Ementa: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA. LEI 14.356/2022. ALTERAÇÃO DO ART. 73, VII, DA LEI DAS ELEIÇÕES. LIMITES AO GASTO PÚBLICO COM PROPAGANDA INSTITUCIONAL EM ANO ELEITORAL. MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS E EXCLUSÃO DESSES LIMITES DAS AÇÕES E PROGRAMAS RELACIONADOS AO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DO COVID-19. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL (ART. 16 DA CF). ALTERAÇÃO QUE PODE REPERCUTIR NAS CONDIÇÕES DE DISPUTA ELEITORAL. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. A expansão do gasto público com publicidade institucional às vésperas do pleito eleitoral pode configurar desvio de finalidade no exercício de poder político, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e a moralidade pública (CF, art. 37, caput).

2. Medida cautelar parcialmente deferida para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei 14.356/2022 no sentido de que, por força do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF), a mesma não produz efeitos antes do pleito eleitoral de outubro de 2022.

V O T O

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Em complemento ao relatório do Ministro DIAS TOFFOLI, anoto que o julgamento em curso cuida de Ações Diretas propostas pelos partidos políticos PDT e PT em face dos arts. 3º e 4º da Lei 14.356, de 31/5/2022, no que altera a Lei 9.504/1997, Lei das Eleições, no tocante às condutas vedadas aos agentes públicos durante o processo eleitoral, especialmente no que diz respeito ao gasto com publicidade institucional.

Transcrevo o teor impugnado:

Art. 3º O art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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

(...)

VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito;

.....

§ 14. Para efeito de cálculo da média prevista no inciso VII do caput deste artigo, os gastos serão reajustados pelo IPCA, aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo, a partir da data em que foram empenhados." (NR)

Art. 4º Não se sujeita às disposições dos incisos VI e VII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e à orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

A redação anterior do art. 73, VII, da Lei 9.504/1997, cuja redação fora conferida pela Lei 13.165/2015, vedava a realização, " *no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito* "; e, por óbvio, não excetuava a possibilidade de publicidade institucional além desses limites para divulgação de ações governamentais específicas.

Com os novos critérios para fixação dos limites, segundo alegam os Requerentes, haveria um aumento da ordem de R$ 25 milhões em despesas com publicidade institucional por parte do Poder Executivo federal, ainda em 2022. O limite disponível para gastos governamentais federais com propaganda no primeiro semestre de 2022 subiria de R$ 140,2 milhões para R$ 165,7 milhões de reais, sem considerar a publicidade institucional relacionada ao enfrentamento da pandemia, que não estaria mais sujeita a esses limites.

Os Requerentes alegam, essencialmente, a inconstitucionalidade das inovações acima referidas, por violação ao art. 16 (princípio da anualidade eleitoral), art. 5º, caput (isonomia e segurança jurídica), e art. 37, caput (moralidade), todos da CF. Afirma que " *sob a roupagem de conteúdo destinado ao enfrentamento à COVID19, o Governo Federal passará a*

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

difundir, sob vias transversas e fora do alcance da Justiça Eleitoral, conteúdo propagandístico fantasioso dando conta de um suposto enfrentamento hercúleo do período pandêmico".

O Ministro Relator, para o presente julgamento virtual, propõe o INDEFERIMENTO da medida cautelar, sob o fundamento de que as normas impugnadas " *não alteram as regras atinentes às candidaturas e aos direitos políticos assegurados no texto constitucional, bem como não implicam em violação aos direitos das minorias, conforme preconizado pela jurisprudência desta Suprema Corte"*, em razão do que não haveria ofensa ao princípio da anualidade eleitoral.

O eminente Ministro Relator também descarta a alegação de que as alterações normativas em questão teriam impacto sobre o processo eleitoral, na medida em que " *não traduzem um salvo conduto para o aumento de despesas, desvios de finalidade ou utilização da publicidade institucional em benefício de partidos e candidatos, limitando-se a alterar os critérios de aferição da média de gastos efetuados sob essa rubrica, além de prever índice de correção monetária e permitir a realização de propaganda direcionada à pandemia da COVID-19 sem prejudicar outras campanhas de interesse público"*.

Transcrevo da proposta de ementa apresentada pelo Ministro DIAS TOFFOLI no julgamento em curso:

> 5. Outrossim, não se pode afirmar, com o juízo de verossimilhança exigido para a concessão da medida cautelar pretendida nestes autos, que a alteração da fórmula de apuração da média de gastos vá implicar, necessariamente, num aumento desproporcional de recursos com publicidade institucional, revelando-se bastante plausíveis as justificativas que embasaram a alteração legislativa, quais sejam: a) a atualização da norma para o contexto atual repleto de consequências deixadas por dois anos de combate à pandemia da COVID-19; b) a concentração dos gastos pelos estados e municípios no primeiro semestre de cada ano, distorcendo a média de gastos e c) a grave crise sanitária enfrentada nos últimos ano s fez com que as verbas de publicidade institucional fossem direcionadas ao combate da pandemia, especialmente em campanhas educativas e de vacinação, o que reduziu e prejudicou a publicidade direcionada a outros temas de utilidade pública, igualmente relevantes para a sociedade.

É o relato do essencial.

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

De início, indico que DIVIRJO do eminente Ministro Relator, por entender presentes os requisitos para concessão de medida cautelar.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores.* Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* , para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora* , tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

Sem prejuízo ao exame mais aprofundado da matéria em sede de julgamento definitivo de mérito – quando será possível aferir a razoabilidade das justificativas apresentadas pelo legislador para a

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

alteração dos critérios em questão –, importa examinar, no presente momento processual, se as novas regras sobre gastos com publicidade institucional têm impacto no processo eleitoral em curso, de modo a conflitar com o princípio da anualidade eleitoral.

Na redação dada pela Emenda Constitucional 4/1993, o art. 16 da Constituição Federal, que confere os contornos jurídicos ao princípio da anualidade eleitoral, dispõe o seguinte:

> Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data da sua vigência.

Trata-se de evidente garantia fundamental relacionada à estabilidade e à segurança jurídica das regras eleitorais, direcionada a todos os cidadãos dotados de capacidade eleitoral ativa e/ou passiva, cujo efeito imediato visa ao resguardo do direito fundamental ao sufrágio universal e à concretização da cláusula pétrea estipulada pelo art. 60, § 4º, II, da Constituição Federal, pois, como afirmado por JOSÉ AFONSO DA SILVA em trabalho doutrinário sobre o tema, a *ratio legis* da norma está precisamente em:

> […] evitar a alteração da regra do jogo depois que o processo eleitoral tenha sido desencadeado, o que se dá, em geral, dentro de um ano antes do pleito.
>
> Todo processo consiste num conjunto de atos interligados destinados a organizar um procedimento com o fim de compor conflitos de interesses. Em qualquer relação processual, seja judiciária ou simplesmente eleitoral, existem partes, interessados, disputando uma solução favorável aos respectivos interesses. O processo eleitoral compõe-se dos atos que, postos em ação (procedimento), visam a decidir, mediante eleição, quem será eleito, quem será eleito; visam, enfim, a selecionar e designar autoridades governamentais. Os atos desse processo são a apresentação de candidaturas, seu registro, o sistema de votos (cédulas ou urnas eletrônicas), organização das seções eleitorais, organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral. Em síntese, essa matéria estará alterando o processo eleitoral (JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Comentário contextual à Constituição* . 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 237).

Em semelhante sentido, como já reconhecido por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

> A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípuo destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais (ADI 3345, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 20/08 /2010).

Igualmente relevantes para a compreensão dessa garantia fundamental, mostram-se as conclusões alcançadas pela CORTE no julgamento da ADI 3685 (Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe de 10/08/2006):

> […] o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certezas jurídicas contra alterações abruptadas das regras inerentes à disputa eleitoral (ADI 3345, rel. min. Celso de Mello). Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV).

No caso sob análise, considerados o nível de cognição atual e o papel institucional a ser desempenhado por esta SUPREMA CORTE no sistema de freios e contrapesos, característicos da separação da poderes constitucionalmente desenhada, compreendo presentes os suportes fáticos imprescindíveis à obstadora incidência da regra contida no art. 16 da Constituição Federal.

É que, uma vez que o conteúdo impugnado interage com normas proibitivas que tutelam a idoneidade e competitividade do processo eleitoral – como a limitação a gastos com publicidade institucional, que tendem a favorecer os candidatos que se encontram no exercício de mandatos executivos – o mesmo demonstra inequívoca aptidão para (a) romper a igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

processo eleitoral, (b) produzir deformação apta a afetar a normalidade das eleições e (c) introduzir elemento perturbador do pleito, já que, ao menos em linha de princípio, flexibiliza restrições e cautelas antes adotadas pela legislação eleitoral como necessárias para a normalidade dos pleitos. A necessidade de postergar a eficácia de alterações com essas características já foi reconhecida por esta SUPREMA CORTE em situações análogas:

> E M E N T A: FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA - PROCESSO DE CARÁTER OBJETIVO - LEGITIMIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (QUE ATUOU NO TSE) NO JULGAMENTO DE AÇÃO DIRETA AJUIZADA CONTRA ATO EMANADO DAQUELA ALTA CORTE ELEITORAL - INAPLICABILIDADE, EM REGRA, DOS INSTITUTOS DO IMPEDIMENTO E DA SUSPEIÇÃO AO PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO, RESSALVADA A POSSIBILIDADE DE INVOCAÇÃO, POR QUALQUER MINISTRO DO STF, DE RAZÕES DE FORO ÍNTIMO. – [...] RESOLUÇÃO TSE Nº 21.702/2004 - DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS, PELAS CÂMARAS MUNICIPAIS, NA FIXAÇÃO DO RESPECTIVO NÚMERO DE VEREADORES - ALEGAÇÃO DE QUE ESSE ATO REVESTIR-SE-IA DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR - RECONHECIMENTO DO CONTEÚDO NORMATIVO DA RESOLUÇÃO QUESTIONADA - PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO REJEITADA.
>
> (...)
>
> PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ANTERIORIDADE ELEITORAL: SIGNIFICADO DA LOCUÇÃO "PROCESSO ELEITORAL" (CF, ART. 16).
>
> - A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípuo destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes.
>
> - O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que,

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA e ANTONIO TITO COSTA). - A Resolução TSE nº 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório. CONSAGRAÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, COM A EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 21.702/2004, DOS POSTULADOS DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA SEGURANÇA JURÍDICA. - O Tribunal Superior Eleitoral, ao editar a Resolução nº 21.702/2004, consubstanciadora de mera explicitação de anterior julgamento do Supremo Tribunal (RE 197.917/SP), limitou-se a agir em função de postulado essencial à valorização da própria ordem constitucional, cuja observância fez prevalecer, no plano do ordenamento positivo, a força normativa, a unidade e a supremacia da Lei Fundamental da República.

(...)

(ADI 3345, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 20 /08/2010).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 58/2009. ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO DOS LIMITES MÁXIMOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. INC. IV DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RETROAÇÃO DE EFEITOS À ELEIÇÃO DE 2008 (ART. 3º, INC. I). POSSE DE NOVOS VEREADORES: IMPOSSIBILIDADE. ALTERAÇÃO DO RESULTADO DE PROCESSO ELEITORAL ENCERRADO: INCONSTITUCIONALIDADE. CONTRARIEDADE AO ART. 16 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma de Emenda Constitucional. Precedentes.

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

2. Norma que determina a retroação dos efeitos de regras constitucionais de composição das Câmaras Municipais em pleito ocorrido e encerrado: afronta à garantia do exercício da cidadania popular (arts. 1º, parágrafo único e 14 da Constituição) e a segurança jurídica.

3. Os eleitos foram diplomados pela Justiça Eleitoral até 18.12.2009 e tomaram posse em 2009. Posse de suplentes para legislatura em curso, em relação a eleição finda e acabada, descumpre o princípio democrático da soberania popular. 4. Impossibilidade de compatibilizar a posse do suplente: não eleito pelo sufrágio secreto e universal. Voto: instrumento da democracia construída pelo cidadão; impossibilidade de afronta a essa liberdade de manifestação.

5. A aplicação da regra questionada significaria vereadores com mandatos diferentes: afronta ao processo político juridicamente perfeito.

6. Na Constituição da República não há referência a suplente de vereador. Suplente de Deputado ou de Senador: convocação apenas para substituição definitiva; inviável criação de mandato por aumento da representação.

7. Ação direita de inconstitucionalidade julgada procedente

(ADI 4307, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 01 /10/2013).

AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO.

(...)

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

> 14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral)
>
> (ADC 29, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/06/2012).

Assim, a ampliação dos limites para gasto com publicidade institucional pode impactar significativamente nas condições de disputa eleitoral, pois implica controle menos rigoroso de condutas que a legislação eleitoral vigente até a edição da lei impugnada tratou como fatores de risco para a regularidade dos processos eleitorais.

Pela nova redação do art. 73, VII, da Lei das Eleições, a conduta vedada no primeiro semestre de ano eleitoral passa a ser o **empenho** , e não a realização, de despesa pública com publicidade, até o limite agora apurado pela média dos valores empenhados e não cancelados nos três anos anteriores, multiplicado por 6 (seis) vezes, atualizados monetariamente pelo INPC.

E ficam excluídos desses limites a publicidade com determinadas ações governamentais, descritas no art. 4º da Lei 14.356/2022 como " *atos e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados exclusivamente ao enfrentamento da pandemia causada pelo coronavírus SARS-CoV-2* ", bem como a " *orientação da população quanto a serviços públicos relacionados ao combate da pandemia* ".

Os grandes desafios da Democracia representativa são o fortalecimento e a plena efetivação dos mecanismos de controle impeditivos da ocorrência de abuso de poder político ou econômico nas eleições, de maneira a evitar o surgimento de condições que possam desequilibrar seu resultado, maculando a legitima vontade popular.

A expansão do gasto público com publicidade institucional às vésperas do pleito eleitoral poderá configurar desvio de finalidade no exercício de poder político, com reais possibilidades de influência no pleito eleitoral e perigoso ferimento a liberdade do voto (CF, art. 60, IV, b); ao pluralismo político (CF, art. 1º, V e parágrafo único), ao princípio da igualdade (CF, art. 5º, caput) e a moralidade pública (CF, art. 37, caput).

Em que pese a exclusão das ações governamentais relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública provocada pela pandemia do

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022

coronavírus seja um critério meritório, em tese, o fato é que a ampla divulgação de "*atos e campanhas dos órgãos públicos*" com financiamento do orçamento público pode implicar favorecimento dos agentes públicos que estiveram à frente dessas ações, com comprometimento da normalidade e legitimidade das eleições a se realizarem neste ano.

Não se trata, portanto, de circunstância indiferente para o processo eleitoral em curso, pelo que não deve produzir efeitos antes da realização da eleição em outubro do ano em curso, como anotado pelo Procurador-Geral da República nos autos da ADI 7178 (doc. 35, págs. 11-12):

> A realização de despesas com publicidade institucional é circunstância, em si, potencialmente causadora de desequilíbrio nas eleições. A divulgação das ações do Governo normalmente traz impacto positivo para os candidatos à reeleição (ou os apoiados pelos chefes dos Poderes Executivos). Tanto é assim que a Lei 9.504/1997 proíbe a publicidade institucional "dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta" nos três meses que antecedem o pleito (art. 73, VI, "b"), bem como limita essa mesma publicidade "no primeiro semestre do ano da eleição" (art. 73, VII).
>
> Nesse cenário, qualquer aumento do limite de gastos com publicidade institucional, ocorrido há menos de um ano das eleições, tem o potencial de alterar o equilíbrio preestabelecido entre os candidatos.

O perigo da demora está caracterizado pela proximidade do processo eleitoral, que recomenda a atuação imediata do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a fim de prevenir a consumação de condutas que têm o potencial de desestabilizar o curso regular das eleições.

Em vista do exposto, DIVIRJO do eminente Ministro Relator e CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR pleiteada para, conferindo interpretação conforme a Constituição à Lei 14.356/2022, estabelecer que, por força do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF), a mesma não produz efeitos antes do pleito eleitoral de outubro de 2022.

É o voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 01/07/2022