

CENTRO DE APOIO OPERACIONAL
DAS PROMOTORIAS ELEITORAIS



BOLETIM INFORMATIVO - Nº 48 - ANO V - JULHO 2013

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL

Introdução

Improbidade administrativa é designação técnica para a corrupção administrativa. Qualquer ato praticado por administrador público contrário à moral e à lei, ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Entre os atos de improbidade estão o enriquecimento ilícito, o superfaturamento, a lesão aos cofres públicos, o «tráfico de influência» e o favorecimento, mediante a concessão de favores e privilégios ilícitos, e a revelação de fato ou circunstância de que o funcionário tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo.

A Lei nº 8.429/92 estabelece uma série de condutas caracterizadoras de improbidade administrativa em seus arts. 9º, 10 e 11. No entanto, não prevê qualquer referência aos atos de improbidade praticados durante o período eleitoral, o que acaba dificultando a responsabilização dos agentes públicos que, no intuito de obter vantagem nas eleições, utilizam-se da máquina administrativa em proveito próprio.

Visando coibir estes desmandos administrativos praticados durante os pleitos eleitorais, a Lei 9.504/97 estabeleceu em seu artigo 73 uma série de condutas que são vedadas aos agentes públicos durante a campanha eleitoral.

Atos de improbidade eleitoral

As condutas vedadas pela lei aos agentes públicos em campanhas eleitorais estão relacionadas basicamente no art. 73 da Lei 9.504/97:

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;

ÍNDICE

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ELEITORAL.....	01
NOTÍCIAS.....	05
JURISPRUDÊNCIA DO STF.....	09

EXPEDIENTE



Centro de Apoio Operacional das Promotorias Eleitorais

Av. Marechal Câmara, 370 - 6º andar
Centro - CEP 20020-080

Telefones:
2532-9655 | 2550-7050 | 2215-5495

E-mail: cao.eleitoral@mp.rj.gov.br

Coordenadora
Gabriela Serra

Secretária de Coordenação
Marluce Laranjeira Machado

Servidores
Amanda Pinto Carvalhal
Antero de Castro Leivas Filho
Marlon Ferreira Costa

• • •

Projeto gráfico
STIC - Equipe Web

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.

A prática desses atos acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os res-

ponsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR, podendo ser duplicada a cada reincidência. Além disso, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

Além de buscar preservar a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais, tais dispositivos possuem o propósito de coibir abusos do poder de administração, por parte dos agentes públicos, em período de campanhas eleitorais, em benefício de determinados candidatos ou partidos, ou em prejuízo de outros.

Portanto, convém ressaltar que as condutas vedadas a agentes públicos também configuram atos de improbidade administrativa. Nesse sentido, dispõe expressamente o parágrafo 7º do art. 73, da Lei 9.504/97:

§ 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.

O bem jurídico tutelado por essa modalidade especial de ato de improbidade administrativa é o *princípio democrático*, que exige para a sua concretização a igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais. Almeja-se com os atos de improbidade administrativa previstos na LE a proteção da moralidade administrativa, do patrimônio público ou dos princípios da Administração Pública, bem como a proteção do regime democrático.

Observe, no entanto, que ao determinar que as condutas previstas no *caput* do artigo 73 caracterizam um tipo específico de ato de improbidade, ou seja, aquele previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429/92, o legislador não levou em consideração a especificidade de cada conduta.

A Lei 8.429/92 classifica a improbidade administrativa em três categorias, que se diferenciam de acordo com resultado da conduta praticada pelo agente: a) a que importa enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º); b) a que causa lesão ao erário (art. 10); c) e a que atenta contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

As sanções são aplicadas de acordo com a modalidade de ato de improbidade administrativa praticado. Assim, será maior a intensidade nos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º); será média nos atos de improbidade que causam lesão ao erário (artigo 10); e será menor nos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11).

Essa graduação das sanções de acordo com a gravidade dos atos praticados **não foi contemplada pela Lei 9.504, o que gerou severas críticas pela doutrina, já que estabelece a mesma** carga sancionatória para todas as hipóteses.

Buscando corrigir essa falha legislativa, a os Tribunais têm procurado estabelecer critérios de proporcionalidade na aplicação das sanções. Nesse sentido, pronunciou-se o Tribunal Superior Eleitoral reiteradas vezes:

Acórdão de 14/06/2012 AgR-RO - Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 890235 - Goiânia/GO

Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES

Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 160, Data 21/08/2012, Página 38

Ementa:

Representação. Conduta vedada. Inauguração de obra pública.

1. Este Tribunal Superior já firmou entendimento no sentido de que, quanto às condutas vedadas do art. 73 da Lei nº 9.504/97, a sanção de cassação somente deve ser imposta em casos mais graves, cabendo ser aplicado o princípio da proporcionalidade da sanção em relação à conduta.

2. Com base nos princípios da simetria e da razoabilidade, também deve ser levado em considera-

ção o princípio da proporcionalidade na imposição da sanção pela prática da infração ao art. 77 da Lei das Eleições.

3. Afigura-se desproporcional a imposição de sanção de cassação a candidato à reeleição ao cargo de deputado estadual que comparece em uma única inauguração, em determinado município, na qual não houve a presença de quantidade significativa de eleitores e onde a participação do candidato também não foi expressiva.

Agravo regimental não provido.

Decisão:

O Tribunal, por maioria, desproveu o agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Vencido o Ministro Marco Aurélio.

Seguindo o mesmo posicionamento, José Jairo Gomes afirma que “a proporcionalidade opera na fixação da sanção, seja no aspecto qualitativo, seja no aspecto quantitativo. Conseqüentemente, em certos casos, em vez de cassar o registro ou o diploma, bem se pode optar pela multa. E mesmo na dosagem desta deve haver moderação. Afinal, a *justiça é princípio supremo de qualquer ordenamento jurídico, e no Brasil constitui objetivo fundamental inscrito no art. 3º, I, da Lei Maior*”¹.

Ressalte-se que, do ponto de vista eleitoral, o ato do agente público é ilícito quando sua ação intervier no processo político-eleitoral, beneficiando partido, coligação ou candidato, de maneira a influenciar a consciência eleitoral do cidadão e, conseqüentemente, interferir no equilíbrio do pleito. No entanto, os atos que, mesmo não afetando a igualdade de oportunidades entre os candidatos, desviam da sua finalidade pública podem ser considerados atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92, implicando punição aos agentes que os tenham praticado, bem como ao eventual candidato beneficiário da ação.

1 GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 527.

Notícias

(clique nas chamadas para acessar as notícias)

1. Eleitoral no STF

- * [Presidente do STF fala sobre reforma política e combate à corrupção](#)
- * [Liminar suspende andamento de processos no TRE-ES contra deputada](#)
- * [Questionada lei sobre divulgação de doadores de campanha após eleições](#)
- * [Liminar remete ao STF investigação contra deputado federal](#)
- * [Legislativo do Piauí contesta normas sobre número de deputados](#)

2. Superior Tribunal de Justiça

- * [STJ mantém condenação por improbidade de prefeito que pintou cidade de amarelo](#)

3. Temas em Destaque no TSE

- * [Diretório Nacional do Solidariiedade pede registro de estatuto no TSE](#)
- * [TSE acompanha debates sobre reformas política e eleitoral no Congresso Nacional](#)
- * [Rejeição de contas impede registro de candidato mais votado em município mineiro](#)
- * [Suspensão julgamento de processos que pedem multa ao PMDB, prefeito e vice-governador do RJ](#)
- * [TSE encerra semestre com 99% dos processos das Eleições 2012 julgados](#)
- * [Candidatos a cargos nas Eleições 2014 devem ser escolhidos em convenções partidárias](#)
- * [Eleições 2014: de 8 a 12 de julho candidatos e Justiça Eleitoral devem cumprir exigências](#)
- * [Filiação, contas, propaganda das legendas e Fundo Partidário podem ser consultados no Portal do TSE](#)

4. Propaganda Política

- * [PRE-RJ: propaganda antecipada para 2014 rende multa para Anthony Garotinho](#)
- * [PRE-RJ: Pezão é impedido de participar em programas da rádio 93FM](#)
- * [PGE quer multa contra Aécio Neves por propaganda antecipada durante Programa do Ratinho](#)
- * [TRESC: Pleno mantém multa de prefeito e vice de Dionísio Cerqueira](#)
- * [TRESC multa prefeito e vice de Orleans por propaganda irregular](#)
- * [TRESC mantém sentença a candidatos a prefeito e vice em Sombrio](#)
- * [Ex-prefeito de Camaçari \(BA\), Luiz Caetano, deve pagar multa de R\\$5 mil por propaganda antecipada](#)
- * [TRESC: Corte mantém multa a vice-prefeito de Brusque](#)

- * PRE-BA representa contra deputado Alan Sanches por propaganda antecipada
- * TRE-DF derruba liminar concedida ao PT para suspender propaganda do PSDB
- * PRE-SP representa PMDB, PSDB, PSB, PT e PDT por desvirtuamento da propaganda partidária
- * TRE-ES multa ex-deputado em 15 mil por propaganda antecipada
- * PRE-BA: deputado federal Roberto Britto responde por propaganda eleitoral antecipada
- * PRE-BA: deputado Roberto Carlos deve retirar propaganda eleitoral antecipada

5. Criminal Eleitoral

- * Candidato de Araranguá (SC) é condenado por forjar documento
- * Pleno do TRE-ES decide acatar denúncia contra deputada Solange Lube
- * Santa Catarina: Eleitor é condenado a pagar R\$ 40 mil por causar desordem no pleito
- * TRE-SC: Pleno condena ex-prefeito de Rio Rufino e absolve atual gestor municipal
- * TRE-SC: Candidato a prefeito de Ponte Serrada é condenado por compra de votos

6. Institucional: MP nas Eleições

- * PRE-SP: Vereadores perdem o diploma por condenações criminais após as eleições
- * PRE-SP: Vereador de Itapuí (SP) tem contas rejeitadas após as eleições e perde o cargo
- * PRE-TO obtém inelegibilidade do ex-governador do Tocantins Carlos Gaguim
- * PGR opina pela inconstitucionalidade parcial da Lei das Eleições
- * PRE-TO: Ministério Público Eleitoral se manifesta pelo provimento do RCED contra prefeito de Almas
- * PRE-TO é favorável a ação que requer a cassação e inelegibilidade do prefeito e vice de Mateiros
- * MPE obtém cassação do mandato do prefeito e do vice-prefeito de Planaltina (GO)
- * PRE-AL se manifesta favorável à cassação de diploma de prefeito e vice de Delmiro Gouveia
- * PRE-SP processa oito partidos por não cumprirem cota de participação feminina na propaganda partidária

7. Infidelidade Partidária

- * PRE-BA aciona dois vereadores de Sapeaçu por desfiliação sem justa causa
- * Pleno do TRE-PB autoriza desfiliação partidária de vereador Bira
- * PRE-BA expede recomendação aos promotores eleitorais sobre desfiliação partidária

8. Tribunais Regionais Eleitorais

- * TRE-SP: multa prefeito de Mirante do Paranapanema

- * TRE-MG mantém cassação do prefeito de Montezuma
- * Prefeitos de Macarani e Terra Nova são cassados por decisão do TRE-BA
- * Tribunal mantém cassação de mais dois prefeitos em Minas
- * TRE-PB afasta prefeito e determina novas eleições em Soledade
- * Prefeito e vice de Palmitos (SC) são condenados a pagar R\$ 10.641,00
- * TRE-SC: Pleno cassa diploma de suplente de vereador de Palhoça
- * TRE-MT: Mantida multa aplicada a ex-prefeito de Campo Verde
- * TRE-MG confirma cassação do prefeito eleito de Machacalis
- * Juiz cassa e torna inelegíveis prefeito e vice de Monte Castelo (SC)
- * TRE-GO cassa diploma e determina afastamento de vereador
- * TRE-SE mantém cassação de prefeito e vice-prefeito de Brejo Grande
- * Justiça cassa diploma de vereadora de Lauro Müller (SC)
- * TRE-RS confirma condenação de prefeito e vice-prefeito de Tupandi
- * TRE-MG cassa o prefeito de São Bento Abade
- * TRE-MG: Corte desaprova contas do PT
- * TRE-PI desaprova contas das Eleições de 2012 do PDT e do PSC e suspende cotas do fundo partidário por seis meses
- * TRE-DF nega pedido de emissão de título eleitoral a condenado por receptação
- * TRE-PR determina a cassação do Prefeito de Turvo
- * TRE-SC mantém multas aplicadas a prefeito e a vice de Orleans
- * Pleno do TRE-DF mantém multa de 230 mil por doação acima do limite
- * Justiça Eleitoral cassa mandato de vereador em Campo Grande (MS)
- * TRE-SP mantém cassação do prefeito de Birigui
- * TRE-SP: Vereador de São José dos Campos (SP) tem diploma cassado
- * TRE-ES mantém o registro de candidatura de Fiorot em Pedro Canário
- * TRE-MT: Mantido acórdão que condenou PT à perda do Fundo Partidário e devolução de R\$ 17 mil
- * TRE-SC mantém multa de R\$ 430.533,45 por doação acima do limite
- * Juiz eleitoral determina cassação de prefeito e vice de Paial (SC)

9. Notícias do Congresso Nacional

- * Câmara: Deputados listam alternativas para acelerar discussão da reforma política
- * Senado aprova exigência de ficha limpa para todos os servidores públicos

- * Senado: Jorge Viana apresenta projeto que veda financiamento de campanha por empresas
- * Reforma política: líderes da Câmara se reúnem com Temer e descartam plebiscito em 2013
- * Deputados descartam reforma política válida para 2014
- * Senador terá um suplente e não poderá escolher parentes para o cargo
- * Senado: Mozarildo Cavalcanti defende criação de quadro próprio de magistrados para a Justiça Eleitoral
- * Lei da Ficha Limpa pode orientar contratações de comissionados no Senado
- * Senado: CCJ aprova regras para impugnação de pesquisas eleitorais
- * Câmara: Propostas da reforma política somente terão validade a partir de 2016
- * Câmara: PEC autoriza vereador a acumular cargo de deputado ou senador como suplente
- * Câmara: PEC reduz intervalo entre eleição e posse de prefeitos e vereadores
- * Câmara: Minirreforma eleitoral pode ser votada em agosto, mas ainda não há consenso

10. CNJ

- * Cadastro de Improbidade passa a incluir decisões que acarretam inelegibilidade

11. OAB

- * Financiamento de campanhas: OAB requer a STF que julgue ADI em agosto
- * Plebiscito não pode mudar Constituição, defende OAB
- * Artigo: Financiamento democrático de campanhas
- * Projeto Eleições Limpas criminaliza caixa dois em campanhas eleitorais
- * Eleições Limpas: OAB lança cartilha para assinaturas a projeto de lei

JURISPRUDÊNCIA DO STF

INFORMATIVO 710
de 10 a 14 de junho de 2013

PLENÁRIO

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 3

O Plenário retomou julgamento de mandado de segurança preventivo em que senador alega ofensa ao devido processo legislativo na tramitação do Projeto de Lei - PL 4.470/2012 (Câmara dos Deputados), convertido no Senado no Projeto de Lei da Câmara - PLC 14/2013, que estabelece novas regras para a distribuição de recursos do fundo partidário e de horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, nas hipóteses de migração partidária – v. Informativo 709. O Min. Gilmar Mendes, relator, concedeu, em parte, a segurança para declarar a inconstitucionalidade da deliberação legislativa sobre o PLC 14/2013, nos termos atuais, isto é, se aprovado para reger esta legislatura e, portanto, as eleições que ocorrerão em 2014. De início, assentou a possibilidade de mandado de segurança ser impetrado para suspender a tramitação não apenas de proposta de emenda à Constituição, mas, também, de projeto de lei alegadamente violador de cláusula pétrea. Assinalou ser perceptível a inconstitucionalidade do PLC 14/2013 ao se verificar o seu conteúdo e a circunstância a envolver a sua deliberação, a revelar ser ofensivo a direitos fundamentais como a isonomia, a igualdade de chances, a proporcionalidade, a segurança jurídica e a liberdade de criação de legendas, cláusulas pétreas da Constituição. Rememorou que o projeto de lei em exame pretenderia impor interpretação constitucional diametralmente oposta à exarada pelo STF no julgamento da ADI 4430/DF (acórdão pendente de publicação, v. Informativo 672), por se tratar de coisa julgada dotada de eficácia erga omnes. Asseverou que a sua não observância afrontaria a segurança jurídica em sua expressão concernente à proteção da confiança legítima, uma vez que todo o sistema político confiaria que, nas próximas eleições gerais, a regra seria aquela fixada naquele julgado. Observou que, caso aprovado, o mencionado projeto transgrediria o princípio da igualdade de chances e, por consequência, o direito das minorias políticas de livremente mobilizarem-se para a criação de novas legendas. Aduziu que, no processo democrático eleitoral, as regras deveriam ser previsíveis e justas, sob pena de minarem as condições de legitimidade do regime democrático.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 4

Destacou que a segurança jurídica e a isonomia exigiriam que nova conformação jurisprudencial ou legislativa da matéria somente poderia ser debatida e produzir efeitos a partir, pelo menos, da próxima legislatura. Apontou que os direitos políticos, neles contidos a livre criação de partidos em situação isonômica à dos demais, o pluripartidarismo e o direito à participação política, também seriam cláusulas pétreas da Constituição. Enfatizou não se tratar de “judicialização da política”, quando as questões políticas estiverem configuradas como verdadeiras questões de direitos. O Min. Dias Toffoli acompanhou o relator para conceder, em parte, a segurança. De início, ressaltou o direito líquido e certo subjetivo do impetrante, a não apreciar texto aprovado pela Câmara se entender atentar contra cláusulas pétreas. Sublinhou o caráter casuístico do projeto, porquanto grupos majoritários no Parlamento pretenderiam atingir a essência da disputa democrática por meio de importantes instrumentos do debate político e eleitoral, que seriam acesso a rádio e televisão gratuitamente, seja pelo programa partidário ou fundo partidário, disciplinados pela Lei 9.096/95, seja pelas normas para eleição contidas na Lei 9.504/97. Registrou que, a admitir-se o pretendido pelo projeto, as maiorias políticas estariam a sufocar as minorias, o que afrontaria a jurisprudência do STF no que diz respeito à cláusula de barreira e à decisão da ADI 4430/DF.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 5

O Min. Teori Zavascki, em divergência, denegou a segurança. Reputou evidente que o direito líquido e certo afirmado na impetração, de o parlamentar não ser obrigado a participar do processo legislativo em comento, não traduziria a verdadeira questão debatida, pois ele teria o direito de, espontaneamente, abster-se de votar. Buscar-se-ia, a pretexto de tutelar direito individual, provimento no sentido de inibir a própria tramitação do projeto de lei. Considerou que as eventuais inconstitucionalidades do texto impugnado poderiam ser resolvidas se e quando o projeto se transformasse em lei. Ademais, a discussão sobre a legitimidade do controle constitucional preventivo de proposta legislativa teria consequências transcendentais, com reflexos para além do caso em pauta, pois tocaria o cerne da autonomia dos poderes. Reputou que o sistema constitucional pátrio não autorizaria o controle de constitucionalidade prévio de

JURISPRUDÊNCIA DO STF

atos normativos, e que a jurisprudência da Corte estaria consolidada no sentido de deverem ser, em regra, rechaçadas as demandas judiciais com essa finalidade. Delimitou haver duas exceções a essa regra: a) proposta de emenda à Constituição manifestamente ofensiva a cláusula pétrea; e b) projeto de lei ou de emenda em cuja tramitação se verificasse manifesta ofensa a cláusula constitucional que disciplinasse o correspondente processo legislativo. Aduziu que, em ambas as hipóteses, a justificativa para excepcionar a regra estaria claramente definida na jurisprudência do STF. O vício de inconstitucionalidade estaria diretamente relacionado aos aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa. Nessas hipóteses, a impetração de segurança seria admissível porque buscaria corrigir vício efetivamente concretizado, antes e independentemente da final aprovação da norma.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 6

Assinalou que o caso em exame não se enquadraria em qualquer dessas duas excepcionais situações, pois sustentado apenas que o projeto de lei teria conteúdo incompatível com os artigos 1º, V; e 17, caput, ambos da CF. Ressaltou que a mais notória consequência de eventual concessão da ordem seria a universalização do controle preventivo de constitucionalidade, em descompasso com a Constituição e com a jurisprudência já consolidada. Destacou a existência de modelo de exclusivo de controle de normas (sucessivo repressivo), exercido pelos órgãos e instituições arrolados no art. 103 da CF, mediante ação própria. Admitir-se-ia, se prevalecente entendimento diverso, controle jurisdicional por ação da constitucionalidade material de projeto de norma, a ser exercido exclusivamente por parlamentar. Esse modelo de controle prévio não teria similar no direito comparado e ultrapassaria os limites constitucionais da intervenção do Judiciário no processo de formação das leis. Asseverou que as discussões políticas, nesse âmbito, pertenceriam ao Legislativo e não ao Judiciário, cujas decisões somente seriam consideradas políticas quando tivessem por substrato interpretação e aplicação de leis de conteúdo político. Sublinhou o distanciamento que as Cortes constitucionais deveriam ter dos processos políticos, inclusive pela sua inaptidão para resolver, por via de ação, os conflitos carregados de paixões dessa natureza. Salientou não fazer sentido, ademais, atribuir a parlamentar, a quem a Constituição não habilitaria para provocar o controle abstrato de constitucionalidade normativa, prerrogativa muito mais abrangente e eficiente de provocar esse controle sobre os próprios projetos legislativos. Além disso, subtrair-se-ia dos outros Poderes a prerrogativa de exercerem o controle constitucional preventivo de leis.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 7

A Min. Rosa Weber acompanhou a divergência. Frisou a jurisprudência da Corte, no sentido de ser inviável a fiscalização preventiva em abstrato, pelo STF, de meras proposições normativas em formação. Examinou que esse tipo de controle seria mais marcadamente político, cujo local mais adequado seria o Parlamento. Sublinhou, entretanto, que a apreciação formal de projeto de lei, entendido como o resguardo da regularidade jurídico-constitucional do processo legislativo, pelo Judiciário, seria admissível de acordo com precedentes do Supremo. Assim, não seria cabível mandado de segurança impetrado para impedir a tramitação de projeto de lei, simplesmente com base em alegação de que seu conteúdo entraria em choque com algum princípio constitucional. Possível violação à Constituição só ocorreria depois de o projeto se transformar em lei, ou de a proposta de emenda ser aprovada. Reputou que, por se tratar de mandado de segurança, e não de controle concentrado de constitucionalidade, aplicar-se-ia o princípio da demanda, e o pedido seria o arquivamento do projeto ou a suspensão de seu trâmite. A via eleita não seria adequada, porém, para impedir o debate legislativo, mormente porque não suscitado vício formal ou afronta a cláusula pétrea.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013.(MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 8

A seu turno, o Min. Luiz Fux também denegou a ordem. Destacou o dever de cautela redobrado no exercício da jurisdição constitucional. Nesse sentido, os tribunais não poderiam asfixiar a autonomia pública dos cidadãos, ao substituir as escolhas políticas de seus representantes por preferências pessoais de magistrados. Dever-se-ia, portanto, rechaçar leitura maximalista das cláusulas constitucionais, a amesquinhar o papel da política ordinária na vida social. Assinalou, ainda, a posição central que a Constituição ocuparia no sistema jurídico, pois definidora dos cânones estruturantes do Estado de Direito. A respeito da jurisprudência da Corte, no que tange às violações do direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo a veicular preposição tendente a abolir

JURISPRUDÊNCIA DO STF

cláusulas pétreas, analisou inexistir precedente específico. Asseverou que o art. 60, § 4º, da CF seria categórico ao não admitir propostas de emenda tendentes a abolir esses direitos. Não haveria alusão a projetos de lei ou outras espécies normativas. Ademais, se o constituinte pretendesse emprestar o mesmo regime jurídico às propostas de emendas e aos projetos de lei, não teria apartado o regramento dessas espécies normativas primárias no texto constitucional. Haveria, desse modo, disciplina normativa específica para cada uma delas. Reconheceu, além disso, que, ao se admitir o controle prévio de projeto de lei, subverter-se-ia a sistemática atual do controle de constitucionalidade, cuja repressão ocorreria a posteriori. Somente se autorizaria o juízo preventivo de inconstitucionalidade excepcionalmente. Exemplificou que, caso se considerasse que o PLC 14/2013 deveria ser arquivado, a médio e longo prazo haveria uma série de demandas da mesma espécie perante a Corte. Nesse sentido, o STF atuaria como uma espécie de terceiro participante das rodadas parlamentares, e exerceria papel típico do Legislativo. O controle repressivo de constitucionalidade cederia espaço, então, ao controle preventivo. Além disso, a não suspensão do trâmite desse projeto significaria não extinguir o debate político. Se por um lado seria admissível atuação do Supremo para assegurar os direitos individuais indispensáveis para a participação popular no procedimento democrático de tomada de decisões, por outro não caberia antecipar o desfecho de um debate parlamentar. Impenderia vedar a “supremocracia”. Discorreu que a Corte deveria atuar como catalisador deliberativo, ao promover a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática em produzir boas decisões. Sob esse aspecto, dever-se-ia propiciar ao governo, em conjunto com a sociedade, a oportunidade de debater e resolver questões constitucionais por meio de canais democráticos.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 9

O Min. Ricardo Lewandowski também denegou a ordem. Afirmou que discussão de projeto de lei concernente à migração partidária, durante certa legislatura, bem como à transferência de recurso do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral não colidiria com as cláusulas pétreas, razão pela qual não poderia ser objeto de controle prévio de constitucionalidade. Salientou, ainda, que a via eleita não seria adequada, porque inexistente direito líquido e certo. Reputou que simples projeto de lei, ainda que aprovado, sancionado e publicado, não ameaçaria a higidez da Constituição. Eventual interferência do Judiciário nesse processo seria abusiva e inconstitucional. Consignou que somente após a regular tramitação do projeto estaria o STF autorizado a examinar sua compatibilidade com a Constituição, mediante o instrumento adequado. Assim, negar ao Congresso o direito de estabelecer sua própria pauta seria negar a democracia, bem assim colidiria com a cláusula pétrea da separação de Poderes.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 10

O Min. Marco Aurélio, preliminarmente, não conheceu do mandado de segurança. Destacou que a impetração decorreria de suposto vício quanto ao conteúdo do projeto de lei, à luz do que decidido na ADI 4430/DF, sem que fosse apontado erro procedimental. Evidenciou que o objetivo seria controle prévio de constitucionalidade, por suposta ofensa a princípios constitucionais. Consignou que isso seria inadmissível, consoante jurisprudência da Corte. Rememorou que, na vigente ordem constitucional, apenas seria cabível obstar o trâmite de emenda constitucional tendente a atingir cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º). Tratar-se-ia de situação taxativa em que a Constituição permitiria o controle de constitucionalidade antecipado. Nessa situação, considerados os riscos de alteração da Constituição, seria necessário que o controle sobre essa atividade legislativa fosse reforçado, tendo em vista os aspectos fundantes da ordem constitucional e a defesa da identidade do pacto originário. Anotou que, no que se refere a processos legislativos ordinários, os projetos de lei apenas seriam impugnáveis, na via eleita, quando e se verificada inobservância a dispositivos reguladores do processo legislativo. Asseverou que, no caso, se admitida a plena discussão sobre a constitucionalidade do projeto de lei, estaria comprometido não só o modelo de controle repressivo amplo em vigor, mas a própria separação de Poderes. Nesse sentido, sublinhou que a admissão de mandado de segurança em hipóteses semelhantes permitiria a inclusão do STF no processo legislativo ordinário, e a Corte se tornaria partícipe dessa deliberação, com poder de veto prévio. Reputou que a impetração teria por objetivo impedir o debate parlamentar legítimo e que caberia ao Supremo, eventualmente, enfrentar a matéria na via judicial repressiva adequada.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

JURISPRUDÊNCIA DO STF**MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos - 11**

No mérito, indeferiu a ordem. Afastou a tese de que o legislador estaria vinculado aos efeitos da decisão proferida na ADI 4430/DF, o que viabilizaria a tramitação do projeto de lei questionado, embora pudesse ter, em tese, conteúdo “desafiador” de interpretação anterior do STF. Assinalou que a celeridade na tramitação do texto não afrontaria o devido processo legislativo. Apontou que a “superinterpretação” do texto constitucional, forma de interpretação ilegítima ou de ativismo judicial distorcido, teria como exemplo as interferências na tramitação de matéria legislativa. Arrematou que os atores do devido processo legislativo não seriam os juizes, mas os representantes do povo. Em seguida, deliberou-se suspender o julgamento.

MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033)

**INFORMATIVO 711
de 17 a 21 de junho de 2013****PLENÁRIO****Propaganda partidária e legitimidade do Ministério Público para representação - 1**

O Ministério Público tem legitimidade para representar contra propagandas partidárias irregulares. Com base nesse entendimento, o Plenário, por maioria, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade proposta contra a expressão “que somente poderá ser oferecida por partido político”, constante do art. 45, § 3º, da Lei 9.096/95, com a redação conferida pela Lei 12.034/2009 (“A representação, que somente poderá ser oferecida por partido político, será julgada pelo Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de programa em bloco ou inserções nacionais e pelos Tribunais Regionais Eleitorais quando se tratar de programas em bloco ou inserções transmitidos nos Estados correspondentes”) para dar interpretação conforme a Constituição de modo a garantir a atuação do Ministério Público. Esclareceu-se que a representação de que trata este artigo versaria apenas sobre a propaganda partidária irregular. Explicitou-se que a propaganda, no Direito Eleitoral, se dividiria em: a) intrapartidária ou pré-eleitoral, que visaria à promoção do pretense candidato perante os demais filiados à agremiação partidária; b) eleitoral stricto sensu, que teria por fito a captação de votos perante o eleitorado; c) institucional, que possuiria conteúdo educativo, informativo ou de orientação social, promovida pelos órgãos públicos, nos termos do art. 37, § 1º, da CF; e d) partidária. Aduziu-se que a propaganda partidária, alvo da discussão travada nesta ADI, seria aquela organizada pelos partidos políticos, no afã de difundir suas ideias e propostas, o que serviria para cooptar filiados para as agremiações, bem como para enraizar suas plataformas e opiniões na consciência da comunidade. Derivaria do chamado direito de antena, assegurado aos partidos políticos pelo art. 17, § 3º, da Constituição.

ADI 4617/DF, rel. Min. Luiz Fux, 19.6.2013. (ADI-4617)

Propaganda partidária e legitimidade do Ministério Público para representação - 2

Ressaltou-se que o art. 45, § 1º, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos vedaria, na propaganda partidária, a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa e a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos. Além disso, impediria a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos, e a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que pudessem distorcer ou falsear os fatos ou a sua comunicação. Apontou-se que essas proibições resguardariam princípios caros ao Direito Eleitoral, como a igualdade de chances entre os partidos políticos, a moralidade eleitoral, a defesa das minorias e, em última análise, a democracia. Consignou-se que a Constituição atribuiria ao parquet a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis, por isso mesmo não lhe poderia tolher a legitimidade para representar contra propagandas partidárias irregulares. Sublinhou-se que a expressão impugnada, ao dispor que a representação “somente poderá ser oferecida por partido político”, vulneraria de forma substancial o papel constitucional do Ministério Público na defesa das instituições democráticas. Vencido o Min. Teori Zavascki, que também julgava parcialmente procedente o pedido, mas reputava que o vício da inconstitucionalidade se resolveria com redução de texto, ou seja, com a exclusão da palavra “somente”.

ADI 4617/DF, rel. Min. Luiz Fux, 19.6.2013. (ADI-4617)

JURISPRUDÊNCIA DO STF

MS: projeto de lei e criação de novos partidos - 12

Em conclusão, o Plenário, por maioria, denegou mandado de segurança preventivo em que senador alegava ofensa ao devido processo legislativo na tramitação do Projeto de Lei - PL 4.470/2012 (Câmara dos Deputados), convertido, no Senado, no Projeto de Lei da Câmara - PLC 14/2013, que estabelece novas regras para a distribuição de recursos do fundo partidário e de horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, nas hipóteses de migração partidária – v. Informativos 709 e 710. Preliminarmente, por votação majoritária, conheceu-se do writ, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia. Estes consideravam que o objetivo da impetração seria controle prévio de constitucionalidade de lei, por suposta ofensa a princípios constitucionais, o que seria inadmissível, consoante jurisprudência da Corte. No que se refere a processo legislativo ordinário, acresciam que os projetos de lei apenas seriam impugnáveis, na via eleita, quando e se verificada inobservância a dispositivos reguladores desse procedimento. Ademais, essa forma de controle também seria admissível na hipótese de emenda constitucional atentatória a cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º). No ponto, a Min. Cármen Lúcia destacava que, se houvesse projeto de lei a contrariar essas cláusulas, o controle judicial em mandado de segurança também seria cabível, embora não fosse o caso.

[MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20.6.2013. \(MS-32033\)](#)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos - 13

No mérito, prevaleceu o voto do Min. Teori Zavascki. Considerou que as eventuais inconstitucionalidades do texto impugnado poderiam ser resolvidas se e quando o projeto se transformasse em lei. Ademais, a discussão sobre a legitimidade do controle constitucional preventivo de proposta legislativa teria consequências transcendentais, com reflexos para além do caso em pauta, pois tocaria o cerne da autonomia dos Poderes. Reputou que o sistema constitucional pátrio não autorizaria o controle de constitucionalidade prévio de atos normativos, e que a jurisprudência da Corte estaria consolidada no sentido de, em regra, deverem ser rechaçadas as demandas judiciais com essa finalidade. Delimitou haver duas exceções a essa regra: a) proposta de emenda à Constituição manifestamente ofensiva a cláusula pétrea; e b) projeto de lei ou de emenda em cuja tramitação se verificasse manifesta afronta a cláusula constitucional que disciplinasse o correspondente processo legislativo. Aduziu que, em ambas as hipóteses, a justificativa para excepcionar a regra estaria claramente definida na jurisprudência do STF. O vício de inconstitucionalidade estaria diretamente relacionado aos aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa. Nessas circunstâncias, a impetração de segurança seria admissível porque buscaria corrigir vício efetivamente concretizado, antes e independentemente da final aprovação da norma.

[MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20.6.2013. \(MS-32033\)](#)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos - 14

Assinalou que o caso em exame não se enquadraria em qualquer dessas duas excepcionais situações, pois sustentado apenas que o projeto de lei teria conteúdo incompatível com os artigos 1º, V; e 17, caput, ambos da CF. Ressaltou que a mais notória consequência de eventual concessão da ordem seria a universalização do controle preventivo de constitucionalidade, em descompasso com a Constituição e com a jurisprudência já consolidada. Destacou a existência de modelo exclusivo de controle de normas, exercido pelos órgãos e instituições arrolados no art. 103 da CF, mediante ação própria. Admitir-se-ia, se prevalecente entendimento diverso, controle jurisdicional por ação da constitucionalidade material de projeto de norma, a ser exercido exclusivamente por parlamentar. Esse modelo de controle prévio não teria similar no direito comparado e ultrapassaria os limites constitucionais da intervenção do Judiciário no processo de formação das leis. Asseverou que as discussões políticas, nesse âmbito, pertenceriam ao Legislativo e não ao Judiciário. Sublinhou o distanciamento que as Cortes constitucionais deveriam ter dos processos políticos, inclusive pela sua inaptidão para resolver, por via de ação, os conflitos carregados de paixões dessa natureza. Salientou não fazer sentido, ademais, atribuir a parlamentar, a quem a Constituição não habilitaria para provocar o controle abstrato de constitucionalidade normativa, prerrogativa muito mais abrangente e eficiente de provocar esse controle sobre os próprios projetos legislativos. Além disso, subtrair-se-ia dos outros Poderes a prerrogativa de exercerem o controle constitucional preventivo de leis.

[MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20.6.2013. \(MS-32033\)](#)

JURISPRUDÊNCIA DO STF**MS: projeto de lei e criação de novos partidos - 15**

O Min. Luiz Fux exemplificou que, caso se considerasse que o PLC 14/2013 deveria ser arquivado, a médio e longo prazo haveria uma série de demandas da mesma espécie perante a Corte. Nesse sentido, o STF atuaria como uma espécie de terceiro participante das rodadas parlamentares, e exerceria papel típico do Legislativo. O controle repressivo de constitucionalidade cederia espaço, então, ao controle preventivo. O Min. Marco Aurélio afastou a tese de que o legislador estaria vinculado aos efeitos da decisão proferida na ADI 4430/DF (acórdão pendente de publicação, v. Informativo 672), o que viabilizaria a tramitação do projeto de lei questionado, embora pudesse ter, em tese, conteúdo “desafiador” de interpretação anterior do STF. Assinalou que a celeridade na tramitação do texto não afrontaria o devido processo legislativo. Apontou que a “superinterpretação” do texto constitucional, forma de interpretação ilegítima ou de ativismo judicial distorcido, teria como exemplo as interferências na tramitação de matéria legislativa. Arrematou que os atores do devido processo legislativo não seriam os juízes, mas os representantes do povo.

[MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20.6.2013. \(MS-32033\)](#)

MS: projeto de lei e criação de novos partidos - 16

Vencidos os Ministros Gilmar Mendes, relator, Dias Toffoli e Celso de Mello, que concediam parcialmente a segurança, para declarar a inconstitucionalidade da deliberação legislativa sobre o PLC 14/2013, se aprovado para reger as eleições que ocorrerão em 2014. O relator assentava a possibilidade de mandado de segurança ser impetrado para suspender a tramitação de projeto de lei alegadamente violador de cláusula pétrea. Registrava que o projeto de lei em comento seria ofensivo à isonomia, à igualdade de chances, à proporcionalidade, à segurança jurídica e à liberdade de criação de partidos. Rememorava que pretender-se-ia impor interpretação constitucional diametralmente oposta à exarada no julgamento da ADI 4430/DF. O Min. Dias Toffoli sublinhava o caráter casuístico do projeto, porquanto grupos majoritários no Parlamento pretenderiam atingir a essência da disputa democrática por meio de importantes instrumentos do debate político e eleitoral, que seriam acesso a rádio e televisão gratuitamente, seja pelo programa partidário ou fundo partidário, disciplinados pela Lei 9.096/95, seja pelas normas para eleição contidas na Lei 9.504/97. O Min. Celso de Mello consignava a possibilidade jurídico-constitucional de fiscalização de determinados atos emanados do Executivo ou do Legislativo, quando alegadamente eivados de vício de inconstitucionalidade formal ou material, sem vulnerar a separação de Poderes. Afirmava que, mesmo que em seu próprio domínio institucional, nenhum órgão estatal poderia pretender-se superior ou supor-se fora do alcance da autoridade da Constituição. Nesse sentido, a separação de Poderes jamais poderia ser invocada como princípio destinado a frustrar a resistência jurídica a qualquer ato de repressão estatal ou a qualquer ensaio de abuso de poder e desrespeito a cláusula pétrea. Frisava jurisprudência da Corte no sentido da possibilidade de controle jurisdicional de atos políticos. Por fim, o Tribunal cassou a decisão liminar anteriormente deferida.

[MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20.6.2013. \(MS-32033\)](#)