



# Informativo TSE

Assessoria Especial da Presidência (Asesp)

Brasília, 9 a 19 de dezembro de 2013 – Ano XV – nº 36

## SUMÁRIO

SESSÃO JURISDICIONAL	2
• Conduta vedada a agentes públicos e período de incidência da norma proibitiva.	
• Ação penal eleitoral sem identificação dos eleitores corrompidos e ausência de justa causa para seu prosseguimento.	
PUBLICADOS NO <i>DJE</i>	4
DESTAQUE	5
TEMAS ELEITORAIS DO INFORMATIVO DO STF	10
OUTRAS INFORMAÇÕES	16

---

**SOBRE O INFORMATIVO:** Este informativo, elaborado pela Assessoria Especial, contém resumos não oficiais de decisões do TSE pendentes de publicação e reprodução de acórdãos publicados no *Diário da Justiça Eletrônico (DJE)*.  
A versão eletrônica, disponível na página principal do TSE no link Jurisprudência – [www.tse.jus.br/internet/midia/informativo.htm](http://www.tse.jus.br/internet/midia/informativo.htm) –, permite ao usuário assistir ao julgamento dos processos pelo canal do TSE no YouTube. Nesse link, também é possível, mediante cadastro no sistema Push, o recebimento do informativo por e-mail.

---

---

## SESSÃO JURISDICIONAL

---

### Conduta vedada a agentes públicos e período de incidência da norma proibitiva.

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, reafirmou que a vedação constante do inciso I do art. 73 da Lei nº 9.504/1997 não se aplica a fatos ocorridos fora do período eleitoral.

Na espécie, o Tribunal Regional Eleitoral condenou os recorrentes, em razão de terem no dia 5 de março de 2012, quando exerciam cargo público, utilizado veículo oficial para possibilitar a transferência de domicílio eleitoral<sup>1</sup> de eleitores em benefício de candidato.

O art. 73, inciso I, da Lei nº 9.504/1997 estabelece:

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 [...].

A Ministra Luciana Lóssio, relatora, afirmou que as proibições previstas nesse dispositivo têm por finalidade proteger a igualdade de oportunidades entre candidatos, que, por definição legal, são aqueles escolhidos em convenção partidária e com pedido de registro de candidatura requerido à Justiça Eleitoral.

Ressaltou ainda que o legislador não atribuiu ao inciso I do art. 73 limite temporal para a incidência do preceito normativo, razão pela qual não se deve aplicar interpretação extensiva.

Dessa forma, concluiu que a incidência da norma desse dispositivo restringe-se ao período de campanha eleitoral, que se inicia em 5 de julho, quando é possível existir a figura do candidato.

Vencidos a Ministra Laurita Vaz e o Ministro Marco Aurélio, presidente, que entendiam configurada a conduta vedada.

O Tribunal, por maioria, proveu os recursos.



[Recurso Especial Eleitoral nº 989-24, Bugre/MG, rel. Min. Luciana Lóssio, em 17.12.2013.](#)

---

### Ação penal eleitoral sem identificação dos eleitores corrompidos e ausência de justa causa para seu prosseguimento.

O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, deu provimento ao recurso em *habeas corpus*, determinando o trancamento da ação penal em razão de a peça acusatória não identificar com precisão os supostos eleitores corrompidos.

Na espécie, o Ministério Público Eleitoral promoveu ação penal contra candidato ao cargo de vereador, sob a alegação da prática do delito previsto no art. 299 do Código Eleitoral, consistente em captação ilícita de sufrágio<sup>2</sup>.

O candidato impetrou então *habeas corpus*, denegado pelo Tribunal Regional Eleitoral ao fundamento de que a identificação dos eleitores beneficiados poderia ocorrer no curso da ação penal.

Dessa decisão, interpôs recurso em *habeas corpus*, sustentando que a denúncia seria inepta, pois não haveria elementos mínimos para justificar a persecução penal, ante a falta de identificação e qualificação dos eleitores envolvidos. Alegou ainda inviabilidade do exercício da ampla defesa e do contraditório.

A Ministra Luciana Lóssio, relatora, asseverou que a peça inaugural do processo penal deve conter a exposição do fato, com todas as suas circunstâncias, de modo a viabilizar a plena defesa (art. 41 do CPP), sob pena de sujeitar o acusado ao gravame de uma ação penal inviável.

Destacou que este Tribunal Superior possui entendimento firmado no sentido de que a configuração do crime previsto no art. 299 do Código Eleitoral exige que o corruptor eleitoral passivo seja pessoa apta a votar. Dessa forma, afirmou que esse requisito só poderá ser confirmado com a devida identificação dos eleitores envolvidos.

Vencido o Ministro Marco Aurélio, presidente, que argumentava pela possibilidade de as provas relativas ao fato serem obtidas no decorrer da ação penal e que, na espécie, afirmava que a simples referência aos prenomes dos eleitores corrompidos não comprometeria a instrução penal.

O Tribunal, por maioria, proveu o recurso.



*Recurso em Habeas Corpus nº 133-16, Içara/SC, rel. Min. Luciana Lóssio, em 17.12.2013.*

Sessão	Ordinária	Julgados
Jurisdicional	10.12.2013	31
	12.12.2013	20
	17.12.2013	13
	19.12.2013	18
Administrativa	10.12.2013	2
	12.12.2013	4
	17.12.2013	8
	19.12.2013	2

---

#### Conceitos extraídos do *Glossário eleitoral brasileiro*

##### **<sup>1</sup> Domicílio eleitoral**

É o lugar da residência ou moradia do requerente à inscrição eleitoral (art. 42, parágrafo único, do Código Eleitoral) ou, segundo a jurisprudência do TSE, o lugar onde o interessado tem vínculos (políticos, sociais, patrimoniais, negócios).

A legislação que regula as eleições exige que o candidato a um cargo eletivo, além de preencher outras exigências legais e não incorrer em incompatibilidades ou inelegibilidades, tenha domicílio eleitoral na circunscrição pela qual deseje concorrer.

**<sup>2</sup> Captação ilícita de sufrágio**

Segundo a Lei nº 9.504, de 19.9.1997, “[...] 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 Ufir, e cassação do registro ou do diploma [...]”.

---

## PUBLICADOS NO DJE

---

### Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 420-86/MS

**Relatora: Ministra Luciana Lóssio**

**Ementa:** ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO PELA PRÁTICA DE PROPAGANDA ELEITORAL NEGATIVA NA INTERNET. ASSINATURA DIGITALIZADA DO SUBSCRITOR DO RECURSO ESPECIAL. NÃO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE DE ASSINATURA ELETRÔNICA. RECURSO INEXISTENTE. DESPROVIMENTO.

1. Deve ser considerado inexistente o apelo que contém somente a assinatura do procurador da agravante digitalizada por meio de fotografia ou scanner – procedimento não admitido pela jurisprudência desta Corte, por não se enquadrar nas hipóteses de assinatura eletrônica admitidas na legislação pertinente. Precedente.
2. Agravo regimental não provido.

**DJE de 11.12.2013.**

---

### Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 344-56/MS

**Relatora: Ministra Luciana Lóssio**

**Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. QUERELA NULLITATIS. DOAÇÃO DE RECURSOS ACIMA DO LIMITE LEGAL. ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRE/MS TRANSITADO EM JULGADO. RELATIVIZAÇÃO DA COISA JULGADA. IMPOSSIBILIDADE.

1. “A relativização da coisa julgada é admissível, ao menos em tese, apenas nas situações em que se evidencia colisão entre direitos fundamentais, fazendo-se uma ponderação dos bens envolvidos, com vistas a resolver o conflito e buscar a prevalência daquele direito que represente a proteção a um bem jurídico maior. Precedentes” (REspe nº 967904, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJE de 20.6.2012).
2. Não se há falar em ofensa ao princípio da isonomia quando a coisa julgada se deu em consonância com os direitos e garantias vigentes à época, não somente em relação à agravante, mas de forma linear a todos jurisdicionados na mesma situação.
3. Agravo regimental não provido.

**DJE de 11.12.2013.**

**Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 458-86/GO**

**Relatora originária: Ministra Laurita Vaz**

**Redator para o acórdão: Ministro Marco Aurélio**

**Ementa:** INELEGIBILIDADE – AFASTAMENTO – OPORTUNIDADE – ELEIÇÕES – ARTIGO 11, § 10, DA LEI Nº 9.504/1997 – ALCANCE. O disposto no artigo 11, § 10, da Lei nº 9.504/1997 tem como limite, visando a articulação, a data da eleição.

**DJE de 16.12.2013.**

**Noticiado no Informativo nº 31/2013.**

---

**Recurso Especial Eleitoral nº 297-53/PE**

**Relator originário: Ministro Marco Aurélio**

**Redator para o acórdão: Ministro Dias Toffoli**

**Ementa:** ELEIÇÕES 2012. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE COLIGAÇÃO. AUMENTO DO NÚMERO DE VEREADORES POR MEIO DE DECRETO LEGISLATIVO. ELEIÇÕES REALIZADAS. PERDA DE OBJETO. RECURSO PREJUDICADO.

1. Tendo concorrido somente os 22 candidatos, conforme decidido pelo juiz eleitoral e pelo TRE/PE, que consideraram inidôneo o aumento do número de vereadores por meio de decreto legislativo, e ultimadas as eleições, não cabe mais a discussão acerca do aumento do número de vagas para a Câmara Municipal para o pleito de 2012.

2. Recurso prejudicado, ante a perda superveniente de objeto.

**DJE de 19.12.2013.**

**Acórdãos publicados no DJE: 71**

---

## **DESTAQUE**

---

Espaço destinado ao inteiro teor de decisões que possam despertar maior interesse, já publicadas no DJE.)

**Resolução nº 23.394, de 12.12.2013**

**Processo Administrativo nº 810-15/DF**

**Relator: Ministro Henrique Neves da Silva**

Altera a Resolução nº 23.280, de 22 de junho de 2010.

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso de suas atribuições legais, resolve:

Art. 1º O artigo 1º da Res.-TSE nº 23.280, de 22 de junho de 2010, passa a vigorar com a seguinte redação e acréscimo:

Art. 1º Para os fins previstos no artigo 224 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, observado o prazo máximo prescrito, as eleições deverão ser marcadas sempre para o domingo de cada mês designado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar a maioria de votos prescrita no artigo 2º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nova eleição deverá ser marcada para o domingo designado pelo Tribunal Superior Eleitoral, observados os critérios previstos na mencionada Lei.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, por seu Presidente, designará, anualmente, o calendário das novas eleições para o exercício seguinte, de acordo com critérios nacionais.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 12 de dezembro de 2013.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – PRESIDENTE

MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA – RELATOR

## RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA: Senhor Presidente, a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul encaminhou ofício à Presidência desta Corte Superior assinalando que o art. 1º da Res.-TSE nº 23.280 determina que as eleições a serem renovadas deverão ser marcadas sempre no primeiro domingo de cada mês.

Todavia, a referida Corte de origem solicita autorização para que, especificamente em relação ao mês de março de 2014, possa o TRE/RS fixar eleições para o segundo domingo, dia 9.3.2014.

Assinala que “*o fundamento para tal solicitação repousa no ato de que os festejos de carnaval do ano vindouro recairão exatamente sobre o primeiro domingo de março, dificultando sobremaneira a garantia de que o pleito eleitoral transcorra em um ambiente de ordem e de segurança*” (fl. 2).

Ademais, aduz que, nos meses de janeiro e fevereiro de 2014, se mostra inconveniente a realização de novas eleições, em virtude do recesso forense compreendido entre 20 de dezembro a 6 de janeiro, assim, caso o escrutínio fosse marcado para janeiro, seria para o dia 5.1.2014 e, em fevereiro, o período eleitoral teria curso e alcançaria o feriado de Carnaval.

Assinala que há recursos eleitorais em curso naquela instância, contra sentenças que determinaram a cassação de candidatos majoritários eleitos, averiguando-se a possibilidade de designação de novos pleitos em determinadas localidades, em curto espaço de tempo.

Foi determinada a autuação do feito como processo administrativo (fl. 2), tendo a Diretoria-Geral deste Tribunal sugerido a oitiva da Assessoria Especial da Presidência (Asesp), o que foi por mim determinado à fl. 7.

A Assessoria Especial da Presidência opinou nos seguintes termos (fls. 10-11):

[...]

**2. Conforme determina a Resolução n. 23.280/2010, as eleições suplementares “deverão ser marcadas sempre para o primeiro domingo de cada mês”.**

*Essa regra foi estabelecida após pedido formulado, no Processo Administrativo n. 1219-93, pela Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) deste Tribunal Superior, com o objetivo de reduzir os custos operacionais e manter o equilíbrio da carga horária de seus servidores envolvidos no processo eleitoral.*

*É de se ressaltar que essa secretaria acompanha todas as eleições suplementares que ocorrem no País, realizando atividades prévias, como criação de banco de dados específico, disponibilização de softwares e configuração de rotinas de processamento, prestando ainda suporte no dia da votação.*

*Considerada a ratio da Resolução TSE n. 23.280/2010, entende esta Assessoria que, em tese, não haveria óbice à realização de eleições suplementares, excepcionalmente, no segundo domingo de março de 2014, desde que essa data fosse observada por todos os Tribunais Regionais Eleitorais.*

*A toda evidência, o período das comemorações de carnaval é impróprio para realização de eleições. Além do aumento do consumo de bebidas alcoólicas, é comum os eleitores se ausentarem de sua circunscrição eleitoral, o que poderá afetar a normalidade dos pleitos que se realizarem nessa ocasião.*

*É de se anotar entretanto que a realização de eleições suplementares pelo Tribunal Regional do Rio Grande do Sul em data diferenciada resultará na elevação de custos operacionais, se outros Regionais as realizarem na data prevista na Resolução n. 23.280/2010.*

*3. Ante o exposto, esta Assessoria opina:*

- a) pelo deferimento excepcional do pedido, desde que, em todos os Estados, as eleições suplementares marcadas para o mês de março de 2014 sejam realizadas no segundo domingo, dia 9;*
- b) caso se entenda pela impossibilidade de extensão da medida para os demais Tribunais Regionais Eleitorais, pelo indeferimento da solicitação ora formulada.*

*[...]*

Em despacho de fl. 13, determinei a oitiva da Diretoria-Geral deste Tribunal, que se mostrou favorável em relação à transferência da data para a realização de eleições suplementares, em março de 2014, registrando que tal providência “deverá se estender, também, aos demais estados da Federação, uma vez que o motivo para deslocamento das eleições ocorrerá em todo o território nacional, ou seja, as festas de carnaval” (fl. 14).

A Diretoria-Geral destaca também a “questão análoga decorrente da realização da Copa do Mundo de 2014, evento que acontecerá do dia 12 de junho a 13 de julho de 2014, período para o qual se sugere a adoção do entendimento” (fl. 14).

É o relatório.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO HENRIQUE NEVES DA SILVA (Relator): Senhor Presidente, inicialmente destaco que a autuação do Ofício encaminhado à Presidência deste Tribunal decorreu do despacho proferido pela Ministra Cármem Lúcia, em 21 de outubro do corrente ano, no qual Sua Excelência limitou-se a determinar a sua autuação e a livre distribuição.

Em princípio, considero que não compete a este Tribunal deferir pedido de autorização para a alteração de data das eleições de que trata o art. 224 do Código Eleitoral, que dispõe:

*Art. 224 Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.*

*§ 1º Se o Tribunal Regional na área de sua competência deixar de cumprir o disposto neste artigo, o Procurador Regional levará o fato ao conhecimento do Procurador Geral, que providenciará junto ao Tribunal Superior para que seja marcada imediatamente nova eleição.*

*§ 2º Ocorrendo qualquer dos casos previstos neste capítulo o Ministério Público promoverá, imediatamente a punição dos culpados.*

Assim, em princípio, a fixação da data das novas eleições nos municípios em que a nulidade alcançou a maioria dos votos compete ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

Entretanto, em atenção aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, especialmente em razão da necessidade de serem estabelecidos plantões da área de informática para suporte dos pleitos municipais, foi editada a Res.-TSE nº 23.280, da qual foi relator o eminente Ministro Hamilton Carvalhido e em cujo art. 1º restou estabelecido que:

*Art. 1º Para os fins previstos no artigo 224 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, observado o prazo máximo prescrito, as eleições deverão ser marcadas sempre para o primeiro domingo de cada mês.*

*Parágrafo único. Se nenhum candidato alcançar a maioria de votos prescrita no artigo 2º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nova eleição deverá ser marcada para o último domingo do respectivo mês, observados os critérios previstos na mencionada Lei.*

Assim, como definido pela Res.-TSE nº 23.280 que as novas eleições previstas no art. 224 do Código Eleitoral devem ser realizadas no primeiro domingo de cada mês, não verifico como, em princípio, possa ser requerida autorização para descumprimento da referida resolução, ainda que relevantes os motivos invocados.

Anoto, a propósito, que a hipótese não se confunde com aquela prevista na Res.-TSE nº 23.332, relatada pelo eminente Ministro Ricardo Lewandowski, a partir da qual se estabeleceu não ser possível a realização de novas eleições no semestre das eleições regulares, especialmente em razão das questões operacionais relacionadas à utilização das urnas eletrônicas, cuja utilização deve ser voltada de forma preferencial às eleições ordinárias, como decidido no PA nº 1444-16.2010.6.00.0000, relatado pelo eminente Ministro Marco Aurélio.

Assim, na dicção da Res.-TSE nº 23.332:

*Art. 1º Não haverá eleições suplementares nos mesmos dias das eleições ordinárias, observadas as disposições da Resolução 23.280/2010 e do PA 1444-16.2010.6.00.0000.*

*Art. 2º Compete ao Tribunal Superior Eleitoral, mediante provocação fundamentada dos Tribunais Regionais Eleitorais, autorizar a realização de eleição suplementar no semestre das eleições ordinárias.*

A hipótese, como dito acima, não se equipara à situação contemplada no art. 2º acima transcrito, por não se tratar na espécie de nova eleição que venha a ter curso no semestre das eleições ordinárias.

Ademais, como asseverado nos autos do PA nº 2242-74. 2010.6.00.0000, o qual gerou a Res.-TSE nº 23.280, na primeira redação sugerida pela Assessoria Jurídica, contemplava-se que a fixação das novas eleições para o primeiro domingo de cada mês deveria observar “*a conveniência de cada TRE*”. Entretanto, a Assessoria Especial da Presidência asseverou que:

*Após análise do texto, identificou-se a necessidade de nova redação do art. 1º. É que a ressalva à conveniência de cada TRE cria possibilidade que refoge ao intuito da unidade solicitante, qual seja, padronizar a realização das eleições no 1º domingo do mês.*

Apontou-se, portanto, na edição da referida resolução a necessidade de se observar uma data nacional única, para os efeitos propostos.

Assim, ainda que o motivo alegado no presente procedimento (Carnaval) tenha caráter nacional, não há como se admitir o pedido de alteração da data da nova eleição para um Tribunal Regional Eleitoral de apenas um estado da Federação.

Nesse aspecto, tanto a Assessoria Especial da Presidência como a Diretoria-Geral apontaram a necessidade da medida, se deferida, ser estendida a todo o território nacional.

Por essas razões, preliminarmente, não conheço do pedido de autorização formulado pela Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul.

Por outro lado, apesar de não conhecer formalmente do pedido de autorização formulado pelo TRE/RS, não há como deixar de reconhecer que aquela Corte, sempre imbuída dos melhores propósitos, chama a atenção para fato que efetivamente pode dificultar ou mesmo embaraçar a realização de novas eleições.

Nessa linha, não é possível desconhecer que a coincidência da data das eleições com o domingo de Carnaval, além das dificuldades operacionais inerentes ao período de comemoração festiva, pode ocorrer, inclusive, um maior índice de abstenção do eleitorado.

Assim, sendo relevante, especialmente no que tange à participação dos eleitores – cujo interesse deve prevalecer sobre qualquer questão operacional – reputo que a matéria em destaque realmente merece a atenção desta Corte.

Do mesmo modo, o Diretor-Geral, com sua atenção habitual, destaca que iguais dificuldades poderão ocorrer durante o período compreendido entre 12 de junho e 13 de julho, quando o Brasil sediará a Copa do Mundo de Futebol.

Ainda que os jogos de Futebol ocorram apenas em algumas cidades, é notório que o deslocamento do eleitorado e o transporte das urnas durante este período encontrará dificuldade maior do que a habitual.

Por outro lado, o exemplo resultante do Carnaval de 2014 revela que em determinadas situações, o interesse público e especialmente a participação do eleitorado podem recomendar que as novas eleições não sejam marcadas para o primeiro domingo de cada mês ou a realização de segundo turno ocorra no último domingo.

Além disso, a eventual postergação da eleição para o segundo domingo de determinado mês, implicará também a necessidade de postergação de eventual segundo turno, em razão do período temporal necessário que deve intercalar as votações.

Nesse aspecto, se de um lado é necessário que se estabeleça uma data única nacional para a realização de tais pleitos, em atenção aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, de outro não creio que a fixação de data absoluta seja interessante, uma vez que assim como o Carnaval, outras datas relevantes possuem data móvel e, a cada ano, a situação poderá se repetir.

Dessa maneira, como forma de regular não apenas a situação presente, mas prevenir iguais inconvenientes futuros, proponho que se promova a alteração do disposto no art. 1º da Res.-TSE nº 23.280/2010, acrescentando-se um segundo parágrafo e renumerando o atual parágrafo único, nos seguintes termos:

Art. 1º Para os fins previstos no artigo 224 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, observado o prazo máximo prescrito, as eleições deverão ser marcadas sempre para o domingo de cada mês designado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar a maioria de votos prescrita no artigo 2º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, nova eleição deverá ser marcada para o domingo designado pelo Tribunal Superior Eleitoral, observados os critérios previstos na mencionada Lei.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, por seu Presidente, designará anualmente, o calendário das novas eleições para o exercício seguinte, de acordo com critérios nacionais.

Diante do exposto, não conheço do pedido de autorização formulado pela Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, mas, dada a relevância da questão que chegou ao meu conhecimento, proponho que se proceda à reautuação do feito para que dele conste como interessado o Tribunal Superior Eleitoral e sugiro a alteração da Res.-TSE nº 23.280, na forma da minuta que submeto à análise do Colegiado.

DJE de 16.12.2013.

---

## TEMAS ELEITORAIS DO INFORMATIVO DO STF

---

(Retirado do Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 732, de 9 a 13 de dezembro de 2013)

**ADI 4650/DF**

**Relator: Min. Luiz Fux**

### **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 1**

O Plenário iniciou julgamento de ação direta de constitucionalidade proposta contra os artigos 23, §1º, I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), que tratam de doações a campanhas eleitorais por pessoas físicas e jurídicas. A ação questiona, ainda, a constitucionalidade dos artigos 31; 38, III; 39, caput e §5º, da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que regulam a forma e os limites em que serão efetivadas as doações aos partidos políticos. O Ministro Luiz Fux, relator, julgou procedente o pedido para declarar a constitucionalidade das normas impugnadas. Destacou haver três enfoques na presente ação: o primeiro, relativo à possibilidade de campanha política ser financiada por doação de pessoa jurídica; o segundo, quanto aos valores e aos limites de doações às campanhas; e o terceiro, referente ao debate sobre o financiamento com recursos do próprio candidato. Na sequência, mencionou dados colacionados em audiência pública realizada sobre o tema, nos quais demonstrado o aumento de gastos em campanhas eleitorais. Enfatizou, no ponto, a crescente influência do poder econômico sobre o processo político em decorrência do aumento dos gastos de candidatos de partidos políticos durante campanhas eleitorais. Registrhou que, em 2002, os candidatos gastaram 798 milhões de reais, ao passo que, em 2012, os valores superaram 4,5 bilhões de reais, com aumento de 471% de gastos. Explicitou que, no Brasil, o gasto seria da ordem de R\$ 10,93 per capita; na França, R\$ 0,45; no Reino Unido, R\$ 0,77; e na Alemanha, R\$ 2,21. Comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil estaria no topo do ranking dos países que mais gastariam em campanhas eleitorais. Destacou que 0,89% de toda a riqueza gerada no País seria destinada a financiar candidaturas de cargos representativos, a superar os Estados Unidos da América, que gastariam 0,38% do PIB.

### **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 2**

Em seguida, o relator refutou as preliminares de: a) ilegitimidade ativa ad causam do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; b) não conhecimento da ação por impossibilidade jurídica do pedido no sentido de que o STF instaurasse nova disciplina sobre o tema versado pelas normas atacadas, bem assim de que impusesse ao Poder Legislativo alteração de norma vigente; e c) inadequação da via eleita, ao argumento de que haveria, em um único processo, pedido de

ação direta de inconstitucionalidade cumulado com ação direta de inconstitucionalidade por omissão. No tocante a tais assertivas, destacou que as normas questionadas revelar-se-iam aptas a figurar como objeto de controle concentrado de constitucionalidade, porquanto consistiriam em preceitos primários, gerais e abstratos. Além disso, sublinhou que as impugnações veiculadas denotariam que o legislador teria se excedido no tratamento dispensado ao financiamento de campanha. Assim, o exame da alegada ofensa à Constituição decorreria de ato comissivo e não omissivo. Observou, também, que o STF seria a sede própria para o presente debate. Pontuou que reforma política deveria ser tratada nas instâncias políticas majoritárias, porém, isso não significaria deferência cega do juízo constitucional em relação às opções políticas feitas pelo legislador. Frisou que os atuais critérios adotados pelo legislador no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais não satisfariam as condições necessárias para o adequado funcionamento das instituições democráticas, porque não dinamizariam seus elementos nucleares, tais como o pluralismo político, a igualdade de chances e a isonomia formal entre os candidatos. Inferiu ser necessária cautela ao se outorgar competência para reforma do atual sistema àqueles diretamente interessados no resultado dessa alteração. Aduziu não pretender defender progressiva transferência de poderes decisórios das instituições legislativas para o Poder Judiciário, o que configuraria processo de juristocracia, incompatível com o regime democrático. Acentuou que, embora a Constituição não contivesse tratamento específico e exaustivo no que concerne ao financiamento de campanhas eleitorais, isso não significaria que teria, nessa matéria, outorgado um cheque em branco ao legislador, que o habilitasse a adotar critério que melhor aprouvesse.

#### **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 3**

No mérito, o Ministro Luiz Fux julgou inconstitucional o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais por pessoas naturais baseado na renda, porque dificilmente haveria concorrência equilibrada entre os participantes nesse processo político. Sinalizou ser fundamental que a legislação disciplinadora do processo eleitoral, da atividade dos partidos políticos ou de seu financiamento, do acesso aos meios de comunicação, do uso de propaganda, dentre outros, não negligenciasse a ideia de igualdade de chances, sob pena de a concorrência entre as agremiações se tornar algo ficcional com comprometimento do próprio processo democrático. De igual maneira concluiu pela inconstitucionalidade das normas no que tange ao uso de recursos próprios por parte dos candidatos. Avaliou que essa regra perpetuaria a desigualdade, ao conferir poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres.

#### **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 4**

Quanto à autorização de doações em campanhas eleitorais por pessoa jurídica, o relator entendeu que esse modelo não se mostraria adequado ao regime democrático em geral e à cidadania, em particular. Ressalvou que o exercício de cidadania, em sentido estrito, pressuporia três modalidades de atuação física: o *jus sufragius*, que seria o direito de votar; o *jus honorum*, que seria o direito de ser votado; e o direito de influir na formação da vontade política por meio de instrumentos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Destacou que essas modalidades seriam inerentes às pessoas naturais e, por isso, o desarrazoados de sua extensão às pessoas jurídicas. Sinalizou que, quanto pessoas jurídicas pudessem defender bandeiras políticas, humanísticas ou causas ambientais, não significaria sua indispensabilidade no campo político, a investir vultosas quantias em campanhas eleitorais. Perfilhou entendimento de que a participação de pessoas jurídicas apenas encareceria o processo eleitoral sem oferecer, como contrapartida, a melhora e o aperfeiçoamento do debate. Apontou que o aumento dos custos de campanhas não corresponderia ao aprimoramento do processo político, com a pretendida

veiculação de ideias e de projetos pelos candidatos. Lembrou que, ao contrário, nos termos do que debatido nas audiências públicas, os candidatos que tivessem despendido maiores recursos em suas campanhas possuiriam maior êxito nas eleições.

#### **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 5**

Ponderou que a exclusão das doações por pessoas jurídicas não teria efeito adverso sobre a arrecadação dos fundos por parte dos candidatos aos cargos políticos. Rememorou que todos os partidos políticos teriam acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita nos veículos de comunicação, a proporcionar aos candidatos e as suas legendas, meios suficientes para promoverem suas campanhas. Repisou que o princípio da liberdade de expressão, no aspecto político, teria como finalidade estimular a ampliação do debate público, a permitir que os indivíduos conhecessem diferentes plataformas e projetos políticos. Acentuou que a excessiva participação do poder econômico no processo político desequilibraria a competição eleitoral, a igualdade política entre candidatos, de modo a repercutir na formação do quadro representativo. Observou que, em um ambiente cujo êxito dependesse mais dos recursos despendidos em campanhas do que das plataformas políticas, seria de se presumir que considerável parcela da população ficasse desestimulada a disputar os pleitos eleitorais.

#### **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 6**

Com relação aos mecanismos de controle dos financiamentos de campanha, rechaçou a afirmação da Presidência da República no sentido de que a discussão acerca da doação por pessoa jurídica deveria se restringir aos instrumentos de fiscalização. Aduziu que, defender que a questão da doação por pessoa jurídica se restrinjam aos mecanismos de controle e transparéncia dos gastos seria insuficiente para amainar o cenário em que o poder político mostrar-se-ia atraído pelo poder econômico. Ressaltou que a possibilidade de que as empresas continuassem a investir elevadas quantias — não contabilizadas (caixa dois) — nas campanhas eleitorais não constituiria empecilho para que o STF declarasse a desfuncionalidade do atual modelo. Assinalou a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas, sob o enfoque da isonomia entre elas, haja vista que o art. 24 da Lei das Eleições não estende essa faculdade a toda espécie de pessoa jurídica. Enfatizou que o aludido preceito estabelece rol de entidades que não poderiam realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro a candidatos ou a partidos políticos, exemplo das associações de classe e sindicais, bem como entidades integrantes do terceiro setor. Realçou, como resultado desse impedimento, que as empresas privadas — cuja maioria se destina à atividade lucrativa — seriam as protagonistas em doações entre as pessoas jurídicas, em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos, a desgumar em ausência de equiparação entre elas. Entendeu, ademais, que a decisão deveria produzir seus efeitos ordinários, ex tunc, com salvaguarda apenas das situações concretas já consolidadas até o momento. Aduziu inexistir ofensa à segurança jurídica, porque a própria legislação eleitoral excepcionaria o princípio da anualidade (Lei das Eleições: "Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral ..."). Reputou que, por ser facultado ao legislador alterar regramento de doações para campanhas eleitorais no próprio ano da eleição, seria ilógico pugnar pela modulação de efeitos por ofensa à regra da anualidade.

## **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 7**

Feitas essas considerações, o Ministro Luiz Fux julgou procedente o pleito para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei 9.504/1997, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, com eficácia ex tunc, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e § 1º, da Lei 9.507/1994, também com eficácia ex tunc, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o momento. Declarar, ainda, a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei 9.096/1995, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões "ou pessoa jurídica", constante no art. 38, III, e "e jurídicas", inserta no art. 39, caput e § 5º, todos da Lei 9.096/1995, com eficácia ex tunc, salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento. Da mesma forma, votou pela declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei 9.504/1997, e do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/1995, com exceção da expressão "e jurídicas", devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 meses. Recomendou ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 meses, observados os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deverá ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deverá nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos; e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 meses, será outorgado ao TSE a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.

## **ADI e financiamento de campanha eleitoral – 8**

Em antecipação de voto, o Ministro Joaquim Barbosa, Presidente, acompanhou a manifestação do relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Aduziu que a questão proposta não se reduziria à indagação sobre eventual ofensa ao princípio republicano pela permissão conferida às pessoas jurídicas de fazerem doações financeiras a candidatos ou a partidos políticos em virtude de suposto enfraquecimento da necessária separação entre o espaço público e o privado. Destacou que também estaria em discussão saber se os critérios de limitação das doações por pessoas naturais ofenderia o princípio da igualdade por exacerbar as desigualdades políticas. Registrhou que a eleição popular seria a pedra de toque do funcionamento democrático e dos sistemas representativos contemporâneos. Acentuou que a formação do Estado moderno seria permeada por um processo de rompimento com a patrimonialização do poder e que o seu viés econômico não mais deveria condicionar o exercício do poder político. Consignou que, no âmbito eleitoral, a Constituição (art. 14, § 9º) estabelece como dever do Estado a proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, de modo a impedir que o resultado das eleições fosse norteado pela lógica do dinheiro e garantir que o valor político das ideias apresentadas pelo candidato não dependesse do valor econômico. Em consequência, assentou que a permissão dada às empresas de contribuírem para o financiamento de campanhas eleitorais de partidos políticos seria inconstitucional. Realçou que o financiamento de campanha poderia representar para as empresas uma maneira de acesso ao campo político, pelo conhecido "toma lá, dá cá".

## **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 9**

Na assentada de 12.12.2013, também em antecipação de voto, o Ministro Dias Toffoli perfilhou o entendimento adotado pelo relator. No entanto, sinalizou que se pronunciaria sobre a modulação dos efeitos em momento oportuno. Frisou que a análise do tema seria de alto relevo político e social, tendo em conta a importância da sistemática do financiamento eleitoral para o Estado Democrático de Direito e para a lisura e a normalidade do pleito, na construção de um processo eleitoral razoavelmente equânime entre os candidatos, com a livre escolha dos representantes políticos pelos cidadãos. Ressaltou que não se objetivaria, com o julgamento, substituir-se ao Poder Legislativo na opção política por determinados sistemas ou modelos de financiamento do processo eleitoral. Observou, além disso, que estariam envolvidas na questão as cláusulas pétreas referentes aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e da República (art. 1º, caput), da cidadania (art. 1º, II), da soberania popular (art. 1º, parágrafo único, e art. 14, caput), da isonomia (art. 5º, caput, e art. 14, caput) e da proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (art. 14, § 9º). Asseverou que o STF, no exercício da jurisdição constitucional, deveria atuar como garante das condições e da regularidade do processo democrático, restabelecendo o exercício da cidadania mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral, de modo a preservar o Estado Democrático de Direito, a soberania popular e a livre e igual disputa democrática, exercida, exclusivamente, por seus atores — eleitor, candidato e partido político —, com igualdade de chances. Reputou, no tocante ao exercício da soberania popular, que o cidadão, pessoa física, seria o único constitucionalmente legitimado a exercitá-la e que o momento do voto seria a ocasião em que haveria a perfeita consumação do princípio da igualdade, em que todos os cidadãos — ricos, pobres, de qualquer raça, orientação sexual, credo — seriam formal e materialmente iguais entre si. Consignou, por outro lado, inexistir comando ou princípio constitucional que justificasse a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não poderiam exercer a soberania pelo voto direto e secreto. Assim, admitir que as pessoas jurídicas pudessem financiar o processo eleitoral seria violar a soberania popular. Considerou que o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas implicaria evidente influência do poder econômico sobre as eleições, a qual estaria expressamente vedada no art. 14, § 9º, da CF. Admiti-lo significaria possibilitar a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito. Após fazer retrospecto histórico sobre a influência do poder econômico nas práticas eleitorais no Brasil, concluiu que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas representaria uma reminiscência dessas práticas oligárquicas e da participação hipertrofiada do poder privado na realidade eleitoral pátria, em direta afronta às cláusulas pétreas da Constituição.

## **ADI e financiamento de campanha eleitoral - 10**

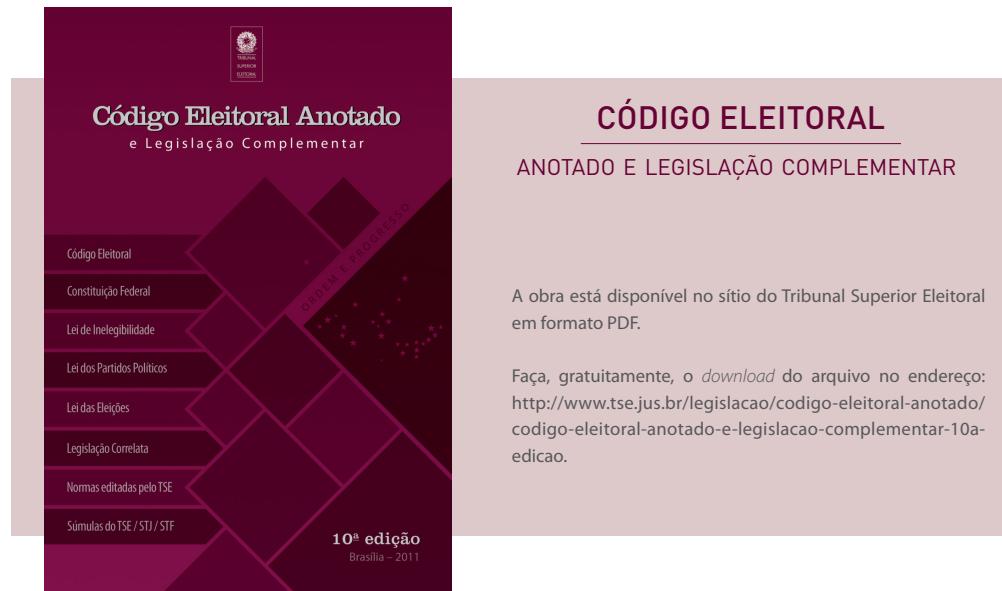
Em antecipação de voto, o Ministro Roberto Barroso acompanhou integralmente o relator. Destacou, de início, que a discussão não envolveria simples reflexão sobre financiamento de campanha política e participação de pessoas jurídicas nessa atividade. Afirmou que a questão posta em debate diria respeito ao momento vivido pela democracia brasileira e às relações entre a sociedade civil, a cidadania e a classe política. Mencionou que a temática perpassaria o princípio da separação dos Poderes, assim como o papel desempenhado por cada um deles nos últimos 25 anos de democracia no País. Aduziu que o Poder Legislativo estaria no centro da controvérsia relativa ao financiamento de campanhas, haja vista se tratar do fórum, por excelência, da tomada de decisões políticas. Observou que o grande problema do modelo político vivido atualmente seria a dissintonia entre a classe política e a sociedade civil, com o afastamento de ambas, decorrente da centralidade que o dinheiro adquirira no processo eleitoral pátrio. Assinalou o aspecto negativo de o interesse privado aparecer travestido de interesse

público. Registrhou, ainda, que o sistema eleitoral brasileiro possuiria viés antidemocrático e antirrepublicano em virtude da conjugação de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas. Realçou que o seu voto pela inconstitucionalidade das normas não significaria condenação genérica da participação de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral. Consistiria, ao revés, declaração específica no modelo em vigor nos dias atuais, por quanto ofensivo ao princípio democrático, na medida em que desigualaria as pessoas e os candidatos pelo poder aquisitivo ou pelo poder de financiamento. Salientou que a ideia subjacente à democracia seria a igualdade, ou seja, uma pessoa, um voto. Consignou não vislumbrar que o único modelo democrático de financiamento eleitoral fosse aquele que proibisse a participação de pessoas jurídicas. Contudo, no atual modelo brasileiro, considerou antirrepublicano, antidemocrático e, em certos casos, contrário à moralidade pública o financiamento privado de campanha. Asseverou que, embora a reforma política não pudesse ser feita pelo STF, este desempenharia duas grandes funções: a contramajoritária (ao assentar a inconstitucionalidade de lei aprovada por pessoas escolhidas pelas maioriais políticas) e a representativa (ao concretizar anseios da sociedade que estariam paralisados no processo político majoritário). Propôs, por conseguinte, um diálogo institucional com o Congresso Nacional no sentido do barateamento do custo das eleições, uma vez que não bastaria coibir esse tipo de financiamento. Citou a existência de propostas em trâmite na Casa Legislativa pela votação em lista (voto em lista fechada ou pré-ordenada) e o voto distrital majoritário. Após, o julgamento foi suspenso pelo pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki na sessão anterior.

---

## OUTRAS INFORMAÇÕES

---



A obra está disponível no sítio do Tribunal Superior Eleitoral em formato PDF.

Faça, gratuitamente, o *download* do arquivo no endereço:  
<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral-anotado/codigo-eleitoral-anotado-e-legislacao-complementar-10a-edicao>.

---

Ministro Marco Aurélio

Presidente

Claudia Dantas Ferreira da Silva

Secretária-Geral da Presidência

Sérgio Ricardo dos Santos

Paulo José Oliveira Pereira

Ediedla Frota Queiroz

Assessoria Especial da Presidência

[asesp@tse.jus.br](mailto:asesp@tse.jus.br)