



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 62-75.2016.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL

Relatora: Ministra Luciana Lóssio

Consulente: Sarney Filho

CONSULTA. PROPAGANDA ELEITORAL. ART. 46 DA LEI Nº 9.504/97. NOVA REDAÇÃO. LEI Nº 13.165/2015. INTERPRETAÇÃO. DEBATE. CANDIDATOS. PARTICIPAÇÃO. CONVITE. OBRIGATORIEDADE. REPRESENTATIVIDADE. CÂMARA DOS DEPUTADOS. COLIGAÇÃO. POSSIBILIDADE. PARTIDO POLÍTICO. EQUIPARAÇÃO.

1. É facultada ao candidato a prefeito ou a vereador a participação em debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos que, somados, atendam, no mínimo, à exigência legal de representatividade partidária superior a nove cadeiras na Câmara dos Deputados.

2. As emissoras de rádio e televisão podem convidar candidato a prefeito ou a vereador para participar de debates, mesmo que o partido pelo qual concorra não preencha a representatividade mínima exigida por lei de dez deputados federais.

3. A norma contida no *caput* do art. 46 da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretada levando-se em consideração, no caso de eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, semelhante ao que ocorre no caso de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, prevista no art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/97.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.

4. Consulta respondida afirmativamente quanto ao primeiro e ao segundo itens e julgada prejudicada no tocante ao terceiro.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder a consulta afirmativamente quanto ao primeiro e ao segundo itens e em julgar prejudicada no tocante ao terceiro item, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 17 de março de 2016.



MINISTRA LUCIANA LÓSSIO - RELATORA

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO: Senhor Presidente, cuida-se de consulta formulada pelo Deputado Federal Sarney Filho, do Partido Verde (PV), nos seguintes termos:

– Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos, que, somados, atendam, no mínimo, a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

– Poderia, em tese, ser facultada, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a participação em debates de candidato a prefeito ou vereador, mesmo que o partido pelo qual concorram não cumpra a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

– Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, por uma coligação partidária formada por partidos, onde apenas um único partido atenda a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados, mesmo que esse partido não seja o do candidato? (Fls. 2-3)

Parecer da Assessoria Especial (Asep) às fls. 5-11 pela resposta afirmativa às questões propostas.

É o relatório.

VOTO

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral, compete a este Tribunal *“responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”*. Preenchidos os requisitos legais, passo à análise do mérito da consulta.



Inicialmente, destaco a relevância da presente consulta para o pleito municipal de 2016 que se avizinha, em razão do art. 46 da Lei das Eleições, em relação ao qual se trazem indagações interpretativas, surtir efeito nos planos de mídia para a propaganda eleitoral.

O referido art. 46, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.165/2015, possui a seguinte redação:

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

I - nas eleições majoritárias, a apresentação dos debates poderá ser feita:

a) em conjunto, estando presentes todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo;

b) em grupos, estando presentes, no mínimo, três candidatos;

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

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

§ 1º Será admitida a realização de debate sem a presença de candidato de algum partido, desde que o veículo de comunicação responsável comprove havê-lo convidado com a antecedência mínima de setenta e duas horas da realização do debate.

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

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

§ 4º O debate será realizado segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de

eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

Pois bem, respondo à presente consulta nos termos do bem elaborado parecer da Asesp, abaixo transcrito, com ressalva no tocante à terceira pergunta, a qual julgo prejudicada, vejamos:

Quanto ao mérito, questiona-se sobre a interpretação do disposto no art. 46, *caput*, da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015:

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte: [...]

Inicialmente, importa destacar que esse dispositivo aborda dois casos distintos: a) a obrigatoriedade de convite a todos os candidatos cujo partido detenha mais de nove cadeiras na Câmara dos Deputados; e b) a faculdade concedida às emissoras para convidar candidatos cujos partidos não possuam o mínimo de Deputados Federais exigidos neste artigo.

Os questionamentos trazidos pelo consulente concentram-se na regra de representatividade mínima dos partidos para que seus candidatos sejam obrigatoriamente convidados a participarem de debates eleitorais. Isso porque, segundo a literalidade da norma em questão, um partido político deveria ter no mínimo dez representantes na Câmara dos Deputados para que seus candidatos tenham participação assegurada em debates realizados pelas emissoras de rádio e televisão.

Questiona-se, contudo, sobre a possibilidade de a coligação ser considerada para os fins do disposto no referido art. 46, ou seja, os partidos que integrem a coligação – e não cada partido isoladamente – devem somar, no mínimo, dez deputados federais para atender o mandamento legal.

Nesse ponto, há de se destacar a autonomia dos partidos políticos para adotar os critérios de escolha e o regime dessa coligação, prevista na Constituição Federal, art. 17, § 1º, que dispõe:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Essa garantia constitucional está disciplinada no art. 6º da Lei das Eleições, que dispõe ser uma faculdade dos partidos políticos,

“dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]”.

Ressalte-se que o § 1º desse artigo preocupa-se em entregar caráter de unidade à coligação ao conferir as mesmas prerrogativas e obrigações dos partidos políticos, nestes termos:

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

Ainda sobre o tema, é possível entender que há uma lacuna na legislação eleitoral no que se refere à representatividade exigida no art. 46, nos casos de coligações de partidos. Essa união de forças é prevista e regida pela lei eleitoral, como por exemplo, no regramento aplicado à distribuição proporcional do tempo de propaganda no rádio e na televisão, disposto no inciso I do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97:

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

[...]

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

Nessa linha, buscando-se a integração da norma jurídica, é de se concluir pela aplicação, à espécie, do art. 46, *caput*, combinado com o inciso I do § 2º do art. 47, ambos da Lei nº 9.504/97, tendo como fundamento para essa interpretação o disposto no § 1º do art. 6º da referida Lei.

Note-se que a faculdade de convite conferida às emissoras de rádio e televisão em nada estará afetada por esse posicionamento, uma vez que, não sendo atendido o mínimo legal de representatividade, seja pelo partido, seja pela coligação, permanecerá a possibilidade de a emissora realizadora do debate convidar outros candidatos a participarem do programa, independentemente de imposição legal.



Por fim, é de se registrar uma crescente discussão acerca deste tema. Há em trâmite neste Tribunal Superior a Consulta nº 491-76, Relator Ministro Henrique Neves da Silva, que, em 15.12.2015, fora levada ao Plenário para julgamento. Após o voto do relator, cujo teor se amolda aos argumentos deste parecer, o em. Ministro Presidente Dias Toffoli antecipou pedido de vista do processo, observando que a nova redação do art. 46 da LE está sendo objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, de sua relatoria, no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5423).

3. Pelo exposto, opina-se:

Questão 1. Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos, que, somados, atendam, no mínimo, a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

Resposta: Sim. Nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, às coligações são *"atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários"*. Nesse sentido, a norma contida no *caput* do art. 46 da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretada levando-se em consideração, no caso de eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, semelhante ao que ocorre no caso de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, prevista no art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/97.

Questão 2. Poderia, em tese, ser facultada, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a participação em debates de candidato a prefeito ou vereador, mesmo que o partido pelo qual concorram não cumpra a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

Resposta: Sim, as emissoras têm a faculdade de convidar candidatos de partidos que não preencham a representatividade mínima exigida de dez deputados federais.

Questão 3. Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, por uma coligação partidária formada por partidos, onde apenas um único partido atenda a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados, mesmo que esse partido não seja o do candidato?

Resposta: Sim. Nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, às coligações são *"atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários"*. O *caput* do art. 46 da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretado levando-se em consideração, no caso de eleição proporcional, a representatividade de todos os

partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação. (Fls. 6-11)

No que toca especificamente à indagação de número 3, embora esteja de acordo com a solução jurídica proposta pela Asesp, tenho que, nos termos em que formulada, a questão está prejudicada, haja vista o teor positivo da resposta exarada no primeiro questionamento formulado.

Isso porque a Asesp, com fundamento no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, destacou o fato de que, após formadas as coligações, as agremiações que a integram devem funcionar como um único partido, o que autoriza a participação de candidatos em debates – independentemente de a qual partido sejam filiados –, desde que a soma dos representantes desses partidos atenda ao mínimo legal previsto no art. 46 da Lei das Eleições, qual seja: superior a 9 (nove) parlamentares na Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, pode-se concluir, já a partir da resposta à primeira indagação, que, ainda que somente um dos partidos que compõem a coligação atenda essa exigência legal, os candidatos das demais agremiações também terão assegurada sua participação em debates, o que torna desproposado revistar o assunto na questão de número 3.

Vale, ainda, salientar, consoante registrado no parecer da Asesp, a existência da Consulta nº 491-76, de relatoria do Ministro Henrique Neves, em trâmite nesta Casa, cujos questionamentos são similares aos da presente consulta, a qual foi levada a Plenário, em 15.12.2015, para julgamento, oportunidade em que o Ministro Presidente, Dias Toffoli, pediu vista, aguardando-se, portanto, o prosseguimento desse julgamento.

Por fim, embora a inconstitucionalidade da expressão “*superior a nove deputados*”, contida no art. 46 da Lei nº 9.504/97, bem como do § 2º do art. 47 da mesma lei, não seja objeto específico desta consulta, cumpre ressaltar que tais questionamentos são objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar – ADI nº 5423 –, no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Dias Toffoli.



Em 19.12.2015, o referido relator indeferiu a medida cautelar pleiteada *ad referendum* do Plenário, mantendo, portanto, a eficácia plena do aludido dispositivo legal e da expressão impugnada até futura manifestação de mérito pelo Colegiado daquela Corte.

Ante o exposto, respondo afirmativamente à primeira e à segunda questões e julgo prejudicada a terceira, nos termos acima consignados.

É o voto.

PEDIDO DE VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Senhores Ministros, peço vista dos autos.



EXTRATO DA ATA

Cta nº 62-75.2016.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Consulente: Sarney Filho.

Decisão: Após o voto da Ministra relatora, respondendo afirmativamente quanto ao primeiro e ao segundo itens e julgando prejudicada no tocante ao terceiro item, pediu vista o Ministro Dias Toffoli.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral em exercício, Odim Brandão Ferreira.

SESSÃO DE 10.3.2016.



VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (presidente): Senhor Ministros, trata-se de consulta formulada por Sarney Filho, Deputado Federal pelo PV/MA, relativa à interpretação do art. 46 da Lei nº 9.504/97, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, nos seguintes termos (fls. 2-3):

– Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos, que, somados, atendam, no mínimo, a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

– Poderia, em tese, ser facultada, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a participação em debates de candidato a prefeito ou vereador, mesmo que o partido pelo qual concorram não cumpra a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

– Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, por uma coligação partidária formada por partidos, onde apenas um único partido atenda a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados, mesmo que esse partido não seja o do candidato?

A Assessoria Especial da Presidência (Aesp) se manifestou às fls. 7-14, sugerindo a seguinte orientação:

3. Pelo exposto, opina-se:

Questão 1. Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, caso a coligação partidária que integre seja formada por partidos, que, somados, atendam, no mínimo, a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

Resposta: Sim. Nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, às coligações são “atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”. Nesse sentido, a norma contida no caput do art. 46 da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretada levando-se em consideração, no caso de eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, semelhante ao que ocorre no caso de distribuição do tempo

de propaganda eleitoral gratuita, prevista no art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/97.

Questão 2. Poderia, em tese, ser facultada, nos termos do art. 46 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a participação em debates de candidato a prefeito ou vereador, mesmo que o partido pelo qual concorram não cumpra a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados?

Resposta: Sim, as emissoras têm a faculdade de convidar candidatos de partidos que não preencham a representatividade mínima exigida de dez deputados federais.

Questão 3. Poderia, em tese, um candidato a prefeito ou vereador participar de debates, por uma coligação partidária formada por partidos, onde apenas um único partido atenda a exigência legal de ter representação partidária superior a nove parlamentares na Câmara dos Deputados, mesmo que esse partido não seja o do candidato?

Resposta: Sim. Nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, às coligações são “atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”. O caput do art. 46 da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretado levando-se em consideração, no caso de eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação.

É o parecer que se submete à consideração superior.

Na sessão administrativa realizada em 15.12.2015, a e. relatora apresentou o voto de seguinte teor:

A SENHORA MINISTRA LUCIANA LÓSSIO (relatora): Senhor Presidente, nos termos do art. 23, XII, do Código Eleitoral, compete a este Tribunal Superior Eleitoral “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político”. Preenchidos os requisitos legais, passo à análise do mérito da consulta.

Inicialmente, destaco a relevância da presente consulta para o pleito municipal de 2016 que se avizinha, em razão do artigo 46 da Lei das Eleições, em relação ao qual se traz indagações interpretativas, surtir efeito nos planos de mídia para a propaganda eleitoral.

O referido artigo 46, com as alterações trazidas pela Lei nº 13.165/2015, possui a seguinte redação:

Art. 46. Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com

representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - nas eleições majoritárias, a apresentação dos debates poderá ser feita:

a) em conjunto, estando presentes todos os candidatos a um mesmo cargo eletivo;

b) em grupos, estando presentes, no mínimo, três candidatos;

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

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

§ 1º Será admitida a realização de debate sem a presença de candidato de algum partido, desde que o veículo de comunicação responsável comprove havê-lo convidado com a antecedência mínima de setenta e duas horas da realização do debate.

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

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

§ 4º O debate será realizado segundo as regras estabelecidas em acordo celebrado entre os partidos políticos e a pessoa jurídica interessada na realização do evento, dando-se ciência à Justiça Eleitoral. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 5º Para os debates que se realizarem no primeiro turno das eleições, serão consideradas aprovadas as regras, inclusive as que definam o número de participantes, que obtiverem a concordância de pelo menos 2/3 (dois terços) dos candidatos aptos, no caso de eleição majoritária, e de pelo menos 2/3 (dois terços) dos partidos ou coligações com candidatos aptos, no caso de eleição proporcional. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Pois bem, respondo a presente consulta nos termos do bem elaborado parecer da ASESP, abaixo transcrito, com ressalva no tocante à terceira pergunta, a qual julgo prejudicada, vejamos:

Quanto ao mérito, questiona-se sobre a interpretação do disposto no art. 46, caput, da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.165/2015:

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



sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte: [...]

Inicialmente, importa destacar que esse dispositivo aborda dois casos distintos: a) a obrigatoriedade de convite a todos os candidatos cujo partido detenha mais de nove cadeiras na Câmara dos Deputados; e b) a faculdade concedida às emissoras para convidar candidatos cujos partidos não possuam o mínimo de Deputados Federais exigidos neste artigo.

Os questionamentos trazidos pelo consulente concentram-se na regra de representatividade mínima dos partidos para que seus candidatos sejam obrigatoriamente convidados a participarem de debates eleitorais. Isso porque, segundo a literalidade da norma em questão, um partido político deveria ter no mínimo dez representantes na Câmara dos Deputados para que seus candidatos tenham participação assegurada em debates realizados pelas emissoras de rádio e televisão.

Questiona-se, contudo, sobre a possibilidade de a coligação ser considerada para os fins do disposto no referido art. 46, ou seja, os partidos que integrem a coligação – e não cada partido isoladamente – devem somar, no mínimo, dez deputados federais para atender o mandamento legal.

Nesse ponto, há de se destacar a autonomia dos partidos políticos para adotar os critérios de escolha e o regime dessa coligação, prevista na Constituição Federal, art. 17, § 1º, que dispõe:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Essa garantia constitucional está disciplinada no art. 6º da Lei das Eleições, que dispõe ser uma faculdade dos partidos políticos, “dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas [...]”.

Ressalte-se que o § 1º desse artigo preocupa-se em entregar caráter de unidade à coligação ao conferir as mesmas prerrogativas e obrigações dos partidos políticos, nestes termos:

§ 1º A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, sendo a ela atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, e devendo

funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários.
(Grifo do original)

Ainda sobre o tema, é possível entender que há uma lacuna na legislação eleitoral no que se refere à representatividade exigida no art. 46, nos casos de coligações de partidos. Essa união de forças é prevista e regida pela lei eleitoral, como por exemplo, no regramento aplicado à distribuição proporcional do tempo de propaganda no rádio e na televisão, disposto no inciso I do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97:

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

[...]

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, **considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;**

Nessa linha, buscando-se a integração da norma jurídica, é de se concluir pela aplicação, à espécie, do art. 46, *caput*, combinado com o inciso I do § 2º do art. 47, ambos da Lei nº 9.504/97, tendo como fundamento para essa interpretação o disposto no § 1º do art. 6º da referida Lei.

Note-se que a faculdade de convite conferida às emissoras de rádio e televisão em nada estará afetada por esse posicionamento, uma vez que, não sendo atendido o mínimo legal de representatividade, seja pelo partido, seja pela coligação, permanecerá a possibilidade de a emissora realizadora do debate convidar outros candidatos a participarem do programa, independentemente de imposição legal.

Por fim, é de se registrar uma crescente discussão acerca deste tema. Há em trâmite neste Tribunal Superior a Consulta nº 491-76, Relator Ministro Henrique Neves da Silva, que, em 15.12.2015, fora levada ao Plenário para julgamento. Após o voto do relator, cujo teor se amolda aos argumentos deste parecer, o em. Ministro Presidente Dias Toffoli antecipou pedido de vista do processo, observando que a nova redação do art. 46 da LE está sendo objeto de uma Ação Direta de

Inconstitucionalidade, de sua relatoria, no Supremo Tribunal Federal (ADI nº 5423).

3. Pelo exposto, opina-se:

[...]

No que toca especificamente à indagação de número 3, embora esteja de acordo com a solução jurídica proposta pela ASESP, tenho que, nos termos em que formulada, a questão está prejudicada, haja vista o teor positivo da resposta exarada no primeiro questionamento formulado.

Isso porque a ASESP, com fundamento no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.504/97, destacou o fato de que, após formadas as coligações, as agremiações que a integram devem funcionar como um único partido, o que autoriza a participação de candidatos em debates – independentemente de a qual partido sejam filiados –, desde que a soma dos representantes desses partidos atenda ao mínimo legal previsto no art. 46 da Lei das Eleições, qual seja: superior a 9 (nove) parlamentares na Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, pode-se concluir, já a partir da resposta à primeira indagação, que, ainda que somente um dos partidos que compõem a coligação atenda essa exigência legal, os candidatos das demais agremiações também terão assegurada sua participação em debates, o que torna desproposado revistar o assunto na questão de número 3.

Vale, ainda, salientar, consoante registrado no parecer da ASESP, a existência da Consulta nº 491-76, de relatoria do Ministro Henrique Neves, em trâmite nesta Casa, cujos questionamentos são similares aos da presente consulta, a qual foi levada a Plenário, em 15.12.2015, para julgamento, oportunidade em que o Ministro Presidente, Dias Toffoli, pediu vista, aguardando-se, portanto, o prosseguimento desse julgamento.

Por fim, embora a inconstitucionalidade da expressão “superior a nove deputados”, contida no art. 46 da Lei nº 9.504/97, bem como do § 2º do art. 47 da mesma lei, não seja objeto específico desta consulta, cumpre ressaltar que tais questionamentos são objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar – ADI nº 5423 –, no Supremo Tribunal Federal, de relatoria do Ministro Dias Toffoli.

Em 19.12.2015, o referido relator indeferiu a medida cautelar pleiteada ad referendum do Plenário, mantendo, portanto, a eficácia plena do aludido dispositivo legal e da expressão impugnada até futura manifestação de mérito pelo Colegiado daquela Corte.

Ante o exposto, respondo afirmativamente à primeira e à segunda questões e julgo prejudicada a terceira, nos termos acima consignados.

Após o voto da relatora, pedi vista antecipada dos autos para melhor análise do objeto desta consulta, por ser o relator, no Supremo Tribunal Federal, da ADI nº 5423/DF, na qual o Partido Humanista da Solidariedade



(PHS), ora consulente, o Partido Trabalhista Nacional (PTN), o Partido Republicano Progressista (PRP) e o Partido Trabalhista Cristão (PTC) questionam a constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei nº 13.165/2015 nos artigos 46 e 47, § 2º, da Lei das Eleições.

Passo a manifestar-me.

Preliminarmente, destaco que, no dia 19 de dezembro de 2015, indeferi o pedido de liminar formulado na inicial na ADI nº 5423/DF, mantendo a eficácia dos dispositivos impugnados até a apreciação da decisão pelo Plenário, por não visualizar qualquer violação à Constituição Federal.

Isso porque, no meu entender, a norma insculpida no art. 46 da Lei nº 9.094/97 “[...] **não promove a absoluta exclusão das legendas minoritárias dos debates eleitorais, como querem sugerir os autores na petição inicial.** Os partidos políticos com menor representação no parlamento poderão ser convidados a compor o debate, a critério da emissora de rádio ou televisão, a qual, possivelmente, terá interesse em convocar os candidatos que, não obstante não atendam ao critério da lei, detenham percentuais significativos das intenções de voto, ou cujo discurso e pautas reforcem a pluralização de ideias no debate”. (grifei)

Além disso, no tocante ao art. 47, § 2º, que trata das regras de distribuição dos horários reservados à propaganda gratuita de cada eleição entre partidos e coligações, assentei que “[...] **entendo que os incisos I e II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, em consonância com a cláusula democrática e com o sistema proporcional,** estabelecem regra de equidade, resguardando o direito de acesso à propaganda eleitoral das minorias partidárias e pondo em situação de benefício não odioso aquelas agremiações mais lastreadas na legitimidade popular”. (grifei)

Fixada a premissa de que os dispositivos são constitucionais, possuindo, portanto, validade normativa que lhes garante plena aplicabilidade, passo à análise dos questionamentos formulados na presente consulta.

A e. relatora, em seu voto, respondeu afirmativamente à primeira e à segunda questões, nos termos do consignado pela Aesp



no respectivo parecer, e julgou prejudicada a terceira, por entender estar ela abrangida pelo primeiro questionamento.

Na primeira questão, o consulente apresenta quadro no qual os candidatos a prefeito ou vereador têm suas candidaturas propostas por uma coligação partidária. Pergunta se, nesse caso, para o preenchimento do requisito estabelecido no art. 46 da Lei nº 9.504/97, poderá ser levada em consideração a somatória do número de Deputados Federais dos partidos que a compõem.

Na esteira do parecer da Asesp, acompanho a e. relatora quanto à resposta apresentada ao primeiro questionamento.

É que, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei das Eleições, às coligações são **“atribuídas as prerrogativas e obrigações de partido político no que se refere ao processo eleitoral, devendo funcionar como um só partido no relacionamento com a Justiça Eleitoral e no trato dos interesses interpartidários”**.

Nesse contexto, como bem pontuou a Min. Luciana Lóssio, “[...] após formadas as coligações, as agremiações que a integram devem funcionar como um único partido, o que autoriza a participação de candidatos em debates – independentemente de a qual partido sejam filiados –, desde que a soma dos representantes desses partidos atenda ao mínimo legal previsto no art. 46 da Lei das Eleições, qual seja: superior a 9 (nove) parlamentares na Câmara dos Deputados”.

Assim, atuando as coligações no processo eleitoral como se fossem uma só agremiação partidária, a meu ver, o mais adequado é admitir-se a união de forças dos partidos que a integram para a finalidade de alcançar o requisito que assegura a participação dos respectivos candidatos nos debates eleitorais, permitindo-se a somatória dos deputados federais vinculados aos partidos que dela participam até a obtenção do número mínimo de dez.

Além disso, considerando tratar-se de espécie de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, destaco, ainda, o acerto da e. relatora ao emprestar aos debates eleitorais a disciplina do inciso I do § 2º do art. 47 da



Lei das Eleições, que estabelece os critérios de distribuição do horário de propaganda no rádio e na televisão entre os partidos e coligações, e possui a seguinte redação:

§ 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I - 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, **no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;**

A adoção analógica do critério de distribuição do art. 47, § 2º, I, da Lei das Eleições, para a aferição do requisito disposto no art. 46, homenageia o princípio da igualdade de oportunidade entre partidos e candidatos, preservando o equilíbrio na disputa eleitoral.

Assim, entendo que o primeiro questionamento deve ser respondido de forma positiva, inclusive com o acréscimo apresentado pela Asesp e seguido pela e. relatora de que, existindo agremiações coligadas, “[...] a norma contida no *caput* do art. 46 da Lei nº 9.504/97 deve ser interpretada levando-se em consideração, no caso de eleição proporcional, a representatividade de todos os partidos que compõem uma determinada coligação e, no caso de eleição majoritária, a soma dos representantes dos seis maiores partidos que integrem a coligação, semelhante ao que ocorre no caso de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, prevista no art. 47, § 2º, I, da Lei nº 9.504/97”.

No segundo questionamento, o consulente pergunta se, mesmo que o partido não satisfaça o requisito do art. 46, pode ser facultada a participação em debates um candidato a prefeito ou vereador.

É inquestionável que a norma em análise não exclui a participação nos debates de candidatos cujos partidos não alcancem a representatividade de no mínimo dez deputados federais, uma vez que o preceito não afasta das emissoras a faculdade de convocá-los. Também nesse ponto acompanho a e. relatora.



Na terceira pergunta, o consulente novamente questiona se é assegurada a participação nos debates aos candidatos a prefeito ou vereador lançados por coligações, quando apenas um partido atenda a exigência legal de representação mínima de dez deputados federais.

Assim se posicionou a relatora: “no que toca especificamente à indagação de número 3, embora esteja de acordo com a solução jurídica proposta pela ASESP, tenho que, nos termos em que formulada, a questão está prejudicada, haja vista o teor positivo da resposta exarada no primeiro questionamento formulado”. Entendo, assim como concluiu a relatora, que a questão está abrangida pela primeira resposta, restando, de fato, prejudicada.

Ante o exposto, acompanho a eminente relatora quanto às respostas apresentadas aos questionamentos objeto da presente consulta.

É o voto.



EXTRATO DA ATA

Cta nº 62-75.2016.6.00.0000/DF. Relatora: Ministra Luciana Lóssio. Consulente: Sarney Filho.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu a consulta afirmativamente quanto ao primeiro e ao segundo itens e julgou prejudicada no tocante ao terceiro item, nos termos do voto da relatora.

Presidência do Ministro Dias Toffoli. Presentes as Ministras Maria Thereza de Assis Moura e Luciana Lóssio, os Ministros Gilmar Mendes, Luiz Fux, Herman Benjamin e Henrique Neves da Silva, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral em exercício, Odim Brandão Ferreira.

SESSÃO DE 17.3.2016.