93, 1990, Fabris Editor), para quem esse contingenciamento de ordem jurídico-temporal imposto à atividade normativa **do Poder Legislativo**, no plano do direito eleitoral, **justifica-se** plenamente:

“As instituições representativas não podem ficar expostas a flutuações nos seus disciplinamentos, dentre os quais sobrelevam os eleitorais, **a que não fiquem** ao sabor de dirigismo normativo das forças dominantes de cada período, **alterando-se as leis** sem qualquer resguardo ético, aos impulsos de eventuais conveniências, em círculo vicioso, para impedir que as minorias de hoje tenham legítima ascensão ao poder pelo genuíno consentimento do corpo de votantes.” (Grifei.)

Torna-se irrecusável, desse modo, **que a norma inscrita no art. 16** da Constituição da República **foi enunciada** pelo constituinte – **como o reconhece a própria doutrina** (Pinto Ferreira, **Comentários à Constituição Brasileira**, vol. 1, p. 317, 1989, Saraiva; Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, vol. 1, p. 134, 1990, Saraiva; José Cretella Júnior, **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, vol. II, p. 1.123, 1989, Forense, v.g.) – **com o declarado propósito de impedir** a deformação do processo eleitoral **mediante** alterações **casuisticamente** nele introduzidas pelo Poder Legislativo, **aptas a romper a igualdade de participação** dos que nele atuem como

protagonistas principais (as agremiações partidárias e os próprios candidatos), **lesando-lhes**, assim, com inovações **abruptamente** fixadas, a garantia básica de igual competitividade **que deve prevalecer** na disputa eleitoral.

A **teleologia** da norma constitucional em causa **foi bem ressaltada** por Celso Ribeiro Bastos (**Comentários à Constituição do Brasil**, vol. 2/596-597, 1989, Saraiva):

“(...). A preocupação fundamental consiste **em que a Lei Eleitoral** deve respeitar o mais possível **a igualdade** entre os diversos partidos, **estabelecendo** regras equânimes, **que não tenham** por objetivo favorecer **nem** prejudicar qualquer candidato ou partido. **Se a lei** for aprovada já dentro do contexto de um pleito, com uma configuração mais ou menos delineada, é quase inevitável que ela será atraída no sentido dos diversos interesses em jogo, nessa altura já articulados em candidaturas e coligações. **A Lei Eleitoral** deixa de ser aquele conjunto de regras isentas, a partir das quais os diversos candidatos articularão as suas campanhas, mas passa ela mesma a se transformar num elemento da batalha eleitoral.

É, portanto, **a vacatio legis** contida neste art. 16, **medida saneadora e aperfeiçoadora** do nosso processo eleitoral.” (Grifei.)

Para os autores já mencionados, **a essência** do princípio constitucional da anterioridade eleitoral **reside**, fundamentalmente, **no seu caráter moralizador**, “que impede mudanças **ad hoc** no processo eleitoral” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, vol. 1, p. 134, 1990, Saraiva), **a que se associa**, ainda, **a natureza salutar** do preceito, “que busca proibir o casuísmo eleitoral, usado durante a época do estado autoritário (...)” (Pinto Ferreira, **Comentários à Constituição Brasileira**, vol. 1, p. 317, 1989, Saraiva).

Cabe referir, ante a **precisão** de seu entendimento, a **observação** de Walter Ceneviva (**Direito Constitucional Brasileiro**, p. 118, item n. 15, 3. ed., 2003, Saraiva):

“**Sempre** com o mesmo objetivo, **há norma especial** destinada a evitar o chamado ‘casuísmo’, **consistente** no impedimento de modificações **da lei** que, criando obstáculos à desejável rotatividade do seu exercício, beneficiem os detentores do poder.
(...)

A norma constitucional, na versão de 1993, excluiu o período obrigatório de suspensão da vigência da lei, **mas manteve o duplo objetivo de impedir mudanças constantes e de tornar conhecida a regra do jogo eleitoral** com suficiente antecedência, **de modo a igualar** as oportunidades dos disputantes.” (Grifei.)

Se o princípio da anterioridade eleitoral, portanto, **tem por destinatário precípuo** o próprio Poder Legislativo da União, **pois visa a diferir**, no tempo, a própria carga eficacial **do ordenamento** eleitoral **regularmente** positivado, **ainda** que se cuide de emenda à Constituição, **cabe acentuar**, por necessário, **que a função inibitória** desse postulado **só** se instaurará, **quando** o ato normativo editado pelo Congresso Nacional **importar** em alteração do processo eleitoral, **pois o sentido maior** de que se acha impregnado **o art. 16** da Constituição **reside na necessidade de preservar-se** uma garantia básica assegurada, **não só** aos candidatos, **mas**, também, destinada aos próprios cidadãos, **a quem assiste** o direito de receber, **do estado**, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas **contra alterações abruptas** das regras inerentes à disputa eleitoral.

Cabe rememorar, neste ponto, **que o processo eleitoral, enquanto sucessão ordenada** de atos e estágios causalmente vinculados entre si, **supõe**, em função **do tríplice** objetivo que persegue, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, **ao discriminar** os momentos que o compõem, **indica as fases** em que ele se desenvolve: **(a) fase pré-eleitoral**, que, **iniciando-se** com a realização das convenções partidárias **e** a escolha de candidaturas, **estende-se** até a propaganda eleitoral respectiva; **(b) fase eleitoral propriamente dita**, que comprehende o início, a realização **e** o encerramento da votação **e** **(c) fase pós-eleitoral**, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes.

Para Antonio Tito Costa (**Recursos em Matéria Eleitoral**, p. 113, item n. 7.2, 4. ed., 1992, **RT**), o processo eleitoral em si mesmo considerado – que tem, na diplomação, “o ponto culminante de todo um sucessivo complexo de atos administrativos-judiciais” – constitui, na globalidade das etapas que o compõem, um “iter” que “vai desde a escolha dos candidatos em convenção partidária, até sua eleição, proclamação e diplomação”.

José Afonso da Silva (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 377, item nº 20, 23. ed., 2004, Malheiros), ao definir o alcance e a extensão jurídica do procedimento eleitoral (e das fases que o compõem), assinala:

“O procedimento eleitoral comprehende uma sucessão de atos e operações encadeadas com vista à realização do escrutínio e escolha dos eleitos. Desenvolve-se em três fases basicamente: (1) apresentação das candidaturas; (2) organização e realização do escrutínio; (3) contencioso eleitoral.” (Grifei.)

Reconheço, desse modo, Senhor Presidente, que a garantia da anterioridade eleitoral ganha relevo e assume aspecto de fundamentalidade, subsumindo-se ao âmbito de proteção das cláusulas pétreas, cujo domínio – a partir de exigências inafastáveis fundadas no princípio da segurança jurídica e apoiadas no postulado que consagra a proteção da confiança do cidadão no estado – impede que qualquer ato estatal, ainda que se trate de emenda à Constituição (como sucede na espécie), descharacterize o sentido e comprometa a própria razão de ser do postulado inscrito no art. 16 da Constituição da República.

Há a considerar, pois, no contexto em exame, uma garantia básica, impregnada de caráter fundamental, que se mostra amparada, por isso mesmo, pelas cláusulas pétreas e cuja incidência importa, como aqui já se enfatizou, em clara limitação material ao exercício, pelo Congresso Nacional, de seu poder de reforma.

Refiro-me à garantia do devido processo eleitoral, cujos elementos – concebidos para viabilizar a igual competitividade entre os candidatos e respectivas agremiações partidárias, de um lado, e projetados para assegurar, em favor dos cidadãos eleitores, a certeza da estabilidade

das regras do jogo eleitoral, de outro – **objetivam**, em última análise, **dar sentido e efetividade** a um valor essencial, **fundado** na segurança jurídica **e que visa**, no plano das eleições, **a preservar** a confiança **que deve sempre prevalecer** na esfera das relações **entre** os indivíduos **e** o estado, **para que a mudança abrupta** da disciplina normativa do processo eleitoral **não se transforme** em instrumento vulnerador de princípios constitucionais cuja supremacia se impõe, **até mesmo**, ao Congresso Nacional, **ainda que no exercício** de seu poder de reforma.

Já se disse, nesta Suprema Corte, que o Congresso Nacional, em matéria constitucional, pode muito, **mas não pode tudo**, pois, **acima do poder** que se reconhece ao Legislativo, **situa-se a autoridade incontrastável** da Constituição da República, cujo art. 60, § 4º, **estabelece** incontornáveis limitações materiais explícitas ao poder reformador daquele órgão da soberania nacional, **a significar** que a Câmara dos Deputados **e** o Senado Federal **não podem transgredir**, como o fizeram no caso em exame, o núcleo da Constituição, **sob pena** de tais casas legislativas **perpetrarem lesão gravíssima** aos postulados que refletem o espírito e que permitem preservar a própria identidade do texto constitucional.

Sendo assim, Senhor Presidente, e com estas considerações, **julgo procedente** a presente ação direta, **acolhendo**, em consequência, **a pretensão de inconstitucionalidade** deduzida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

É o meu voto.

Voto

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, também lamento, de minha parte, não acompanhar o voto muito bem posto, adequado, sintético e objetivo com que a eminentíssima ministra relatora se posicionou de modo a avalizar a petição inicial que vê, no art. 2º da Emenda Constitucional nº 52, violação do art. 16 da Constituição, elevado à cláusula pétreia, pelo menos em combinação com o direito individual à segurança jurídica, resgatado da menção incidente que lhe faz o **caput** do art. 5º da Constituição Federal.

Depois do voto da eminente relatora tivemos, e isso tem sido raro nos últimos tempos no Tribunal, veio uma série de magníficos e eruditos pronunciamentos.

Por isso, Senhor Presidente, sem nenhuma falsa modéstia, um pouco envergonhado, limitar-me-ei, apenas, a deixar clara a minha posição sobre alguns tópicos da brilhante discussão assistida aqui hoje entre os diversos advogados que se pronunciaram, para não deixar dúvidas quanto à razão do meu voto.

Com as vêniás devidas a mestre Paulo Brossard, entendo que a Emenda Constitucional nº 52, tanto no seu dispositivo nuclear e permanente quanto na sua norma de vigência e eficácia, diz, sim, com o processo eleitoral. Não aceito, **data venia** do eminentíssimo advogado-geral da União, a fronteira que se quis estabelecer entre Direito Eleitoral e Direito Partidário, pelo menos – e isso extraio de velhos pronunciamentos do Tribunal Superior Eleitoral – sempre que o partido político atua, não, como uma associação a resolver problemas internos, mas como personagem insubstituível e inamovível do processo eleitoral. Essa distinção veio – no que chamei de personalidade bifronte dos partidos políticos – quando demarcamos – e este argumento foi usado daqui citando-se uma breve ementa do Ministro Nelson Jobim, mas que creio impertinente ao caso –, até onde vai a competência da Justiça Comum, em tudo que diz respeito à atuação como associação privada dos partidos políticos, e onde remanesce a competência da Justiça Eleitoral sempre que o partido político desempenhe esse papel de personagem do processo eleitoral, hoje, no mundo contemporâneo, conatural à própria noção de democracia representativa.

Com mais razão, por isso evidente me parece que, ao dispor sobre o regime de coligações, a EC nº 52 interfere, sim, no processo eleitoral.

A petição inicial – embora fazendo apelo ao princípio, que se vem tornando de invocação onímoda da segurança jurídica – funda-se, na verdade, na inteligência que empresta ao art. 16 da Constituição Federal.

Primeiro, para contestar a visão formalista de que a menção à lei contida no art. 16 referir-se-ia unicamente à lei ordinária.

No voto que proferi, como relator, no RE nº 129.392 – onde se cuidava de lei complementar – já acentuei que, ao contrário do que sucede em outros dispositivos da Constituição, onde a menção simples à lei é

interpretada, pelo Tribunal, como referente à lei ordinária, no art. 16 ela, certamente, abrangia a lei complementar.

E, também, diversamente do que se afirmou da tribuna, não é certo que o Tribunal tenha, naquele momento, afirmado não ser o art. 16 oponível à lei complementar. A maioria de seis a cinco – penso – entendeu apenas que a Lei Complementar nº 64, como seria um complemento necessário da implementação do novo regime constitucional de inelegibilidades, não se submetia ao art. 16, enquanto os votos vencidos – creio que eu, o Ministro Celso e o Ministro Marco Aurélio, quatro ou cinco votos – entendíamos que o argumento se destruía pela recepção em termos da velha Lei de Inelegibilidades. Mas são recordações de decano sem assunto.

O mesmo seria também extensível às emendas constitucionais? Voltarei ao tema.

No âmbito normativo do art. 16, repito, o “processo eleitoral” terá, para mim, sentido tão amplo quanto comportem os seus termos.

Agradeço a honra que me propiciaram, não só os que ocuparam a tribuna, a começar do parecer da Procuradoria-Geral, os advogados e quase todos os votos, referindo passagem do meu voto vencido na ADIn nº 354, quando acentuei:

“Senhor Presidente, tudo quanto já se disse me dispensaria maiores considerações, não fosse a preocupação, de certo modo paternal, que tenho pela eficácia do art. 16 da Constituição, dada a modesta participação, que me coube na gestação da primeira sugestão a respeito, no esboço da Comissão Afonso Arinos.

As considerações serão breves, Senhor Presidente. O ponto da causa, já se deixou claro, está na demarcação do conceito de processo eleitoral, à vigência de cujas alterações a Constituição impôs o deferimento de um ano.

Estou, como os três votos que imediatamente me precederam, em que as dimensões desse conceito de processo eleitoral hão de ser as correspondentes às inspirações finalísticas que explicam a inovação constitucional.

O pensamento político contemporâneo tende a emprestar um relevo crescente ao papel das normas processuais **lato sensu** no funcionamento e na própria definição da democracia, na medida em que nelas se traduz, na expressão de Cândido Dinamarco, ‘a disciplina do exercício do poder estatal pelas formas do processo legalmente instituídas e mediante a participação do interessado ou interessados’. O processo, por isso, acrescento, erige-se num poderoso instrumento de legitimação das decisões públicas, independentemente do seu conteúdo concreto e dos detentores momentâneos do poder.

Tem esse significado, por exemplo, a ênfase dada por Norberto Bobbio à “defesa das regras do jogo”, frase de que, significativamente, se utiliza como subtítulo de sua preciosa coleção de ensaios sobre **O Futuro da Democracia**: democracia em torno da qual, explica, o único ponto de acordo possível, quando se fala de democracia, ‘entendida como contraposta a todas as formas de autocracia, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras, **primárias** ou **fundamentais**, que estabelecem, quem está a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos’.

Na mesma linha, creio, é que se põe é cerrada teorização de Niklas Luhmann em torno da ‘Legitimação pelo Procedimento’ (ed. UnB, 1980).

Na democracia representativa, por definição, nenhum dos processos estatais é tão importante e tão relevante quanto o processo eleitoral, pela razão óbvia de que é ele a complexa disciplina normativa, nos estados modernos, da dinâmica procedural do exercício imediato da soberania popular, para a escolha de quem tomará, em nome do titular dessa soberania, as decisões políticas dela derivadas.

Essa preocupação com a exigência da disciplina normativa das regras do jogo democrático é que, evidentemente, está à base do art. 16 da Constituição de 88, segundo a qual, ‘a lei que alterar

o processo eleitoral só entrará em vigor um ano após a sua promulgação'. É que o reclamo de normas gerais e abstratas sobre os processos estatais, particularmente o processo eleitoral – abstração e generalidades a que bastariam a reserva de lei nestas matérias – perde, na verdade, o seu sentido, se a essa generalidade, se a essa abstração da lei, não se somar a exigência de sua anterioridade ao fenômeno que cuidam de regular: anterioridade que é essencial à aspiração de segurança e de isonomia, que estão subjacentes à idéia qualificada de processo, como do devido processo legal. Não basta, assim, que o jogo tenha regras, é preciso que essas regras sejam prévias à apresentação dos contendores e ao desenvolvimento da disputa e, portanto, imutáveis, até a sua decisão.

O processo eleitoral é um sistema: a influência recíproca de seus vários momentos é um dado essencial da caracterização do todo. Por isso, a corrupção da idéia de processo democrático e precisamente o que a nossa crônica política batizou de "casuísmo" – mecanismo pelo qual os detentores do poder têm abusado da forma da lei para impor mudanças nas regras do jogo, depois, que os fatos da vida política tornam previsível o desfecho, contrário aos seus interesses –, a que levaria à inobservância do procedimento anteriormente definido.

Os exemplos são notórios. Alguns, ainda recentes.

Minha tendência, assim, é de emprestar ao conceito de processo eleitoral, para os fins do art. 16, extensão tão ampla quanto seus termos comportam, de modo a abranger, radicalmente, desde o alistamento dos eleitores e a habilitação dos partidos à escolha dos candidatos, definindo assim todas as personagens do drama eleitoral; do registro dos candidatos à propaganda; da votação ao procedimento e aos critérios da apuração até o momento culminante da proclamação e da diplomação dos eleitos.

Dúvidas de ordem formal poderiam ser postas com relação à disciplina dos partidos. Estão eles postos em capítulo, ou seção à parte, depois da norma que encerra a série de regras do processo

eleitoral **stricto sensu**. Mas essas dúvidas – suscitadas, salvo engano, pelo eminente procurador-geral da República, perante o Tribunal Superior Eleitoral – foram respondidas, a meu ver, com vantagem, pela Corte especializada, quando recusou recente lei de alteração no quadro partidário, para vigência imediata.

Ao contrário, sequer consigo alimentar dúvidas no que se refere à apuração do voto: ela está, para o processo eleitoral, mais ou menos como estaria uma regra de interpretação das sentenças, no processo judicial. Pouco me importa, se a previsível influência dessa mudança de regra de interpretação do voto que contém contradição entre o candidato indicado e a legenda assinalada, será grande ou pequena. Muito menos me importa saber se ela é boa ou má, e se se deve dar preferência à presumível vontade de um eleitorado rebelde aos partidos ou se, ao contrário, se deva dar preferência ao reforço da legenda partidária. Como já disse a outro propósito nesta Casa, parece-me que esses valores, conjunturais e remediáveis, de tal ou qual decisão política concreta não superam jamais o valor do respeito e da estabilidade devidos à norma constitucional. E assegurá-los, pelo menos, é a nossa função primordial.

Estou mesmo, Senhor Presidente, em que, se se quer dar ao art. 16 da Constituição a força de contenção da mania nacional do casuísmo, esta força não pode estar sujeita a sutilezas de distinguo interpretação. A regra deve ter uma interpretação, se necessário, até, menos inteligente, para evitar que ao casuísmo das legislações se siga, amanhã, o casuísmo ou a suspeita de casuísmo das aplicações ou não da lei casuística.

Com esses fundamentos, alinhados de improviso, Senhor Presidente, com todas as vêrias do voto, como sempre muito bem deduzido, do eminente relator, também julgo procedente a ação, acompanhando, de resto, as explicitações do voto do eminente Ministro Celso de Mello.”

A essa visão ampla do que seja o “processo eleitoral”, no contexto do art. 16 da Constituição me mantengo fiel.

Mas, não obstante o excepcional relevo que empresto a esse art. 16, confesso ter ficado frustrado e invejoso, na pesquisa “mineralógica” à procura de cláusula pétreia ofendida, neste caso, a minha, ao contrário dos achados tão frutuosos dos meus eminentes colegas, foi absolutamente infrutífera.

Não creio que o próprio art. 16 seja uma “cláusula pétreia”, lamentavelmente, e nisso tomo de empréstimo o primeiro capítulo do voto do eminente Ministro Eros Grau.

Também não vejo que baste a invocação do princípio da segurança jurídica como o novo **“leito de Procusto”** para este Tribunal exercer um poder similar ao da Suprema Corte americana, aos tempos da recorrente e reacionaríssima aplicação do *due process of law* como anteparo a qualquer avanço social naquela República.

Segurança jurídica tem muito a ver com cláusulas pétreas, mas também com toda a Constituição: numa constituição rígida, a segurança jurídica está precisamente na rigidez, está precisamente em submeter alterações ao processo complexo que, quase fatalmente, envolve uma conjugação de forças políticas adversas para inovar na Constituição.

Com todas as licenças aos meus eminentes colegas, à eminentíssima relatora e ao eminentíssimo presidente, que compuseram a maioria na decisão da Consulta nº 715/2002, do Tribunal Superior Eleitoral, se nem o próprio art. 16 consigo erigir em cláusula pétreia, com todo o respeito que tenho por aquela decisão do TSE, não consigo erigir em cláusula pétreia a resolução do Tribunal Superior.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Ministro, apenas uma explicação do alcance do meu voto. Não é nenhuma objeção ao voto de Vossa Excelência.

Parece-me que a cláusula pétreia ofendida é a do art. 5º, LIV, porque o art. 16 enuncia um predicado inerente, enquanto seja tal o perfil da Constituição, ao processo legal eleitoral. Ou seja, o que se ofende é o devido processo como garantia individual, porque o predicado do art. 16 faz parte do processo legal eleitoral.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Exatamente como votei.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Já aludi aos meus temores da transplantação do **due process of law** da Suprema Corte, que nunca o usou, pelo menos contra emenda constitucional, para esta Corte a fim de censurar emendas constitucionais. Mas hoje ela disputa espaço com o apelo à segurança jurídica. De forma que novidades virão.

Não vejo, por mais que queira, um direito individual do eleitor nesta combinação do art. 16 com as cláusulas do devido processo legal e com a garantia da segurança jurídica.

Não reduzo, deixo claro, o âmbito da cláusula de intangibilidade prevista no art. 60, § 4º dos “**direitos e garantias individuais**” ao rol do art. 5º da Constituição. Há, evidentemente, direitos fundamentais fora do art. 5º, e o eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes, com muita graça, mostrou, como, no art. 5º, alguns incisos não traduzem direito de ninguém: a previsão dos crimes hediondos, a insusceptibilidade de fiança etc. É muito difícil encontrar um titular de direito subjetivo a essas previsões de severidade punitiva.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: A própria função social da propriedade, que está no art. 5º, é um dever da propriedade.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Tudo isso é fascinante, e me obrigaria a aprofundar a análise dos argumentos muito consistentes e inteligentes trazidos pela eminentíssima relatora e, depois, desdobrados, com erudição, pelos diversos votos que se seguiram.

Mas, a meu ver, a minha visão do problema se aproxima muito da que há pouco expunha o eminentíssimo Ministro Marco Aurélio.

Pressuposto de toda esta discussão é se a Emenda Constitucional nº 52, em seu art. 1º, efetivamente alterou o processo eleitoral. Senão, não temos o que discutir.

Para mim, não. Verifiquei que na discussão da ADIn nº 2.626, proposta contra a resolução do TSE de 2002, as notas do meu voto acabaram amputando a transcrição do voto que proferi no Tribunal Superior Eleitoral.

Disse então:

“Sr. Presidente, dispõe o art. 23, IX, do C. Eleitoral competir ao TSE ‘expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código’.

Cuida-se de competência normativa, mas de hierarquia infralegal. O juízo de **conveniência**, confiado ao TSE, tem por objeto a **expedição ou não** da instrução, não o seu conteúdo.

Este, destinado à execução do código – e, obviamente, a todo o bloco da ordem jurídica eleitoral – está subordinado à Constituição e à lei.

É verdade – além de explicitar o que reputa implícito na legislação eleitoral, viabilizando a sua aplicação uniforme – pode o Tribunal colmatar-lhe lacunas técnicas, na medida das necessidades de operacionalização do sistema gizado pela Constituição e pela lei.

Óbvio, entretanto, que não as pode corrigir, substituindo pela de seus juízes a opção do legislador: por isso, não cabe ao TSE suprir lacunas aparentes da Constituição ou da lei, vale dizer, o “**silêncio eloquente**” de uma ou de outra.

A Constituição da Costa Rica de 1949, ao que suponho, o primeiro país – depois do Brasil, em 1932, – a entregar a um Tribunal o comando do processo eleitoral, foi mais longe que nós: não criou para o mister um Tribunal **Superior** – sujeito, portanto, à jurisdição da Suprema Corte – mas, sim, o Tribunal **Supremo de Elecciones** (art. 99 ss), cujas decisões, por consequinte, “no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato” (art. 103).

Ao seu TSE, supremo, a Constituição da Costa Rica outorgou também poder normativo, competindo-lhe “interpretar em forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (art. 102,3); porque adstrito, porém, à **interpretação** da Constituição e das leis, esse poder normativo – embora **supremo** na órbita judicial – não obstante, também não é primário, mas secundário, posto que subordinado às normas superiores que **interpreta**, mas não pode **alterar**.

Certo, quando se confere a determinado órgão estatal o poder de interpretar as normas **superiores** e, conseqüentemente de **criar** a norma **inferior** com força **obrigatória e incontrastável**, é **inelidível** a conclusão de Kelsen() de que “nunca pode existir qualquer garantia absoluta de que a norma inferior corresponde à norma superior”, e que, portanto, “A decisão de um Tribunal de última instância não pode ser considerada como sendo antijurídica na medida em que tem de ser considerada como uma decisão de Tribunal. É fato que decidir se existe uma norma geral que tem de ser aplicada pelo Tribunal e qual é o conteúdo dessa norma são questões que só podem ser respondidas juridicamente por esse Tribunal (se for um Tribunal de última instância); mas – adverte em seguida o mestre da Escola de Viena – “não justifica a suposição de que não existem normas gerais determinando as decisões dos tribunais, de que o Direito consiste apenas em decisões de tribunais”.

É dizer que, da incontrastabilidade de sua interpretação – da qual dispõe o TSE costa-riquenho e de que, em grau inferior, dispomos nós, sujeitos unicamente à censura constitucional da Suprema Corte –, não se extrai a dispensa do dever de fidelidade à norma superior à qual estamos vinculados.

Fidelidade, é certo, que não exonera os juízes da “triste responsabilidade de errar por último”, a que aludiu Ruy, porque podem errar sem sanção: o que, entretanto, não escusa o “erro consciente”.

Permiti-me essas considerações – posto me arriscando à repetição do óbvio – para deixar claro como, a meu ver, não pode o TSE se deixar envolver na polêmica, que vem agitando homens públicos e jornalistas políticos sobre se seria ou não conveniente que se viesse a impor a simetria ou a coerência entre as coligações que se constituíssem para a disputa da eleição presidencial e as que se formasse para as eleições majoritárias e proporcionais a serem travadas no âmbito de cada estado-membro: antes é preciso saber se o problema já encontra solução unívoca na legislação eleitoral.

Estou convencido de que a resposta é afirmativa, à luz do art. 6º da Lei nº 9.504/97, único dispositivo legal pertinente à questão:

“Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.”

A cláusula “dentro da mesma circunscrição” traçou o limite intransponível do âmbito material de regência de tudo quanto no preceito se dispõe.

O conceito de circunscrição eleitoral é inequívoco no código:

“Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição será o país, nas eleições federais e estaduais, o estado; e nas municipais, o respectivo município.”

“Circunscrição”, aí, não é uma entidade geográfica: é jurídica. A cada esfera de eleição – e só para o efeito dela – corresponde uma circunscrição.

A circunstância de a eleição presidencial – que tem por circunscrição todo o país –, realizar-se na mesma data das eleições federais e estaduais na circunscrição de cada estado (Lei nº 9.504/97, art. 1º, parágrafo único, I) – é acidental e não afeta a recíproca independência jurídica das respectivas circunscrições, nem dá margem ao raciocínio, de sabor geográfico, de que o território do país compreende os territórios das unidades federadas.

Dessa nítida demarcação do suposto normativo do art. 6º da lei resulta – de relevo decisivo para a questão aventada –, que a vedação, que dele se extrai, de coligações assimétricas ou incongruentes, só incide em cada uma das três esferas da Federação em que se hajam de realizar simultaneamente um ou

mais pleitos majoritários e uma ou mais eleições pelo sistema proporcional.

Vale dizer que a lei não permite inferir, da coligação entre determinadas agremiações para a eleição presidencial, a vedação de que qualquer delas venha a se coligar com partidos diferentes para as eleições estaduais a realizarem-se simultaneamente.

Ora, no sistema brasileiro, só há uma eleição de âmbito nacional – aquela para presidente da República, que implica a do candidato a vice-presidente, registrado com o vencedor: do que resulta que, com relação a ela, o art. 6º da Lei nº 9.504/97 só contém uma regra, a da liberdade da formação de coligações para disputá-la, da composição das quais não advém restrição alguma a que os partidos respectivos venham a disputar em outra circunscrição – vale dizer, normalmente, na de cada um dos estados e do Distrito Federal – as eleições locais, isoladamente ou coligados a partidos diversos dos seus aliados nacionais.

Pondere-se, de outro lado, que, se fosse o inverso o significado do seu art. 6º, a Lei nº 9.504/97 teria necessariamente de impor que o processo de formação de coligações, escolha e registro de candidatos ao pleito nacional antecedesse o relativo às eleições estaduais, o que, entretanto, não se dá: adstringe-se a lei a fixar um período único – de 10 a 30 de junho do ano das eleições – para a realização das convenções nacionais e estaduais e para o pedido do registro dos candidatos selecionados.

Ao que me parece evidente na legislação eleitoral ordinária, há os que contraponham a norma constitucional que impõe aos partidos o **“caráter nacional”** (CF art. 7º, 1).

Não me convenço de que o preceito – cujo significado histórico foi apenas o de proscrever a criação de agremiações partidárias **locais**, a exemplo da Primeira República –, baste para levar à inconstitucionalidade da legislação.

O “caráter nacional” não torna imperativo para todo e qualquer partido a adoção de uma estrutura politicamente centralizada: pelo contrário, a mesma Constituição assegura a cada um deles

“autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

Autonomia, penso, que impede à própria lei e, com mais razão, à Justiça Eleitoral, que dite coerência ortodoxa das seções estaduais à composição da coligação para as eleições presidenciais em que se haja engajado a legenda.

Recorde-se que, embora prescrevendo devam os estatutos partidários conter “normas de fidelidade e disciplina partidárias”, a Constituição deixou a cada agremiação imprimir-lhes maior ou menor grau de centralismo e rigidez.

Por isso, tenho por consentânea com as diretrizes autonômicas das linhas constitucionais do sistema partidário, o que ditou o art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.504/97:

“Art. 7º (...)

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes.”

O dispositivo reforça a inteligência que empresto ao art. 6º da mesma lei: precisamente porque nesse não se impôs a transferência, da circunscrição total para as parciais, da composição da coligação nacional, o art. 7º, § 2º, deixou a cada convenção nacional decidir a respeito.

A essa opção legislativa – que entendo derivar do princípio de autonomia partidária da Constituição – não ouso substituir minha visão de como se deveriam organizar e funcionar os partidos.

Por fim, uma consideração final de prudência.

A Lei nº 9.504 é de 1997 e já regeu, portanto, as eleições gerais de 1998.

Nessas, o art. 6º foi interpretado e aplicado no sentido da desvinculação entre as coligações federais e as estaduais.

Recordo, a título de exemplo, que o PSDB e o PT, aos quais filiados os dois candidatos mais votados para presidente da República, não obstante, formaram a coligação que elegeu o governador do Estado do Acre.

A lei não sofreu alterações. E a que hoje acaso viesse a ser editada não mais incidiria no processo eleitoral do corrente ano, por força do art. 16 da Constituição, inovação salutar inspirada na preocupação de qualificada estabilidade e lealdade do devido processo eleitoral: nele a preocupação é especialmente de evitar que se mudem as regras do jogo que já começou, como era freqüente, com os sucessivos “casuismos”, no regime autoritário decaído.

A norma constitucional – malgrado dirigida ao legislador –, contém princípio que deve levar a Justiça eleitoral a moderar eventuais impulsos de viradas jurisprudenciais súbitas, no ano eleitoral, acerca de regras legais de densas implicações na estratégia para o pleito das forças partidárias.

Por isso, ainda na hipótese de dúvida, o meu voto penderia, a essa altura, pela preservação do entendimento precedente.

Mas de minha parte, não tenho dúvida: o meu voto é pela resposta **afirmativa** à consulta.

Adendo

Acrescento ao voto lido na sessão administrativa as breves notas seguintes, acerca de alguns pontos dos votos vencedores, que questionei na discussão e não taquigrafadas.

Nada diz com a hipótese desta consulta, *data venia* a solução dada na Res.-TSE nº 20.121, 12.3.98, rel. o em. Ministro Néri da Silveira: nela, cuidava-se da congruência das coligações formadas, em cada estado, para a eleição do governador e dos senadores:

tratava-se, pois, de eleições disputadas, não apenas simultaneamente, mas também – aí, sim – “dentro da mesma circunscrição”.

Em favor da tese majoritária, invocou-se decisão do TSE – confirmada pelo STF – que reputou inelegível a cunhada do governador para vereadora de município do mesmo estado, à luz do art. 14, § 7º, da Constituição.

Ao contrário do que se alega, *data venia*, o precedente recordado é de todo impertinente à solução desta consulta.

Além de não se confundirem os conceitos de “territórios de jurisdição”, do art. 14, § 7º, da Constituição, com o de “circunscrição eleitoral”, utilizado no art. 6º da Lei nº 9.504/97 e definido no art. 86 do Código Eleitoral – as decisões de então do TSE e do STF não se fundaram no erro conspícuo de que, na Federação, a “jurisdição” do governador do estado compreendesse juridicamente a dos seus municípios.

Ao contrário, do meu voto no TSE, acolhido pelo STF, o que se extrai é a distinção recíproca dos três ordenamentos que, no Estado Federal, incidem sobre cada território municipal;

“É preciso atentar” dissera eu no TSE – “para a expressão do art. 14, § 7º, ‘território da jurisdição do titular’. Elementar, em matéria de federalismo, a pluralidade de ordenamentos no mesmo território.

Portanto, em cada território municipal há, na expressão tecnicamente imprópria, mas consagrada neste preceito de inelegibilidade, jurisdição, a um tempo, da União, do estado e do município respectivos. Portanto, o território do município, onde se fere a eleição para vereador, está sim, *data venia*, no território da jurisdição do governador”.

“No mesmo território, em consequência” – acentuou, de sua vez, o em. Ministro Carlos Velloso – “no território do município, três ordens federativas exercem o seu poder: a União, o estado e o município”.

Nem por isso, entretanto, deixam de ser ordens distintas e, só por isso, se tem uma Federação.

Portanto, se se pretende aplicar *mutatis mutandis* o arresto à presente consulta, ele viria a favor do meu voto e não, contra ele. Similarmente, na estrutura do sistema eleitoral, ninguém nega que, territorialmente, a circunscrição das eleições presidenciais – o país – compreende a das demais eleições para o Congresso Nacional e para os mandatos eletivos estaduais – que é o estado –, assim como essa corresponde à soma das circunscrições municipais respectivas.

O que, entretanto, não desmente a recíproca impermeabilidade jurídica das três circunscrições: malgrado sejam parcialmente superpostos os respectivos territórios, demarca cada uma das circunscrições o âmbito não só espacial, mas também do colégio eleitoral de pleitos distintos.

A accidentalidade da coincidência ***no tempo*** das eleições presidenciais e a das que se ferem nas circunscrições dos estados e do Distrito Federal implica assim que ambas se passem “dentro da mesma circunscrição” para os efeitos restritivos da liberdade de coligação do art. 6º da Lei nº 9.504/97.

III

Assentada a premissa – para mim, equivocada – de que a eleição presidencial e a dos governadores e senadores se travariam “dentro da mesma circunscrição”, os votos majoritários incluem todas elas na menção do art. 6º da Lei nº 9.504 à “eleição majoritária”: insisto, *data venia*, em que, a ser assim, como essas – conforme o sistema vigente (Lei nº 9.504/97, art. 1º, parágrafo único, I) – são todos os pleitos majoritários simultâneos, seria inteiramente ociosa, no mesmo dispositivo, a cláusula “dentro da mesma circunscrição”.

IV

Com todas vénias, constitui um resíduo autoritário – frontalmente incompatível com a clara opção constitucional pela autonomia

dos partidos –, tentar impor – por lei ou pela interpretação voluntarista dela – um grau preordenado de maior ou menor centralização política a todos eles, às agremiações de quadro ou de massa, às formadas em torno de um líder nacional carismático como às constituídas pela “federação” de lideranças regionais.

Para mim, a organização e a forma de decisão diversificada de cada partido interessa ao militante, que a ele se pretende filiar, e cada eleitor para orientar o seu voto.

O “Pluralismo político” – que é um dos fundamentos da República – aborrece a unificação compulsória de um modelo de organização e decisão partidárias.

De qualquer sorte, tenho dúvidas sobre se da decisão ora tomada não resulta, em nome do fortalecimento do “caráter nacional” dos partidos, a perda de transparência do processo eleitoral, estimulando dissimulações de toda a ordem.

Adolescente, acompanhei – esclarecido por meu saudoso pai – as eleições gerais de 1950 e aprendi – com o célebre episódio da “cristianização” – como as forças políticas reais sabem compor-se, conforme, contra ou apesar da lei e dos tribunais.

Os tempos mudaram. Mas nem tanto...”

De qualquer modo, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu de modo contrário. São votos altamente respeitáveis. Mas bastaria isso para a emenda constitucional – que adota a linha da corrente contrária e então vencida – e, na verdade, parafraseia o que me parece ser o sentido verdadeiro do art. 6º da Lei nº 9.504 – constituir uma alteração no devido processo legal eleitoral? Não chego a tanto, quando se cuida de uma emenda constitucional.

Fui relator, em voto acolhido pela maioria do Tribunal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797, na qual se discutiu a validade da extensão temporal do foro por prerrogativa de função, estabelecido pela Lei nº 10.628/2002. E avancei, naquele caso, para afirmar que, em princípio, considero formalmente inconstitucional a lei ordinária cujo único sentido seja alterar uma jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Mas o mesmo se aplicaria à emenda constitucional, a título de resguardar expectativas, sob a bandeira da segurança jurídica?

Senhor Presidente, deve ser mania de decano, mas continuo muito preocupado com a falta de cerimônia com que temos lidado com emendas constitucionais. E me pergunto: ante o assentamento de uma jurisprudência constitucional ou infraconstitucional que à maioria qualificada da representação popular pareça indevida, errônea, que outro remédio tem o jogo democrático senão a emenda constitucional? Mas, são indagações.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Vossa Excelênciame permite? Sem querer, de nenhum modo, interromper o raciocínio tão lúcido de Vossa Excelênci, entendo que a Emenda nº 52, no § 1º que fez introduzir no art. 17 da Constituição, trouxe uma novidade de caráter processual-eleitoral, na medida em que tratou de coligações partidárias.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: A meu ver, constitucionalizou o art. 6º da Lei nº 9.504.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Antes a Constituição não cuidava de coligações.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Em termos constitucionais formais, é claro. Por isso mesmo não aceito o simples argumento de que, como a Constituição não cuidava de coligações, não teria havido alteração. Essa emenda constitucional tem história, tem folha de antecedentes. Ela é, como em tantos países democráticos já ocorreu, uma reação, às vezes possível à lei ordinária, às vezes só possível ao poder de emenda constitucional, a um entendimento jurisprudencial.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: É até curioso, Excelênci, observar que a Constituição somente cuidou de coligação no seu Ato das Disposições Transitórias, a propósito da criação do Estado de Tocantins. Em nenhuma outra passagem o substantivo coligação é versado pela Constituição.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Vossa Excelência é meu índice remissivo vivo da Constituição. Eu lhe agradeço a lembrança.

Senhor Presidente, sobre o saudoso ministro – para meu orgulho meu conterrâneo – Orozimbo Nonato, conta-se que certa vez entrara um novo ministro na Corte, e passaram-se alguns meses sem que o Benjamim trouxesse os seus primeiros votos. E Orozimbo, delicadamente, lhe disse “Ministro, estamos ansiosos para ouvir os seus votos”. Isso assim se comprehende, redargüiu o calouro, estou temeroso, refletindo muito. Disse então Orozimbo: “não se preocupe, nesta Casa ninguém ensina nada a ninguém”.

Hoje tive de botar em dúvida a lição do meu velho conterrâneo. Ouvi lições impressionantes, mas talvez não tenha tido tempo de aprendê-las bem.

Por isso, Senhor Presidente, encerrando, acompanho não só o voto do eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, mas, em princípio, a primeira parte do voto do meu querido amigo e mestre Ministro Eros Grau. Quanto à segunda, oportunamente levarei para casa, para ver se aprendo.

Uma palavra só, apenas como nota. O eminentíssimo Ministro Gilmar Mendes aventou também hipóteses de emendas constitucionais inovando brutalmente no processo eleitoral em curso. Eu responderia com Holmes: enquanto esta Casa estiver aberta, haverá remédio para o absurdo, para as soluções teratológicas. Não creio ser o caso em que, a meu ver, apenas se elevou à emenda constitucional o art. 6º da Lei nº 9.504. Se o ousassem por lei ordinária, provavelmente alguém sugeriria a prisão preventiva dos congressistas.

Acompanho a divergência para julgar improcedente a ação.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhor Presidente, eu só gostaria de observar que, nesse contexto das emendas constitucionais, há a preocupação com o processo da erosão. E estou preocupado, gostaria de ressaltar, muito menos com o processo de verticalização e muito mais com um processo que implique alteração do art. 16, pois, imagino que, de fato, esse é o início de um procedimento mais ousado. Tanto é que, no debate político travado em torno desta questão, alguns já disseram que iriam riscar do texto constitucional o art. 16. Portanto, não estamos aqui a fazer poesia.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Mais do que erosão, isso é um terremoto.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Senhores Ministros, Senhora Ministra, o Ministro Sepúlveda Pertence entendeu que o § 1º do art. 17 da Emenda Constitucional nº 52, que alterou, meramente introduziu, intercalou na redação original da Constituição a expressão **“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”**.

O Tribunal Eleitoral, em 1988, pela Consulta nº 382, Ministro Néri da Silveira, dentro da circunscrição estadual que integra a Nação brasileira e, portanto, integra a circunscrição nacional, estabeleceu a impossibilidade de contradições entre as coligações proporcionais e as coligações majoritárias. No momento em que esta emenda constitucional diz que **“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”**, significa que toda aquela interpretação, construída a partir de 1988 pelo Tribunal Eleitoral e que não era posta em situação de dúvida, porque, vejam, no momento em que se assegura a liberdade, sem obrigatoriedade de vinculação das eleições municipais – como as eleições municipais são solteiras.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Entre as candidaturas dos vários níveis, data venia, não há alteração nenhuma.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Não, Vossa Excelência engana-se. A eleição municipal é solteira. Não se esqueça. Peço que me ouçam.

O que aqui assistimos, claramente, são duas coisas distintas. O Tribunal Eleitoral, em um momento de 1998 e em um momento de

2002, deu interpretação a uma lei vigente. Interpretação esta dada à lei vigente, vencido o Ministro Sepúlveda Pertence, acompanhado, na época, pelo Ministro Sálvio de Figueiredo, no primeiro momento; em outro, de 1998, creio que a interpretação dada pelo Ministro Néri da Silveira, na Consulta nº 382, foi unânime.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Eu não dissenti do Ministro Néri da Silveira, porque, no caso de que foi relator, se tratava da coerência entre coligações para governador e para senador.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Evidentemente, Vossa Excelência tem uma tradição de não operar com problemas relativos a conjuntos, e é difícil, então, raciocinar neste debate. Vossa Excelência, aliás, tem uma alergia a essa temática.

O que se passa, na verdade, é que tivemos, em 1998, uma interpretação que se seguiu em 2002, através de uma maioria no Tribunal. Não se alterou a lei; mudou-se a interpretação.

O momento da alteração da interpretação feita na Consulta nº 715 foi de fevereiro de 2002, em um ano eleitoral; a interpretação feita na Consulta nº 382 foi de março de 1998, dentro do período que caminhávamos para o processo eleitoral.

Ora, o que se tem de deixar claro é que há de se fazer uma distinção fundamental entre interpretação de lei e lei. Se o Congresso Nacional entendeu de correr a emenda constitucional, entendeu o quê? Mas o curioso, também, no processo político de elaboração de tudo isso, foi que o Congresso Nacional só resolveu promulgar esta emenda à Constituição, aguardando que o TSE se manifestasse sobre a segunda consulta que, pura e simplesmente, reafirmou a validade da consulta anterior. Não sei que razões fizeram com que o presidente do Senado retardasse a promulgação desta emenda, mas o fato é que promulgada, decidida pelo TSE a manutenção da interpretação, e, portanto, a manutenção de uma interpretação que já vinha de 2002 e que começou a nascer em 1988, nós tivemos a promulgação da emenda. Promulgação

essa que importa na alteração substancial – como disse o Ministro Gilmar Mendes – de uma situação muito nítida. No ano passado, dentro do período do ano, definiu-se a filiação partidária no sentido genérico e definiu-se o domicílio eleitoral.

As decisões políticas sobre como jogar o jogo começaram a se traçar em outubro do ano passado, no final de setembro ou no início de outubro. Neste caso específico, o que ocorre? Ocorre que, em março de 2006, com a possibilidade, hoje, de vigência da cláusula de barreira plena, aprovada anteriormente, nós tivemos essa alteração. E não é alteração de interpretação, mas alteração de lei, porque ou o Tribunal Eleitoral tem a competência de interpretar a lei, ou não. E, se tem a competência de fazê-lo, a leitura e a interpretação são exatamente a consistência da lei. Temos que distinguir entre interpretar uma lei vigente e modificar uma lei vigente. E o que se passou foi exatamente a alteração do sistema legal.

Ora, costumo sempre e tenho certa incompetência, ou incapacidade de discutir a partir de existencialismos de indagação, mas sempre verifico as consequências e estabeleço o que se chama de condições de verificabilidade da verdade da afirmação, e, aqui, no caso específico, o que temos? Muda-se a regra do jogo através de uma emenda à Constituição.

E é verdade, Ministro Gilmar Mendes, que, em sendo verdadeiro formalmente, o art. 16 não se aplica a emendas constitucionais, teríamos a possibilidade inclusive de emendas constitucionais criando condições de inelegibilidade, que foi exatamente o que se buscou, em 1988, evitar, tendo em vista os exemplos ocorrentes em um período militar. Quero lembrar, por exemplo, que uma regra que, hoje, todos elogiam e usam, veio do Regime Militar, que foi, exatamente, o domicílio eleitoral. O General Castelo Branco criou o domicílio eleitoral para evitar que o General Amaury Cury fosse candidato em São Paulo; que o General Justino Alves Bastos fosse candidato em Pernambuco. Enfim, todo esse conjunto mostra que o que estamos a tratar são as regras do jogo. E, lamentavelmente, sou daqueles que entende que as instituições e as regras do jogo definem as condutas, e não que as condutas definem as regras do jogo. É por isso que temos uma crítica brutal, na literatura internacional, em relação ao Brasil quanto às regras partidárias. Basta ver um trabalho importante, em italiano,

do professor Giovanni Sartore, que, examinando a questão brasileira, faz um comentário curioso, e leio em português: “O Brasil é o paraíso terrestre daquilo que teorizamos como antipartidismo”. Aliás, diga-se mais, o professor Waldemar Ferreira, lá no início, examinando a situação da velha República, mostrou que a construção do estado nacional dependia da existência de partidos nacionais. E, portanto, o desejo e a decisão de termos partidos nacionais, que está no bojo das decisões tomadas àquela época, inclusive a decisão de 2002, é exatamente lembrando que aquilo que se diz, que as distinções regionais têm de ser preservadas, é contrário a tudo que se fez no país, desde o Império, no sentido da manutenção da América portuguesa. Se não fora a vontade, que se traduziu no Império, e a genialidade dos imperiais, no sentido de conseguir compatibilizar e criar um estado nacional, quer pela linha de José Bonifácio, quer pela linha dos demais, de Bernard Pereira Vasconcelos, fundamentalmente, com a reforma de 1931, para criar a coesão entre as unidades regionais e para trazer isso na criação da América portuguesa e na manutenção da América portuguesa. Se estivéssemos ainda naquele tempo privilegiado exclusivamente os estados, antigas províncias, o que teríamos? Teríamos a América portuguesa com o mesmo destino da América espanhola, dividida em “n” e, às vezes, inviáveis soberanias nacionais. Este trabalho que começou exatamente no Império e que depois caminhou no período da velha República quando os republicanos fizeram a República e precisavam privilegiar os estados para conseguir a manutenção da República, aí, tivemos em 1937, 1934, posteriormente em 1946, a tentativa da concentração dos partidos nacionais e aí começaram a surgir os partidos nacionais. Não será exatamente no início do século XXI que venhamos, espero que o Congresso assim não o faça, de fazer reverter o processo histórico, sob o argumento curioso de que as instituições se fazem pelos hábitos, quando, na verdade, as instituições são quem modelam o país.

Por isso acompanho integralmente, com elogios à Ministra Ellen Gracie, para assegurar, e digo mais, que a interpretação dada pelo TSE, em 1998, e, depois estendida em 2002.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Excelênci, a de 1998 não foi igual à de 2002.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vossa Excelência insiste nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Claro, porque não se encontra presente o Ministro Néri da Silveira, e preciso fazer justiça a Sua Excelência.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Farei juntar ao meu voto exatamente o fundamento existente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Ministro, cogitava-se da circunscrição “estado”.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vossa Excelência foi derrotado no TSE por duas vezes. Por favor, não queira ser vitorioso num momento desta natureza.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não, Excelência, sejamos verdadeiros e claros.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Passo a ler.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Leia.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Passo a ler.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Leia, porque se cogitava de eleição estadual.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Farei juntar aos autos a Consulta nº 382 do Ministro Néri da Silveira e mostrarei que é o fundamento de meu voto.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Mostre, Excelência.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Mostro. Esta consulta diz respeito a coligações para eleição majoritária estadual e a coligações para eleições proporcionais. E aí vem o voto do Ministro Néri da Silveira.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Sim, estadual, circunscrição estadual.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Continuarei falando; não fique nervoso, ministro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não estou nervoso, Excelência. Não posso ouvir algo que não corresponde ao histórico, pois afirmei, em voto, que, em 1998, não se enfocou a verticalização.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Estabeleceu-se uma regra de verticalização interna proibindo coligações dentro da circunscrição estadual e, agora, permite-se, inclusive, dentro das coligações municipais.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não, Excelência.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Sim, Senhor. E a discussão de circunscrição está nisso.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Nós continuamos lendo diversamente o preceito da Lei nº 9.504.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Claro! A leitura é diversa.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): A leitura é diversa. Aliás, diversa é a leitura, tanto é que Vossa Excelência afirmou que queria obter a sua vitória, tendo em vista a derrota do seu voto no TSE, nesta decisão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Minha vitória? Jamais a procurei, presidente.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Mas, ministro, Vossa Excelência sustentou que todos estavam errados no TSE.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Jamais procurei vitória. Não dispuco coisa alguma neste Plenário.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Disputa. Tanto é que Vossa Excelência pretendeu afirmar aqui neste momento.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não, Excelência. A única coisa que faço questão é de exteriorizar o meu convencimento. Agora, não posso calar, porque o silêncio implica confirmação, assentimento.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vossa Excelência afirmou claramente que o TSE errou na interpretação. O que nós temos é um fato que não se distancia da realidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: É impossível ouvir calado algo que se distancia da realidade. Vossa Excelência, inclusive, quando aparteado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, voltou a 2002. Agora, no final, disse que, em seqüência à interpretação de 1998, cogitou-se, em 2002, de verticalização. Sejamos fiéis aos acontecimentos.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Estou sendo fiel, absolutamente fiel aos acontecimentos, para dizer, inclusive, no meu voto no TSE, que isso era um prosseguimento daquilo que havia sido decidido na Consulta nº 382.

O ministro que estava presente, Ministro Sepúlveda Pertence, foi quem desconheceu as distinções entre circunscrições nacionais, estaduais e

municipais, entendendo que seriam coisas distintas. O TSE entendeu que era exatamente um conteúdo incontínuo, ou seja, uma continha a outra. E foi essa a diferença.

Por isso, exatamente, que aquela linha de interpretação do Ministro Néri da Silveira se estendeu em 2002, conforme voto que farei juntar.

O fato é que teríamos aqui a possibilidade de afirmarmos claramente que interpretação do Tribunal Superior Eleitoral não é a criação de nova lei, mas, sim, a vigência da lei e a leitura da lei, legitimamente considerada. E este Tribunal também fez isso quando não conheceu da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.626, ao dizer que se tratava de matéria de interpretação infraconstitucional.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Se pudéssemos extrair do caráter nacional dos partidos a verticalização ou a horizontalização de coligações, o Tribunal teria a porta aberta para conhecer da ação direta.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Tendo sido o dispositivo impugnado fruto de resposta à consulta regularmente formulada pelos parlamentares no objetivo de esclarecer o disciplinamento das coligações, tal como previsto na Lei nº 9.504/97 – e observem que a decisão, a primeira consulta é 1998, exatamente era o art. 6º –, o objeto da ação consiste inegavelmente em ato de interpretação. Saber se esta interpretação excede, ou não, os limites da norma que visava integrar exigiria necessariamente o seu confronto com essa regra. E a Casa tem rechaçado tentativas de submeter o controle concentrado de legalidade do poder regulamentar.

Temos praticamente a leitura de que isso se constituiu numa interpretação de uma norma vigente. Aqui o que se quer é alterar uma norma que teve uma interpretação através de uma emenda constitucional.

Por essas razões, acompanho integralmente o voto da Ministra Ellen Gracie.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): O Tribunal, por maioria, aliás, por unanimidade, julga prejudicada a ação na primeira parte.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Não entendi bem: prejudicado, por quê?

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): E o que é o prejuízo?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Acho que ali é que está implícita a aplicação da emenda às eleições de 2006; porque a outra é que entra em vigor na data de sua publicação.

Realmente aquela norma, aquele final, parece que é a razão de ser de toda a discussão, porque, com essa disposição temporal, ao referir-se às eleições de 2002, resulta uma interpretação evidente de que, se se aplicaria em 2002, se aplica em 2006.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): E ela está prejudicada em sua parte final, porque, afinal de contas, era 2002.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Sim, mas é dali que se extrai, a meu ver, a interpretação, o sentido da emenda constitucional.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Não, Excelência. Por isso é que se caminha para a interpretação conforme, quer dizer, não haverá aplicação às eleições de 2006, mas a regra continua intacta.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): É, intacta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Penso que o mais correto é concluir pelo prejuízo quanto à cláusula de aplicação às eleições de 2002, ante a perda de objeto.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Uma regra inútil.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Presidente, havia proposto, originalmente, a procedência do pedido para expungir a expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002” – essa parte retiramos completamente.

E dou interpretação conforme ao restante, para dizer que ela só será aplicada a partir de um ano de sua vigência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, mantenho o voto.

Entendo que a ação direta de inconstitucionalidade está prejudicada, porque julgaríamos, inclusive, caso concreto, no que o art. 2º da emenda se refere às eleições de 2002. A menção decorreu apenas da circunstância de a proposta de emenda à Constituição haver surgido, como ressaltou Vossa Excelência, em fevereiro de 2002. Nessa parte, então, a ação está prejudicada.

Na outra parte, no entanto, julgo improcedente o pedido formulado. Creio que a maioria deu interpretação conforme: vigência da Emenda a partir da promulgação, não se aplicando às eleições de 2006.

Voto

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: O sentido é julgar inconstitucional, ou não, essa parte final, porque é dela que se extrai que se aplicaria em 2006.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Senhor Presidente, julgo procedente para expungir a expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”. Quanto ao restante, dou interpretação conforme.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): O Ministro Marco Aurélio julga prejudicada. E Vossa Excelência, Ministro Sepúlveda Pertence?

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Senhor Presidente, não a julgo prejudicada. Repito: é dessa cláusula que se extrai que a emenda obviamente também se aplicaria em 2006.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Então, não cabe a interpretação conforme. É só fulminá-la.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Mas é porque também se põe que, independentemente dessa cláusula, se aplicaria o art. 16 da Constituição: ali está implícito que a emenda se aplicaria às eleições de 2006.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Não, mas ela entra em vigor na data da sua publicação.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhor Presidente, reafirmando que, no Plenário, não disputei a prevalência da idéia exteriorizada, apenas peço – e neste ponto faço questão – que Vossa Excelência consigne como votei. Acompanhava, de início, a relatora, que, agora, abandonou o entendimento.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: E eu fui abandonado pelas minhas próprias citações! Nunca fui tão citado.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Vejam o que acontece. A emenda constitucional diz:

“Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, (...).”

“Art. 2º. Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação, (...).”

Não há nenhuma inconstitucionalidade. A inconstitucionalidade começa de lá:

“Art. 2º (...) aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”.

Como ela foi promulgada em 2006, estamos dizendo que ela não se aplica, tendo em vista o art. 16:

“Art. 16 (...) não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.”

Estamos dizendo puramente isso.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): A vigência será a partir de março do ano próximo.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Não há referência a março. A vigência é agora.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Digo a aplicação; ela se aplicará a partir de março do ano próximo.

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM (presidente): Mas ela não se aplica às eleições.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Algum município com eleição suplementar no ano que vem já poderia fazer a aplicação da emenda.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (relatora): Creio que esta explicitação seria a melhor possível: a partir de março, se alguma eleição se realizar, aplica-se a nova norma.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, resolveu questão de ordem suscitada pela relatora no sentido de que não é o julgamento da ação de descumprimento de preceito fundamental prioritário em relação ao da ação direta de constitucionalidade, podendo ser iniciado o julgamento

desta. Por unanimidade, o Tribunal rejeitou a preliminar suscitada pela Advocacia-Geral da União de ausência de fundamentação do pedido. O Tribunal, por unanimidade, admitiu como *amici curiae* a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); o Partido da Frente Liberal (PFL); o Partido Democrático Trabalhista (PDT), e o Partido Popular Socialista (PPS); e inadmitiu quanto ao Partido Social Liberal (PSL). O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para fixar que o § 1º do art. 17 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 8 de março de 2006, não se aplica às eleições de 2006, remanescendo aplicável à tal eleição a redação original do mesmo artigo, vencidos os senhores ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence, nessa parte, sendo que o Senhor Ministro Marco Aurélio entendeu prejudicada a ação, no que diz respeito à segunda parte do art. 2º, da referida emenda, quanto à expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”. Votou o presidente, Ministro Nelson Jobim. Falaram: pelo requerente, o Dr. Roberto Antonio Busato, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; pelo requerido, o Dr. Alberto Cascais, advogado-geral do Senado Federal; pelos *amici curiae* Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Marcelo Cerqueira, e pelo PMDB, PFL, PPS e PDT, o Dr. Admar Gonzaga Neto; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, procurador-geral da República. Plenário, 22.3.2006.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 3758

Procedente: Distrito Federal.

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

Requerente: Ordem dos Músicos do Brasil – Conselho Federal.

Advogados: Érico Lima Silva e outros.

Requerido: Presidente da República.

Advogado: Advogado-geral da União.

Requerido: Congresso Nacional.

1. O Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil impugna, por meio da presente ação direta de constitucionalidade, dispositivo introduzido no art. 39 da Lei nº 9.504/97 por força do art. 1º da Lei nº 11.300, de 10.5.2006, que dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais. O preceito atacado possui o seguinte teor (fl. 36):

“Art. 39. (...)

§ 7º É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.”

O requerente alega, em suma, que as restrições impostas, aplicáveis, segundo manifestação do Tribunal Superior Eleitoral, às eleições de 2006, afrontam os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV), as garantias fundamentais da livre expressão artística (CF, art. 5º, IX) e do livre exercício de trabalho, ofício ou profissão (CF, art. 5º, XIII), a garantia do trabalho como direito social (CF, art. 6º) e o princípio da busca do pleno emprego (CF, art. 170, VIII). Requer, liminarmente, a suspensão da vigência do dispositivo contestado e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade.

Registro que tramita nesta Corte a ADI nº 3.741, de relatoria do eminente Ministro Ricardo Lewandowski, na qual o Partido Social Cristão busca a declaração de constitucionalidade da referida Lei nº 11.300/2006 em sua íntegra.

2. Impõe-se, para o conhecimento da presente ação direta de constitucionalidade, o exame da legitimidade ativa 2. Impõe-se, para o conhecimento da presente ação direta de constitucionalidade, o exame da legitimidade ativa *ad causam* do requerente, que, não obstante seja pessoa jurídica de direito público criada por Lei Federal, proclama-se, nos termos da segunda parte do art. 103, IX, da Constituição Federal, entidade de classe de âmbito nacional.

Assevera, para tanto, que, tendo jurisdição em todo o país (Lei nº 3.857/60, art. 3º), possui como finalidades precípuas a defesa da classe e a fiscalização do exercício da profissão do músico (Lei nº 3.857, art. 1º). Enaltece os deveres do presidente da entidade para representá-la ativa ou passivamente em juízo e de velar pelo livre exercício legal dos direitos dos membros dos conselhos regionais dos músicos (Lei nº 3.857/60, art. 8º). Chama a atenção, ainda, para a atribuição do Conselho Federal de propor ao Governo Federal emenda ou alteração do regulamento de sua lei de criação (Lei nº 3.857/60, art. 5º, f), “o que revela não só a essencialidade da entidade em defesa dos músicos, mas também significativa parcela de poder de direcionamento da regulamentação normativa das atividades de classe” (fl. 5).

Destaca, ademais, os fundamentos dos votos vencidos dos eminentes ministros Néri da Silveira, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso proferidos no julgamento da ADI nº 641, DJ 12.3.93, discordantes da tese prevalecente que afirmou não serem os conselhos fiscalizadores de atividade profissional entidades de classe e que apenas o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por sua importância histórico-política, foi expressamente autorizado, pelo art. 103, VII, da Constituição Federal, a deflagrar o processo objetivo de controle de constitucionalidade das normas.

3. Apesar de ter se apoiado em respeitáveis manifestações de membros desta Corte, não traz o requerente argumentos que possam abalar os fundamentos adotados pela maioria do Plenário do Supremo Tribunal Federal

no julgamento da citada ADI nº 641. O autor busca fazer crer que a posição firmada naquela assentada teria se baseado, exclusivamente, na superficial percepção de que a Ordem dos Advogados do Brasil foi o único conselho profissional arrolado pelo art. 103 da Carta Magna.

Não é assim.

Verifico que o cerne dos votos que formaram a tese prevalecente está na constatação da incompatibilidade da natureza pública, autárquica e fiscalizatória das ordens e conselhos profissionais com o conceito e a finalidade das entidades de classe, formadas por pessoas pertencentes a uma mesma categoria profissional ou econômica .

Asseverou o pleno, nesse sentido, que os conselhos de fiscalização profissional não são entidades autônomas, mas sim autarquias inseridas na estrutura do Poder Executivo, dotadas de competências administrativas e submetidas ao controle ou supervisão de órgão da administração direta – Ministério – que também não possui a legitimidade pretendida.

Concluiu, assim, a maioria do Plenário que os conselhos e ordens profissionais não são entidades de classe e que por isso não detêm a legitimidade ativa *ad causam* para propor ação direta de constitucionalidade.

Destacou-se, então, nesse contexto, que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por sua particular trajetória na defesa da sociedade e da ordem jurídica, foi incluída pelo constituinte no rol do art. 103 da Constituição, ou seja, por “outras motivações que não dizem respeito à sua natureza jurídica”, conforme ressaltou o eminentíssimo Ministro Paulo Brossard em seu voto.

Acrescento, ademais, que, muitas vezes, a requerente, na atividade administrativa de regulamentação e fiscalização do exercício da profissão poderá estar em lado oposto ao dos interesses da própria categoria dos músicos, que, associados em uma autêntica entidade de classe, poderiam, por hipótese, impetrar mandado de segurança coletivo contra ato do conselho. É mais uma constatação da impossibilidade da sobreposição, em um único ente, das finalidades dos conselhos profissionais e das entidades que congregam determinada categoria econômica ou profissional.

4. Ante as razões expostas, firme na jurisprudência da Casa e nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, nego seguimento à presente ação direta, por ausência de legitimidade ativa *ad causam*.

Publique-se.

Brasília, 12 de julho de 2006.

Ministra ELLEN GRACIE, presidente.

(RISTF, art. 13, VIII.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 3.741-2

Procedente: Distrito Federal.

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

Requerente: Partido Social Cristão (PSC).

Advogado: Vítor Nósseis.

Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Advogados: Mara Hofans e outros.

Advogado: Ian Rodrigues Dias.

Requerente: Partido Trabalhista Cristão.

Advogados: Gustavo do Vale Rocha e outro.

Requerido: Presidente da República.

Advogado: Advogado-Geral da União.

Requerido: Congresso Nacional.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.300/2006 (mini-reforma eleitoral). Alegada ofensa ao princípio da anterioridade da Lei Eleitoral (CF, art. 16). Inocorrência. Mero aperfeiçoamento dos procedimentos eleitorais. Inexistência de alteração do processo eleitoral. Proibição de divulgação de pesquisas eleitorais quinze dias antes do pleito. Inconstitucionalidade. Garantia da liberdade de expressão e do direito à informação livre e plural no estado democrático de direito. Procedência parcial da ação direta.

I – Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral.

II – Legislação que não introduz deformação de

modo a afetar a normalidade das eleições.

III – Dispositivos que não constituem fator de perturbação do pleito.

IV – Inexistência de alteração motivada por propósito casuístico.

V – Inaplicabilidade do postulado da anterioridade da Lei Eleitoral.

VI – Direto à informação livre e plural como valor indissociável da idéia de democracia.

VII – Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a constitucionalidade do art. 35-A da lei introduzido pela Lei nº 11.300/2006 na Lei nº 9.504/97.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por decisão unânime, julgar a ação direta procedente, em parte, para declarar constitucional o art. 35-A, conforme a redação que lhe deu a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e improcedente no mais, nos termos do voto do relator. Votou a presidente. Ausentes, justificadamente, os senhores ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso.

Brasília, 6 de setembro de 2006.

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, relator.

Relatório

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI: Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Social Cristão (PSC), objetivando a aplicação do princípio da anterioridade da Lei Eleitoral à totalidade da Lei nº 11.300, editada em 10 de maio de 2006, que “dispõe sobre

propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997" (fl. 26).

Eis o inteiro teor do diploma legislativo impugnado nesta sede de controle normativo abstrato (fls. 26-30):

"Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.

O presidente da República: Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

'Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade."

"Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos tribunais eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta lei.

(...)" (NR).

"Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas." (NR)

"Art. 22. (...)

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas

do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

§ 4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.” (NR)

“Art. 23. (...)

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta lei por meio de:
I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.” (NR)

“Art. 24. (...)

VIII – entidades benéficas e religiosas;

IX – entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.”(NR)

“Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta lei:

(...)

IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

(...)

IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

(...)

XI – (Revogado);

(...)

XIII – (Revogado);

(...)

XVII – produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral.” (NR)

“Art. 28. (...)

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (Internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta lei.” (NR)

“Art. 30. (...)

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação. (...)" (NR)

“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.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.”

“Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.”

“Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no *caput* deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) a R\$8.000,00 (oito mil reais) (...)” (NR)

“Art. 39. (...)

§ 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagem de sonorização fixa são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas.

§ 5º (...)

II – a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca-de-urna;
III – a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário.

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

§ 7º É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.

§ 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.” (NR)

“Art. 40-A. (Vetado.)”

“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 oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.

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.” (NR)

“Art. 45. (...)

§ 1º A partir do resultado da convenção, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção. (...)" (NR)

“Art. 47. (...)

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição (...) (NR)

“Art. 54. (Vetado.)”

“Art. 73. (...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”

(NR)

“Art. 90-A. (Vetado.)”

“Art. 94-A. Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos tribunais eleitorais:

I – fornecer informações na área de sua competência;

II – ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição.”

“Art. 94-B. (Vetado.)”

Art. 2º O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções objetivando a aplicação desta lei às eleições a serem realizadas no ano de 2006.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se os incisos XI e XIII do art. 26 e o art. 42 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Brasília, 10 de maio de 2006; 185º da Independência e 118º da República.

Luiz Inácio Lula da Silva

Márcio Thomaz Bastos”.

Devo ressaltar que foram ajuizadas, ainda, a ADI nº 3.742 e a ADI nº 3.743, respectivamente, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e pelo Partido Trabalhista Cristão (PTC) buscando, de igual modo, a aplicação do mesmo postulado em face de certas prescrições normativas constantes do mesmo diploma legal.

Quanto à ADI nº 3.743, determinei a devida regularização da representação processual, nos termos da jurisprudência da Corte, o que foi atendido pela agremiação partidária em causa.

Finalmente, determinei o apensamento da ADI nº 3.742 e da ADI nº 3.743 aos autos da ADI nº 3.741, tendo em vista a identidade de objeto entre elas.

Apliquei, ainda, a todas essas ações diretas, o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/99, tendo em consideração a extrema relevância da matéria em exame e a proximidade das eleições presidenciais.

Em todas as três ações diretas que trago à apreciação do egrégio Plenário desta Corte, postula-se, essencialmente, o reconhecimento da aplicabilidade do princípio da anterioridade eleitoral, inscrito no art. 16 da Constituição da República, que, segundo sustentam as agremiações partidárias requerentes, teria sido supostamente violado pela edição da Lei nº 11.300/2006, denominada de “Mini-Reforma Eleitoral”.

É preciso, ainda, reconhecer que a presente ação alcança irrecusavelmente a Res.-TSE nº 22.205, de 23 de maio de 2006, pois essa diretriz normativa editada pelo Tribunal Superior Eleitoral veio a dar aplicabilidade imediata ao diploma legislativo em causa, por reconhecer expressamente “que o art. 16 da Constituição Federal não se dirige à edição de normas que não afetem o processo eleitoral”.

Dentre as razões aduzidas pelas agremiações partidárias requerentes, cabe destacar as seguintes passagens:

“A inconstitucionalidade está inserida na Lei nº 11.300/2006, que ‘dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997’.

Essa lei alterou substancialmente as regras eleitorais e no art. 3º, tido por inconstitucional, determinou a sua entrada em vigor na data da sua publicação.

(...)

A lei de que ora se argui a inconstitucionalidade, (...) não pode, ao contrário do que propõe, causar danos aos postulantes a cargos efetivos que têm obrigações contratuais com terceiros, obrigações essas que foram pactuadas com lastro em anteriores dispositivos da Lei nº 9.504/97 e que estabelecem relações comerciais com patrocinadores e outros profissionais do ramo que se sentiam garantidos pelo artigo da lei então vigente e pelas disposições constitucionais, não se traduzindo em tratamento privilegiado àqueles profissionais de comunicação – hoje postulantes a cargos eletivos – que têm sua imagem divulgada através de seus programas.

(...)

As disposições contidas na referida lei (...) alteram e interferem diretamente no processo eleitoral, já que dispõem sobre regras que influenciam na campanha adotada pelos candidatos, entre outras normas.

(...)

Não há dúvida de que a incidência de tais alterações ainda este ano poderá viciar o futuro processo eletivo e poderá atentar contra o estado democrático de direito.

E mais, as suas disposições podem influenciar nas estratégias que serão tomadas pelos candidatos, especialmente pelo fato de que o período eleitoral já se avizinha.”

Solicitadas as informações de estilo, o Senhor Presidente da República sustentou que se afigura “absolutamente impróprio falar-se em constitucionalidade (...) da Lei nº 11.300, em face do disposto no art. 16 da Constituição. Ao contrário, ao conferir ao TSE o ônus de definir a aplicabilidade das normas da Lei nº 11.300 às eleições de 2006, pode-se inferir que o escopo do legislador foi justamente o de permitir uma aplicação da lei em conformidade com os termos da Constituição” (fls. 52-53). Ao final, propugnou pela improcedência da presente ação direta de constitucionalidade.

Por sua vez, o Senhor Presidente do Congresso Nacional, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, afirmou que “o requerente não indicou onde residiriam exatamente os riscos da manutenção da norma impugnada no sistema jurídico” e, ainda, no que se refere ao diploma legislativo ora impugnado, que “uma nova modificação de vigência, às vésperas do início das campanhas eleitorais seria medida prejudicial ao bom andamento do processo eleitoral e à regularidade e segurança jurídica das eleições” (fl. 64).

De outro lado, o eminente advogado-geral da União opinou pela improcedência do pedido formulado nesta sede de controle normativo abstrato, por entender que as normas constantes do diploma legislativo ora impugnado “não representam, conforme entendimento fixado na ADI-MS

nº 3.345 (...) deformação apta a romper a igualdade de participação das agremiações partidárias e dos próprios candidatos" (fl. 74).

Por fim, a dnota Procuradoria-Geral da República manifestou-se no sentido da improcedência do pedido ora formulado pelas agremiações requerentes, por entender que a edição da Lei nº 11.300/2006 não se traduz em "surpresa no processo eleitoral" (fl. 84).

Assim se manifestou o eminent procurador-geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza (fls. 82-84):

"(...)

13. A escassa fundamentação não impede que o tema jurídico esteja evidente, admitindo o conhecimento da ação e consequente julgamento de mérito, com ganhos significativos para a legitimidade do processo eleitoral.

14. De outro lado, merece atenção o argumento de que não é a Lei nº 11.300/2006 o foco central do pedido de declaração de inconstitucionalidade, mas a Res. nº 22.205, instante em que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a Lei nº 11.300/2006. A imediata eficácia das regras constantes do diploma legal ganhou corpo com o pronunciamento da Corte. É nesse espectro que atua a norma de contenção do art. 16 da Lei Fundamental. A singela existência e a entrada em vigor dos dispositivos em questão não afronta o campo normativo do chamado 'princípio da anualidade eleitoral'.

15. Nesse tom, seria de se propor, novamente, a liminar rejeição da peça inicial, em vista de possível desatenção ao art. 3º da Lei nº 9.868/99. Mas pelas mesmas razões veiculadas no momento em que se sugeriu avanço sobre o tema de fundo, apesar da parca fundamentação do pedido do requerente, é de se pugnar pela superação também dessa eventual preliminar. O conhecimento do tema jurídico de fundo não encontra obstáculo nessa aparente deficiência da petição inicial.

16. Indo adiante, é preciso destacar que o âmbito da ação é um pouco menor que o indicado pelo requerente. Atenta leitura da Res. nº 22.205 dá notícia de que a eficácia do § 3º de seu art. 47

restou protraída. É evidência de que exame detido exatamente com o propósito de se avaliar os reflexos das novas regras sobre a evolução do processo eleitoral fora já empreendido. Para tanto, e sem prejuízo do que se aduziu acima, faço anexar ao meu pronunciamento o inteiro teor de referida resolução.

17. No mais, e avançando especificamente sobre o mérito, o que se identifica das normas veiculadas na Lei nº 11.300/2006 é o tratamento incidental de temas relacionados às eleições, sem, contudo, resvalo nas normas que regem o processo eleitoral, tomado em sua acepção estrita.

18. A temática tocada pelo diploma diz, estritamente, com o financiamento e a prestação de contas das campanhas. Trata ainda de normas que estreitam a propaganda eleitoral. Em última análise, é o formato das campanhas que ganhou rumos mais precisos. A perspectiva de escolha dos candidatos, dentro – pelas convenções – e fora do âmbito partidário – pelo sufrágio universal propriamente dito –, em nada é afetada.

19. Tive chance de posicionar-me acerca do conceito de processo eleitoral em manifestação na ADI nº 3.685. Centrei minhas argumentações no sentido da relevância dessas regras para a legitimação do procedimento de escolha dos agentes políticos. O aprimoramento da democracia passa pela clareza das regras do processo de escolha dos dirigentes públicos. São as normas que tenham o potencial de remexer os contingentes parlamentares, atingido a participação e coeficientes partidários das casas legislativas, ou ainda, possam resultar na mudança do resultado nas votações majoritárias para chefe do Poder Executivo, o foco primaz do que dispõe o art. 16 da Lei Maior.

20. O apuro pretendido pela Lei nº 11.300/2006 tem entonação diversa, bem menos expressiva. Trata, dentro de escolhas previamente demarcadas em convenção, do modo pelo qual as campanhas irão se pautar.

21. O processo de escolha em si, seja no âmbito interno, seja no instante da votação, como dito, mantém-se integralmente. Chapas

e candidatos formam o mesmo universo que era encontrado antes mesmo da edição do diploma legal. Não há, da mesma maneira, interferência em coeficientes, o que representa dizer não se estar revolvendo a participação partidária encontrada ao final do processo de votação.

22. Não existe surpresa no processo eleitoral, portanto. Do confronto com o art. 16 da Lei Fundamental sai ilesa, na mesma medida, a Res. nº 22.205, do TSE.

Ante o exposto, o procurador-geral da República opina pela improcedência do pedido.”

É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos. Srs. Ministros.

Voto

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (relator): Senhora Presidente:

Constatou, inicialmente, que os autores são partidos políticos, com representação no Congresso Nacional, possuindo legitimidade ativa *ad causam* para a propositura de ações diretas de constitucionalidade. Em seguida, afasto a preliminar de inépcia da inicial, pois, como corretamente anotou o douto procurador-geral da República, a “escassa fundamentação não impede que o tema jurídico esteja evidente, admitindo o conhecimento da ação e consequente julgamento de mérito, com ganhos significativos para o processo eleitoral”.

Depois, afasto também a preliminar de ilegitimidade passiva do presidente da República, porquanto os autores centram o seu ataque contra a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, por ele sancionada, a qual teria sido editada com ofensa ao art. 16 da Carta Magna, que abriga o princípio da anterioridade, muito embora o façam de forma transversa, invocando a Res.-TSE nº 22.205, de 23 de maio de 2006, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Esta resolução conferiu aplicabilidade imediata ao art. 21, *caput*, art. 22, §§ 3º e 4º, art. 23, § 4º, I e II, e § 5º, art. 24, VIII, IX, X e XI, art. 26, IV.

IX e XVII, art. 28, § 4º, art. 30, § 1º, art. 30-A, *caput* e §§ 1º e 2º, art. 37, *caput* e § 1º, art. 39, §§ 4º e 5º, I e III, 6º, 7º e 8º, art. 43, *caput* e parágrafo único, art. 45, § 1º, art. 73, § 10, art. 94-A, I e II, do diploma impugnado.

Na seqüência, assinalo que, conquanto os autores dirijam sua impugnação essencialmente contra a Lei nº 11.300, cumpre reconhecer que a presente ação abrange também, de modo implícito, a citada resolução, visto que ela afastou o “contingenciamento temporal imposto à legislação eleitoral”, relativamente à maior parte dos artigos da Lei nº 11.300, com fundamento na atribuição, que o seu art. 2º conferiu ao Superior Tribunal Eleitoral, de expedir instruções para as eleições de 2006, e sob argumento de “que o art. 16 da Constituição Federal não se dirige à edição de normas que não afetem o processo eleitoral”.

Nesse sentido, inclusive, um dos autores, o Partido Social Cristão (PSC), transcrevendo trecho de “periódico de grande circulação”, ressaltou em sua inicial que a resolução do Tribunal Superior Eleitoral “causou grande surpresa nos meios jurídicos e políticos”, assinalando ainda que a “deliberação tem caráter mais político do que técnico”, uma vez que contraria o texto constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Mesmo que não se quisesse cogitar, aqui, da Res.-TSE nº 22.205, na hipótese de vir a ser declarada, ao final, a invalidade da Lei nº 11.300, ou de alguns de seus artigos, em face da Constituição em vigor, estar-se-ia diante do fenômeno da “inconstitucionalidade por arrastamento ou conseqüencial”, que, no dizer de Carlos de Moraes, “opera em cascata, através da propagação de desvalor de uma norma principal, para as normas dela dependentes”.

Assim, convém assentar, desde logo, que inexiste qualquer óbice a que os ministros desta Corte, que subscreveram a resolução em tela no Superior Tribunal Eleitoral, participem deste julgamento. Isso porque, segundo a jurisprudência do Supremo, não se aplicam ao controle normativo abstrato os institutos do impedimento e da suspeição contemplados no Código de Processo Civil, pois estes, em nosso ordenamento jurídico, restringem-se exclusivamente aos processos subjetivos, ou seja, àqueles que envolvam interesses individuais e situações concretas. Tal entendimento encontra-se consolidado na Súmula nº 72 do STF.

Feitas essas considerações iniciais, observo que a análise da questão ventilada pelos autores no bojo da presente ação não pode deixar de levar em conta a tensão, sempre presente na história de nosso país, que se registra, de um lado, entre interesses político-partidários, não raro assentados em compromissos de caráter setorial ou regional, e, de outro, a necessidade vital, para a convivência democrática, da existência de regras universais, objetivas e transparentes, orientadoras de um embate eleitoral isento de distorções, que permitam que todos os interessados dele possam participar de forma justa e equilibrada.

Norberto Bobbio, percorrendo senda anteriormente trilhada por Hans Kelsen, Karl Popper, Alf Ross e outros, ressalta que o conceito substantivo de democracia, compreendendo basicamente o predomínio da vontade da maioria, não pode ser dissociado da “definição de democracia como via, como método, como conjunto de regras do jogo que estabelecem como devem ser tomadas as decisões coletivas e não quais decisões coletivas devem ser tomadas”.

As ações diretas de inconstitucionalidade trazidas à apreciação do Plenário desta Corte, portanto, envolvem questão essencial à concepção de democracia, qual seja a existência de regras eleitorais que assegurem a máxima autenticidade à manifestação da vontade da maioria, de maneira a impedir a reprodução da melancólica saga do povo brasileiro, caracterizada por eleições que – embora formalmente livres – sempre lhe reservaram, na visão crítica de Raymundo Faoro, “a escolha entre opções que ele não formulou”.

O Ministro Néri da Silveira, atento à problemática, ao pronunciar-se sobre o tema em trabalho acadêmico, bem observou que existe “uma relação de implicação entre democracia e processo eleitoral”, sublinhando que o seu fim último consiste exatamente em permitir que se revele “a verdade eleitoral”.

Por isso mesmo – e considerada a própria natureza da atividade eleitoral – é preciso impedir que ela fique, segundo a aguda percepção de Fáfila Ribeiro, “exposta a solertes conjuras de fraude, subornos e constrangimentos, tornando indispensável seja submetida a reajustamentos periódicos para eliminar ou, pelo menos, reduzir a sua vulnerabilidade”.

O processo eleitoral, com efeito, numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final.

Niklas Luhmann, estudando a importância dos ritos formais para a estabilidade das instituições, desenvolveu a sua conhecida teoria da “legitimização pelo procedimento”, compreendido este como um sistema de ação capaz de produzir decisões antecipadamente aceitas por todos os integrantes de um dado grupo social, independentemente de seu desfecho. Nessa mesma linha de raciocínio, Jürgen Habermas observa que o próprio estado de direito repousa sobre um “consenso procedural”, que resulta de um conjunto de deliberações concretas, embora abertas quanto ao conteúdo final das decisões.

A legislação eleitoral, sob esse prisma, para conferir legitimidade aos resultados dos embates políticos, deve ensejar aos eleitores não só o acesso a informações livres de distorções, como também assegurar às agremiações partidárias e respectivos candidatos uma participação igualitária na disputa pelo voto, impedindo também que qualquer de seus protagonistas obtenha vantagens indevidas.

As alterações normativas introduzidas pelo diploma legislativo impugnado, pois, devem ser compreendidas à luz dessas reflexões, que traduzem o ideal de um processo eleitoral livre e democrático, assentado, ademais, sobre o postulado constitucional da moralidade, que necessariamente rege toda a atividade pública.

A partir dessas considerações, cumpre examinar com mais detença a questão de fundo ventilada nesta ação, qual seja, saber se as indigitadas modificações normativas constituem ou não ofensa ao princípio da anterioridade da Lei Eleitoral.

Esta Corte já teve a oportunidade de estabelecer o alcance do princípio da anterioridade, por ocasião do julgamento da ADI nº 3.345, relatada pelo Ministro Celso de Melo, assentando que “a norma inscrita no art. 16 da Carta Federal, consubstancial do princípio da anterioridade da Lei Eleitoral, foi enunciada pelo constituinte com o

declarado propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romperem a igualdade de participação dos que nele atuem como protagonistas principais: as agremiações partidárias, de um lado, e os próprios candidatos, de outro”.

O STF, no entanto, deu o devido temperamento ao contingenciamento temporal a que deve submeter-se a legislação eleitoral, afirmando, no julgamento daquela ADI, que “a função inibitória desse postulado só se instaurará quando a lei editada pelo Congresso Nacional importar em alterações do processo eleitoral”.

Naquele julgamento, ademais, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que só se pode cogitar de comprometimento do princípio da anterioridade, quando ocorrer: 1. o rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral; 2. a criação de deformação que afete a normalidade das eleições; 3. a introdução de fator de perturbação do pleito; ou 4. a promoção de alteração motivada por propósito casuístico.

Em todas as três ações reunidas neste julgamento, o que está em causa, em última análise, é saber se as alterações introduzidas pela Lei nº 11.300 correspondem a alguma das hipóteses acima descritas, violando, em consequência, a prescrição constante do art. 16 da Constituição da República. Para tanto é preciso investigar o conteúdo normativo do diploma normativo impugnado.

Logo de plano, é possível constatar que em nenhum momento inovou-se no tocante a normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção mais estrita, visto que não se alterou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal, como ficou assentado no substancioso parecer da Procuradoria-Geral da República.

Com efeito, apenas as regras relativas à propaganda, ao financiamento e à prestação de contas das campanhas eleitorais, todas com caráter eminentemente procedural, foram objeto de aperfeiçoamento, com vistas a conferir mais autenticidade à relação entre partidos políticos e

candidatos, de um lado, e eleitores, de outro, bem como a dar maior transparência ao modo com que os primeiros obtêm e empregam os seus recursos.

Não se registrou, portanto, qualquer alteração do processo eleitoral, propriamente dito, mas tão-somente o aprimoramento de alguns de seus procedimentos, os quais constituem regras de natureza instrumental, que permitem, em seu conjunto, que ele alcance os seus objetivos.

Nessa categoria enquadram-se todos os dispositivos da Lei nº 11.300 aos quais a Res.-TSE nº 22.205 deu aplicabilidade imediata. É caso da norma que estabelece a responsabilidade solidária do candidato com o administrador da campanha “pela veracidade das informações financeiras e contábeis”, exigindo que ambos assinem a respectiva prestação de contas (art. 21).

É o caso também da regra que consigna que as doações de recursos financeiros somente podem ser efetuadas em conta bancária específica, em nome dos partidos e candidatos (art. 22, § 3º), mediante cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica ou ainda em depósitos em espécie, devidamente identificados (art. 23, § 4º, I e II), bem como daquela que determina o acionamento obrigatório do Ministério Público pela Justiça Eleitoral, quando forem rejeitadas as contas (art. 22, § 4º), cujo julgamento será publicado, em sessão, até oito dias antes da diplomação dos eleitos (art. 30, § 1º). Na mesma linha situa-se a norma que proíbe o recebimento de recursos, direta ou indiretamente, de “entidades benéficas, religiosas e esportivas que recebam recursos públicos” e também de “organizações religiosas” (art. 24, VIII, IX e X).

De natureza procedural, nos termos acima definidos, é igualmente o dispositivo que veda “quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas” (art. 23, § 5º) e a que passa a considerar gastos eleitorais, sujeitos a registros e limites fixados em lei, as “despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas”, a “realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura” e a “produção de jingles, vinhetas, slogans para propaganda eleitoral” (art. 26 IV, IX e XVII).

Do mesmo tipo é a regra que assinala que “os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (Internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem” (art. 28, § 4º).

Tem esse caráter também o dispositivo que assegura a qualquer partido político ou coligação o direito de representar à Justiça Eleitoral para pedir a abertura de investigação com vistas a apurar condutas que infrinjam a Lei nº 11.300, “relativas à arrecadação de gastos e recursos”, segundo o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, consignando que “será negado o diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado”, quando comprovada a conduta ilícita (art. 30-A, *caput*, §§ 1º e 2º).

Também não altera o processo eleitoral a norma que veda a veiculação de propaganda eleitoral em “bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum”, cominando sanções correspondentes (art. 37, *caput* e § 1º), nem aquela que estabelece um horário para a realização de comícios e a utilização de aparelhagem de som (art. 37, § 4º).

Igualmente não modifica o processo eleitoral a regra que inclui no rol de ilícitos praticáveis no dia da eleição “a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna”, assim como “a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário” (art. 39, § 5º, II e III).

Do mesmo modo, a regra que proíbe “a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor” (art. 39, § 6º), nem aquelas que vedam “a realização de showmício e de evento assemelhado para a promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral”, e a “propaganda eleitoral mediante outdoors” (art. 39, §§ 7º e 8º).

É o caso ainda da norma que fixa padrões para a propaganda eleitoral na imprensa escrita e as sanções pelo seu descumprimento (art. 43, *caput* e parágrafo único), e a que veda a transmissão, a partir do resultado da convenção, de “programa apresentado ou comentado por candidato” (art. 45, § 1º).

A proibição de “distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução” (art. 73, § 10), por sua vez, meramente explicita vedações já existentes em nosso ordenamento legal.

Por fim, a prestação de informações e a cessão de funcionários pelos órgãos e entidades da administração pública à Justiça Eleitoral, prevista na Lei nº 11.300 (art. 94-A *caput*, I e II), apenas institui regra de colaboração entre os poderes.

Como se verifica, os dispositivos legais aos quais a Res.-TSE nº 22.205 deu aplicabilidade imediata têm caráter eminentemente moralizador, consubstanciando, em essência, normas de natureza procedural, que objetivam promover um maior equilíbrio entre os partidos políticos e candidatos, por meio da exclusão, do processo eleitoral, de injunções indevidas, seja de ordem econômico-financeira, seja por meio de eventual tráfico de influência no que concerne ao aliciamento de eleitores.

Longe de representarem fator de desequilíbrio ou qualquer forma de casuísmo que possam afetar negativamente o embate político, tais alterações são consentâneas com a necessidade de reajustamento periódico dos procedimentos eleitorais, visando não apenas a diminuir a vulnerabilidade do processo eleitoral como um todo, mas sobretudo a garantir ao cidadão o pleno exercício de seu direito de votar, livre de interferências abusivas ou manipuladoras.

Não vejo, pois, qualquer colisão entre os dispositivos da Lei nº 11.300 que integram da Res.-TSE nº 22.205 e o art. 16 da Constituição da República.

Cumpre, agora, também fazer-se uma análise das normas constantes da Lei nº 11.300 que não foram contempladas pela Res.-TSE nº 22.205.

Trata-se dos arts. 17-A, 18, 35-A e 47, § 3º, na redação que lhes deu aquele diploma legal, cujo teor é o seguinte:

“Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.”

“Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos tribunais eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta lei.”

“Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.”

“Art. 47. (...)

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.”

Salta à vista que a aplicabilidade dos arts. 17-A e 18 depende de regulamentação ainda inexistente, enquanto que o art. 47, § 3º, que regula a distribuição dos horários de propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e televisão, teve a sua eficácia protraída no tempo, razão pela qual não se pode cogitar, com relação a estes, de ofensa ao art. 16 da Carta Magna.

Quando, porém, se examina o art. 35-A, não há como evitar-se uma perplexidade no tocante ao seu alinhamento com o texto constitucional. Com efeito, embora os autores destas ADIs, de um modo geral, ataquem a Lei nº 11.300 a partir do princípio da anterioridade, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), em sua inicial, entrevê também uma ofensa às “conquistas de liberdade garantidas pela Constituição Federal, **notadamente** àquelas contidas no seu art. 5º” (grifo no original).

Isso permite que se analise a questão sob a ótica de uma eventual lesão a outras regras constitucionais, sobretudo aquelas que versam sobre direitos e garantias fundamentais, mesmo porque este Plenário assentou ADI nº 2.213, em sede de cautelar, relatada pelo Ministro Celso de Melo, que o “Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade”.

Ora, a liberdade de informação, como corolário da liberdade de expressão, vem sendo protegida desde os primórdios da Era Moderna, encontrando abrigo já na célebre Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na qual se podia ler que “a livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem”.

Desde então, passou a constar de praticamente todas os textos constitucionais das nações civilizadas, bem como das declarações e pactos internacionais de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido é emblemático o teor do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que apresenta a seguinte dicção: “Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e de transmitir informações e idéias por quaisquer meios independentemente de fronteiras”.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Organização das Nações Unidas em 1966 e subscrito pelo Brasil na mesma data, de forma ainda mais abrangente, estabelece, em seu art. 19, item 2, que: “Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e de espalhar informações e idéias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob a forma oral, escrita, impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha”.

Filiando-se a essa tradição, a Constituição de 1988, no art. 5º, IX, não apenas garante a todos a mais ampla liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença, como também assegura, no inciso XIV daquele mesmo dispositivo, inovando com relação aos textos constitucionais precedentes, “o acesso à informação”. Reforçando esse direito, o art. 220, estabelece que 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". E o seu § 1º arremata o seguinte: "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".

Cumpre notar que as restrições admissíveis ao direito à informação são estabelecidas na própria Carta Magna, e dizem respeito à proibição do anonimato, ao direito de resposta e à indenização por dano material ou moral, à proteção da intimidade, privacidade, honra e imagem da pessoa, ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão e, finalmente, ao resguardo do sigilo da fonte, quando necessário.

O que a Constituição protege, nesse aspecto, é exatamente, na precisa lição de José Afonso da Silva, "a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou idéias por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer". A liberdade de expressão do pensamento, portanto, completa-se no direito à informação, livre e plural, que constitui um valor indissociável da idéia de democracia no mundo contemporâneo.

Trata-se de um direito tão importante para a cidadania que somente pode ser suspenso na vigência do estado de sítio, a teor do art. 139, III, da Carta Magna, decretado nos casos de "comoção grave de repercussão nacional" ou, ainda, de "declaração de guerra ou resposta à agressão armada" (art. 137, I e II).

Ademais, analisando-se a questão sob uma ótica pragmática, forçoso é concluir que a proibição da divulgação de pesquisas eleitorais, em nossa realidade, apenas contribuiria para ensejar a circulação de boatos e dados apócrifos, dando azo a toda a sorte de manipulações indevidas, que acabariam por solapar a confiança do povo no processo eleitoral, atingindo-o no que ele tem de fundamental, que é exatamente a livre circulação de informações.

De resto, vedar-se a divulgação de pesquisas a pretexto de que estas poderiam influir, de um modo ou de outro, na disposição dos eleitores, afigura-se tão impróprio como proibir-se a divulgação de previsões meteorológicas, prognósticos econômicos ou boletins de trânsito antes

das eleições, ao argumento de que teriam o condão de alterar o ânimo dos cidadãos e, em consequência, o resultado do pleito.

A propósito, vale lembrar preciosa lição do Ministro Gilmar Mendes, relacionada aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, no sentido de que a legitimidade de eventual medida restritiva “há de ser aferida no contexto de uma relação meio-fim (*Zweck-Mittel Zusammenhang*), devendo ser pronunciada a constitucionalidade que contenha limitações inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais (não-razoáveis)”.

A restrição ao direito de informação criada pela Lei nº 11.300 encaixa-se perfeitamente nessa última hipótese, visto que se mostra inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com o objetivo colimado pela legislação eleitoral, que é, em última análise, permitir que o cidadão forme a sua convicção de modo mais amplo e livre possível, antes de concretizá-la nas urnas por meio do voto.

Não vejo, portanto, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e em face dos dispositivos da Lei Maior acima citados, como considerar hígida, do ponto de vista constitucional, a proibição de divulgar pesquisas eleitorais a partir do décimo quinto dia anterior até as dezoito horas do dia do pleito.

Isso posto, pelo meu voto, julgo procedente em parte a presente ação apenas para declarar a constitucionalidade do art. 35-A, introduzido pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Voto

A SENHORA MINISTRA CARMÉN LÚCIA: Senhora Presidente, chamo a atenção de que nem tudo que é eleição é processo eleitoral, como disse o relator. E, principalmente, no caso do art. 35-A da Lei nº 11.300/2006, o direito à informação é basicamente o direito constitucional a ser informado.

Acompanho integralmente o belíssimo voto do relator.

Voto

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: Senhora Presidente, na primeira parte estou inteiramente convencido de que nenhuma norma da Lei nº 11.300 surpreende o processo eleitoral; e, na segunda parte – belíssimo voto do ministro relator –, sem me comprometer com as pautas, não o princípio da proporcionalidade, da razoabilidade, mas porque há ofensa ao direito de informação, acompanho, também, o voto do relator.

Se me for permitido um começo de memória do passado, lembraria que, logo depois do advento da nova Constituição, a primeira vez que se discutiu o direito da informação nas pesquisas eleitorais isso ocorreu em São Paulo. Era uma pesquisa divulgada por uma emissora de rádio. Fui eu o advogado, defendendo o direito de informação.

Por todas as razões, acompanho o voto do ministro relator.

Voto

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA: Senhora Presidente, tal como me manifestei na ADI nº 3.685, citando o Ministro Sepúlveda Pertence, na ADI nº 354, entendo que, para as finalidades do art. 16 da Constituição, o conceito de processo eleitoral há de ter uma compreensão e extensão tão ampla quanto os seus termos comportem. Toda norma, ainda que em bases minimalistas, que tenha a aptidão de interferir no exercício da soberania expressa mediante sufrágio universal e do voto secreto, seja para impor novos condicionamentos, seja para suprimir os que já vinham sendo obtidos como parte integrante do acervo normativo destinado a reger as disputas eleitorais, cai no campo de incidência do art. 16.

Mas, no caso sob exame, como bem frisado no voto do eminentíssimo ministro relator, as alterações levadas a efeito pela lei impugnada são de ordem meramente procedural, razão por que não vejo a constitucionalidade apontada pelo partido-requerente, salvo no dispositivo do art. 35, a, que restringe o direito à informação.

Acompanho o voto do relator.

Voto

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Senhora Presidente, participei, no TSE, da sessão de julgamento dos dispositivos da Lei nº 11.300, na perspectiva de sua eventual constitucionalidade, e o fiz tendo em conta o art. 16 da Constituição e outros valores constitucionais, como a liberdade ao trabalho e o direito à informação. Na ocasião, lembro-me de que, metodologicamente, analisei cada um dos dispositivos da lei posta em xeque, considerando os seus destinatários, e fiz uma classificação: destinatários protagonistas do processo eleitoral, como os partidos políticos, os candidatos, as coligações partidárias; e não-protagonistas, porém coadjuvantes do processo eleitoral, os financiadores, os apoiadores, os animadores, para chegar à conclusão de que, se quanto a esses houve alguma alteração de substância, quanto aos primeiros, todavia, assim não ocorreu. A lei investiu no sério propósito de qualificar a eleição: depurar a democracia representativa, a moralidade, para o exercício do cargo, a igualdade entre os concorrentes, conseguindo, a lei, nesse seu intento elogável, atuar propriamente do lado de fora do processo eleitoral e não do lado de dentro desse processo; uma legislação bem concebida de contorno, operando muito mais **a latere** do processo eleitoral do que no âmago dele. E cheguei à conclusão de que, realmente, o art. 16 – era o centrado alvo naquela ocasião da impugnação da lei – não foi, por nenhum modo, vulnerado, sabido que o objetivo dele era, como ainda é, dúplice: primeiro, estabelecer um período de fixidez legislativa para não surpreender justamente os protagonistas do processo eleitoral; segundo, impedir que, no próprio ano da eleição, o processo fosse alterado sob inspiração menor, subalterna, casuística, precipitada; uma espécie de legislação que, na efervescência emocional do ano eleitoral, fosse ditada muito mais pelo propósito de direcionar casuisticamente a eleição do que racionalizar todo o processo eleitoral. Então, debaixo dessas coordenadas mentais, fiz o exame da lei e cheguei à conclusão de que ela não ofendia a Constituição, minimamente que fosse, e, agora, ouço o magnífico voto do Ministro Ricardo Lewandowski robustecendo com muito mais brilho aquelas pálidas idéias que pude lançar no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral.

Acompanho o voto de Sua Excelência, com todo o aplauso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Senhora Presidente, ante a sustentação feita da tribuna, lembrei-me do que aprendi nos primeiros dias no âmbito da advocacia: advogados públicos e privados, defensores públicos, membros do Ministério Público, magistrados devem-se, mutuamente, respeito. Mas, acima de tudo, hão de respeitar as instituições pátrias, especialmente o Judiciário, como a última trincheira do cidadão.

Abri o Código de Processo Civil e rememorei o que se contém no art. 15:

Art. 15. É defeso às partes e seus advogados empregar expressões injuriosas nos escritos apresentados no processo, cabendo ao juiz, de ofício ou a requerimento do ofendido, mandar riscá-las.

Parágrafo único. Quando as expressões injuriosas forem proferidas em defesa oral, o juiz advertirá o advogado que não as use, sob pena de lhe ser cassada a palavra.

Entretanto, a percepção da palavra falada é uma, a da escrita é outra. Percebi e confesso, de forma talvez distorcida, muito embora haja entrelinhas no texto, o que lido da tribuna, pelo ilustre advogado, com tintas fortes, que somente atribuo ao denodo com que defende os interesses dos respectivos constituintes. Não percebia esse “se” condicionando a oração “(...) se o egrégio TSE na oportunidade atuou ao sabor de conveniências deste ou daquele grupo, o que não se concebe” – e creio que nem Sua Excelência concebe, faço justiça ao advogado – “ou (sic) acreditou no brilho aurífero da norma moralizadora, embora, naquele momento, dada a manifesta inconstitucionalidade, pirita fosse, transgrediu a lei”. A percepção – ainda bem, sinto-me confortado – foi errônea, mas faço o registro para ressaltar, mais uma vez, que a Corte a que tenho a honra de presidir atuou tendo presente a Constituição Federal, a partir do convencimento, muito embora na seara administrativa, dos respectivos integrantes.

Louvo o voto proferido pelo relator, Ricardo Lewandowski. Sua Excelência dissecou o alcance do art. 16 da Constituição Federal à mercê da interpretação teleológica do preceito, à mercê do estabelecimento do objetivo visado pela norma. Fez ver que as regras que o Tribunal

Superior Eleitoral teve como aplicáveis às eleições próximas não são alcançadas pelo princípio da anterioridade, não são regras que, de alguma forma, impliquem o desequilíbrio da disputa eleitoral. E o preceito da Carta, ao vedar a alteração do processo eleitoral no ano que antecede às eleições, tem como escopo evitar manobras que desta ou daquela maneira possam beneficiar a este ou aquele segmento e prejudicar qualquer dos demais segmentos envolvidos na disputa. E assim nos pronunciamos e afastamos, por inconstitucional, muito embora sem declarar a inconstitucionalidade, porque estávamos em sessão administrativa, o preceito, que conflita com a medula – diria eu – do estado democrático de direito, que é a norma asseguradora da liberdade de expressão; assegura a atividade de informar e, acima de tudo, o direito do cidadão de ser informado.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: É o art. 35, a, a que Vossa Excelência se refere. Nesse ponto, todos concordamos que a lei padecia de inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO: Exatamente. Foi a premissa do Tribunal ao afastar esse preceito e afastou também a aplicação de outro que levava à consideração da representação do partido na Câmara a data da eleição. E buscamos, sim, aproveitar ao máximo essa lei, que é merecedora de incômios, que é um passo no sentido, quem sabe – e sou otimista –, de uma reforma política de maior profundidade.

Acompanho Sua Excelência registrando mais uma vez que, principalmente nós juízes, devemos ter muita cautela e devemos sempre perquirir, examinar o que veiculado da Tribuna, e é sempre bom termos presente o memorial, que de certa forma reproduza a fala do advogado para, mediante o cotejo, bem esclarecer as situações.

O Tribunal Superior Eleitoral, e ao que tudo indica, será confirmado pela Corte maior do país, atuou na sessão administrativa com apego, com fidelidade aos princípios constitucionais, à Carta de 1988.

Acompanho, portanto, Sua Excelência.

Voto

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (presidente): Senhores ministros, peço licença ao nosso decano para antecipar voto, porque devo receber a Ministra das relações exteriores da Colômbia, que visita a Corte. Meu voto é também no sentido de acompanhar o brilhante voto do eminente relator, que nos deixou absolutamente claro que as alterações foram de caráter meramente procedural, à exceção daquele dispositivo em que realmente houve ofensa à liberdade de informação.

Portanto, tal como fez o relator, julgo procedente em parte a ação.

Voto

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (presidente): Confesso que já se realçou bastante o brilho, a excelência do voto do eminente relator.

De minha parte, notoriamente, em vários precedentes pronunciei-me por um conceito maximalista do que seja o processo eleitoral para o efeito da aplicação da regra de anterioridade do art. 16 da Constituição.

Por isso vim com certas dúvidas – não no que diz respeito à prestação de contas, em que a lei nova é apenas um reforço ao dever de veracidade imposto aos candidatos – mas no que concerne a alterações na disciplina da propaganda eleitoral.

O eminente relator, entretanto, desfez essas dúvidas, mostrando, a meu ver, que não se divisa nas disposições da lei questionada –, ao contrário do que se sustentou na Tribuna, em linguagem evidentemente panfletária – a vantagem deste ou daquela corrente partidária, ao contrário do que se sucedeu nas antigas leis de todo ano eleitoral, nos tempos do regime autoritário, em que era nítido o propósito de os detentores do poder evitar qualquer surpresa que as previsões do pleito fizessem plausíveis. Ao contrário, agora aumentam-se as restrições ao governo. Esta lei obviamente só se tornou possível com amplo apoio, com o acordo das forças partidárias majoritárias do Congresso Nacional, sejam as da chamada base de sustentação do governo, sejam aos da oposição.

Quanto ao art. 35, a, estou também com a absoluta tranqüilidade para acompanhar o eminentíssimo relator. Procurador-geral opinei – se não me engano a propósito das eleições de 1986 para a Assembléia Nacional Constituinte, em mandado de segurança requerido por um jornal de São Paulo – não me lembro qual – pela constitucionalidade de norma similar, que vedava a publicação de pesquisas às vésperas do pleito.

Compreendo as razões que terão inspirado a aprovação da norma, a partir da mística da grande influência das pesquisas sobre os resultados eleitorais. Mas, de minhas observações e das pesquisas internacionais a que tive acesso, o que se nota é que, sim, elas têm uma influência, porque direciona ao chamado “voto útil”, o voto mais preocupado em vetar a vitória de determinado candidato do que em manifestar a sua preferência por um candidato que as pesquisas revelam sem probabilidades. Mas isso é direito de informação, faz parte do direito à informação.

Por isso, aquietadas as minhas dúvidas, acompanho o voto do eminentíssimo relator.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 3.742

Procedente: Distrito Federal.

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Advogados: Mara Hofans e outros.

Advogado: Ian Rodrigues Dias.

Requerido: Presidente da República.

Advogado: Advogado-geral da União.

Requerido: Congresso Nacional.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou a ação direta procedente, em parte, para declarar inconstitucional o art. 35-A, conforme a redação que lhe deu a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e improcedente no mais, nos termos do voto do relator. Votou a presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os senhores ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso. Plenário, 6.9.2006.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 3.743

Procedente: Distrito Federal.

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

Requerente: Partido Trabalhista Cristão (PTC)

Advogado: Gustavo do Vale Rocha e outros.

Requerido: Presidente da República.

Advogado: Advogado-geral da União.

Requerido: Congresso Nacional.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou a ação direta procedente, em parte, para declarar inconstitucional o art. 35-A, conforme a redação que lhe deu a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e improcedente no mais, nos termos do voto do relator. Votou a presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os senhores ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso. Plenário, 6.9.2006.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 3.305-1/DF

Relator: Ministro Eros Grau.

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 77 da Lei Federal nº 9.504/97. Proibição imposta aos candidatos a cargos do Poder Executivo referente à participação em inauguração de obras públicas nos três meses que precedem o pleito eletivo. Sujeição do infrator à cassação do registro da candidatura. Princípio da igualdade. Art. 5º, *caput* e inciso I, da Constituição do Brasil. Violação do disposto no art. 14, § 9º, da Constituição do Brasil. Inocorrência.

1. A proibição veiculada pelo preceito atacado não consubstancia nova condição de elegibilidade. Precedentes.
2. O preceito inscrito no art. 77 da Lei Federal nº 9.504 visa a coibir abusos, conferindo igualdade de tratamento aos candidatos, sem afronta ao disposto no art. 14, § 9º¹, da Constituição do Brasil.
3. A alegação de que o artigo impugnado violaria o princípio da isonomia improcede. A concreção do princípio da igualdade reclama a prévia

Nota: 1ºArt. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”

determinação de quais sejam os iguais e quais os desiguais. O direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais.

4. Os atos normativos podem, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. É necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

5. Ação direta de constitucionalidade julgada improcedente.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, julgar improcedente a ação direta de constitucionalidade, nos termos do voto do relator.

Brasília, 13 de setembro de 2006.

Ministro EROS GRAU, relator.

Relatório

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: O Partido Liberal (PL) propõe ação direta, com pedido de medida cautelar, na qual questiona a constitucionalidade do art. 77 e seu parágrafo único da Lei Federal nº 9.504/97:

“Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.”

2. O requerente sustenta que o preceito hostilizado colide com o disposto no art. 14, § 9º¹, da Constituição do Brasil, bem assim com o princípio da isonomia. Afirma que a cassação do registro equivale à inelegibilidade superveniente, o que só poderia ocorrer mediante lei complementar, não havendo justificava para que a proibição veiculada pelo *caput* do art. 77 da Lei nº 9.504/97 dirija-se exclusivamente aos candidatos aos cargos do Poder Executivo.

3. Determinei fosse aplicada ao caso a regra do art. 12 da Lei nº 9.868/99 [fl. 65].

4. O Congresso Nacional sustenta que o texto normativo atacado não prevê hipótese de inelegibilidade e que as diferentes funções desempenhadas pelos ocupantes de cargos do Poder Legislativo e do Poder Executivo fundamentariam o tratamento diverso dispensado a esses últimos [fls. 73-80].

5. O presidente da República afirma inicialmente “que a inelegibilidade ou a cessão da elegibilidade diz respeito à capacidade eleitoral de ser eleito estando indicadas as condições no § 3º do art. 14 da CF; já a cassação do registro da candidatura – que por ser, eventualmente, consequência da inelegibilidade – está relacionada com a condição de candidato”, concluindo que o candidato que não observa o comando do artigo impugnado “decai do direito à candidatura em virtude da conduta vedada, mas não se torna inelegível nem perde a capacidade de eleger-se senão no aspecto meramente pontual e ocasional”. Acrescenta que a proibição dirigida aos candidatos a cargos no Poder Executivo “tem sua gênese no princípio da imparcialidade, visando impedir que eventos patrocinados pelos cofres públicos sejam aproveitados em prestígio de campanhas pessoais”, destacando que “a importância do dispositivo fica realçada quando nos deparamos com a possibilidade de reeleição de candidatos majoritários sem necessidade de descompatibilização” [fls. 82-106].

6. O advogado-geral da União manifesta-se pela improcedência do pedido, afirmando que cassação de registro não constitui hipótese de inelegibilidade e que não há, no caso, violação da isonomia, já que o preceito atacado homenageia o princípio da igualdade, evitando que as candidaturas recebam projeções indevidas [fls. 109-117].

7. O procurador-geral da República opina pela improcedência do feito, por entender que inelegibilidade é situação jurídica diversa da cassação de registro e que “a distinção entre as funções do Poder Executivo e do Poder Legislativo justificam a diferença de tratamento estabelecida na legislação eleitoral” [fls. 122-125].

É o relatório, do qual deverão ser extraídas cópias para envio aos senhores ministros [RISTF, art. 172].

Voto

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (relator): Trata-se de ação direta na qual é questionada a constitucionalidade de preceitos legais² que proíbem a participação de candidatos a cargos do Poder Executivo em inaugurações de obras públicas, nos três meses que antecedem o pleito, sujeitando o infrator a cassação do registro da candidatura.

2. A distinção entre elegibilidade e candidatura foi bem assinalada pelo advogado-geral da União:

“Verifica-se, destarte, que existe substancial diferença entre ser elegível e ser candidato. De fato, a candidatura (e seu registro) é um efeito que se agrega à elegibilidade, uma vez observadas as condições elencadas em lei. Pode-se, com isso, afirmar que toda candidatura pressupõe, necessariamente, a elegibilidade, mas nem toda pessoa elegível pode ter (ou manter), em consequência, a candidatura registrada. Embora possa haver uma relativa coincidência quanto aos efeitos jurídicos referentes à cassação do registro e à inelegibilidade, não, por isso, poder-se-á afirmar que ambos os institutos detenham a mesma natureza.” [Fls. 113-114.]

Nota: 2 Art. 77, *caput* e parágrafo único, da Lei Federal nº 9.504/97.

3. A matéria já foi apreciada por esta Corte, bem assim pelo Tribunal Superior Eleitoral.

4. O STF, quando do julgamento da ADI nº 1.062/MC3, relator o Ministro Sydney Sanches, na qual foi impugnado preceito que cominava sanção idêntica a candidato apresentador ou comentarista de programa de rádio e televisão caso o programa por ele apresentado ou comentado fosse transmitido a partir da data da sua escolha pelo partido, entendeu que:

“[...]

Não se trata aí de mais uma condição de elegibilidade, imposta pela lei ordinária, nem de mais uma hipótese de inelegibilidade, por ela criada. Cuida-se, na verdade, de norma destinada a impedir que, durante a propaganda eleitoral no rádio ou na televisão, o candidato, apresentador ou comentarista de programa veiculado por esses meios de comunicação com o público, se coloque, nesse ponto, em posição de nítida vantagem em relação aos candidatos, que só terão acesso ao público, por esses meios, nos horários e com as restrições a que se referem as normas específicas da mesma Lei nº 8.713/93 (arts. 59 a 62, 66 e seguintes).

[...]”.

5. De outra banda, questão semelhante mereceu, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, o seguinte tratamento:

“Recurso especial. Propaganda institucional. Período vedado. Afronta a lei e dissídio. Configuração. Inconstitucionalidade. Afastada. Aplicação de multa e cassação do registro de candidatura. Recurso provido.

I – A penalidade de cassação de registro ou de diploma prevista no § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/97 não constitui hipótese de inelegibilidade. Precedente.

(...)”.

[REspe nº 24.739, rel. o Min. Francisco Peçanha Martins, publicado em sessão, data 28.10.2004.]

6. A proibição veiculada pelo preceito atacado não consubstancia nova condição de elegibilidade. Apenas visa coibir abusos e conferir a todos os candidatos igualdade de tratamento, sem afronta ao disposto no art. 14, § 9º, da Constituição do Brasil.

7. Não se sustenta, de igual modo, o argumento de violação da isonomia. A igualdade (4) se expressa em **isonomia** [= garantia de condições idênticas asseguradas ao sujeito de direito em igualdade de condições com outro] e na **vedação de privilégios**.

DJ de 1º.7.94.

4. Observa Francisco Campos (**Direito Administrativo**, vol. II, cit., p. 188) ser necessário não confundirmos o princípio da **igualdade perante a lei** com o princípio da **igualdade**, sem qualquer qualificação ou restrição, ou enunciado em termos gerais e absolutos. O segundo “representa um ideal, uma aspiração ou um postulado contrário às condições efetivamente existentes na sociedade: ele parte do reconhecimento da existência de desigualdades de fato entre os homens para postular a modificação das relações humanas no sentido de tornar iguais os indivíduos que são efetivamente desiguais. Há uma relação polêmica entre o princípio absoluto de igualdade e o fato das desigualdades reinantes entre os homens. O princípio de igualdade perante a lei, ao contrário, tem conteúdo restrito. Ele não pretende alterar as relações efetivamente existentes entre os homens, mas se limita a determinar que a lei tenha em conta, ao regular as relações humanas, as circunstâncias que condicionam efetivamente essas relações ou que não disponha de modo diferente para casos idênticos ou iguais, nem procure igualar o que é, efetivamente, desigual. Ao passo que o princípio absoluto de igualdade tem por fim alterar a estrutura social, intervindo nela para o efeito de suprimir as desigualdades existentes, o princípio de igualdade perante a lei visa tão-somente assegurar o reconhecimento pela lei das igualdades ou desigualdades que, efetivamente, existem entre os homens. O primeiro é uma ideologia, o segundo um mandamento jurídico de conteúdo limitado e concreto e de valor positivo;

o primeiro subordina a realidade a um imperativo destinado a transformá-la, o segundo é uma regra de direito positivo, destinada a limitar ou restringir a ação da lei aos dados da realidade".

Dizendo-o de outro modo, afirmarei, singelamente, que o **princípio da igualdade perante a lei** consubstancia norma jurídica, ao passo que a igualdade – ou princípio da igualdade, *tout court* – é expressão de um valor, desrido porém de conteúdo deontológico (vide meu **O direito posto e o direito pressuposto**, 2. ed., Malheiros Editores, São Paulo, 1998, p. 78-79).

Informativo TSE – Ano IX – Nº 25

Brasília, 5 a 11 de fevereiro de 2007

Decorria da **universalidade** das leis – *jura non in singulas personas, sed generaliter constituuntur*⁵. Reunidos os dois princípios, **igualdade** e **universalidade das leis**, assim se traduzem: **a lei é igual para todos e todos são iguais perante a lei**⁶.

8. Nem sempre foi assim, contudo. Tal como inscrito nos primeiros textos constitucionais, o princípio da igualdade foi interpretado exclusivamente como determinação de **igualdade na aplicação do direito**. Essa determinação vincularia unicamente os órgãos que aplicam o direito, não alcançando o legislador⁷, o que despertou acesa crítica de Kelsen⁸. Após passou ele a ser tomado também como determinação de **igualdade na formulação do direito**, o que importa em que todos devam ser tratados de modo igual pelo legislador⁹. A anotação de Francisco Campos¹⁰ a propósito é primorosa:

“O mandamento da Constituição se dirige particularmente ao legislador e, efetivamente, somente ele poderá ser o destinatário útil de tal mandamento. O executor da lei já está, necessariamente, obrigado a aplicá-la de acordo com os critérios constantes da própria lei”.

9. A concreção do princípio da igualdade reclama a prévia determinação de quais sejam os iguais e quais os desiguais, até porque – e isso é repetido quase que automaticamente, desde Platão e Aristóteles¹¹ – a igualdade consiste em dar tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais.

10. Vale dizer: o direito deve distinguir pessoas e situações distintas entre si, a fim de conferir tratamentos normativos diversos a pessoas e a situações que não sejam iguais. A questão que fica – crucial – é a seguinte, na dicção de Celso Antônio Bandeira de Mello¹²:

“Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade facilita a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?”

11. Tudo se torna mais claro na medida em que considerarmos o quanto afirma Kelsen¹³:

“os homens (assim como as circunstâncias externas) apenas podem ser considerados como iguais, ou, por outras palavras, apenas há homens iguais (ou circunstâncias externas iguais), na medida em que as desigualdades que de facto entre eles existem não sejam tomadas em consideração. Se não há que tomar em conta quaisquer desigualdades sejam elas quais forem, todos são iguais e tudo é igual”.

E prossegue, adiante¹⁴, observando que o princípio “postula não **apenas** um tratamento igual mas também um tratamento desigual. Por isso, tem de haver uma norma correspondente a este princípio que expressamente defina certas qualidades em relação às quais as desigualdades hão de ser tidas em conta, afim de que as desigualdades em relação às outras qualidades possam permanecer irrelevantes, a fim de que possam haver de todo em todo, portanto, indivíduos **iguais**. **Iguais** são aqueles indivíduos que, em relação às qualidades assim determinadas, não são desiguais. E o poderem, de todo em todo, existir indivíduos **iguais**, é a consequência do facto de que, se não todas, pelo menos certas desigualdades não são consideradas” (grifo no original)¹⁵.

12. Por isso mesmo pode, a lei – como qualquer outro **texto normativo** – sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a um tratamento diverso do que atribui a outra. Para que

possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.

13. Procurando dar resposta à indagação à respeito de quais situações e pessoas podem ser discriminadas sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia, a jurisprudência do Tribunal Constitucional alemão toma como fio condutor o seguinte:

“a máxima da igualdade é violada quando para a diferenciação legal ou para o tratamento legal igual não seja possível encontrar uma razão adequada que surja da natureza da coisa ou que, de alguma forma, seja compreensível, isto é, quando a disposição tenha de ser qualificada de arbitrária”¹⁶.

14. Dir-se-á, pois, que uma discriminação será arbitrária quando “não seja possível encontrar, para a diferenciação legal, alguma razão adequada que surja da natureza das coisas ou que, de alguma forma, seja concretamente compreensível”¹⁷.

15. Há, no caso, razão adequada a justificar o tratamento diverso conferido aos candidatos a cargos do Poder Executivo. Leio, a propósito, trecho da manifestação do procurador-geral da República:

“[...]

O motivo pelo qual o art. 77 pune de forma mais rigorosa aquele que concorre a cargo do Poder Executivo.

5Ulpiano, 1, 3, 10, 8.

6Cf. Vicente Ráo, **O Direito e a vida dos direitos**, 1º vol., Max Limonad, São Paulo, 1960, p. 210.

7Neste sentido, tratando do direito alemão, Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986, p. 357 e ss.

8A **justiça e o direito natural**, Armenio Amado, Coimbra, 1963, p. 66. A **igualdade** contribui, decisivamente, para conformar o chamado **direito moderno**, próprio ao modo de produção capitalista. Esse direito pode ser descrito como um universo no qual se movimentam sujeitos jurídicos dotados de **igualdade**

[perante a lei], na prática da liberdade de contratar.

Por isso mesmo as normas jurídicas que compõem esse direito são abstratas e gerais, condição necessária a que ele adequadamente viabilize a fluência das relações de mercado.

9Vide, por todos, Francisco Campos, **Direito Administrativo**, cit., p. 189-191, e Direito Constitucional, cit., p. 17 e ss.

10 **Direito Constitucional**, vol. II, Livraria Freitas Bastos S/A, Rio de Janeiro, 1956, p. 188; respeitei a ortografia do original.

11 Platão, **Leis**, VI 757; Aristóteles, **Política**, III 9 (1280a) e *Etica a Nicômano*, V. 6 (1131a).

12 **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1978, p. 15/16.

13 Ob. cit., p. 67.

14 Idem, p. 70/71.

15 Daí a observação de Fábio Konder Comparato (*Direito Público – Estudos e Pareceres*, Saraiva, São Paulo, 1996, p. 135): “É antes mister, como salienta o Prof. Konrad Hesse, procurar entender, preliminarmente, o que seja a igualdade jurídica, que não se confunde com a identidade. Se duas situações a serem normadas ou decididas fossem idênticas, não haveria, obviamente, nenhum problema jurídico a resolver, quer de legislação, quer de aplicação da lei. A igualdade jurídica supõe, portanto, logicamente, alguma diferença entre uma situação e outra, entre uma hipótese de incidência e outra”.

16 Cf. Robert Alexy, ob. cit., p. 366.

17 Idem, p. 370.

Informativo TSE – Ano IX – N^º 26

Brasília, 5 a 4 de fevereiro de 2007

Relaciona-se com o fato de que compete [sic] a este poder as funções de administrar, de gerir a administração pública, o que implica decidir sobre a realização de obras. Função que não é exercida pelos membros do Poder Legislativo.

[...].”.

Não visualizando também afronta à isonomia, julgo improcedente o pedido formulado nesta ação direta.

Voto

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Senhora Presidente, só me permitiria agregar ou, pelo menos, tentar agregar algum fundamento ao excelente voto do relator: só me permitiria lembrar que a lei impugnada também homenageia o princípio da impessoalidade, um eminentemente princípio republicano que postula a distinção nítida entre o espaço público e o espaço privado, ou seja, não há confundir a administração com o administrador. E, nesse período eleitoral sensível, realmente a lei intenta impedir que o candidato a cargo executivo tire partido de inauguração de feitos da administração pública. Parece-me que essa proibição constante da lei homenageia a um só tempo o princípio da igualdade, da isonomia, portanto, entre os competidores e, também, senta praça do seu propósito de afirmar o princípio da impessoalidade, que é de matriz constitucional (art. 37, cabeça, reforçado pelo § 1º desse artigo).

Acompanho o voto do relator.

Voto

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Senhora Presidente, também acompanho o brilhante voto do eminentíssimo relator. Eu gostaria de apenas rapidamente apontar que, na verdade, o texto constitucional, já no art. 14, por uma elipse, falou do voto direto e secreto, mas não tratou do voto livre. Isso está implícito no próprio texto. O que importa depois garantir é uma igualdade que chamamos igualdade de chances ou de oportunidades entre os candidatos. O que a lei busca, na verdade, é este equilíbrio difícil de se conseguir, uma vez que aquele que ocupa o cargo público tem aquilo que já o velho Carl Schmitt chamava de uma mais-valia: a mais-valia daquele que está no governo. Então, é isso que a lei busca. Por outro lado, quanto ao aspecto da inelegibilidade, a Questão

posta, se isso demandaria uma lei complementar, parece-me que já respondeu bem o eminente relator ao mostrar que não se cuida disso; também há outras normas na própria lei das eleições que importa sancionar o abuso tão-somente para as eleições; isso não tem nenhum reflexo quanto à elegibilidade. Isso tem sido objeto de discussões ampliadas no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, mas eu gostaria de pontuar este valor, que é realmente importante. Na companhia do Ministro Sepúlveda Pertence, tive a oportunidade de suscitar esse debate no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, à época ainda quando na Procuradoria, chamando atenção para a importância da questão da igualdade de chance na divisão do tempo na televisão, mas isso se aplica, na verdade, a todo o prélio eleitoral.

Só faria um registro, ainda, de que a Corte Constitucional alemã tem um célebre julgado sobre a chamada propaganda institucional de governo, matéria que, hoje, entre nós vem sendo objeto de ampla discussão. Foi uma decisão tomada pela Corte Constitucional contra uma propaganda massiva do governo federal – creio que no período de 1976/77 –, que considerou ser, sim, ilegítima a propaganda feita pelo governo com o intuito de influenciar no processo eleitoral, que era lesiva, portanto, à igualdade de chances, a esse princípio consagrado na Constituição, que entre nós, na verdade, decorre do próprio art. 5º da Constituição, do princípio da igualdade, que tem esse efeito irradiador, como muitos já chamaram atenção, inclusive Francisco Campos.

Debate

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Ministro Gilmar Mendes, Vossa Excelência me permite? Essa decisão da Suprema Corte alemã rima bem com a nossa Constituição, no particular, porque a Constituição brasileira também inadmite propaganda institucional; o que ela admite, e até proclama, é publicidade institucional. Porque, se publicidade, na linguagem dos meios de comunicação de massa, é sinônimo de propaganda, no âmbito do direito público, não o é, apenas é sinônimo de divulgação, com a maior transparência possível. Então, no particular, penso que a Constituição

brasileira também merece elogios ao admitir propaganda no sentido de *marketing* ou promoção pessoal de qualquer administrador.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (relator): Propaganda se dizia antigamente; hoje se fala publicidade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: É, na linguagem privada, negocial, mercantil.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA: A Constituição distingue entre propaganda, publicidade e dar a público. A Constituição proíbe propaganda e garante a publicidade; e essa publicidade será publicada, na forma oficial, em alguns casos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: É sinônimo de divulgação, publicidade.

DJ de 24.11.2006.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 3.592-4/DF

Relator: Min. Gilmar Mendes.

Requerente Partido Socialista Brasileiro (PSB).

Advogado: Leonardo Pinheiro Lopes.

Requerido: Presidente da República.

Advogado: Advogado-Geral da União.

Requerido: Congresso Nacional.

Ação direta de constitucionalidade. Art. 41-A da Lei nº 9.504/97. Captação de sufrágio. 2. As sanções de cassação do registro ou do diploma previstas pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 não constituem novas hipóteses de inelegibilidade. 3. A captação ilícita de sufrágio é apurada por meio de representação processada de acordo com o art. 22, incisos I a XIII, da Lei Complementar nº 64/90, que não se confunde com a ação de investigação judicial eleitoral, nem com a ação de impugnação de mandato eletivo, pois não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma. 4. A representação para apurar a conduta prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor. 5. Ação direta de constitucionalidade julgada improcedente.

Decisão: O Tribunal, à unanimidade, julgou improcedente a ação direta, nos termos do voto do relator. Votou a presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os senhores

ministros Celso de Mello, Cesar Peluso e a Senhora Ministra Cármem Lúcia. Falou pelo Ministério Público Federal o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, vice-procurador-geral da República. Plenário, 26.10.2006.

Relatório

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): Trata-se de ação direta de constitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), em face da expressão “cassação do registro ou do diploma”, constante do art. 41-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o qual possui o seguinte teor:

“Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufirs, **e cassação do registro ou do diploma**, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.”

O requerente alega, em síntese, que o referido dispositivo teria criado nova hipótese de inelegibilidade, sem observância da reserva constitucional de lei complementar para tratar do assunto, prevista no art. 14, § 9º, da Constituição.

Sustenta, ainda, que o dispositivo impugnado também teria afrontado os §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição, na medida em que estabeleceu hipótese de perda de mandato eletivo em decorrência de Supremo Tribunal Federal **ADI nº 3.592/DF** abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, sem observar, no entanto, o procedimento previsto para a ação de impugnação de mandato eletivo.

Distribuídos a mim os autos, apliquei à ação o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99.

O presidente da República prestou informações às fls. 89-180, concluindo pela constitucionalidade do dispositivo impugnado.

Baseando-se na doutrina e na jurisprudência eleitoral, afirma que:

"ab initio, é necessário aduzir que o art. 41-A é fruto de um projeto de iniciativa popular, liderado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), associação dos juízes para a democracia e inúmeros outros movimentos sociais. A intenção precípua desejada pela norma guerreada é a de que o processo eleitoral transcorra da forma mais correta possível, ou seja, que os candidatos captem o voto dos eleitores por meio das propagandas eleitorais, dos debates, da divulgação das propostas, etc.; e não por meio de subterfúgios que quebrem a lisura da disputa e que tornem a vontade dos eleitores viciada. (...) Nesse sentido, cumpre destacar, ainda, que a cassação prevista no dispositivo questionado não configura hipótese de inelegibilidade. Pois, conforme acima afirmado, não é verdadeiro aduzir que quaisquer circunstâncias que impliquem na impossibilidade de ser votado configura imperiosamente hipótese de inelegibilidade. (...) De fato, o art. 41-A comina pena de cassação de mandato e estabelece sanção de natureza pecuniária, que, em ambas as hipóteses, não configuram inelegibilidade, uma vez que o apenado continua na plenitude do gozo de seus direitos políticos e, por consequência, pode disputar quaisquer outras eleições subsequentes."

O Congresso Nacional prestou informações às fls. 183-192, nas quais sustenta que "a norma do art. 41-A não criou situação nova de inelegibilidade. A menção feita ao art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 diz respeito unicamente à esfera procedural, e portanto não enseja confusão meritória entre a cassação de registro ou diploma por captação de sufrágio e a investigação judicial eleitoral."

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido formulado (fls. 202-217).

O parecer da Procuradoria-Geral da República é pela constitucionalidade do dispositivo impugnado (fls. 219-226).

É o relatório.

Voto

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (relator): A presente ação impugna a expressão “cassação do registro ou do diploma” constante do art. 41-A da Lei das Eleições.

Com o advento da Lei nº 9.840/99, que introduziu o art. 41-A na Lei nº 9.504/97, surgiram na doutrina e na jurisprudência de alguns tribunais eleitorais teses sobre a inconstitucionalidade desse dispositivo, por se tratar de nova hipótese de inelegibilidade criada por lei ordinária e não por lei complementar, como exige o art. 14, § 9º, da Constituição.

Atualmente, todavia, o Tribunal Superior Eleitoral já possui jurisprudência consolidada no sentido de que as sanções de cassação de registro ou de diploma, previstas por diversos dispositivos da Lei das Eleições, não constituem novas hipóteses de inelegibilidade (Ac. nº 25.241, de 22.9.2005, rel. Min. Humberto Gomes de Barros; no mesmo sentido o Ac. nº 882, de 8.11.2005, rel. Min. Marco Aurélio; Ac. nº 25.295, de 20.9.2005, rel. Min. César Asfor Rocha; Ac. nº 5.817, de 16.8.2005, rel. Min. Caputo Bastos; Ac. nº 25.215, de 4.8.2005, rel. Min. Caputo Bastos; no mesmo sentido o Ac. nº 25.289, de 25.10.2005, do mesmo relator; Ac. nº 25.227, de 21.6.2005, rel. Min. Gilmar Mendes; Ac. nº 4.659, de 19.8.2004, rel. Min. Peçanha Martins; Ac. nº 612, de 29.4.2004, rel. Min. Carlos Velloso; Ac. nº 21.221, de 12.8.2003, rel. Min. Luiz Carlos Madeira; Ac. nº 21.169, de 10.6.2003, rel. Min. Ellen Gracie; Ac. nº 21.248, de 3.6.2003, rel. Min. Fernando Neves; Ac. nº 19.644, de 3.12.2002, rel. Min. Barros Monteiro).

A sanção de cassação de registro ou do diploma cominada pelo art. 41-A da Lei nº 9.504/97 não se confunde com a declaração de inelegibilidade diante da ocorrência de alguma das hipóteses definidas no art. 14 da Constituição e na Lei Complementar nº 64/90.

Assim, quanto à constitucionalidade do art. 41-A, da Lei nº 9.504/97, em face do § 9º do art. 14 da Constituição, o parecer do procurador-geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza, bem esclarece a questão, *verbis*:

“Não procedem as alegações de inconstitucionalidade da expressão ‘e cassação do registro ou do diploma’, contida no art. 41-A, da Lei nº 9.504/97, com a redação que lhe foi conferida pela Lei nº 9.840/99. Em primeiro, é preciso observar que, ao contrário do sustentado pelo requerente em sua petição inicial, o aludido dispositivo não cria nova hipótese de inelegibilidade, razão pela qual não se observa a sustentada violação ao art. 14, §9º, da Constituição Federal. Em verdade, o dispositivo sob análise se refere, especificamente, à captação ilícita de sufrágio, impondo como sanções, a pena de multa e a cassação do registro ou do diploma, não se confundindo estas hipóteses com a inelegibilidade. Com efeito, ao discorrer sobre o tema das inelegibilidades, o Ministro Moreira Alves destacou que estas se caracterizam como “impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer a eleições ou, – se supervenientes ao registro ou se de natureza constitucional – servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito”. Verifica-se, portanto, que distintas são as situações de inelegibilidade e de captação ilícita de sufrágio, porquanto esta impõe uma sanção que decorre de prática de corrupção eleitoral, enquanto aquela impõe um impedimento, um obstáculo que não se caracteriza como sanção, embora dela possa resultar. Dessa forma, não se pode concluir que a disposição insculpida no art. 41-A, da Lei nº 9.504/97 se apresenta como obstáculo à cidadania passiva, isto é, como espécie de inelegibilidade, porquanto, na realidade, o que fez o legislador foi impor uma forma de sanção ao candidato que vicia a vontade do eleitor, através da doação, oferecimento, promessa ou entrega de bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza,

inclusive emprego ou função pública, e a punição é restrita ao pleito em que ocorreu a captação ilícita. Tal diferença resta evidenciada no acórdão nº 16.242, do Tribunal Superior Eleitoral, no qual o Ministro Nelson Jobim, relator, destacou em seu voto:

'(...) Mas lembro que a lei complementar exige, para efeito da prática de abuso de poder econômico, o risco de perturbação da livre manifestação popular. É isso que tem que ser demonstrado. Ou seja, quando a captação de sufrágio foi criada pelo art. 41-A da Lei nº 9.840/99, não se falou de inelegibilidade, e sim em captação do sufrágio com o fim de obter o voto. No caso concreto poder-se-ia pensar em captação de sufrágio, mas captação de sufrágio não leva à inelegibilidade, que exige o risco de perturbação da livre manifestação popular. Esta é a diferença fundamental. Ou seja, se estivéssemos perante a captação de sufrágio, sim, porque estaríamos discutindo o problema com o fim de obter o voto do art. 41-A; todavia, não é a hipótese'.

Assim sendo, resta claro que não se pode atribuir à sanção decorrente da captação ilícita de sufrágio a natureza de inelegibilidade, de sorte que não procede o argumento do requerente no sentido da necessidade de previsão em lei complementar." (Fls. 221-222.)

No mesmo sentido manifestou-se o advogado-geral da União, nos seguintes termos:

"Em que pesem os argumentos colacionados à inicial, percebe-se que o autor parte da equivocada premissa de que o disposto no art. 41-A da mencionada lei estaria criando uma nova hipótese de inelegibilidade. Todavia, isso não ocorreu, conforme se demonstrará a seguir. A Constituição Federal traça em seu bojo condições de elegibilidade (art. 14, §§ 3º e 8), bem como

hipóteses de inelegibilidades (art. 14, §§ 4º a 7º). Por fim, possibilita ao legislador complementar criar novas hipóteses de inelegibilidade, com o fito de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função cargo ou emprego na administração pública direta ou indireta (art. 14, § 9º). Dessa forma, para que um cidadão comum possa pretender ocupar algum cargo eletivo deverá possuir condições de elegibilidade (nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima), bem como não poderá se enquadrar em qualquer das hipóteses de inelegibilidade previstas no art. 14 da Carta Maior e na Lei Complementar nº 64/90. Nesse diapasão, o autor afirma, com acerto, que, afora as hipóteses de inelegibilidades elencadas na Constituição Federal e na legislação complementar, não poderia o legislador ordinário inovar. Cabe asseverar que, no caso dos autos, não houve tal inovação ao introduzir o art. 41-A no bojo da Lei nº 9.504/97. Em nenhuma passagem da lei em apreço há menção a pena da inelegibilidade como consequência jurídica do descumprimento dos preceitos nela contidos. Ao revés disso, as sanções previstas no art. 41-A são expressas, quais sejam, a pena de multa e a cassação do registro ou do diploma. Não se menciona inelegibilidade, porquanto de inelegibilidade não se trata. Na realidade, as sanções correlatas ao cometimento da captação de sufrágio pelo eventual candidato – pena de multa ou cassação do registro ou do diploma – não impõem, por si mesmas, a sua inelegibilidade. O sentido do preceito sob análise é o de afastar, de imediato, o candidato da disputa eleitoral. Assim, ele não incidirá em qualquer condição de inelegibilidade, mas tão-somente restará proibido de participar de um pleito eleitoral específico.” (Fls. 204-205.)

Deve ser levado em conta também que, em recente julgamento (ADI nº 3.305/DF, rel. Min. Eros Grau, julgado em 13.9.2006), o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 77 da Lei nº 9.504/97, entendendo que tal dispositivo, ao cominar a sanção de cassação de registro da candidatura, não trata de nova hipótese de inelegibilidade. Retiro as referências deste julgado do Informativo-STF nº 440, *verbis*:

“O Tribunal julgou improcedente pedido formulado em ação direta de constitucionalidade ajuizada pelo Partido Liberal (PL) contra o art. 77 e seu parágrafo único da Lei Federal nº 9.504/97, que, respectivamente, proíbe os candidatos a cargos do Poder Executivo de participar, no trimestre que antecede o pleito, de inaugurações de obras públicas, e comina, ao infrator, a pena de cassação do registro da candidatura. Sustentava-se, na espécie, ofensa ao art. 14, § 9º, da CF, por se ter estabelecido, sem lei complementar, nova hipótese de inelegibilidade, bem como a inobservância do princípio da isonomia, já que a norma alcançaria exclusivamente os candidatos a cargo do Poder Executivo. Entendeu-se que a referida vedação não afronta o disposto no art. 14, § 9º, da CF, porquanto não consubstancia nova condição de elegibilidade, destinando-se apenas a garantir igual tratamento a todos os candidatos e a impedir a existência de abusos. Além disso, concluiu-se pela inocorrência de violação ao princípio da isonomia, por se considerar haver razão adequada para a diferenciação legal, qual seja, a de exercer o Poder Executivo função diversa da do Poder Legislativo, de gerir a administração pública e de, conseqüentemente, decidir sobre a realização de obras. Precedente citado: ADI-MC/DF nº 1.062 (DJU de 1º.7.94).”

Assim, tendo em vista que a sanção de cassação de registro ou do diploma não implica declaração de inelegibilidade, não vislumbra constitucionalidade no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 em face do disposto no § 9º do art. 14 da Constituição.

Da mesma forma, não vejo qualquer inconstitucionalidade em relação aos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição.

É certo que a captação de sufrágio, definida pelo art. 41-A, da Lei nº 9.504/97, deverá ser apurada de acordo com o procedimento da ação de investigação judicial eleitoral, previsto no art. 22 da LC nº 64/90, o qual dispõe, em seus incisos XIV e XV, o seguinte:

“XIV – julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos três anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Pùblico Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo-crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

XV – se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato serão remetidas cópias de todo o processo ao Ministério Pùblico Eleitoral, para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal, e art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral.”

Tais incisos, no entanto, não se aplicam ao procedimento da representação para apuração da conduta descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, como já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral (Ac. nº 19.587, de 21.3.2002, rel. Min. Fernando Neves; Ag. nº 3042, de 19.3.2002, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

O procedimento do art. 22, a ser observado na aplicação do art. 41-A, é aquele previsto nos incisos I a XIII. Isso porque, diferentemente da ação de investigação judicial eleitoral, a representação para a apuração da captação de sufrágio não implica a declaração de inelegibilidade, mas apenas a cassação do registro ou do diploma.

Por isso, a decisão fundada no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, que cassa o registro ou o diploma do candidato, tem eficácia imediata, não incidindo, na hipótese, o que previsto no art. 15 da LC nº 64/90, que exige o trânsito em julgado da decisão para a declaração de inelegibilidade do candidato. Os recursos interpostos contra tais decisões são regidos pela regra geral do art. 257 do Código Eleitoral, segundo a qual os recursos eleitorais não têm efeito suspensivo. Assim, não há necessidade de que seja interposto recurso contra a diplomação ou ação de impugnação de mandato eletivo para o fim de cassar o diploma.

Estabelece-se, dessa forma, a distinção entre (a) a ação de impugnação de mandato eletivo, instaurada para a apuração de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude, a seguir o rito previsto no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição e no art. 3º da LC nº 64/90; (b) a ação de investigação judicial eleitoral, instaurada para apurar uso indevido, desvio ou abuso de 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, que deve seguir o procedimento do art. 22, incisos I a XV da LC nº 64/90; (c) e a representação para apurar a conduta descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, que segue o procedimento dos incisos I a XIII do art. 22 da LC nº 64/90.

Com esses fundamentos, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 em face do art. 14, §§ 9º, 10 e 11 da Constituição.

O art. 41-A foi introduzido na Lei nº 9.504/97, por meio da Lei nº 9.840/99, com a finalidade de reforçar a proteção à vontade do eleitor, combatendo, com a celeridade necessária, as condutas ofensivas ao direito fundamental ao voto. Ou seja, enquanto a ação de investigação judicial eleitoral visa proteger a lisura do pleito, a representação para apurar a conduta prevista no art. 41-A da Lei nº 9.504/97 tem o objetivo de resguardar um bem jurídico específico: a vontade do eleitor.

Nos termos da Constituição, a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, *caput*).

Embora não esteja explícito nessa norma constitucional, é evidente que esse voto tem uma outra qualificação: ele há de ser livre. Somente a idéia de liberdade explica a ênfase que se conferiu ao caráter secreto do voto.

O **voto direto** impõe que o voto dado pelo eleitor seja conferido a determinado candidato ou a determinado partido, sem que haja uma mediação por uma instância intermediária ou por um colégio eleitoral. Não retira o caráter direto da eleição a adoção do modelo proporcional para a eleição para a Câmara de Deputados (CF, art. 45, *caput*), que faz a eleição de um parlamentar depender dos votos atribuídos a outros ou à própria legenda. É que, nesse caso, decisivo para a atribuição do mandato é o voto atribuído ao candidato ou ao partido e não qualquer decisão a ser tomada por órgão delegado ou intermediário.

O **voto secreto** é inseparável da idéia do *voto livre*.

A ninguém é dado o direito de interferir na liberdade de escolha do eleitor. A liberdade do voto envolve não só o próprio processo de votação, mas também as fases que a precedem, inclusive relativas à escolha de candidatos e partidos em número suficiente para oferecer alternativas aos eleitores.

Tendo em vista reforçar essa liberdade, enfatiza-se o caráter **secreto** do voto. Ninguém poderá saber, contra a vontade do eleitor, em quem ele votou, vota ou pretende votar.

Portanto, é inevitável a associação da liberdade do voto com uma ampla possibilidade de escolha por parte do eleitor. Só haverá liberdade de voto se o eleitor dispuser de conhecimento das alternativas existentes. Daí a inevitável associação entre o direito ativo do eleitor e a chamada igualdade de oportunidades ou de chances (*Chancengleichheit*) entre os partidos políticos.

A **igualdade do voto** não admite qualquer tratamento discriminatório, seja quanto aos eleitores, seja quanto à própria eficácia de sua participação eleitoral.

A igualdade de votos abrange não apenas a igualdade de valor numérico (*one man one vote*) (*Zahlwertgleichheit*), mas também, fundamentalmente, a igualdade de valor quanto ao resultado (*Erfolgswertgleichheit*).

A igualdade de valor quanto ao resultado é observada se cada voto é contemplado na distribuição dos mandatos. A igualdade de valor quanto

ao resultado associa-se, inevitavelmente, ao sistema eleitoral adotado, se majoritário ou proporcional, à admissão ou não de cláusula de desempenho ou de barreira para as agremiações partidárias, e à solução que se adote para as sobras ou restos, no caso da eleição proporcional.

Ressalte-se que o caráter livre e secreto do voto impõe-se não só em face do poder público, mas também das pessoas privadas em geral. Com base no direito alemão, Pieroth e Schlink falam de uma eficácia desse direito não só em relação ao poder público, mas também em relação a entes privados (*Drittewirkung*) (Cf. Pieroth e Schlink, *Grundrechte – Staatrecht II*, 2005 p. 277).

Assim, a preservação do voto livre e secreto obriga o estado a tomar inúmeras medidas com o objetivo de oferecer as garantias adequadas ao eleitor, de forma imediata, e ao próprio processo democrático.

Essa é a teleologia da norma do art. 41-A da Lei das Eleições. O rito sumário previsto nos incisos I a XIII do art. 22 da LC nº 64/90, assim como a possibilidade de execução imediata da decisão que cassa o registro ou o diploma do candidato que pratica captação ilícita de sufrágio, traduzem salutar inovação em nossa legislação, pois permitem a rápida apuração e consequente punição daqueles que atentam contra a incolumidade da vontade do eleitor.

Dessa forma, a regra vem integrar o plexo normativo de garantias processuais do direito fundamental ao voto.

Os resultados obtidos pela aplicação do art. 41-A da Lei nº 9.504/97 pela Justiça Eleitoral em todo o país têm demonstrado a importância de mecanismos processuais céleres para a proteção eficaz da liberdade do eleitor, o que só tem contribuído para o aperfeiçoamento da democracia.

Com essas considerações, voto pela improcedência desta ação direta de constitucionalidade.

Voto

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Senhora Presidente, voto com o relator, mas faço questão de dizer que, a meu sentir, o Ministro

Gilmar Mendes proferiu um voto magnífico e fixou um entendimento, que me parece irretocável, quanto à verdadeira finalidade da Lei nº 9.504, no dispositivo agora impugnado, art. 41-A.

Visa-se, realmente, garantir o eleitor, impedindo que o eleitor, sobretudo o economicamente mais sacrificado, seja cooptado, capturado pelos que elegíveis e até eventualmente eleitos tentem viciar essa vontade, levando o eleitor, sobretudo por uma carência econômica, a votar pensando no seu interesse pessoal, e não no interesse da pôlis.

O voto de Sua Excelênciá cumpre essa função, já embutida no dispositivo alvo da ADI: fazer uma verdadeira profilaxia ético-cívica.

De sorte que não resisto a esse ímpeto de dizer que o voto de Sua Excelênciá é emblemático e, se imediatamente vê no art. 41-A esse propósito de salvaguardar o eleitor, o soberano – que exerce sua soberania sobretudo nesse momento do voto em eleição geral –, imediatamente visa assegurar a autenticidade do regime democrático-representativo ou, em outras palavras, a lisura do processo eleitoral.

Com o relator, portanto.

LEI N° 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997

Estabelece normas para as eleições.

O vice-presidente da República, no exercício do cargo de presidente da República, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Disposições Gerais

Art. 1º As eleições para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador dar-se-ão, em todo o país, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

I – para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do distrito federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital;

II – para prefeito, vice-prefeito e vereador.

Art. 2º Será considerado eleito o candidato a presidente ou a governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 3º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer em segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º A eleição do presidente importará a do candidato a vice-presidente com ele registrado, o mesmo se aplicando à eleição de governador.

Art. 3º Será considerado eleito prefeito o candidato que obtiver a maioria dos votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º A eleição do prefeito importará a do candidato a vice-prefeito com ele registrado.

§ 2º Nos municípios com mais de duzentos mil eleitores, aplicar-se-ão as regras estabelecidas nos §§ 1º a 3º do artigo anterior.

Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até um ano antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.

Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados a candidatos regularmente inscritos e às legendas partidárias.

Das Coligações

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário¹.

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.

§ 2º Na propaganda para eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos

¹CF/88, art. 17, § 1º, com redação dada pela EC nº 52/2006: assegura aos partidos políticos autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais; Ac.-STF, de 22.3.2006, na ADIn nº 3.685.

que a integram; na propaganda para eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação.

§ 3º Na formação de coligações, devem ser observadas, ainda, as seguintes normas:

I – na chapa da coligação, podem inscrever-se candidatos filiados a qualquer partido político dela integrante;

II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos presidentes dos partidos coligados, por seus delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos que a compõem, podendo nomear até:

- a) três delegados perante o juízo eleitoral;
- b) quatro delegados perante o Tribunal Regional Eleitoral;
- c) cinco delegados perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Das Convenções para a Escolha de Candidatos

Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei.

§ 1º Em caso de omissão do estatuto, caberá ao órgão de direção nacional do partido estabelecer as normas a que se refere este artigo, publicando-as no Diário Oficial da União até cento e oitenta dias antes das eleições.

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, os órgãos superiores do partido poderão, nos termos do respectivo estatuto, anular a deliberação e os atos dela decorrentes.

§ 3º Se, da anulação de que trata o parágrafo anterior, surgir necessidade de registro de novos candidatos, observar-se-ão, para os respectivos requerimentos, os prazos constantes dos §§ 1º e 3º do art. 13.

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados².

§ 2º Para a realização das convenções de escolha de candidatos, os partidos políticos poderão usar gratuitamente prédios públicos, responsabilizando-se por danos causados com a realização do evento.

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no *caput*, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

Do Registro de Candidatos

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, assembléias legislativas e câmaras municipais, até cento e cinqüenta por cento do número de lugares a preencher.³

§ 1º No caso de coligação para as eleições proporcionais, independentemente do número de partidos que a integrem, poderão ser registrados candidatos até o dobro do número de lugares a preencher.

² Eficácia suspensa, até decisão final da ação – Ac.-STF, de 24.4.2002, na ADInMC nº 2.530.

³ LC nº 78/2003; Ac.-STF, de 28.8.2005, nas ADIn nºs 3.345 e 3.365.

§ 2º Nas unidades da federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de vinte, cada partido poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais cinqüenta por cento.

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo.

§ 4º Em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior.

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no *caput* e nos §§ 1º e 2º deste artigo, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.

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:

I – cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II – autorização do candidato, por escrito;

III – prova de filiação partidária;

IV – declaração de bens, assinada pelo candidato;

V – cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI – certidão de quitação eleitoral;

VII – certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII – fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

§ 2º A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse.

§ 3º Caso entenda necessário, o Juiz abrirá prazo de setenta e duas horas para diligências⁴.

§ 4º Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral nas quarenta e oito horas seguintes ao encerramento do prazo previsto no *caput* deste artigo.

§ 5º Até a data a que se refere este artigo, os tribunais e conselhos de contas deverão tornar disponíveis à Justiça Eleitoral relação dos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, ressalvados os casos em que a questão estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, ou que haja sentença judicial favorável ao interessado.

Art. 12. O candidato às eleições proporcionais indicará, no pedido de registro, além de seu nome completo, as variações nominais com que deseja ser registrado, até o máximo de três opções, que poderão ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente, mencionando em que ordem de preferência deseja registrar-se.

§ 1º Verificada a ocorrência de homônímia, a Justiça Eleitoral procederá atendendo ao seguinte:

I – havendo dúvida, poderá exigir do candidato prova de que é conhecido por dada opção de nome, indicada no pedido de registro;

II – ao candidato que, na data máxima prevista para o registro, esteja exercendo mandato eletivo ou o tenha exercido nos últimos quatro anos, ou que nesse mesmo prazo se tenha candidatado com um dos nomes que indicou, será deferido o seu uso no registro, ficando outros candidatos impedidos de fazer propaganda com esse mesmo nome;

⁴ Súmula-TSE nº 3/92: “No processo de registro de candidatos, não tendo o juiz aberto prazo para o suprimento de defeito da instrução do pedido, pode o documento, cuja falta houver motivado o indeferimento, ser juntado com o recurso ordinário”.

III – ao candidato que, pela sua vida política, social ou profissional, seja identificado por um dado nome que tenha indicado, será deferido o registro com esse nome, observado o disposto na parte final do inciso anterior;

IV – tratando-se de candidatos cuja homonímia não se resolva pelas regras dos dois incisos anteriores, a Justiça Eleitoral deverá notificá-los para que, em dois dias, cheguem a acordo sobre os respectivos nomes a serem usados;

V – não havendo acordo no caso do inciso anterior, a Justiça Eleitoral registrará cada candidato com o nome e sobrenome constantes do pedido de registro, observada a ordem de preferência ali definida⁵.

§ 2º A Justiça Eleitoral poderá exigir do candidato prova de que é conhecido por determinada opção de nome por ele indicado, quando seu uso puder confundir o eleitor.

§ 3º A Justiça Eleitoral indeferirá todo pedido de variação de nome coincidente com nome de candidato a eleição majoritária, salvo para candidato que esteja exercendo mandato eletivo ou o tenha exercido nos últimos quatro anos, ou que, nesse mesmo prazo, tenha concorrido em eleição com o nome coincidente.

§ 4º Ao decidir sobre os pedidos de registro, a Justiça Eleitoral publicará as variações de nome deferidas aos candidatos.

§ 5º A Justiça Eleitoral organizará e publicará, até trinta dias antes da eleição, as seguintes relações, para uso na votação e apuração:

I – a primeira, ordenada por partidos, com a lista dos respectivos candidatos em ordem numérica, com as três variações de nome correspondentes a cada um, na ordem escolhida pelo candidato;

II – a segunda, com o índice onomástico e organizada em ordem alfabética, nela constando o nome completo de cada candidato e cada variação de nome, também em ordem alfabética, seguidos da respectiva legenda e número.

Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.

⁵ Súmula-TSE nº 4/92: “Não havendo preferência entre candidatos que pretendam o registro da mesma variação nominal, defere-se o do que primeiro o tenha requerido”.

§ 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até dez dias contados do fato ou da decisão judicial que deu origem à substituição.

§ 2º Nas eleições majoritárias, se o candidato for de coligação, a substituição deverá fazer-se por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados, podendo o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência.

§ 3º Nas eleições proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até sessenta dias antes do pleito.

Art. 14. Estão sujeitos ao cancelamento do registro os candidatos que, até a data da eleição, forem expulsos do partido, em processo no qual seja assegurada ampla defesa e sejam observadas as normas estatutárias.

Parágrafo único. O cancelamento do registro do candidato será decretado pela Justiça Eleitoral, após solicitação do partido.

Art. 15. A identificação numérica dos candidatos se dará mediante a observação dos seguintes critérios:

I – os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados;

II – os candidatos à Câmara dos Deputados concorrerão com o número do partido ao qual estiverem filiados, acrescido de dois algarismos à direita;

III – os candidatos às assembléias legislativas e à Câmara Distrital concorrerão com o número do partido ao qual estiverem filiados acrescido de três algarismos à direita;

IV – o Tribunal Superior Eleitoral baixará resolução sobre a numeração dos candidatos concorrentes às eleições municipais.

§ 1º Aos partidos fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior, e aos candidatos, nesta hipótese, o direito de manter os números que lhes foram atribuídos na eleição anterior para o mesmo cargo.

§ 2º Aos candidatos a que se refere o § 1º do art. 8º, é permitido requerer novo número ao órgão de direção de seu partido, independentemente do sorteio a que se refere o § 2º do art. 100 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 3º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número de legenda do respectivo partido e, nas eleições proporcionais, com o número de legenda do respectivo partido acrescido do número que lhes couber, observado o disposto no parágrafo anterior.

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.

Da arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei.

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade⁶.

Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos tribunais eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta lei⁷.

⁶ Acrescido pela Lei nº 11.300/2006 – Dispositivo inaplicável às eleições de 2006 conforme decisão do TSE de 23.5.2006 (ata da 57ª sessão, DJ de 30.5.2006).

⁷ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

§ 1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo.

§ 2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.

§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos estados e no Distrito Federal.

§ 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta lei.

Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas⁸.

Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha⁹.

§ 1º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido ou candidato escolhido em Convenção, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

⁸ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

⁹ §§ 3º e 4º acrescidos pela Lei nº 11.300/2006.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para prefeito e vereador em municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores.

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o *caput* deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

§ 4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do anexo.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta lei por meio de¹⁰:

¹⁰ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006; incisos I e II acrescidos pela Lei nº 11.300/2006; § 5º acrescido pela Lei nº 11.300/2006.

I – cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II – depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

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 de¹¹:

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do poder público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

VIII – entidades benéficas e religiosas;

IX – entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta lei¹²:

¹¹ Incisos VIII ao XI acrescidos pela Lei nº 11.300/2006.

¹² Caput com redação dada pela Lei nº 11.300/2006; inciso IV com redação dada pela Lei nº 11.300/2006; inciso IX com redação dada pela Lei nº 11.300/2006; incisos XI e XIII revogados pela Lei nº 11.300; inciso XVII acrescido pela Lei nº 11.300/2006..

- I – confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;
 - II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
 - III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
 - IV – despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;
 - V – correspondência e despesas postais;
 - VI – despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições;
 - VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
 - VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
 - IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
 - X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
 - XI – (Revogado);
 - XII – realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
 - XIII – (Revogado);
 - XIV – aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;
 - XV – custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
 - XVI – multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.
 - XVII – produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral.
- Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil Ufir, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Da Prestação de Contas

Art. 28. A prestação de contas será feita:

I – no caso dos candidatos às eleições majoritárias, na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral;

II – no caso dos candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos constantes do anexo desta lei.

§ 1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas por intermédio do comitê financeiro, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

§ 2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato.

§ 3º As contribuições, doações e as receitas de que trata esta lei serão convertidas em Ufir, pelo valor desta no mês em que ocorrerem.

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (Internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta lei.¹³

Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão:

I – verificar se os valores declarados pelo candidato à eleição majoritária como tendo sido recebidos por intermédio do comitê conferem com seus próprios registros financeiros e contábeis;

¹³ Acrescido pela Lei nº 11.300/2006.

II – resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos;

III – encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte;

IV – havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas dos candidatos que o disputem, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia posterior a sua realização.

§ 1º Os candidatos às eleições proporcionais que optarem pela prestação de contas diretamente à Justiça Eleitoral observarão o mesmo prazo do inciso III do caput.

§ 2º A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar.

Art. 30. Examinando a prestação de contas e conhecendo-a, a Justiça Eleitoral decidirá sobre a sua regularidade.

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação.¹⁴

§ 2º Erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido.

§ 3º Para efetuar os exames de que trata este artigo, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios, pelo tempo que for necessário.

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do candidato ou do comitê financeiro as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.

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.¹⁵

¹⁴ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

¹⁵ Caput e §§ acrescidos pela Lei nº 11.300/2006.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os partidos que a compõem.

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

Das Pesquisas e Testes Pré-Eleitorais

Art. 33. As entidades e empresas que realizarem pesquisas de opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos, para conhecimento público, são obrigadas, para cada pesquisa, a registrar, junto à Justiça Eleitoral, até cinco dias antes da divulgação, as seguintes informações:

- I – quem contratou a pesquisa;
- II – valor e origem dos recursos despendidos no trabalho;
- III – metodologia e período de realização da pesquisa;
- IV – plano amostral e ponderação quanto a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho, intervalo de confiança e margem de erro;

V – sistema interno de controle e verificação, conferência e fiscalização da coleta de dados e do trabalho de campo;

VI – questionário completo aplicado ou a ser aplicado;

VII – o nome de quem pagou pela realização do trabalho.

§ 1º As informações relativas às pesquisas serão registradas nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

§ 2º A Justiça Eleitoral afixará imediatamente, no local de costume, aviso comunicando o registro das informações a que se refere este artigo, colocando-as à disposição dos partidos ou coligações com candidatos ao pleito, os quais a elas terão livre acesso pelo prazo de trinta dias.

§ 3º A divulgação de pesquisa sem o prévio registro das informações de que trata este artigo sujeita os responsáveis a multa no valor de cinqüenta mil a cem mil Ufirs.

§ 4º A divulgação de pesquisa fraudulenta constitui crime, punível com detenção de seis meses a um ano e multa no valor de cinqüenta mil a cem mil Ufirs.

Art. 34. (Vetado.)

§ 1º Mediante requerimento à Justiça Eleitoral, os partidos poderão ter acesso ao sistema interno de controle, verificação e fiscalização da coleta de dados das entidades que divulgaram pesquisas de opinião relativas às eleições, incluídos os referentes à identificação dos entrevistadores e, por meio de escolha livre e aleatória de planilhas individuais, mapas ou equivalentes, confrontar e conferir os dados publicados, preservada a identidade dos respondentes.

§ 2º O não-cumprimento do disposto neste artigo ou qualquer ato que vise a retardar, impedir ou dificultar a ação fiscalizadora dos partidos constitui crime, punível com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo prazo, e multa no valor de dez mil a vinte mil Ufirs.

§ 3º A comprovação de irregularidade nos dados publicados sujeita os responsáveis às penas mencionadas no parágrafo anterior, sem prejuízo da

obrigatoriedade da veiculação dos dados corretos no mesmo espaço, local, horário, página, caracteres e outros elementos de destaque, de acordo com o veículo usado.

Art. 35. Pelos crimes definidos nos arts. 33, § 4º e 34, §§ 2º e 3º, podem ser responsabilizados penalmente os representantes legais da empresa ou entidade de pesquisa e do órgão veiculador.

Art. 35-A. É vedada a divulgação de pesquisas eleitorais por qualquer meio de comunicação, a partir do décimo quinto dia anterior até as 18 (dezoito) horas do dia do pleito.¹⁶

Da Propaganda Eleitoral em Geral

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 5 de julhodo ano da eleição.

§ 1º Ao postulante a candidatura a cargo eletivo é permitida a realização, na quinzena anterior à escolha pelo partido, de propaganda intrapartidária com vista à indicação de seu nome, vedado o uso de rádio, televisão e outdoor.

§ 2º No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado seu prévio conhecimento, o beneficiário, à multa no valor de vinte mil a cinqüenta mil Ufirs ou equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum, inclusive postes de iluminação pública e sinalização de trâfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta, fixação de placas, estandartes, faixas e assemelhados.¹⁷

¹⁶ Acrescido pela Lei nº 11.300/2006 – Dispositivo considerado inconstitucional conforme decisão administrativa do TSE de 23.5.2006 (ata da 57ª sessão, DJ de 30.5.2006); decisão do STF, de 6.9.2006 – ADIn nº 3741.

¹⁷ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no *caput* deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) a R\$8.000,00 (oito mil reais).¹⁸

§ 2º Em bens particulares, independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral, a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições.

§ 3º Nas dependências do Poder Legislativo, a veiculação de propaganda eleitoral fica a critério da Mesa Diretora.

Art. 38. Independente da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato.

Art. 39. A realização de qualquer ato de propaganda partidária ou eleitoral, em recinto aberto ou fechado, não depende de licença da polícia.

§ 1º O candidato, partido ou coligação promotora do ato fará a devida comunicação à autoridade policial em, no mínimo, vinte e quatro horas antes de sua realização, a fim de que esta lhe garanta, segundo a prioridade do aviso, o direito contra quem tencione usar o local no mesmo dia e horário.

§ 2º A autoridade policial tomará as providências necessárias à garantia da realização do ato e ao funcionamento do tráfego e dos serviços públicos que o evento possa afetar.

§ 3º O funcionamento de alto-falantes ou amplificadores de som, ressalvada a hipótese contemplada no parágrafo seguinte, somente é permitido entre as oito e as vinte e duas horas, sendo vedados a instalação e o uso daqueles equipamentos em distância inferior a duzentos metros:

I – das sedes dos poderes Executivo e Legislativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, das sedes dos tribunais judiciais, e dos quartéis e outros estabelecimentos militares;

¹⁸ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

II – dos hospitais e casas de saúde;

III – das escolas, bibliotecas públicas, igrejas e teatros, quando em funcionamento.

§ 4º A realização de comícios e a utilização de aparelhagem de sonorização fixa são permitidas no horário compreendido entre as 8 (oito) e as 24 (vinte e quatro) horas.¹⁹

§ 5º Constituem crimes, no dia da eleição, puníveis com detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs:

I – o uso de alto-falantes e amplificadores de som ou a promoção de comício ou carreata;

II – a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca-de-urna;²⁰

III – a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário.²¹

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.²²

§ 7º É proibida a realização de showmício e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral.

§ 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.

Art. 40. O uso, na propaganda eleitoral, de símbolos, frases ou imagens, associadas ou semelhantes às empregadas por órgão de governo, empresa pública ou sociedade de economia mista constitui crime, punível com

¹⁹ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

²⁰ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

²¹ Inciso acrescido pela Lei nº 11.300/2006.

²² §§ 6º a 8º acrescidos pela Lei nº 11.300/2006.

detenção, de seis meses a um ano, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de dez mil a vinte mil Ufirs.

Art. 41. A propaganda exercida nos termos da legislação eleitoral não poderá ser objeto de multa nem cerceada sob alegação do exercício do poder de polícia.

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufirs, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.²³

Da Propaganda Eleitoral Mediante *Outdoors*

Art. 42.²⁴

Da Propaganda Eleitoral na Imprensa

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 oitavo de página de jornal padrão e um quarto de página de revista ou tablóide.²⁵

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.

²³ Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 9.840/99.

²⁴ Revogado pelo art. 4º da Lei nº 11.300/2006.

²⁵ Caput e p. único com redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

Da Propaganda Eleitoral no Rádio e na Televisão

Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga.

Art. 45. A partir de 1º de julho do ano da eleição, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e noticiário:

I – transmitir, ainda que sob a forma de entrevista jornalística, imagens de realização de pesquisa ou qualquer outro tipo de consulta popular de natureza eleitoral em que seja possível identificar o entrevistado ou em que haja manipulação de dados;

II – usar trucagem, montagem ou outro recurso de áudio ou vídeo que, de qualquer forma, degradem ou ridicularizem candidato, partido ou coligação, ou produzir ou veicular programa com esse efeito;

III – veicular propaganda política ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes;

IV – dar tratamento privilegiado a candidato, partido ou coligação;

V – veicular ou divulgar filmes, novelas, minisséries ou qualquer outro programa com alusão ou crítica a candidato ou partido político, mesmo que dissimuladamente, exceto programas jornalísticos ou debates políticos;

VI – divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em Convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

§ 1º A partir do resultado da convenção, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por candidato escolhido em convenção.²⁶

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 55, a inobservância do disposto neste artigo sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de vinte mil a cem mil Ufirs, duplicada em caso de reincidência.

²⁶ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006.

§ 3º As disposições deste artigo aplicam-se aos sítios mantidos pelas empresas de comunicação social na Internet e demais redes destinadas à prestação de serviços de telecomunicações de valor adicionado.

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta lei, é facultada a transmissão, por emissora de rádio ou televisão, de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte:

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;

II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e coligações a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia;

III – os debates deverão ser parte de programação previamente estabelecida e divulgada pela emissora, fazendo-se mediante sorteio a escolha do dia e da ordem de fala de cada candidato, salvo se celebrado acordo em outro sentido entre os partidos e coligações interessados.

§ 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.

§ 2º É vedada a presença de um mesmo candidato a eleição proporcional em mais de um debate da mesma emissora.

§ 3º O descumprimento do disposto neste artigo sujeita a empresa infratora às penalidades previstas no art. 56.

Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º A propaganda será feita:

I – na eleição para presidente da República, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas às sete horas e vinte e cinco minutos e das doze horas às doze horas e vinte e cinco minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte e cinco minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta e cinco minutos, na televisão;

II – nas eleições para deputado federal, às terças e quintas-feiras e aos sábados:

a) das sete horas e vinte e cinco minutos às sete horas e cinqüenta minutos e das doze horas e vinte e cinco minutos às doze horas e cinqüenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e vinte e cinco minutos às treze horas e cinqüenta minutos e das vinte horas e cinqüenta e cinco minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

III – nas eleições para governador de estado e do Distrito Federal, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e vinte minutos e das doze horas às doze horas e vinte minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e vinte minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte horas e cinqüenta minutos, na televisão;

IV – nas eleições para deputado estadual e deputado distrital, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e vinte minutos às sete horas e quarenta minutos e das doze horas e vinte minutos às doze horas e quarenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e vinte minutos às treze horas e quarenta minutos e das vinte horas e cinqüenta minutos às vinte e uma horas e dez minutos, na televisão;

V – na eleição para senador, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas e quarenta minutos às sete horas e cinqüenta minutos e das doze horas e quarenta minutos às doze horas e cinqüenta minutos, no rádio;

b) das treze horas e quarenta minutos às treze horas e cinqüenta minutos e das vinte e uma horas e dez minutos às vinte e uma horas e vinte minutos, na televisão;

VI – nas eleições para prefeito e vice-prefeito, às segundas, quartas e sextas-feiras:

a) das sete horas às sete horas e trinta minutos e das doze horas às doze horas e trinta minutos, no rádio;

b) das treze horas às treze horas e trinta minutos e das vinte horas e trinta minutos às vinte e uma horas, na televisão;

VII – nas eleições para vereador, às terças e quintas-feiras e aos sábados, nos mesmos horários previstos no inciso anterior.

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualitariamente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição.²⁷

§ 4º O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.

§ 5º Se o candidato a presidente ou a governador deixar de concorrer, em qualquer etapa do pleito, e não havendo a substituição prevista no art. 13 desta lei, far-se-á nova distribuição do tempo entre os candidatos remanescentes.

§ 6º Aos partidos e coligações que, após a aplicação dos critérios de distribuição referidos no *caput*, obtiverem direito a parcela do horário

²⁷ Redação dada pela Lei nº 11.300/2006 – Dispositivo inaplicável às eleições de 2006 conforme decisão do TSE de 23.5.2006 (ata da 57ª sessão, *DJ* de 30.5.2006).

eleitoral inferior a trinta segundos, será assegurado o direito de acumulá-lo para uso em tempo equivalente.

Art. 48. Nas eleições para prefeitos e vereadores, nos municípios em que não haja emissora de televisão, os órgãos regionais de direção da maioria dos partidos participantes do pleito poderão requerer à Justiça Eleitoral que reserve dez por cento do tempo destinado à propaganda eleitoral gratuita para divulgação em rede da propaganda dos candidatos desses municípios, pelas emissoras geradoras que os atingem.

§ 1º A Justiça Eleitoral regulamentará o disposto neste artigo, dividindo o tempo entre os candidatos dos municípios vizinhos, de forma que o número máximo de municípios a serem atendidos seja igual ao de emissoras geradoras disponíveis.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às emissoras de rádio, nas mesmas condições.

Art. 49. Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividido em dois períodos diários de vinte minutos para cada eleição, iniciando-se às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão.

§ 1º Em circunscrição onde houver segundo turno para presidente e governador, o horário reservado à propaganda deste iniciar-se-á imediatamente após o término do horário reservado ao primeiro.

§ 2º O tempo de cada período diário será dividido igualitariamente entre os candidatos.

Art. 50. A Justiça Eleitoral efetuará sorteio para a escolha da ordem de veiculação da propaganda de cada partido ou coligação no primeiro dia do horário eleitoral gratuito; a cada dia que se seguir, a propaganda veiculada por último, na véspera, será a primeira, apresentando-se as demais na ordem do sorteio.

Art. 51. Durante os períodos previstos nos arts. 47 e 49, as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, ainda, trinta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem

usados em inserções de até sessenta segundos, a critério do respectivo partido ou coligação, assinadas obrigatoriamente pelo partido ou coligação, e distribuídas, ao longo da programação veiculada entre as oito e as vinte e quatro horas, nos termos do § 2º do art. 47, obedecido o seguinte:

I – o tempo será dividido em partes iguais para a utilização nas campanhas dos candidatos às eleições majoritárias e proporcionais, bem como de suas legendas partidárias ou das que componham a coligação, quando for o caso;

II – destinação exclusiva do tempo para a campanha dos candidatos a prefeito e vice-prefeito, no caso de eleições municipais;

III – a distribuição levará em conta os blocos de audiência entre as oito e as doze horas, as doze e as dezoito horas, as dezoito e as vinte e uma horas, as vinte e uma e as vinte e quatro horas;

IV – na veiculação das inserções é vedada a utilização de gravações externas, montagens ou trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais, e a veiculação de mensagens que possam degradar ou ridicularizar candidato, partido ou coligação.

Art. 52. A partir do dia 8 de julho do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do artigo anterior, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todos participação nos horários de maior e menor audiência.

Art. 53. Não serão admitidos cortes instantâneos ou qualquer tipo de censura prévia nos programas eleitorais gratuitos.

§ 1º É vedada a veiculação de propaganda que possa degradar ou ridicularizar candidatos, sujeitando-se o partido ou coligação infratores à perda do direito à veiculação de propaganda no horário eleitoral gratuito do dia seguinte.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral impedirá a reapresentação de propaganda ofensiva à honra de candidato, à moral e aos bons costumes.

Art. 54. Dos programas de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação poderá participar, em apoio

aos candidatos desta ou daquele, qualquer cidadão não filiado a outra agremiação partidária ou a partido integrante de outra coligação, sendo vedada a participação de qualquer pessoa mediante remuneração.

Parágrafo único. No segundo turno das eleições não será permitida, nos programas de que trata este artigo, a participação de filiados a partidos que tenham formalizado o apoio a outros candidatos.

Art. 55. Na propaganda eleitoral no horário gratuito, são aplicáveis ao partido, coligação ou candidato as vedações indicadas nos incisos I e II do art. 45.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o partido ou coligação à perda de tempo equivalente ao dobro do usado na prática do ilícito, no período do horário gratuito subsequente, dobrada a cada reincidência, devendo, no mesmo período, exibir-se a informação de que a não-veiculação do programa resulta de infração da Lei Eleitoral.

Art. 56. A requerimento de partido, coligação ou candidato, a Justiça Eleitoral poderá determinar a suspensão, por vinte e quatro horas, da programação normal de emissora que deixar de cumprir as disposições desta lei sobre propaganda.

§ 1º No período de suspensão a que se refere este artigo, a emissora transmitirá a cada quinze minutos a informação de que se encontra fora do ar por ter desobedecido à Lei Eleitoral.

§ 2º Em cada reiteração de conduta, o período de suspensão será duplicado.

Art. 57. As disposições desta lei aplicam-se às emissoras de televisão que operam em VHF e UHF e os canais de televisão por assinatura sob a responsabilidade do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das assembléias legislativas, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou das câmaras municipais.

Do Direito de Resposta

Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa,

difamatória, injuriosa ou sabidamente inverídica, difundidos por qualquer veículo de comunicação social.

§ 1º O ofendido, ou seu representante legal, poderá pedir o exercício do direito de resposta à Justiça Eleitoral nos seguintes prazos, contados a partir da veiculação da ofensa:

I – vinte e quatro horas, quando se tratar do horário eleitoral gratuito;

II – quarenta e oito horas, quando se tratar da programação normal das emissoras de rádio e televisão;

III – setenta e duas horas, quando se tratar de órgão da imprensa escrita.

§ 2º Recebido o pedido, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o ofensor para que se defenda em vinte e quatro horas, devendo a decisão ser prolatada no prazo máximo de setenta e duas horas da data da formulação do pedido.

§ 3º Observar-se-ão, ainda, as seguintes regras no caso de pedido de resposta relativo à ofensa veiculada:

I – em órgão da imprensa escrita:

a) o pedido deverá ser instruído com um exemplar da publicação e o texto para resposta;

b) deferido o pedido, a divulgação da resposta dar-se-á no mesmo veículo, espaço, local, página, tamanho, caracteres e outros elementos de realce usados na ofensa, em até quarenta e oito horas após a decisão ou, tratando-se de veículo com periodicidade de circulação maior que quarenta e oito horas, na primeira vez em que circular;

c) por solicitação do ofendido, a divulgação da resposta será feita no mesmo dia da semana em que a ofensa foi divulgada, ainda que fora do prazo de quarenta e oito horas;

d) se a ofensa for produzida em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nas alíneas anteriores, a Justiça Eleitoral determinará a imediata divulgação da resposta;

e) o ofensor deverá comprovar nos autos o cumprimento da decisão, mediante dados sobre a regular distribuição dos exemplares, a quantidade impressa e o raio de abrangência na distribuição;

II – em programação normal das emissoras de rádio e de televisão:

a) a Justiça Eleitoral, à vista do pedido, deverá notificar imediatamente o responsável pela emissora que realizou o programa para que entregue em vinte e quatro horas, sob as penas do art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, cópia da fita da transmissão, que será devolvida após a decisão;

b) o responsável pela emissora, ao ser notificado pela Justiça Eleitoral ou informado pelo reclamante ou representante, por cópia protocolada do pedido de resposta, preservará a gravação até a decisão final do processo;

c) deferido o pedido, a resposta será dada em até quarenta e oito horas após a decisão, em tempo igual ao da ofensa, porém nunca inferior a um minuto;

III – no horário eleitoral gratuito:

a) o ofendido usará, para a resposta, tempo igual ao da ofensa, nunca inferior, porém, a um minuto;

b) a resposta será veiculada no horário destinado ao partido ou coligação responsável pela ofensa, devendo necessariamente dirigir-se aos fatos nela veiculados;

c) se o tempo reservado ao partido ou coligação responsável pela ofensa for inferior a um minuto, a resposta será levada ao ar tantas vezes quantas sejam necessárias para a sua complementação;

d) deferido o pedido para resposta, a emissora geradora e o partido ou coligação atingidos deverão ser notificados imediatamente da decisão, na qual deverão estar indicados quais os períodos, diurno ou noturno, para a veiculação da resposta, que deverá ter lugar no início do programa do partido ou coligação;

e) o meio magnético com a resposta deverá ser entregue à emissora geradora, até trinta e seis horas após a ciência da decisão, para veiculação no programa subsequente do partido ou coligação em cujo horário se praticou a ofensa;

f) se o ofendido for candidato, partido ou coligação que tenha usado o tempo concedido sem responder aos fatos veiculados na ofensa, terá subtraído tempo idêntico do respectivo programa eleitoral; tratando-se de terceiros, ficarão sujeitos à suspensão de igual tempo em eventuais novos pedidos de resposta e à multa no valor de duas mil a cinco mil Ufirs.

§ 4º Se a ofensa ocorrer em dia e hora que inviabilizem sua reparação dentro dos prazos estabelecidos nos parágrafos anteriores, a resposta será divulgada nos horários que a Justiça Eleitoral determinar, ainda que nas quarenta e oito horas anteriores ao pleito, em termos e forma previamente aprovados, de modo a não ensejar tréplica.

§ 5º Da decisão sobre o exercício do direito de resposta cabe recurso às instâncias superiores, em vinte e quatro horas da data de sua publicação em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido oferecer contra-razões em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 6º A Justiça Eleitoral deve proferir suas decisões no prazo máximo de vinte e quatro horas, observando-se o disposto nas alíneas d e e do inciso III do § 3º para a restituição do tempo em caso de provimento de recurso.

§ 7º A inobservância do prazo previsto no parágrafo anterior sujeita a autoridade judiciária às penas previstas no art. 345 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 8º O não-cumprimento integral ou em parte da decisão que conceder a resposta sujeitará o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco mil a quinze mil Ufirs, duplicada em caso de reiteração de conduta, sem prejuízo do disposto no art. 347 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Do Sistema Eletrônico de Votação e da Totalização dos Votos

Art. 59. A votação e a totalização dos votos serão feitas por sistema eletrônico, podendo o Tribunal Superior Eleitoral autorizar, em caráter excepcional, a aplicação das regras fixadas nos arts. 83 a 89.²⁸

§ 1º A votação eletrônica será feita no número do candidato ou da legenda partidária, devendo o nome e fotografia do candidato e o nome do partido ou a legenda partidária aparecer no painel da urna eletrônica, com a expressão designadora do cargo disputado no masculino ou feminino, conforme o caso.

²⁸ Decreto nº 5.296/2004, art. 21, parágrafo único; §§ 4º ao 7º – redação dada pelo art. 1º da Lei nº 10.740/2003.

§ 2º Na votação para as eleições proporcionais, serão computados para a legenda partidária os votos em que não seja possível a identificação do candidato, desde que o número identificador do partido seja digitado de forma correta.

§ 3º A urna eletrônica exibirá para o eleitor, primeiramente, os painéis referentes às eleições proporcionais e, em seguida, os referentes às eleições majoritárias.

§ 4º A urna eletrônica disporá de recursos que, mediante assinatura digital, permitam o registro digital de cada voto e a identificação da urna em que foi registrado, resguardado o anonimato do eleitor.

§ 5º Caberá à Justiça Eleitoral definir a chave de segurança e a identificação da urna eletrônica de que trata o § 4º.

§ 6º Ao final da eleição, a urna eletrônica procederá à assinatura digital do arquivo de votos, com aplicação do registro de horário e do arquivo do boletim de urna, de maneira a impedir a substituição de votos e a alteração dos registros dos termos de início e término da votação.

§ 7º O Tribunal Superior Eleitoral colocará à disposição dos eleitores urnas eletrônicas destinadas a treinamento.

§ 8º (Suprimido pela Lei nº 10.740/2003.)

Art. 60. No sistema eletrônico de votação considerar-se-á voto de legenda quando o eleitor assinalar o número do partido no momento de votar para determinado cargo e somente para este será computado.

Art. 61. A urna eletrônica contabilizará cada voto, assegurando-lhe o sigilo e inviolabilidade, garantida aos partidos políticos, coligações e candidatos ampla fiscalização.

Art. 61-A. (Revogado pelo art. 2º da Lei nº 10.740/2003.)

Art. 62. Nas seções em que for adotada a urna eletrônica, somente poderão votar eleitores cujos nomes estiverem nas respectivas folhas de votação, não se aplicando a ressalva a que se refere o art. 148, § 1º, da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral disciplinará a hipótese de falha na urna eletrônica que prejudique o regular processo de votação.

Das Mesas Receptoras

Art. 63. Qualquer partido pode reclamar ao juiz eleitoral, no prazo de cinco dias, da nomeação da Mesa Receptora, devendo a decisão ser proferida em 48 horas.

§ 1º Da decisão do juiz eleitoral caberá recurso para o Tribunal Regional, interposto dentro de três dias, devendo ser resolvido em igual prazo.

§ 2º Não podem ser nomeados presidentes e mesários os menores de dezoito anos.

Art. 64. É vedada a participação de parentes em qualquer grau ou de servidores da mesma repartição pública ou empresa privada na mesma Mesa, Turma ou junta eleitoral.

Da fiscalização das Eleições

Art. 65. A escolha de fiscais e delegados, pelos partidos ou coligações, não poderá recair em menor de dezoito anos ou em quem, por nomeação do juiz eleitoral, já faça parte de Mesa Receptora.

§ 1º O fiscal poderá ser nomeado para fiscalizar mais de uma seção eleitoral, no mesmo local de votação.

§ 2º As credenciais de fiscais e delegados serão expedidas, exclusivamente, pelos partidos ou coligações.

§ 3º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o presidente do partido ou o representante da coligação deverá registrar na Justiça Eleitoral o nome das pessoas autorizadas a expedir as credenciais dos fiscais e delegados.

Art. 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados.²⁹

§ 1º Todos os programas de computador de propriedade do Tribunal Superior Eleitoral, desenvolvidos por ele ou sob sua encomenda, utilizados

²⁹ Redação dada pelo art. 3º da Lei nº 10.408/2002; §§ 1º a 4º – redação dada pelo art. 1º da Lei nº 10.740/2003; §§ 5º a 7º – acrescidos pelo art. 3º da Lei nº 10.408/2002.

nas urnas eletrônicas para os processos de votação, apuração e totalização, poderão ter suas fases de especificação e de desenvolvimento acompanhadas por técnicos indicados pelos partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e Ministério Público, até seis meses antes das eleições.

§ 2º Uma vez concluídos os programas a que se refere o § 1º, serão eles apresentados, para análise, aos representantes credenciados dos partidos políticos e coligações, até vinte dias antes das eleições, nas dependências do Tribunal Superior Eleitoral, na forma de programas-fonte e de programas executáveis, inclusive os sistemas aplicativo e de segurança e as bibliotecas especiais, sendo que as chaves eletrônicas privadas e senhas eletrônicas de acesso manter-se-ão no sigilo da Justiça Eleitoral. Após a apresentação e conferência, serão lacradas cópias dos programas-fonte e dos programas compilados.

§ 3º No prazo de cinco dias a contar da data da apresentação referida no § 2º, o partido político e a coligação poderão apresentar impugnação fundamentada à Justiça Eleitoral.

§ 4º Havendo a necessidade de qualquer alteração nos programas, após a apresentação de que trata o § 3º, dar-se-á conhecimento do fato aos representantes dos partidos políticos e das coligações, para que sejam novamente analisados e lacrados.

§ 5º A carga ou preparação das urnas eletrônicas será feita em sessão pública, com prévia convocação dos fiscais dos partidos e coligações para a assistirem e procederem aos atos de fiscalização, inclusive para verificarem se os programas carregados nas urnas são idênticos aos que foram lacrados na sessão referida no § 2º deste artigo, após o que as urnas serão lacradas.

§ 6º No dia da eleição, será realizada, por amostragem, auditoria de verificação do funcionamento das urnas eletrônicas, através de votação paralela, na presença dos fiscais dos partidos e coligações, nos moldes fixados em resolução do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 7º Os partidos concorrentes ao pleito poderão constituir sistema próprio de fiscalização, apuração e totalização dos resultados contratando, inclusive, empresas de auditoria de sistemas, que, credenciadas junto à Justiça Eleitoral, receberão, previamente, os programas de computador e os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração e totalização.

Art. 67. Os órgãos encarregados do processamento eletrônico de dados são obrigados a fornecer aos partidos ou coligações, no momento da entrega ao juiz encarregado, cópias dos dados do processamento parcial de cada dia, contidos em meio magnético.

Art. 68. O boletim de urna, segundo o modelo aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, conterá os nomes e os números dos candidatos nela votados.

§ 1º O presidente da Mesa Receptora é obrigado a entregar cópia do boletim de urna aos partidos e coligações concorrentes ao pleito cujos representantes o requeiram até uma hora após a expedição.

§ 2º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior constitui crime, punível com detenção, de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviço à comunidade pelo mesmo período, e multa no valor de um mil a cinco mil Ufirs.

Art. 69. A impugnação não recebida pela junta eleitoral pode ser apresentada diretamente ao Tribunal Regional Eleitoral, em quarenta e oito horas, acompanhada de declaração de duas testemunhas.

Parágrafo único. O Tribunal decidirá sobre o recebimento em quarenta e oito horas, publicando o acórdão na própria sessão de julgamento e transmitindo imediatamente à junta, via telex, fax ou qualquer outro meio eletrônico, o inteiro teor da decisão e da impugnação.

Art. 70. O presidente de Junta Eleitoral que deixar de receber ou de mencionar em ata os protestos recebidos, ou ainda, impedir o exercício de fiscalização, pelos partidos ou coligações, deverá ser imediatamente afastado, além de responder pelos crimes previstos na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Art. 71. Cumpre aos partidos e coligações, por seus fiscais e delegados devidamente credenciados, e aos candidatos, proceder à instrução dos recursos interpostos contra a apuração, juntando, para tanto, cópia do boletim relativo à urna impugnada.

Parágrafo único. Na hipótese de surgirem obstáculos à obtenção do boletim, caberá ao recorrente requerer, mediante a indicação dos dados necessários, que o órgão da Justiça Eleitoral perante o qual foi interposto o recurso o instrua, anexando o respectivo boletim de urna.

Art. 72. Constituem crimes, puníveis com reclusão, de cinco a dez anos:

I – obter acesso a sistema de tratamento automático de dados usado pelo serviço eleitoral, a fim de alterar a apuração ou a contagem de votos;

II – desenvolver ou introduzir comando, instrução, ou programa de computador capaz de destruir, apagar, eliminar, alterar, gravar ou transmitir dado, instrução ou programa ou provocar qualquer outro resultado diverso do esperado em sistema de tratamento automático de dados usados pelo serviço eleitoral;

III – causar, propositadamente, dano físico ao equipamento usado na votação ou na totalização de votos ou a suas partes.

Das condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I – ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II – usar materiais ou serviços, custeados pelos governos ou casas legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III – ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV – fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo poder público;

V – nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos tribunais ou conselhos de contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do chefe do Poder Executivo;
- e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;³⁰

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

³⁰ LC nº 101/2000, art. 25, *caput*.

VII – realizar, em ano de eleição, antes do prazo fixado no inciso anterior, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição.

VIII – fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta lei e até a posse dos eleitos.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

§ 2º A vedação do inciso I do *caput* não se aplica ao uso, em campanha, de transporte oficial pelo presidente da República, obedecido o disposto no art. 76, nem ao uso, em campanha, pelos candidatos a reeleição de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, de suas residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões pertinentes à própria campanha, desde que não tenham caráter de ato público.

§ 3º As vedações do inciso VI do *caput*, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão immediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil Ufirs.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos I, II, III, IV e VI do *caput*, sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.³¹

³¹ Redação dada pelo art. 2º da Lei nº 9.840/99.

§ 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência.

§ 7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

§ 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem.

§ 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas.

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da administração pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.³²

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro de sua candidatura.

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Art. 76. O resarcimento das despesas com o uso de transporte oficial pelo presidente da República e sua comitiva em campanha eleitoral será de responsabilidade do partido político ou coligação a que esteja vinculado.

§ 1º O resarcimento de que trata este artigo terá por base o tipo de transporte usado e a respectiva tarifa de mercado cobrada no trecho correspondente, ressalvado o uso do avião presidencial, cujo resarcimento corresponderá ao aluguel de uma aeronave de propulsão a jato do tipo táxi aéreo.

³² Acrescido pela Lei nº 11.300/2006.

§ 2º No prazo de dez dias úteis da realização do pleito, em primeiro turno, ou segundo, se houver, o órgão competente de controle interno procederá *ex officio* à cobrança dos valores devidos nos termos dos parágrafos anteriores.

§ 3º A falta do ressarcimento, no prazo estipulado, implicará a comunicação do fato ao Ministério Público Eleitoral, pelo órgão de controle interno.

§ 4º Recebida a denúncia do Ministério Público, a Justiça Eleitoral apreciará o feito no prazo de trinta dias, aplicando aos infratores pena de multa correspondente ao dobro das despesas, duplicada a cada reiteração de conduta.

Art. 77. É proibido aos candidatos a cargos do Poder Executivo participar, nos três meses que precedem o pleito, de inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro.

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

Disposições Transitórias

Art. 79. O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinada em lei específica.

Art. 80. Nas eleições a serem realizadas no ano de 1998, cada partido ou coligação deverá reservar, para candidatos de cada sexo, no mínimo, vinte e cinco por cento e, no máximo, setenta e cinco por cento do número de candidaturas que puder registrar.

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o poder público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

Art. 82. Nas seções eleitorais em que não for usado o sistema eletrônico de votação e totalização de votos, serão aplicadas as regras definidas nos arts. 83 a 89 desta lei e as pertinentes da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

Art. 83. As cédulas oficiais serão confeccionadas pela Justiça Eleitoral, que as imprimirá com exclusividade para distribuição às mesas receptoras, sendo sua impressão feita em papel opaco, com tinta preta e em tipos uniformes de letras e números, identificando o gênero na denominação dos cargos em disputa.

§ 1º Haverá duas cédulas distintas, uma para as eleições majoritárias e outra para as proporcionais, a serem confeccionadas segundo modelos determinados pela Justiça Eleitoral.

§ 2º Os candidatos à eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro e pela sigla adotada pelo partido a que pertencem e deverão figurar na ordem determinada por sorteio.

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva o nome ou o número do candidato escolhido, ou a sigla ou o número do partido de sua preferência.

§ 4º No prazo de quinze dias após a realização do sorteio a que se refere o § 2º, os tribunais regionais eleitorais divulgarão o modelo da cédula completa com os nomes dos candidatos majoritários na ordem já definida.

§ 5º Às eleições em segundo turno aplica-se o disposto no § 2º, devendo o sorteio verificar-se até quarenta e oito horas após a proclamação do resultado do primeiro turno e a divulgação do modelo da cédula nas vinte e quatro horas seguintes.

Art. 84. No momento da votação, o eleitor dirigir-se-á à cabina duas vezes, sendo a primeira para o preenchimento da cédula destinada às eleições proporcionais, de cor branca, e a segunda para o preenchimento da cédula destinada às eleições majoritárias, de cor amarela.

Parágrafo único. A Justiça Eleitoral fixará o tempo de votação e o número de eleitores por seção, para garantir o pleno exercício do direito de voto.

Art. 85. Em caso de dúvida na apuração de votos dados a homônimos, prevalecerá o número sobre o nome do candidato.

Art. 86. No sistema de votação convencional considerar-se-á voto de legenda quando o eleitor assinalar o número do partido no local exato reservado para o cargo respectivo e somente para este será computado.

Art. 87. Na apuração, será garantido aos fiscais e delegados dos partidos e coligações o direito de observar diretamente, à distância não superior a um metro da mesa, a abertura da urna, a abertura e a contagem das cédulas e o preenchimento do boletim.

§ 1º O não-atendimento ao disposto no *caput* enseja a impugnação do resultado da urna, desde que apresentada antes da divulgação do boletim.

§ 2º Ao final da transcrição dos resultados apurados no boletim, o presidente da Junta Eleitoral é obrigado a entregar cópia deste aos partidos e coligações concorrentes ao pleito cujos representantes o requeiram até uma hora após sua expedição.

§ 3º Para os fins do disposto no parágrafo anterior, cada partido ou coligação poderá credenciar até três fiscais perante a junta eleitoral, funcionando um de cada vez.

§ 4º O descumprimento de qualquer das disposições deste artigo constitui crime, punível com detenção de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade pelo mesmo período e multa, no valor de um mil a cinco mil Ufirs.

§ 5º O rascunho ou qualquer outro tipo de anotação fora dos boletins de urna, usados no momento da apuração dos votos, não poderão servir de prova posterior perante a Junta apuradora ou totalizadora.

§ 6º O boletim mencionado no § 2º deverá conter o nome e o número dos candidatos nas primeiras colunas, que precederão aquelas onde serão designados os votos e o partido ou coligação.

Art. 88. O juiz presidente da junta eleitoral é obrigado a recontar a urna, quando:

I – o boletim apresentar resultado não coincidente com o número de votantes ou discrepante dos dados obtidos no momento da apuração;

II – ficar evidenciada a atribuição de votos a candidatos inexistentes, o não-fechamento da contabilidade da urna ou a apresentação de totais de votos nulos, brancos ou válidos destoantes da média geral das demais seções do mesmo município, zona eleitoral.

Art. 89. Será permitido o uso de instrumentos que auxiliem o eleitor analfabeto a votar, não sendo a Justiça Eleitoral obrigada a fornecê-los.

Disposições Finais

Art. 90. Aos crimes definidos nesta lei, aplica-se o disposto nos arts. 287 e 355 a 364 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral.

§ 1º Para os efeitos desta lei, respondem penalmente pelos partidos e coligações os seus representantes legais.

§ 2º Nos casos de reincidência, as penas pecuniárias previstas nesta Lei aplicam-se em dobro.

Art. 91. Nenhum requerimento de inscrição eleitoral ou de transferência será recebido dentro dos cento e cinqüenta dias anteriores à data da eleição.

Parágrafo único. A retenção de título eleitoral ou do comprovante de alistamento eleitoral constitui crime, punível com detenção, de um a três meses, com a alternativa de prestação de serviços à comunidade por igual período, e multa no valor de cinco mil a dez mil Ufirs.

Art. 92. O Tribunal Superior Eleitoral, ao conduzir o processamento dos títulos eleitorais, determinará de ofício a revisão ou correição das zonas eleitorais sempre que:

I – o total de transferências de eleitores ocorridas no ano em curso seja dez por cento superior ao do ano anterior;

II – o eleitorado for superior ao dobro da população entre dez e quinze anos, somada à de idade superior a setenta anos do território daquele município;

III – o eleitorado for superior a sessenta e cinco por cento da população projetada para aquele ano pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Art. 93. O Tribunal Superior Eleitoral poderá requisitar, das emissoras de rádio e televisão, no período compreendido entre 31 de julho e o dia do pleito, até dez minutos diários, contínuos ou não, que poderão ser somados e usados em dias espaçados, para a divulgação de seus comunicados, boletins e instruções ao eleitorado.

Art. 94. Os feitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições, terão prioridade para a participação do Ministério Público e dos juízes de todas as justiças e instâncias, ressalvados os processos de *habeas corpus* e mandado de segurança.

§ 1º É defeso às autoridades mencionadas neste artigo deixar de cumprir qualquer prazo desta lei, em razão do exercício das funções regulares.

§ 2º O descumprimento do disposto neste artigo constitui crime de responsabilidade e será objeto de anotação funcional para efeito de promoção na carreira.

§ 3º Além das polícias judiciárias, os órgãos da receita federal, estadual e municipal, os tribunais e órgãos de contas auxiliarão a Justiça Eleitoral na apuração dos delitos eleitorais, com prioridade sobre suas atribuições regulares.

§ 4º Os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações serão notificados para os feitos de que trata esta lei com antecedência mínima de vinte e quatro horas, ainda que por fax, telex ou telegrama.

Art. 94-A. Os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos tribunais eleitorais:³³

³³ Caput e incisos acrescentados pela Lei nº 11.300/2006.

- I – fornecer informações na área de sua competência;
- II – ceder funcionários no período de 3 (três) meses antes a 3 (três) meses depois de cada eleição.

Art. 95. Ao juiz eleitoral que seja parte em ações judiciais que envolvam determinado candidato é defeso exercer suas funções em processo eleitoral no qual o mesmo candidato seja interessado.

Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:³⁴

I – aos juízes eleitorais, nas eleições municipais;

II – aos tribunais regionais eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;

III – ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

§ 1º As reclamações e representações devem relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias.

§ 2º Nas eleições municipais, quando a circunscrição abrange mais de uma zona eleitoral, o Tribunal Regional designará um juiz para apreciar as reclamações ou representações.

§ 3º Os tribunais eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas.

§ 4º Os recursos contra as decisões dos juízes auxiliares serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

§ 5º Recebida a reclamação ou representação, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o reclamado ou representado para, querendo, apresentar defesa em quarenta e oito horas.

§ 6º (Revogado pelo art. 5º da Lei nº 9.840/99.)

§ 7º Transcorrido o prazo previsto no § 5º, apresentada ou não a defesa, o órgão competente da Justiça Eleitoral decidirá e fará publicar a decisão em vinte e quatro horas.

Nota: 34 Súmula-TSE nº 18/2000: “Con quanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97”

§ 8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contrarazões, em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 9º Os tribunais julgarão o recurso no prazo de quarenta e oito horas.

§ 10. Não sendo o feito julgado nos prazos fixados, o pedido pode ser dirigido ao órgão superior, devendo a decisão ocorrer de acordo com o rito definido neste artigo.

Art. 97. Poderá o candidato, partido ou coligação representar ao Tribunal Regional Eleitoral contra o juiz eleitoral que descumprir as disposições desta lei ou der causa ao seu descumprimento, inclusive quanto aos prazos processuais; neste caso, ouvido o representado em vinte e quatro horas, o Tribunal ordenará a observância do procedimento que explicitar, sob pena de incorrer o juiz em desobediência.

Parágrafo único. No caso do descumprimento das disposições desta lei por Tribunal Regional Eleitoral, a representação poderá ser feita ao Tribunal Superior Eleitoral, observado o disposto neste artigo.

Art. 98. Os eleitores nomeados para compor as mesas receptoras ou juntas eleitorais e os requisitados para auxiliar seus trabalhos serão dispensados do serviço, mediante declaração expedida pela Justiça Eleitoral, sem prejuízo do salário, vencimento ou qualquer outra vantagem, pelo dobro dos dias de convocação.

Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta lei.³⁵

Art. 100. A contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais não gera vínculo empregatício com o candidato ou partido contratantes.

Art. 101. (Vetado.)

Art. 102. O parágrafo único do art. 145 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 145. (...)

Parágrafo único. (...)

IX – os policiais militares em serviço.”

³⁵ Decreto nº 5.331/2005.

Art. 103. O art. 19, *caput*, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 19. Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, o partido, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá remeter, aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das Seções em que estão inscritos.”

Art. 104. O art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3º:

“Art. 44. (...)

§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral expedirá todas as instruções necessárias à execução desta lei, ouvidos previamente, em audiência pública, os delegados dos partidos participantes do pleito.

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral publicará o código orçamentário para o recolhimento das multas eleitorais ao Fundo Partidário, mediante documento de arrecadação correspondente.

§ 2º Havendo substituição da Ufir por outro índice oficial, o Tribunal Superior Eleitoral procederá à alteração dos valores estabelecidos nesta lei pelo novo índice.³⁶

Art. 106. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 107. Revogam-se os arts. 92, 246, 247, 250, 322, 328, 329, 333 e o p. único do art. 106 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral; o § 4º do art. 39 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; o

§ 2º do art. 50 e o § 1º do art. 64 da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995; e o § 2º do art. 7º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Brasília, 30 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

Marco Antonio de Oliveira Maciel

Iris Rezende

Publicada no *DO* de 1º.10.97.

³⁶ A Ufir, instituída pela Lei nº 8.383/91, foi extinta pela MP nº 1.973-67/2000, tendo sido sua última reedição (MP nº 2.176-79/2001) convertida na Lei nº 10.522/2002, e seu último valor é R\$1,0641.

ANEXOS
Lei nº 9.504/97

Sigla e nº do Partido/Série	NOME DO PARTIDO
Recebemos de: _____	Recibo Eleitoral
Endereço: _____	UF: _____ R\$ _____
Mun.: _____ CEP: _____	Município: _____ UFIR _____
CPF ou CGC nº _____	Valor por extenso em moeda corrente: _____
a quantia de R\$ _____	doação para campanha eleitoral das eleições municipais
correspondente a _____ UFIR	Data: ___ / ___ / ___
Data: ___ / ___ / ___	(Assinatura do responsável)
Nome do Responsável	Nome do Resp.: _____
CPF nº _____	CPF nº _____
Série: sigla e nº do partido/numeração seqüencial	

Ficha de Qualificação do Candidato (Modelo 1)

Nome: _____ N° _____
 N° do CPF: _____ N° da Identidade: _____ Órgão Expedidor: _____
 Endereço Residencial: _____ Telefone: _____
 Endereço Comercial: _____ Telefone: _____
 Partido Político: _____ Comitê Financeiro: _____
 Eleição: _____ Circunscrição: _____
 Conta Bancária nº: _____ Banco: _____ Agência: _____
 Limite de Gastos em Real: _____

DADOS PESSOAIS DO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA CAMPANHA

Nome: _____ N° _____
 N° do CPF: _____ N° da Identidade: _____ Órgão Expedidor: _____
 Endereço Residencial: _____ Telefone: _____
 Endereço Comercial: _____ Telefone: _____
 Local: _____ Data: ___ / ___ / ___

Assinatura

Assinatura

Instruções de Preenchimento

A) Dados do Candidato

- 1 – Nome – informar o nome completo do candidato;
- 2 – N° – informar o número atribuído ao candidato para concorrer às eleições;
- 3 – N° do CPF – informar o número do documento de identificação do candidato
- 4 – N° da Identidade – informar o número da Carteira de Identidade do candidato;
- 5 – Órgão Expedidor – informar o órgão expedidor da Carteira de Identidade;
- 6 – Endereço Residencial – informar o endereço residencial completo do candidato;

7 – Telefone – informar o número do telefone residencial do candidato, inclusive DDD;

8 – Endereço Comercial – informar o endereço comercial completo do candidato;

9 – Telefone – informar o número do telefone comercial do candidato, inclusive DDD;

10 – Partido Político – informar o nome do partido político pelo qual concorre às eleições;

11 – Comitê Financeiro – informar o nome do comitê financeiro ao qual está vinculado o candidato;

12 – Eleição – informar a eleição para a qual o candidato concorre (cargo eletivo);

13 – Circunscrição – informar a circunscrição à qual está jurisdicionado o comitê;

14 – Conta Bancária Nº – informar o número da conta corrente da campanha, caso tenha sido aberta pelo candidato;

15 – Banco – se o campo anterior foi preenchido, informar o banco onde abriu a conta corrente;

16 – Agência – informar a agência bancária onde foi aberta a conta corrente;

17 – Limite de Gastos em Real – informar, em Real, o limite de gastos estabelecidos pelo partido;

B) Dados do Responsável pela Administração Financeira da Campanha

1 – Nome – informar o nome do responsável indicado pelo candidato para administrar os recursos de sua campanha;

2 – Nº do CPF – informar o número do documento de identificação do responsável no Cadastro de Pessoas Físicas;

3 – Nº da Identidade – informar o número da Carteira de Identidade do responsável;

4 – Órgão Expedidor – informar o órgão expedidor da Carteira de Identidade;

5 – Endereço Residencial – informar o endereço residencial completo do responsável;

6 – Telefone – informar o número do telefone residencial, inclusive DDD;

7 – Endereço Comercial – informar o endereço comercial completo do responsável;

8 – Telefone – informar o número do telefone comercial, inclusive DDD;

9 – indicar local e data do preenchimento;

10 – assinaturas do candidato e do responsável pela administração financeira da campanha.

Demonstração dos Recibos Eleitorais Recebidos (Modelo 2)

Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê Financeiro/Candidato: _____
 Eleição: _____ UF/Município: _____

DATA	NUMERAÇÃO	QUANTIDADE	RECEBIDO DE

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

----- Assinatura -----

----- Assinatura -----

InSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

- 1 – Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê Financeiro/Candidato – informar o nome de quem está apresentando a demonstração: se direção nacional do partido político, direção estadual, comitê financeiro ou candidato;
- 2 – Eleição – informar a eleição de que se trata (cargo eletivo);
- 3 – UF/Município – informar a Unidade da Federação e Município;
- 4 – Data – informar a data em que os recibos eleitorais foram recebidos, no formato dia, mês e ano;
- 5 – Numeração – informar a numeração e série dos recibos eleitorais recebidos;
- 6 – Quantidade – informar a quantidade de recibos eleitorais recebidos;
- 7 – Recebidos de – informar o nome do órgão repassador dos recibos;
- 8 – indicar local e data do preenchimento;
- 9 – assinatura dos responsáveis.

Demonstração dos Recursos Arrecadados (Modelo 3)

Direção Nacional do Partido/Estadual/Comitê/Candidato: _____
 Eleição: _____ UF/Município: _____

DATA	NÚMERO DOS RECIBOS	ESPÉCIE DO RECURSO	DOADOR/ CONTRIBUINTE	CGC/CPF	VALORES	
					UFIR	R\$
TOTAL/TRANSPORTAR						

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

Assinatura_____
Assinatura**InSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO**

1 – Direção Nacional do Partido/Comitê Financeiro/Candidato – informar o nome de quem está apresentando a demonstração: se direção nacional/estadual do partido político, comitê ou candidato;

2 – Eleição – informar a eleição de que se trata (cargo eletivo);

3 – UF/Município – informar a Unidade da Federação e Município;

4 – Data – informar a data em que a doação/contribuição foi recebida, no formato dia, mês e ano;

5 – Número dos Recibos – informar a numeração e série dos recibos eleitorais entregues aos doadores/contribuintes;

6 – Espécie do Recurso – informar o tipo de recurso recebido, se em moeda corrente ou estimável em dinheiro;

7 – Doador/Contribuinte – informar o nome completo de quem doou os recursos, inclusive no caso de recursos próprios do candidato;

8 – CGC/CPF – informar o número do CGC ou do CPF do doador/contribuinte, conforme seja pessoa jurídica ou pessoa física;

9 – Valores

9a – UFIR – informar o valor das arrecadações em UFIR, dividindo o valor em R\$ pelo valor da UFIR do mês da doação em moeda corrente;

9b – R\$ – informar o valor da doação em moeda corrente;

- 10 – Total/Transportar – informar o total em UFIR e em R\$ dos valores arrecadados;
- 11 – indicar local e data do preenchimento;
- 12 – assinatura dos responsáveis.

Relação de Cheques Recebidos (Modelo 4)

Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê/Candidato: _____
 Eleição: _____ UF/Município: _____

DATA DO RECEBIMENTO	IDENTIFICAÇÃO EMITENTE/DOADOR		IDENTIFICAÇÃO DO CHEQUE				VALORES
	NOME	CGC/CPF	DATA DA EMISSÃO	Nº BCO.	Nº AG.	Nº CHEQUE	
TOTAL/TRANSPORTAR							

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

----- Assinatura -----

----- Assinatura -----

Instruções de Preenchimento

- 1 – Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê Financeiro/Candidato – informar o nome de quem está apresentando a demonstração: se direção nacional/estadual do partido político, comitê ou candidato;
- 2 – Eleição – informar a eleição de que se trata (cargo eletivo);
- 3 – UF/Município – informar a Unidade da Federação e Município;
- 4 – Data do Recebimento – informar a data em que os cheques foram recebidos, no formato dia, mês e ano;
- 5 – Identificação do emitente/doador
- 5a – Nome – informar o nome do emitente do cheque;
- 5b – CGC/CPF – informar o número do CGC ou CPF do emitente do cheque, conforme seja pessoa jurídica ou pessoa física;
- 6 – Identificação do Cheque
- 6a – Data da Emissão – informar a data em que o cheque foi emitido pelo doador, no formato dia, mês e ano;
- 6b – Nº do Banco – informar o número do banco sacado;
- 6c – Nº da Agência – informar o número da agência;
- 6d – Nº do Cheque – informar o número do cheque;
- 7 – Valores – R\$ – informar o valor dos cheques em moeda corrente;
- 8 – Total/Transportar – informar o total em R\$ dos cheques recebidos;
- 9 – indicar local e data do preenchimento;
- 10 – assinatura dos responsáveis.

**Demonstração das Origens e Aplicações dos Recursos
(Modelo 5)**

PARTIDO/COMITÉ/CANDIDATO:					
ELEIÇÃO:	UF/MUNICÍPIO				
TÍTULO DA CONTA			TOTAL - R\$		
1 - RECEITAS					
DOAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES					
Recursos Próprios					
Recursos de Pessoas Físicas					
Recursos de Pessoas Jurídicas					
Transferências Financeiras Recebidas					
FUNDO PARTIDÁRIO					
Quotas Recebidas					
RECEITAS FINANCEIRAS					
Variações Monetárias Ativas					
Rendas de Aplicações					
OUTRAS RECEITAS					
Vendas de Bens de Uso					
	F. PARTIDÁRIO	O. RECURSOS	TOTAL - R\$		
2 - DESPESAS					
Despesas com Pessoal					
Encargos Sociais					
Impostos					
Aluguéis					
Despesas de Viagens					
Honorários Profissionais					
Locações de Bens Móveis					
Despesas Postais					
Materiais de Expediente					
Despesas com Veículos					
Propagandas e Publicidade					
Serviços Prestados por Terceiros					
Cachês de Artistas ou Animadores					
Materiais Impressos					
Lanches e Refeições					
Energia Elétrica					
Despesas de Manutenção e Reparo					
Montagem de Palanques e Equipamentos					
Despesas com Pesquisas ou Testes Eleitorais					
Despesas de Eventos Promocionais					
Despesas Financeiras					
Produções Audiovisuais					
Outras Despesas					
3 - TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS EFETUADAS					
4 - IMOBILIZAÇÕES - TOTAL					
Bens Móveis					
Bens Imóveis					
SALDO (+ 1-2-3-4=5) TOTAL					
Saldo em Caixa					
Saldo em Banco					
Banco (...)					

Obs.: As Obrigações a Pagar deverão ser deduzidas dos saldos financeiros (caixa e banco), sendo demonstradas mediante Demonstração de Obrigações a Pagar (Modelo 11) devidamente assinada pelo tesoureiro.

Ficha de Qualificação do Comitê Financeiro (Modelo 6)

Partido: _____
 Direção/Comitê Financeiro/Candidato: _____ Único? Sim: _____ Não: _____
 Eleição: _____ UF/Município: _____
 Número da Conta Bancária: _____ Banco: _____ Agência: _____
 Endereço: _____

NOMES DOS MEMBROS	FUNÇÕES

Local: _____ Data: _____ / _____ / _____

_____ Assinatura

_____ Assinatura

Instruções de Preenchimento

- 1 – Nome do Partido – informar o nome do partido político;
- 2 – Direção/Comitê/Candidato – informar se é da direção nacional/estadual/comitê financeiro ou candidato;
- 2a – Único? Sim? Não? – marcar um X no campo correspondente, conforme se trate, no caso de comitê estadual/municipal, de comitê único do partido para as eleições de toda a circunscrição ou de comitê específico para determinada eleição;
- 3 – Eleição – informar a eleição de que se trata (cargo eletivo);
- 4 – UF/Município – informar a Unidade da Federação e Município;
- 5 – Conta Bancária – informar o número da conta corrente do comitê financeiro;
- 6 – Banco – informar o banco onde foi aberta a conta corrente do comitê;
- 7 – Agência – informar a agência bancária;
- 8 – Nomes dos Membros – informar o nome completo dos membros do comitê financeiro;
- 9 – Funções – informar as funções (tipo de responsabilidade) por eles exercidas, na mesma ordem da citação dos nomes;
- 10 – indicar local e data do preenchimento;
- 11 – assinatura dos responsáveis.

Demonstração do Limite de Gastos (Modelo 7)

Nome do Partido: _____
 Direção/Comitê Financeiro/Candidato: _____

ELEIÇÃO		LIMITE EM R\$
CANDIDATO	NOME	NÚMERO
TOTAL/TRANSPORTAR		

Local: _____ Data: _____ / _____ / _____

_____ Assinatura

_____ Assinatura

InSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

- 1 – Nome do Partido – informar o nome do partido político;
- 2 – Comitê Financeiro/Direção/Candidato – informar o nome: se da direção nacional/estadual, do comitê e candidato que está apresentando a demonstração;
- 3 – Eleição – informar a eleição de que se trata (cargo eletivo);
- 4 – Candidato
- 4a – Nome – informar o nome completo do candidato;
- 4b – Número – informar o número atribuído ao candidato, com o qual concorre à eleição;
- 5 – Limite em R\$ – informar o valor em Real do limite de gastos atribuído ao candidato, pelo partido;
- 6 – Total/Transportar – informar o total em Real;
- 7 – indicar o local e a data do preenchimento;
- 8 – assinatura dos responsáveis.

**Demonstração dos Recibos Eleitorais Distribuídos
(Modelo 8)**

Direção Nacional/Estadual/Comitê Financeiro: _____

Eleição: _____

DATA	NUMERAÇÃO	QUANTIDADE	DISTRIBUÍDO A

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

Assinatura

Assinatura

Instruções de Preenchimento

1 – Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê Financeiro – informar o nome de quem está apresentando a demonstração: se direção nacional/estadual do partido político ou comitê financeiro;

2 – Eleição – informar a eleição de que se trata (cargo eletivo);

3 – Data – informar a data da entrega dos recibos eleitorais, no formato dia, mês e ano;

4 – Numeração – informar a numeração dos recibos eleitorais distribuídos, inclusive com a sua série;

5 – Quantidade – informar a quantidade de recibos eleitorais distribuídos, separados por valor de face;

6 – Distribuído a – informar o nome da direção (nacional/estadual) ou do comitê ou candidato que recebeu os recibos eleitorais;

7 – indicar local e data do preenchimento;

8 – assinatura dos responsáveis.

**Demonstração de Transferências Financeiras
(Modelo 9)**

Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê Financeiro: _____

DATA	NOME DO PARTIDO/COMITÊ/CANDIDATO BENEFICIÁRIO	VALORES R\$
TOTAL/TRANSPORTAR		

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

_____ Assinatura

_____ Assinatura

Instruções de Preenchimento

1 – Direção Nacional/Estadual do Partido/Comitê Financeiro – informar o nome de quem realizou as transferências: se direção nacional/estadual do partido ou comitê financeiro, inclusive no caso de coligações;

2 – Data – informar a data em que ocorreu a transferência financeira, no formato dia, mês e ano;

3 – Nome do Partido/Comitê/Candidato – informar o nome do partido (direção nacional/estadual) do comitê ou do candidato beneficiário da transferência dos recursos, inclusive no caso de coligações;

4 – Valores – R\$ – informar o valor das transferências em moeda corrente;

5 – Total/Transportar – informar o total e em R\$ das transferências efetuadas;

6 – indicar local e data do preenchimento;

7 – assinatura dos responsáveis.

Demonstração Financeira Consolidada (Modelo 10)

Nome do Partido: _____
 Direção Nacional: _____

COMITÊS FINANCEIROS VINCULADOS	VALORES R\$		
	ARRECADADOS	APLICADOS	SALDOS
TOTAIS/ TRANSPORTAR			

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

Assinatura_____
Assinatura**Instruções de Preenchimento**

- 1 – Nome do Partido – informar o nome do partido político;
- 2 – Comitês Financeiros Vinculados – informar o nome da direção estadual ou comitês, estadual ou municipal, vinculados à campanha para Prefeito;
- 3 – Valores/R\$
- 3a – Arrecadados – informar o total, em moeda corrente, dos valores arrecadados para cada comitê;
- 3b – Aplicados – informar o total, em moeda corrente, dos valores aplicados para cada comitê;
- 3c – Saldos – informar os saldos financeiros apresentados, de cada comitê;
- 4 – Totais/Transportar – informar os totais dos recursos arrecadados, aplicados e dos respectivos saldos, representando o movimento financeiro de toda a campanha para Prefeito;
- 5 – indicar o local e data do preenchimento;
- 6 – assinatura dos responsáveis.

Demonstração Consolidada do Limite de Gastos
(Modelo 11)

Direção Nacional do Partido Político: _____

CIRCUNSCRIÇÃO	VALORES EM R\$
TOTAL/TRANSPORTAR	

Local: _____

Data: ____ / ____ / ____

----- Assinatura

----- Assinatura

InSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO

- 1 – Direção Nacional do Partido Político – informar o nome do partido político;
- 2 – Nº – informar o número com o qual o partido político concorreu às eleições;
- 3 – Circunscrição – informar a circunscrição em relação à qual foi estabelecido o limite de gastos;
- 4 – Valores Real – informar o valor em Real do limite de gastos atribuído pelo partido, para cada circunscrição;
- 5 – Total/Transportar – informar o total em Real;
- 6 – indicar local e data do preenchimento;
- 7 – assinaturas dos responsáveis.



Impressão e acabamento:
Seção de Impressão e Distribuição/Cedip/SGI
Abril – 2007