

# Supremo Tribunal Federal

Diário da Justiça de 23/02/2007

06/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO  
FEDERAL

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
REQUERENTE(S) : PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC  
ADVOGADO(A/S) : VÍTOR NÓSSEIS  
REQUERENTE(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -  
PDT  
ADVOGADO(A/S) : MARA HOFANS E OUTROS  
ADVOGADO(A/S) : IAN RODRIGUES DIAS  
REQUERENTE(S) : PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO  
ADVOGADO(A/S) : GUSTAVO DO VALE ROCHA E OUTRO  
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 11.300/2006 (MINI-REFORMA ELEITORAL). ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16). INOCORRÊNCIA. MERO APERFEIÇOAMENTO DOS PROCEDIMENTOS ELEITORAIS. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL. PROIBIÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE PESQUISAS ELEITORAIS QUINZE DIAS ANTES DO PLEITO. INCONSTITUCIONALIDADE. GARANTIA DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E DO DIREITO À INFORMAÇÃO LIVRE E PLURAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO DIRETA.

I - Inocorrência de rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no processo eleitoral.

II - Legislação que não introduz deformação de modo a afetar a normalidade das eleições.

III - Dispositivos que não constituem fator de perturbação do pleito.

IV - Inexistência de alteração motivada por propósito casuístico.

V - Inaplicabilidade do postulado da anterioridade da lei eleitoral.

VI - Direto à informação livre e plural como valor indissociável da idéia de democracia.

VII - Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 35-A da Lei introduzido pela Lei 11.300/2006 na Lei 9.504/1997.

A C Ó R D Ã O

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por decisão unânime, julgar a ação direta procedente, em parte, para declarar inconstitucional o artigo 35-A, conforme a redação que lhe deu a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e improcedente no mais, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso.

Brasília, 06 de setembro de 2006.

**RICARDO LEWANDOWSKI - RELATOR**

# Supremo Tribunal Federal

06/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO  
FEDERAL

**RELATOR** : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**  
REQUERENTE(S) : PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC  
ADVOGADO(A/S) : VÍTOR NÓSSEIS  
REQUERENTE(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA -  
PDT  
ADVOGADO(A/S) : MARA HOFANS E OUTROS  
ADVOGADO(A/S) : IAN RODRIGUES DIAS  
REQUERENTE(S) : PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO  
ADVOGADO(A/S) : GUSTAVO DO VALE ROCHA E OUTRO  
REQUERIDO(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADVOGADO(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

## R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**: - Trata-se de ação direta, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Social Cristão - PSC, objetivando a aplicação do princípio da anterioridade da lei eleitoral à totalidade da Lei nº 11.300, editada em 10 de maio de 2006, que "*dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*" (fl. 26).

Eis o inteiro teor do diploma legislativo impugnado nesta sede de controle normativo abstrato (fls. 26-30):

"LEI Nº 11.300, DE 10 DE MAIO DE 2006.

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

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

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

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

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

..... " (NR)

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

"Art. 22.....

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.

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

"Art. 23.....

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

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

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

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

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

"Art. 24. ....

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público."(NR)

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

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

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

XI - (Revogado);

XIII - (Revogado);

XVII - produção de jingles, vinhetas e slogans para propaganda eleitoral." (NR)

"Art. 28. ....

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei." (NR)

"Art. 30. ....

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

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

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

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

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

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

§ 1º A veiculação de propaganda em desacordo com o disposto no caput deste artigo sujeita o responsável, após a notificação e comprovação, à restauração do bem e, caso não cumprida no prazo, a multa

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$ 8.000,00 (oito mil reais)..... " (NR)

"Art. 39.....

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

§ 5º .....

II - a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna;

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

§ 6º É vedada na campanha eleitoral a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

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

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

"Art. 40-A. (VETADO)"

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

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita os responsáveis pelos veículos de divulgação e os partidos, coligações ou candidatos beneficiados a multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) a

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ou equivalente ao da divulgação da propaganda paga, se este for maior." (NR)

"Art. 45....."

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

"Art. 47. ...."

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

"Art. 54. (VETADO)"

"Art. 73. ...."

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

"Art. 90-A. (VETADO)"

"Art. 94-A. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais:

I - fornecer informações na área de sua competência;

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

"Art. 94-B. (VETADO)"

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

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

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

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

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

*LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
Márcio Thomaz Bastos"*

Devo ressaltar que foram ajuizadas, ainda, a ADI 3742 e a ADI 3743, respectivamente, pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT e pelo Partido Trabalhista Cristão - PTC buscando, de igual modo, a aplicação do mesmo postulado em face de certas prescrições normativas constantes do mesmo diploma legal.

Quanto à ADI 3743, determinei a devida regularização da representação processual, nos termos da jurisprudência da Corte, o que foi atendido pela agremiação partidária em causa.

Finalmente, determinei o apensamento da ADI 3742 e da ADI 3743 aos autos da ADI 3741, tendo em vista a identidade de objeto entre elas.

Apliquei, ainda, a todas essas ações diretas, o procedimento abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868/99, tendo em

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

consideração a extrema relevância da matéria em exame e a proximidade das eleições presidenciais.

Em todas as três ações diretas que trago à apreciação do Egrégio Plenário desta Corte, postula-se, essencialmente, o reconhecimento da aplicabilidade do princípio da anterioridade eleitoral, inscrito no art. 16 da Constituição da República, que, segundo sustentam as agremiações partidárias requerentes, teria sido supostamente violado pela edição da Lei nº 11.300/2006, denominada de "*Mini-Reforma Eleitoral*".

É preciso, ainda, reconhecer que a presente ação alcança irrecusavelmente a Resolução TSE nº 22.205, de 23 de maio de 2006, pois essa diretriz normativa editada pelo Tribunal Superior Eleitoral veio a dar aplicabilidade imediata ao diploma legislativo em causa, por reconhecer expressamente "*que o artigo 16 da Constituição Federal não se dirige à edição de normas que não afetem o processo eleitoral*".

Dentre as razões aduzidas pelas agremiações partidárias requerentes, cabe destacar as seguintes passagens:

*"A inconstitucionalidade está inserida na Lei n. 11.300/2006, que 'dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com*

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

campanhas eleitorais, alterando a Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997'.

Essa Lei alterou substancialmente as regras eleitorais e no art. 3º, tido por inconstitucional, determinou a sua entrada em vigor na data da sua publicação.

.....

A Lei de que ora se argui a inconstitucionalidade, (...) não pode, ao contrário do que propõe, causar danos aos postulantes a cargos efetivos que têm obrigações contratuais com terceiros, obrigações essas que foram pactuadas com lastro em anteriores dispositivos da Lei 9.504/97 e que estabelecem relações comerciais com patrocinadores e outros profissionais do ramo que se sentiam garantidos pelo artigo da Lei então vigente e pelas disposições constitucionais, não se traduzindo em tratamento privilegiado àqueles profissionais de comunicação - hoje postulantes a cargos eletivos - que têm sua imagem divulgada através de seus programas.

.....

As disposições contidas na referida Lei (...) alteram e interferem diretamente no processo eleitoral, já que dispõem sobre regras que influenciam na campanha adotada pelos candidatos, entre outras normas.

.....

Não há dúvida de que a incidência de tais alterações ainda este ano poderá viciar o futuro processo eletivo e poderá atentar contra o Estado Democrático de Direito.

E mais, as suas disposições podem influenciar nas estratégias que serão tomadas pelos candidatos, especialmente pelo fato de que o período eleitoral já se avizinha."

Solicitadas as informações de estilo, o Senhor Presidente da República sustentou que se afigura "absolutamente impróprio

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

*falar-se em inconstitucionalidade (...) da Lei nº 11.300, em face do disposto no art. 16 da Constituição. Ao contrário, ao conferir ao TSE o ônus de definir a aplicabilidade das normas da Lei nº 11.300 às eleições de 2006, pode-se inferir que o escopo do legislador foi justamente o de permitir uma aplicação da Lei em conformidade com os termos da Constituição" (fl.s 52-53). Ao final, propugnou pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.*

Por sua vez, o Senhor Presidente do Congresso Nacional, ao prestar as informações que lhe foram solicitadas, afirmou que "o requerente não indicou onde residiriam exatamente os riscos da manutenção da norma impugnada no sistema jurídico" e, ainda, no que se refere ao diploma legislativo ora impugnado, que "uma nova modificação de vigência, às vésperas do início das campanhas eleitorais seria medida prejudicial ao bom andamento do processo eleitoral e à regularidade e segurança jurídica das eleições" (fl. 64).

De outro lado, o eminente Advogado-Geral da União opinou pela improcedência do pedido formulado nesta sede de controle normativo abstrato, por entender que as normas constantes do diploma legislativo ora impugnado "não representam, conforme entendimento fixado na ADI-MS 3345 (...) deformação apta a romper a igualdade de

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

*participação das agremiações partidárias e dos próprios candidatos"* (fls. 74).

Por fim, a douta Procuradoria Geral da República manifestou-se no sentido da improcedência do pedido ora formulado pelas agremiações requerentes, por entender que a edição da Lei 11.300/2006 não se traduz em "surpresa no processo eleitoral" (fl. 84).

Assim se manifestou o eminente Procurador-Geral da República, Dr. Antonio Fernando Barros e Silva de Souza (fls. 82-84):

"(...)

13. A escassa fundamentação não impede que o tema jurídico esteja evidente, admitindo o conhecimento da ação e conseqüente julgamento de mérito, com ganhos significativos para a legitimidade do processo eleitoral.

14. De outro lado, merece atenção o argumento de que não é a Lei 11.300/2006 o foco central do pedido de declaração de inconstitucionalidade, mas a Resolução 22.205, instante em que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a Lei 11.300/2006. A imediata eficácia das regras constantes do diploma legal ganhou corpo com o pronunciamento da Corte. É nesse espectro que atua a norma de contenção do art. 16 da Lei Fundamental. A singela existência e a entrada em vigor dos dispositivos em questão não afronta o campo normativo do chamado 'princípio da anualidade eleitoral'.

15. Nesse tom, seria de se propor, novamente, a liminar rejeição da peça inicial, em vista de possível

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

desatenção ao art. 3º da Lei 9.868/99. Mas pelas mesmas razões veiculadas no momento em que se sugeriu avanço sobre o tema de fundo, apesar da parca fundamentação do pedido do requerente, é de se pugnar pela superação também dessa eventual preliminar. O conhecimento do tema jurídico de fundo não encontra obstáculo nessa aparente deficiência da petição inicial.

16. Indo adiante, é preciso destacar que o âmbito da ação é um pouco menor que o indicado pelo requerente. Atenta leitura da Resolução nº 22.205 dá notícia de que a eficácia do § 3º de seu art. 47 restou protraída. É evidência de que exame detido exatamente com o propósito de se avaliar os reflexos das novas regras sobre a evolução do processo eleitoral fora já empreendido. Para tanto, e sem prejuízo do que se aduziu acima, faço anexar ao meu pronunciamento o inteiro teor de referida resolução.

17. No mais, e avançando especificamente sobre o mérito, o que se identifica das normas veiculadas na Lei 11.300/2006 é o tratamento incidental de temas relacionados às eleições, sem, contudo, resvalo nas normas que regem o processo eleitoral, tomado em sua acepção estrita.

18. A temática tocada pelo diploma diz, estritamente, com o financiamento e a prestação de contas das campanhas. Trata ainda de normas que estreitam a propaganda eleitoral. Em última análise, é o formato das campanhas que ganhou rumos mais precisos. A perspectiva de escolha dos candidatos, dentro - pelas convenções - e fora do âmbito partidário - pelo sufrágio universal propriamente dito -, em nada é afetada.

19. Tive chance de posicionar-me acerca do conceito de processo eleitoral em manifestação na ADI 3.685. Centrei minhas argumentações no sentido da relevância dessas regras para a legitimação do procedimento de escolha dos agentes políticos. O aprimoramento da democracia passa pela clareza das regras do processo de escolha dos dirigentes públicos. São as normas que tenham o potencial de remexer os contingentes parlamentares, atingido a participação e coeficientes partidários das cassas legislativas, ou ainda, possam resultar na mudança do resultado nas votações majoritárias

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

*para Chefe do Poder Executivo, o foco primaz do que dispõe o art. 16 da Lei Maior.*

*20. O apuro pretendido pela Lei 11.300/2006 tem entonação diversa, bem menos expressiva. Trata, dentro de escolhas previamente demarcadas em convenção, do modo pelo qual as campanhas irão se pautar.*

*21. O processo de escolha em si, seja no âmbito interno, seja no instante da votação, como dito, mantém-se integralmente. Chapas e candidatos formam o mesmo universo que era encontrado antes mesmo da edição do diploma legal. Não há, da mesma maneira, interferência em coeficientes, o que representa dizer não se estar revolvendo a participação partidária encontrada ao final do processo de votação.*

*22. Não existe surpresa no processo eleitoral, portanto. Do confronto com o art. 16 da Lei Fundamental sai ileso, na mesma medida, a Resolução nº 22.205, do TSE.*

*Ante o exposto, o Procurador-Geral da República opina pela improcedência do pedido."*

*É o relatório, do qual serão expedidas cópias aos Exmos.*

Srs. Ministros.

# Supremo Tribunal Federal

06/08/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO  
FEDERAL

## V O T O

O Sr. Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI** (Relator): Senhora Presidente:

Constato, inicialmente, que os autores são partidos políticos, com representação no Congresso Nacional, possuindo legitimidade ativa *ad causam* para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade. Em seguida, afasto a preliminar de inépcia da inicial, pois, como corretamente anotou o douto Procurador Geral da República, a *"escassa fundamentação não impede que o tema jurídico esteja evidente, admitindo o conhecimento da ação e conseqüente julgamento de mérito, com ganhos significativos para o processo eleitoral"*.

Depois, afasto também a preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente da República, porquanto os autores centram o seu ataque contra a Lei 11.300, de 10 de maio de 2006, por ele sancionada, a qual teria sido editada com ofensa ao art. 16 da Carta Magna, que abriga o princípio da anterioridade, muito embora o façam

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

de forma transversa, invocando a Resolução TSE 22.205, de 23 de maio de 2006, editada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Esta Resolução conferiu aplicabilidade imediata ao art. 21, *caput*, art. 22, §§ 3º e 4º, art. 23, § 4º, I e II, e § 5º, art. 24, VIII, IX, X e XI, art. 26, IV. IX e XVII, art. 28, § 4º, art. 30, § 1º, art. 30-A, *caput* e §§ 1º e 2º, art. 37, *caput* e § 1º, art. 39, §§ 4º e 5º, I e III, 6º, 7º e 8º, art. 43, *caput* e parágrafo único, art. 45, § 1º, art. 73, § 10, art. 94-A, I e II, do diploma impugnado.

Na seqüência, assinalo que, conquanto os autores dirijam sua impugnação essencialmente contra a Lei 11.300, cumpre reconhecer que a presente ação abrange também, de modo implícito, a citada Resolução, visto que ela afastou o "*contingenciamento temporal imposto à legislação eleitoral*",<sup>1</sup> relativamente à maior parte dos artigos da Lei 11.300, com fundamento na atribuição, que o seu art. 2º conferiu ao Superior Tribunal Eleitoral, de expedir instruções para as eleições de 2006, e sob argumento de "*que o art. 16 da Constituição Federal não se dirige à edição de normas que não afetem o processo eleitoral*".

---

<sup>1</sup> Fávila Ribeiro, *Pressupostos Constitucionais do Direito Eleitoral*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1990, p. 93.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

Nesse sentido, inclusive, um dos autores, o Partido Social Cristão - PSC, transcrevendo trecho de "*periódico de grande circulação*", ressaltou em sua inicial que a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral "*causou grande surpresa nos meios jurídicos e políticos*", assinalando ainda que a "*deliberação tem caráter mais político do que técnico*", uma vez que contraria o texto constitucional e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Mesmo que não se quisesse cogitar, aqui, da Resolução TSE 22.205, na hipótese de vir a ser declarada, ao final, a invalidade da Lei 11.300, ou de alguns de seus artigos, em face da Constituição em vigor, estar-se-ia diante do fenômeno da "*inconstitucionalidade por arrastamento ou consequencial*",<sup>2</sup> que, no dizer de Carlos de Moraes, "*opera em cascata, através da propagação de desvalor de uma norma principal, para as normas dela dependentes*".<sup>3</sup>

Assim, convém assentar, desde logo, que inexistente qualquer óbice a que os Ministros desta Corte, que subscreveram a Resolução em tela no Superior Tribunal Eleitoral, participem deste julgamento. Isso porque, segundo a jurisprudência do Supremo, não se aplicam ao controle normativo abstrato os institutos do impedimento e da suspeição contemplados no Código de Processo Civil, pois estes, em

---

<sup>2</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.578-3 Minas Gerais, Rel. Min. Celso de Mello.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

nosso ordenamento jurídico, restringem-se exclusivamente aos processos subjetivos, ou seja, àqueles que envolvam interesses individuais e situações concretas. Tal entendimento encontra-se consolidado na Súmula 72 do STF.<sup>4</sup>

Feitas essas considerações iniciais, observo que a análise da questão ventilada pelos autores no bojo da presente ação não pode deixar de levar em conta a tensão, sempre presente na história de nosso País, que se registra, de um lado, entre interesses político-partidários, não raro assentados em compromissos de caráter setorial ou regional, e, de outro, a necessidade vital, para a convivência democrática, da existência de regras universais, objetivas e transparentes, orientadoras de um embate eleitoral isento de distorções, que permitam que todos os interessados dele possam participar de forma justa e equilibrada.

Norberto Bobbio, percorrendo senda anteriormente trilhada por Hans Kelsen, Karl Popper, Alf Ross e outros, ressalta que o conceito substantivo de democracia, compreendendo basicamente o predomínio da vontade da maioria, não pode ser dissociado da *"definição de democracia como via, como método, como conjunto de*

---

<sup>3</sup> Carlos Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 198.

<sup>4</sup> *"No julgamento de questão constitucional, vinculada à decisão do Tribunal Superior Eleitoral, não estão impedidos os Ministros do Supremo Tribunal Federal que ali tenham funcionado no mesmo processo, ou no processo originário."*

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

*regras do jogo que estabelecem como devem ser tomadas as decisões coletivas e não quais decisões coletivas devem ser tomadas".*<sup>5</sup>

As ações diretas de inconstitucionalidade trazidas à apreciação do Plenário desta Corte, portanto, envolvem questão essencial à concepção de democracia, qual seja a existência de regras eleitorais que assegurem a máxima autenticidade à manifestação da vontade da maioria, de maneira a impedir a reprodução da melancólica saga do povo brasileiro, caracterizada por eleições que - embora formalmente livres - sempre lhe reservaram, na visão crítica de Raymundo Faoro, "*a escolha entre opções que ele não formulou*".<sup>6</sup>

O Ministro Néri da Silveira, atento à problemática, ao pronunciar-se sobre o tema em trabalho acadêmico, bem observou que existe "*uma relação de implicação entre democracia e processo eleitoral*", sublinhando que o seu fim último consiste exatamente em permitir que se revele "*a verdade eleitoral*".<sup>7</sup>

Por isso mesmo - e considerada a própria natureza da atividade eleitoral - é preciso impedir que ela fique, segundo a

---

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, Rio de Janeiro, Campus, 2000, p. 426.

<sup>6</sup> Raymundo Faoro, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, Porto Alegre, Globo, 2<sup>a</sup> ed., 1975, p. 748.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

aguda percepção de Fávila Ribeiro, "exposta a solertes conjuras de fraude, subornos e constrangimentos, tornando indispensável seja submetida a reajustamentos periódicos para eliminar ou, pelo menos, reduzir a sua vulnerabilidade".<sup>8</sup>

O processo eleitoral, com efeito, numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final.

Niklas Luhmann, estudando a importância dos ritos formais para a estabilidade das instituições, desenvolveu a sua conhecida teoria da "legitimação pelo procedimento", compreendido este como um sistema de ação capaz de produzir decisões antecipadamente aceitas por todos os integrantes de um dado grupo social, independentemente de seu desfecho.<sup>9</sup> Nessa mesma linha de raciocínio, Jürgen Habermas observa que o próprio Estado de Direito repousa sobre um "consenso

---

<sup>7</sup> Néri da Silveira, "Democracia e Processo Eleitoral", in *Semestre Eleitoral*, Salvador, v. 5, n. 1/2, p. 23.

<sup>8</sup> Fávila Ribeiro, *op. cit*, *loc. cit*.

<sup>9</sup> Niklas Luhmann, *Legitimação pelo procedimento*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 131 e segs.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

*procedimental*",<sup>10</sup> que resulta de um conjunto de deliberações concretas, embora abertas quanto ao conteúdo final das decisões.<sup>11</sup>

A legislação eleitoral, sob esse prisma, para conferir legitimidade aos resultados dos embates políticos, deve ensejar aos eleitores não só o acesso a informações livres de distorções, como também assegurar às agremiações partidárias e respectivos candidatos uma participação igualitária na disputa pelo voto, impedindo também que qualquer de seus protagonistas obtenha vantagens indevidas.

As alterações normativas introduzidas pelo diploma legislativo impugnado, pois, devem ser compreendidas à luz dessas reflexões, que traduzem o ideal de um processo eleitoral livre e democrático, assentado, ademais, sobre o postulado constitucional da moralidade, que necessariamente rege toda a atividade pública.

A partir dessas considerações, cumpre examinar com mais detença a questão de fundo ventilada nesta ação, qual seja, saber se as indigitadas modificações normativas constituem ou não ofensa ao princípio da anterioridade da lei eleitoral.

---

<sup>10</sup> Jürgen Habermas, *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2<sup>a</sup>. ed., 2003, p. 9 e segs.

<sup>11</sup> Cf. Cláudio Pereira de Souza Neto, *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: Um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*, Rio de Janeiro, Renovar, 2006, pp. 130/131.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

Esta Corte já teve a oportunidade de estabelecer o alcance do princípio da anterioridade, por ocasião do julgamento da ADI 3.345, relatada pelo Ministro Celso de Melo, assentando que *"a norma inscrita no artigo 16 da Carta Federal, consubstanciadora do princípio da anterioridade da lei eleitoral, foi enunciada pelo Constituinte com o declarado propósito de impedir a deformação do processo eleitoral mediante alterações casuisticamente nele introduzidas, aptas a romperem a igualdade de participação dos que nele atuem como protagonistas principais: as agremiações partidárias, de um lado, e os próprios candidatos, de outro"*.<sup>12</sup>

O STF, no entanto, deu o devido temperamento ao contingenciamento temporal a que deve submeter-se a legislação eleitoral, afirmando, no julgamento daquela ADI, que *"a função inibitória desse postulado só se instaurará quando a lei editada pelo Congresso Nacional importar em alterações do processo eleitoral"*.

Naquele julgamento, ademais, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que só se pode cogitar de comprometimento do princípio da anterioridade, quando ocorrer: 1) o rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos e dos respectivos candidatos no

---

<sup>12</sup> Consoante transcrição de gravação de áudio de sessão de julgamento do Plenário do STF, realizada em 25.08.2005.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

processo eleitoral; 2) a criação de deformação que afete a normalidade das eleições; 3) a introdução de fator de perturbação do pleito; ou 4) a promoção de alteração motivada por propósito casuístico.

Em todas as três ações reunidas neste julgamento, o que está em causa, em última análise, é saber se as alterações introduzidas pela Lei 11.300 correspondem a alguma das hipóteses acima descritas, violando, em conseqüência, a prescrição constante do art. 16 da Constituição da República. Para tanto é preciso investigar o conteúdo normativo do diploma normativo impugnado.

Logo de plano, é possível constatar que em nenhum momento inovou-se no tocante a normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção mais estrita, visto que não se alterou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal, como ficou assentado no substancioso parecer da Procuradoria Geral da República.

Com efeito, apenas as regras relativas à propaganda, ao financiamento e à prestação de contas das campanhas eleitorais, todas com caráter eminentemente procedimental, foram objeto de aperfeiçoamento, com vistas a conferir mais autenticidade à relação

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

entre partidos políticos e candidatos, de um lado, e eleitores, de outro, bem como a dar maior transparência ao modo com que os primeiros obtêm e empregam os seus recursos.

Não se registrou, portanto, qualquer alteração do processo eleitoral, propriamente dito, mas tão-somente o aprimoramento de alguns de seus procedimentos, os quais constituem regras de natureza instrumental, que permitem, em seu conjunto, que ele alcance os seus objetivos.

Nessa categoria enquadram-se todos os dispositivos da Lei 11.300 aos quais a Resolução TSE 22.205 deu aplicabilidade imediata. É caso da norma que estabelece a responsabilidade solidária do candidato com o administrador da campanha "*pela veracidade das informações financeiras e contábeis*", exigindo que ambos assinem a respectiva prestação de contas (art. 21).

É o caso também da regra que consigna que as doações de recursos financeiros somente podem ser efetuadas em conta bancária específica, em nome dos partidos e candidatos (art. 22, § 3º), mediante cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica ou ainda em depósitos em espécie, devidamente identificados (art. 23, § 4º, I e II), bem como daquela que determina o acionamento obrigatório do Ministério Público pela Justiça Eleitoral, quando

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

forem rejeitadas as contas (art. 22, § 4º), cujo julgamento será publicado, em sessão, até oito dias antes da diplomação dos eleitos (art. 30, § 1º). Na mesma linha situa-se a norma que proíbe o recebimento de recursos, direta ou indiretamente, de "entidades beneficentes, religiosas e esportivas que recebam recursos públicos" e também de "organizações religiosas" (art. 24, VIII, IX e X).

De natureza procedimental, nos termos acima definidos, é igualmente o dispositivo que veda "quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas" (art. 23, § 5º,) e a que passa a considerar gastos eleitorais, sujeitos a registros e limites fixados em lei, as "despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas", a "realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura" e a "produção de jingles, vinhetas, slogans para propaganda eleitoral" (art.26 IV, IX e XVII).

Do mesmo tipo é a regra que assinala que "os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro que tenham recebido para

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

*financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem"* (art. 28, § 4º).

Tem esse caráter também o dispositivo que assegura a qualquer partido político ou coligação o direito de representar à Justiça Eleitoral para pedir a abertura de investigação com vistas a apurar condutas que infrinjam a Lei 11.300, "*relativas à arrecadação de gastos e recursos*", segundo o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, consignando que "*será negado o diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado*", quando comprovada a conduta ilícita (art. 30-A, *caput*, §§ 1º e 2º).

Também não altera o processo eleitoral a norma que veda a veiculação de propaganda eleitoral em "*bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do Poder Público, ou que a ele pertençam, e nos de uso comum*", cominando sanções correspondentes (art. 37, *caput* e § 1º), nem aquela que estabelece um horário para a realização de comícios e a utilização de aparelhagem de som (art. 37, § 4º).

Igualmente não modifica o processo eleitoral a regra que inclui no rol de ilícitos praticáveis no dia da eleição "*a arregimentação de eleitor ou a propaganda de boca de urna*", assim como "*a divulgação de qualquer espécie de propaganda de partidos*

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

*políticos ou de seus candidatos, mediante publicações, cartazes, camisas, bonés, broches ou dísticos em vestuário" (art. 39, § 5º, II e III).*

Do mesmo modo, a regra que proíbe "a confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor" (art. 39, § 6º), nem aquelas que vedam "a realização de showmício e de evento assemelhado para a promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral", e a "propaganda eleitoral mediante outdoors" (art. 39, §§ 7º e 8º).

É o caso ainda da norma que fixa padrões para a propaganda eleitoral na imprensa escrita e as sanções pelo seu descumprimento (art. 43, caput e parágrafo único), e a que veda a transmissão, a partir do resultado da convenção, de "programa apresentado ou comentado por candidato" (art.45, § 1º).

A proibição de "distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução" (art. 73, § 10º), por sua vez,

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

meramente explicita vedações já existentes em nosso ordenamento legal.

Por fim, a prestação de informações e a cessão de funcionários pelos órgãos e entidades da Administração Pública à Justiça Eleitoral, prevista na Lei 11.300 (art. 94-A *caput*, I e II), apenas institui regra de colaboração entre os Poderes.

Como se verifica, os dispositivos legais aos quais a Resolução TSE 22.205 deu aplicabilidade imediata têm caráter eminentemente moralizador, consubstanciando, em essência, normas de natureza procedimental, que objetivam promover um maior equilíbrio entre os partidos políticos e candidatos, por meio da exclusão, do processo eleitoral, de injunções indevidas, seja de ordem econômico-financeira, seja por meio de eventual tráfico de influência no que concerne ao aliciamento de eleitores.

Longe de representarem fator de desequilíbrio ou qualquer forma de casuísmo que possam afetar negativamente o embate político, tais alterações são consentâneas com a necessidade de reajustamento periódico dos procedimentos eleitorais, visando não apenas a diminuir a vulnerabilidade do processo eleitoral como um todo, mas sobretudo a garantir ao cidadão o pleno exercício de seu direito de votar, livre de interferências abusivas ou manipuladoras.

# *Supremo Tribunal Federal*

ADI 3.741 / DF

Não vejo, pois, qualquer colisão entre os dispositivos da Lei 11.300 que integram da Resolução TSE 22.205 e o art. 16 da Constituição da República.

Cumpre, agora, também fazer-se uma análise das normas constantes da Lei 11.300 que não foram contempladas pela Resolução TSE 22.205. Trata-se dos arts. 17-A, 18, 35-A e 47, § 3º, na redação que lhes deu aquele diploma legal, cujo teor é o seguinte:

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

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

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

*"Art. 47..."*

# Supremo Tribunal Federal

ADI 3.741 / DF

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

Salta à vista que a aplicabilidade dos arts. 17-A e 18 depende de regulamentação ainda inexistente, enquanto que o art. 47, § 3º, que regula a distribuição dos horários de propaganda eleitoral nas emissoras de rádio e televisão, teve a sua eficácia protraída no tempo, razão pela qual não se pode cogitar, com relação a estes, de ofensa ao art. 16 da Carta Magna.

Quando, porém, se examina o art. 35-A, não há como evitar-se uma perplexidade no tocante ao seu alinhamento com o texto constitucional. Com efeito, embora os autores destas ADIs, de um modo geral, ataquem a Lei 11.300 a partir do princípio da anterioridade, o Partido Democrático Trabalhista - PDT, em sua inicial, entrevê também uma ofensa às "*conquistas de liberdade garantidas pela Constituição Federal, notadamente àquelas contidas no seu artigo 5º*" (grifo no original).

Isso permite que se analise a questão sob a ótica de uma eventual lesão a outras regras constitucionais, sobretudo aquelas que versam sobre direitos e garantias fundamentais, mesmo porque este Plenário assentou ADI 2.213, em sede de cautelar, relatada pelo

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

Ministro Celso de Melo, que o "*Supremo Tribunal Federal, no desempenho de sua atividade jurisdicional, não está condicionado às razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade*".

Ora, a liberdade de informação, como corolário da liberdade de expressão, vem sendo protegida desde os primórdios da Era Moderna, encontrando abrigo já na célebre Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, na qual se podia ler que "*a livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem*".

Desde então, passou a constar de praticamente todas os textos constitucionais das nações civilizadas, bem como das declarações e pactos internacionais de proteção dos direitos humanos. Nesse sentido é emblemático o teor do art. 19 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que apresenta a seguinte dicção: "*Todo homem tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e de transmitir informações e idéias por quaisquer meios independentemente de fronteiras*".

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Organização das Nações Unidas em 1966 e subscrito pelo

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

Brasil na mesma data, de forma ainda mais abrangente, estabelece, em seu art. 19, item 2, que: *"Toda a pessoa tem direito à liberdade de expressão; este direito compreende a liberdade de procurar, receber e de espalhar informações e idéias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob a forma oral, escrita, impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha"*.

Filiando-se a essa tradição, a Constituição de 1988, no art. 5º, IX, não apenas garante a todos a mais ampla liberdade de expressão, independentemente de censura ou licença, como também assegura, no inciso XIV daquele mesmo dispositivo, inovando com relação aos textos constitucionais precedentes, *"o acesso à informação"*. Reforçando esse direito, o art. 220, estabelece que a *"manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição"*. E o seu § 1º arremata o seguinte: *"Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV"*.

Cumprido notar que as restrições admissíveis ao direito à informação são estabelecidas na própria Carta Magna, e dizem respeito à proibição do anonimato, ao direito de resposta e à

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

indenização por dano material ou moral, à proteção da intimidade, privacidade, honra e imagem da pessoa, ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão e, finalmente, ao resguardo do sigilo da fonte, quando necessário.

O que a Constituição protege, nesse aspecto, é exatamente, na precisa lição de José Afonso da Silva, "*a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou idéias por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer*".<sup>13</sup> A liberdade de expressão do pensamento, portanto, completa-se no direito à informação, livre e plural, que constitui um valor indissociável da idéia de democracia no mundo contemporâneo.

Trata-se de um direito tão importante para a cidadania que somente pode ser suspenso na vigência do estado de sítio, a teor do art. 139, III, da Carta Magna, decretado nos casos de "*comoção grave de repercussão nacional*" ou, ainda, de "*declaração de guerra ou resposta à agressão armada*" (art. 137, I e II).

Ademais, analisando-se a questão sob uma ótica pragmática, forçoso é concluir que a proibição da divulgação de pesquisas

---

<sup>13</sup> José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 22<sup>a</sup> ed., 2003, p. 245.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

eleitorais, em nossa realidade, apenas contribuiria para ensejar a circulação de boatos e dados apócrifos, dando azo a toda a sorte de manipulações indevidas, que acabariam por solapar a confiança do povo no processo eleitoral, atingindo-o no que ele tem de fundamental, que é exatamente a livre circulação de informações.

De resto, vedar-se a divulgação de pesquisas a pretexto de que estas poderiam influir, de um modo ou de outro, na disposição dos eleitores, afigura-se tão impróprio como proibir-se a divulgação de previsões meteorológicas, prognósticos econômicos ou boletins de trânsito antes das eleições, ao argumento de que teriam o condão de alterar o ânimo dos cidadãos e, em conseqüência, o resultado do pleito.

A propósito, vale lembrar preciosa lição do Ministro Gilmar Mendes, relacionada aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, no sentido de que a legitimidade de eventual medida restritiva *"há de ser aferida no contexto de uma relação meio-fim (Zweck-Mittel Zusammenhang), devendo ser pronunciada a inconstitucionalidade que contenha limitações inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais (não-razoáveis)"*.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Gilmar Ferreira Mendes, *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional*, São Paulo, Celso Bastos, 1998, p. 39.

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

A restrição ao direito de informação criada pela Lei 11.300 encaixa-se perfeitamente nessa última hipótese, visto que se mostra inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com o objetivo colimado pela legislação eleitoral, que é, em última análise, permitir que o cidadão forme a sua convicção de modo mais amplo e livre possível, antes de concretizá-la nas urnas por meio do voto.

Não vejo, portanto, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e em face dos dispositivos da Lei Maior acima citados, como considerar hígida, do ponto de vista constitucional, a proibição de divulgar pesquisas eleitorais a partir do décimo quinto dia anterior até as dezoito horas do dia do pleito.

Isso posto, pelo meu voto, julgo procedente em parte a presente ação apenas para declarar a inconstitucionalidade do art. 35-A, introduzido pela Lei 11.300, de 10 de maio de 2006, na Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997.

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO

FEDERAL

## V O T O

**A SENHORA MINISTRA CARMÉN LÚCIA** - Senhora Presidente, chamo a atenção de que nem tudo que é eleição é processo eleitoral, como disse o Relator. E, principalmente, no caso do art. 35-A da Lei n. 11.300/2006, o direito à informação é basicamente o direito constitucional a ser informado.

Acompanho integralmente o belíssimo voto do Relator.

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO

FEDERAL

## VOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Sra. Presidente, na primeira parte estou inteiramente convencido de que nenhuma norma da Lei nº 11.300 surpreende o processo eleitoral; e, na segunda parte --- belíssimo voto do ministro-relator ---, sem me comprometer com as pautas, não o princípio da proporcionalidade, da razoabilidade, mas porque há ofensa ao direito de informação, acompanho, também, o voto do relator.

Se me for permitido um começo de memória do passado, lembraria que, logo depois do advento da nova Constituição, a primeira vez que se discutiu o direito da informação nas pesquisas eleitorais isso ocorreu em São Paulo. Era uma pesquisa divulgada por uma emissora de rádio. Fui eu o advogado, defendendo o direito de informação.

Por todas as razões, acompanho o voto do ministro-relator.

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO  
FEDERAL

## VOTO

O SENHOR MINISTRO JOAQUIM BARBOSA - Senhora Presidente, tal como me manifestei na ADI nº 3.685, citando o ministro Sepúlveda Pertence, na ADI 354, entendo que, para as finalidades do artigo 16 da Constituição, o conceito de processo eleitoral há de ter uma compreensão e extensão tão ampla quanto os seus termos comportem. Toda norma, ainda que em bases minimalistas, que tenha a aptidão de interferir no exercício da soberania expressa mediante sufrágio universal e do voto secreto, seja para impor novos condicionamentos, seja para suprimir os que já vinham sendo obtidos como parte integrante do acervo normativo destinado a reger as disputas eleitorais, cai no campo de incidência do artigo 16.

Mas, no caso sob exame, como bem frisado no voto do eminente ministro-relator, as alterações levadas a efeito pela lei impugnada são de ordem meramente procedimental, razão por que não vejo a inconstitucionalidade apontada pelo partido-requerente, salvo no dispositivo do artigo 35, "a", que restringe o direito à informação.

Acompanho o voto do relator.

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO  
FEDERAL

## V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhora Presidente, participei, no TSE, da sessão de julgamento dos dispositivos da Lei nº 11.300, na perspectiva de sua eventual inconstitucionalidade, e o fiz tendo em conta o artigo 16 da Constituição e outros valores constitucionais, como a liberdade ao trabalho e o direito à informação. Na ocasião, lembro-me de que, metodologicamente, analisei cada um dos dispositivos da lei posta em xeque, considerando os seus destinatários, e fiz uma classificação: destinatários protagonistas do processo eleitoral, como os partidos políticos, os candidatos, as coligações partidárias; e não-protagonistas, porém coadjuvantes do processo eleitoral, os financiadores, os apoiadores, os animadores, para chegar à conclusão de que, se quanto a esses houve alguma alteração de substância, quanto aos primeiros, todavia, assim não ocorreu. A lei investiu no sério propósito de qualificar a eleição: depurar a democracia representativa, a moralidade, para o exercício do cargo, a igualdade entre os concorrentes, conseguindo, a lei, nesse seu intento elogiável, atuar propriamente do lado de fora do processo eleitoral

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

e não do lado de dentro desse processo; uma legislação bem concebida de contorno, operando muito mais **a latere** do processo eleitoral do que no âmago dele. E cheguei à conclusão de que, realmente, o artigo 16 - era o centrado alvo naquela ocasião da impugnação da lei - não foi, por nenhum modo, vulnerado, sabido que o objetivo dele era, como ainda é, dúplíce: primeiro, estabelecer um período de fixidez legislativa para não surpreender justamente os protagonistas do processo eleitoral; segundo, impedir que, no próprio ano da eleição, o processo fosse alterado sob inspiração menor, subalterna, casuística, precipitada; uma espécie de legislação que, na efervescência emocional do ano eleitoral, fosse ditada muito mais pelo propósito de direcionar casuisticamente a eleição do que racionalizar todo o processo eleitoral. Então, debaixo dessas coordenadas mentais, fiz o exame da lei e cheguei à conclusão de que ela não ofendia a Constituição, minimamente que fosse, e, agora, ouço o magnífico voto do Ministro Ricardo Lewandowski robustecendo com muito mais brilho aquelas pálidas idéias que pude lançar no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral.

Acompanho o voto de Sua Excelência, com todo o aplauso.

# # # #

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO

FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhora Presidente, ante a sustentação feita da tribuna, lembrei-me do que aprendi nos primeiros dias no âmbito da advocacia: advogados públicos e privados, defensores públicos, membros do Ministério Público, magistrados devem-se, mutuamente, respeito. Mas, acima de tudo, hão de respeitar as instituições pátrias, especialmente o Judiciário, como a última trincheira do cidadão.

Abri o Código de Processo Civil e rememorei o que se contém no artigo 15:

Art. 15. É defeso às partes e seus advogados empregar expressões injuriosas nos escritos apresentados no processo, cabendo ao juiz, de ofício ou a requerimento do ofendido, mandar riscá-las.

Parágrafo único. Quando as expressões injuriosas forem proferidas em defesa oral, o juiz advertirá o advogado que não as use, sob pena de lhe ser cassada a palavra.

Entretanto, a percepção da palavra falada é uma, a da escrita é outra. Percebi e confesso, de forma talvez distorcida, muito embora haja entrelinhas no texto, o que lido da tribuna, pelo ilustre advogado, com tintas fortes, que somente atribuo ao denodo com que defende os interesses dos respectivos constituintes. Não percebia esse "se" condicionando a oração "... se o egrégio TSE na

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

oportunidade atuou ao sabor de conveniências deste ou daquele grupo, o que não se concebe" - e creio que nem Sua Excelência concebe, faço justiça ao advogado - "ou (sic) acreditou no brilho aurífero da norma moralizadora, embora, naquele momento, dada a manifesta inconstitucionalidade, pirita fosse, transgrediu a lei". A percepção - ainda bem, sinto-me confortado - foi errônea, mas faço o registro para ressaltar, mais uma vez, que a Corte a que tenho a honra de presidir atuou tendo presente a Constituição Federal, a partir do convencimento, muito embora na seara administrativa, dos respectivos integrantes.

Louvo o voto proferido pelo relator, Ricardo Lewandowski. Sua Excelência dissecou o alcance do artigo 16 da Constituição Federal à mercê da interpretação teleológica do preceito, à mercê do estabelecimento do objetivo visado pela norma. Fez ver que as regras que o Tribunal Superior Eleitoral teve como aplicáveis às eleições próximas não são alcançadas pelo princípio da anterioridade, não são regras que, de alguma forma, impliquem o desequilíbrio da disputa eleitoral. E o preceito da Carta, ao vedar a alteração do processo eleitoral no ano que antecede às eleições, tem como escopo evitar manobras que desta ou daquela maneira possam beneficiar a este ou aquele segmento e prejudicar qualquer dos demais segmentos envolvidos na disputa. E assim nos pronunciamos e afastamos, por inconstitucional, muito embora sem declarar a inconstitucionalidade, porque estávamos em sessão administrativa, o

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

preceito, que conflita com a medula - diria eu - do Estado Democrático de Direito, que é a norma asseguradora da liberdade de expressão; assegura a atividade de informar e, acima de tudo, o direito do cidadão de ser informado.

O SR. MINISTRO CARLOS BRITTO - É o art. 35, "a", a que Vossa Excelência se refere. Nesse ponto, todos concordamos que a lei padecia de inconstitucionalidade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Exatamente. Foi a premissa do Tribunal ao afastar esse preceito e afastou também a aplicação de outro que levava à consideração da representação do partido na Câmara a data da eleição. E buscamos, sim, aproveitar ao máximo essa lei, que é merecedora de incômios, que é um passo no sentido, quem sabe - e sou otimista -, de uma reforma política de maior profundidade.

Acompanho Sua Excelência registrando mais uma vez que, principalmente nós juízes, devemos ter muita cautela e devemos sempre perquirir, examinar o que veiculado da Tribuna, e é sempre bom termos presente o memorial, que de certa forma reproduza a fala do advogado para, mediante o cotejo, bem esclarecer as situações.

O Tribunal Superior Eleitoral, e ao que tudo indica, será confirmado pela Corte maior do País, atuou na sessão administrativa com apego, com fidelidade aos princípios constitucionais, à Carta de 1988.

Acompanho, portanto, Sua Excelência.

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO

FEDERAL

## V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Presidente): Srs. Ministros, peço licença ao nosso decano para antecipar voto, porque devo receber a Ministra das Relações Exteriores da Colômbia, que visita a Corte. Meu voto é também no sentido de acompanhar o brilhante voto do eminente Relator, que nos deixou absolutamente claro que as alterações foram de caráter meramente procedimental, à exceção daquele dispositivo em que realmente houve ofensa à liberdade de informação.

Portanto, tal como fez o Relator, julgo procedente em parte a ação.

# *Supremo Tribunal Federal*

06/09/2006

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO  
FEDERAL

## V O T O

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE (PRESIDENTE) -**

Confesso que já se realçou bastante o brilho, a excelência do voto do eminente relator.

De minha parte, notoriamente, em vários precedentes pronunciei-me por um conceito maximalista do que seja o processo eleitoral para o efeito da aplicação da regra de anterioridade do art. 16 da Constituição.

Por isso vim com certas dúvidas - não no que diz respeito à prestação de contas, em que a lei nova é apenas um reforço ao dever de veracidade imposto aos candidatos - mas no que concerne a alterações na disciplina da propaganda eleitoral.

O eminente relator, entretanto, desfez essas dúvidas, mostrando, a meu ver, que não se divisa nas disposições da lei questionada -, ao contrário do que se sustentou na Tribuna, em linguagem evidentemente panfletária - a vantagem deste ou daquela corrente partidária, ao contrário do que se sucedeu nas antigas leis de todo ano eleitoral, nos tempos do regime autoritário, em que era nítido o propósito de os detentores do poder evitar qualquer surpresa que as previsões do pleito fizessem plausíveis. Ao

# *Supremo Tribunal Federal*

**ADI 3.741 / DF**

contrário, agora aumentam-se as restrições ao governo. Esta lei obviamente só se tornou possível com amplo apoio, com o acordo das forças partidárias majoritárias do Congresso Nacional, sejam as da chamada base de sustentação do governo, sejam as da oposição.

Quanto ao art. 35, "a", estou também com a absoluta tranqüilidade para acompanhar o eminente Relator. Procurador-geral opinei - se não me engano a propósito das eleições de 1986 para a Assembléia Nacional Constituinte, em mandado de segurança requerido por um jornal de São Paulo - não me lembro qual - pela inconstitucionalidade de norma similar, que vedava a publicação de pesquisas às vésperas do pleito.

Compreendo as razões que terão inspirado a aprovação da norma, a partir da mística da grande influência das pesquisas sobre os resultados eleitorais. Mas, de minhas observações e das pesquisas internacionais a que tive acesso, o que se nota é que, sim, elas têm uma influência, porque direciona ao chamado "voto útil", o voto mais preocupado em vetar a vitória de determinado candidato do que em manifestar a sua preferência por um candidato que as pesquisas revelam sem probabilidades. Mas isso é direito de informação, faz parte do direito à informação.

Por isso, aquietadas as minhas dúvidas, acompanho o voto do eminente relator.

Nc.

# Supremo Tribunal Federal

TRIBUNAL PLENO

## EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.741-2 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI</b>
REQUERENTE(S)	: PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC
ADVOGADO(A/S)	: VÍTOR NÓSSEIS
REQUERENTE(S)	: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADVOGADO(A/S)	: MARA HOFANS E OUTROS
ADVOGADO(A/S)	: IAN RODRIGUES DIAS
REQUERENTE(S)	: PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO
ADVOGADO(A/S)	: GUSTAVO DO VALE ROCHA E OUTRO
REQUERIDO(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADVOGADO(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQUERIDO(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou a ação direta procedente, em parte, para declarar inconstitucional o artigo 35-A, conforme a redação que lhe deu a Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006, e improcedente no mais, nos termos do voto do Relator. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso. Falou pelo requerente, Partido Social Cristão - PSC, o Dr. Vítor Nösseis. Plenário, 06.09.2006.

Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

Luiz Tomimatsu  
Secretário