

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA – CCJC

### PROJETO DE LEI Nº 4.653, DE 2012

Dispõe sobre a anistia de multas eleitorais aplicadas pela Justiça Eleitoral nos pleitos de 2008 a 2012.

**Autor:** Deputado JOÃO ARRUDA

**Relator:** Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

### VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO FÁBIO TRAD

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.653, de 2012, de autoria do ilustre Deputado João Arruda (PMDB-PR), pretende anistiar débitos decorrentes de multas eleitorais aplicadas a jornalistas, editores de *blogs* e às pessoas jurídicas da área de comunicação social, nas eleições de 2008 a 2012.

O autor sustenta que as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral a jornalistas, editores de *blogs* e empresas jornalísticas atinge diretamente a garantia constitucional da liberdade de expressão. Defende a manifestação livre de opiniões como um dos pilares da democracia moderna.

Alega que a garantia constitucional da liberdade de expressão não pode ser desvalorizada pela tentativa de garantir a paridade de “armas” nas campanhas eleitorais, sendo inadiável uma revisão do ordenamento jurídico para reposicionar o equilíbrio dessas duas garantias na disputa eleitoral.

O ilustre deputado alega que a restrição ao direito de manifestação, inclusive nas redes sociais da internet, tem levado a um desvirtuamento da função pedagógica das multas. Com desproporcionalidade entre o valor das multas e o eventual impacto eleitoral decorrente de supostas publicações irregulares.

Por fim, o autor repele qualquer associação da anistia com suposto incentivo à impunidade.

A matéria está sujeita ao regime ordinário de tramitação e à apreciação conclusiva pelas Comissões. Foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame de sua constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como para opinar quanto ao mérito, nos termos do art. 32, IV, “a” e “e” do Regimento Interno. Não foram apresentadas emendas ao projeto no prazo regimental.

O ilustre Deputado Arthur Oliveira Maia, relator do projeto de lei em exame, realizou a análise pela constitucionalidade formal da proposição quanto a competência legislativa da União em razão da matéria e de atribuições do Congresso Nacional (CF/88, art. 22, I e art. 48, VIII); pela legitimidade da iniciativa parlamentar, em face da inexistência de reserva atribuída a outro Poder (CF/88, art. 48, caput, e art. 61, caput); e pela adequação da espécie normativa utilizada, pois não veicula matéria de lei complementar.

O relator também entendeu pela constitucionalidade material da proposição, por ser evidente, tendo em vista que não há qualquer afronta aos princípios e às regras constitucionais. E pela juridicidade do projeto de lei, por não afrontar quaisquer princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

Cita posição do Supremo Tribunal Federal, quando em julgamento de matéria praticamente idêntica, sobre concessão de anistia de multas eleitorais. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.306/DF questionava multas eleitorais aplicadas nas eleições de 1996 e 1998. A Suprema Corte brasileira:

a) rejeitou as alegações de ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, da moralidade e da coisa julgada;

b) reconheceu a competência do Congresso Nacional para dispor sobre a matéria de anistia;

c) declarou a inexistência de direito adquirido dos partidos políticos pelo fato de as multas eleitorais integrarem o Fundo Partidário (art. 38, I, da Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos).

O relator também defende o mérito do projeto de lei em análise, pois serão anistiados apenas jornalistas, autores de *blogs* e empresas de comunicação social, e não outras modalidades de multas aplicadas em decorrência de irregularidades em doações para campanhas eleitorais, do não cumprimento da obrigação de votar ou de decisões judiciais. Além disso não há qualquer anistia para candidatos ou partidos políticos, não havendo no caso “legislação em causa própria”.

Defende o projeto pela garantia constitucional da livre manifestação de pensamento, uma vez que muitas das multas são desproporcionais e inibem a liberdade de expressão, o que permitirá que o Congresso Nacional reexamine o ordenamento jurídico eleitoral, em especial no que se refere ao uso da internet nas eleições.

O relator apresenta emenda modificativa para antecipar o termo inicial da anistia, de 2008 para 2000.

Alega que quanto à técnica legislativa foram obedecidos os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela LC 107/2001.

O parecer do relator Deputado Arthur Oliveira Maia (PMDB-BA) conclui pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do projeto de Lei nº 4.653/2012, com a oferta de emenda modificativa.

Eu e os deputados Eliseu Padilha (PMDB-RS), Luiz Couto (PT-DF) e Vieira da Cunha (PDT/RS) pedimos vista conjunta do PL em reunião da CCJC.

## **II - VOTO**

### **II.1 - DA ANISTIA**

A anistia é o esquecimento, é uma extinção de punibilidade de certas infrações ou supostas irregularidades políticas, militares, eleitorais, sindicais, entre outras, que o Estado entenda não ser prudente punir. É um instituto amplamente aceito pela doutrina brasileira e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A possibilidade de anistia tem previsão expressa na Constituição de 1988, que determina que compete à União conceder anistia, por meio de Lei do Congresso Nacional, sancionada pelo Presidente da República (CF/88, art. 21, XVII, e art. 48, VIII).

A Constituição proíbe a anistia apenas de crimes decorrentes de prática de tortura, tráfico ilícito de drogas, terrorismo e crimes hediondos (CF/88, art. 5º, XLIII). Portanto, a não ser nos casos informados, qualquer outra prática, da mais gravosa até a supostamente caracterizada como um ilícito ou irregularidade insignificante, poderão ser anistiadas pelo Congresso Nacional brasileiro.

E assim procedeu o Congresso Nacional em diversas situações, muitas vezes gravosas, como por exemplo anistia às pessoas envolvidas em atentado contra o Presidente da República em 1987 (Lei 8.048/90); sindicalista punidos entre 1988 e 1993 (Lei 8.632/93); aos servidores federais demitidos entre 1990 e 1992, independentemente do motivo

(Lei 8.878/94), entre outras anistias relativas às eleições, servidores públicos, etc.

## **II.2 - DA ANISTIA A JORNALISTAS, BLOGUEIROS E EMPRESAS JORNALÍSTICAS**

A Lei 9.996/2000 anistiu os débitos decorrentes de multas aplicadas aos eleitores que deixaram de votar nas eleições de 1996 e 1998, aos membros das mesas receptoras que não atenderam à convocação da Justiça Eleitoral, e os débitos resultantes das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, em decorrência de infrações praticadas nas eleições de 1996 e 1998.

A Ordem dos Advogados do Brasil entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2306 no Supremo, com relatoria da Ministra Ellen Gracie. Em 2022 o STF julgou pela improcedência da ação:

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO FINAL. CONCESSÃO DE ANISTIA DE MULTAS DE NATUREZA ELEITORAL.**

1 - Inexistência de ofensa ao direito adquirido (Constituição Federal, art. 5º, XXXVI) dos partidos políticos em relação aos valores correspondentes às multas objeto da anistia. Às agremiações partidárias corresponde mera expectativa de direito de receberem parcelas do Fundo Partidário.

2 - Reafirmação, quanto ao mais, da deliberação tomada quando do exame da medida cautelar, para rejeitar as alegações de ofensa ao princípio isonômico (Constituição Federal, art. 5º, “caput”); ao princípio da moralidade (Constituição Federal, art. 37, caput); ao princípio da coisa julgada (Constituição Federal, art. 5º, XXXVI) e aos limites da competência do Congresso Nacional para dispor sobre anistia (Constituição Federal, art. 48, VIII, bem como, art. 1º, art. 2º e art. 21, inciso XVII).

3 - Ação direta julgada improcedente.

O **STF entendeu que a anistia das multas eleitorais não feriu** o princípio da moralidade, o princípio da isonomia ou qualquer princípio ou regra constitucional presente em nosso ordenamento jurídico.

Na ADI 1231 o STF também julgou pela constitucionalidade da anistia a candidatos nas eleições de 1994, no sentido de que a anistia é um ato político, segundo critérios de conveniência e oportunidade, a chamada discricionariedade.

As duas anistias citadas, consideradas constitucionais pelo STF, foram **anistias mais amplas** do que a prevista no Projeto de Lei 4.653/2012, que pretende anistiar apenas os débitos decorrentes de multas eleitorais aplicadas a jornalistas, editores de *blogs* e às pessoas jurídicas da área de comunicação social.

**Não será anistiada qualquer sanção aos candidatos,** sejam eles eleitos ou não, que cometeram crimes eleitorais. Nos debates sobre a ADI 2306-3, o então Ministro do STF, Neri da Silveira, que era contra a anistia geral nas eleições, ainda foi expresso: “anistia aos eleitores, até admitiria, mas não a admito quanto aos candidatos que cometem infrações, tornando desigual o processo eleitoral”.

Blogueiros e jornalistas multados durante as eleições, que muitas vezes atuam via pessoas físicas, e não pessoas jurídicas, são cidadãos que simplesmente fazem seu trabalho jornalístico, no caso de jornalistas, ou mesmo atuam na discussão política durante as eleições, no caso dos blogueiros.

Normalmente jornalistas e blogueiros são incisivos em suas críticas a determinados políticos ou candidatos durante as eleições. Isso faz parte da Democracia e é algo protegido pelo Supremo Tribunal Federal, conforme decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 130:

**O pensamento crítico é parte integrante da informação plena e fidedigna.** O possível conteúdo socialmente útil da obra compensa **eventuais excessos de estilo** e da própria verve do autor. O exercício concreto da liberdade de imprensa assegura ao jornalista o direito de expender críticas a qualquer pessoa, ainda que em tom áspero ou contundente, especialmente contra as autoridades e os agentes do Estado. A crítica jornalística, pela sua relação de inerência com o interesse público, **não é aprioristicamente**

**suscetível de censura**, mesmo que legislativa ou judicialmente intentada. O próprio das atividades de imprensa é operar como formadora de opinião pública, espaço natural do pensamento crítico e **“real alternativa à versão oficial dos fatos”** (Deputado Federal Miro Teixeira).<sup>1</sup> (grifos nossos.)

Várias multas contra ativistas nas mídias sociais, blogueiros e jornalistas, principalmente os atuantes na internet, por serem muitas vezes altas, em valores de R\$ 50 mil e as vezes de R\$ 100 mil, praticamente inviabilizam a atividades dessas pessoas. Cidadãos que atuam em várias situações como pessoas físicas, e não pessoas jurídicas.

O processo eleitoral deve garantir a igualdade entre os candidatos em uma eleição, mas sem prescindir da liberdade de expressão assegurada constitucionalmente, e é claro, a liberdade de imprensa.

Atualmente, há decisões da Justiça Eleitoral brasileira, baseadas **apenas em resoluções** do Tribunal Superior Eleitoral, que restringem a liberdade de expressão. Decisões de juízes de primeira instância, de tribunais regionais eleitorais ou mesmo do TSE desarrazoadas, baseadas em resoluções que não deveriam ter força de lei, muitas vezes inviabilizam a existência de *blogs* na internet, mantidos na maioria das vezes por pessoas físicas e não jurídicas.

Resoluções do TSE não têm força de lei, e considerar esses atos com esse poder é um desrespeito ao próprio princípio a legalidade e o princípio da separação dos poderes.

Uma das maiores juristas do Direito Eleitoral no Brasil, a Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Eneida Desiree Salgado, afirma que **“a atuação da Justiça Eleitoral na expedição de resoluções é inconstitucional**. Sem previsão expressa na Constituição e em face de uma função atípica, não se pode considerar a

---

<sup>1</sup> STF, ADPF 130, relator Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 20.04.2009.

possibilidade de elaboração de normas, ainda que secundárias, pelo Poder Judiciário”.<sup>2</sup> (grifos nossos.)

Celso Antônio Bandeira de Mello também é claro ao dizer que “o Texto Constitucional, em seu art. 5º, II, expressamente estatui que ‘Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’”. O autor é expresso: “note-se que o preceptivo não diz ‘decreto, ‘regulamento’, ‘portaria’, **resolução**’ ou quejandos”.<sup>3</sup>

Multas baseadas em resolução ou qualquer outro ato que não tenha sido votado no Poder Legislativo não poderiam ser válidas. Há muitos blogueiros em todo o país que receberam multas superior a R\$ 50 mil, R\$ 100 mil, por causa da realização de simples enquetes, por desrespeito à resolução do TSE, e não à lei votada no Congresso Nacional. Decisões semelhantes, inclusive no valor das multas, para blogueiros pessoas físicas e para grandes empresas de comunicação na área da TV.

Multas altas, acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), foram estipuladas em lei para que grandes meios de comunicação da TV e rádio, ou mesmo grandes institutos de pesquisa, não pudessem manipular o resultado de uma eleição, como já ocorreu em período recente em nosso país. Em 1989 uma grande rede de TV, ao editar um debate presidencial no segundo turno de uma eleição, podendo ter alterado o resultado do certame eleitoral.

O problema é que há magistrados que aplicam multas superiores a R\$ 100 mil para pequenos blogueiros, como se eles tivessem poder de alterar o resultado de uma eleição, seja municipal, estadual ou federal.

Na reforma política/eleitoral que está sendo discutida no Congresso Nacional, cabe uma ampla discussão sobre liberdade de expressão nas eleições e uma liberdade ainda maior na internet, que não é um serviço público concedido como a TV e a rádio. Na internet, nas mídias sociais, nos blogs, uma

---

<sup>2</sup> SALGADO, Eneida Desire. Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 233.

<sup>3</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 27ª ed., 2010, p. 344.

proposta democrática e constitucional é de dar uma liberdade maior do que na TV e rádio.

Multas que inviabilizem blogs, sites e até rádios e TVs são praticamente uma decretação de uma “pena de morte” contra esses meios de comunicação.

Sobre o uso da internet nas eleições, Óscar Sánchez Muñoz, separa em três categorias as atividades: a) anúncios, semelhantes à publicidade comercial; b) atividades de comunicação dos candidatos; e c) atividades de comunicação de terceiros, como sites pessoais e blogs. Segundo o autor, os anúncios devem se submeter às regras de limitações dos gastos eleitorais, as atividades de comunicação dos candidatos devem ser livres, mas com a fiscalização dos gastos, e as atividades de terceiros deveriam ser tratadas como artigos de opinião publicados na imprensa escrita.<sup>4</sup>

Para as atividades de blogs, jornalistas e meios de comunicação, a liberdade de expressão deve ser assegurada, e multas aplicadas a essas pessoas físicas e jurídicas podem ser anistiadas pelo Parlamento brasileiro, para o bem da democracia.

Além disso, multas para blogueiros e jornalistas de meios digitais, por receio de que influenciem de forma antidemocrática as eleições, é algo que não condiz com a realidade.

Jônatas Machado, especialista em liberdade de expressão, faz uma diferença entre o usuário que se informa na internet do usuário da TV e rádio: afirma que o **usuário da internet é receptor e emissor**, em uma espécie de fórum, com reduzidos custos de produção e de distribuição. Com consumo individualizado (autonomia individual) e vários fornecedores de informação, com descentralização de autoridade. Há, assim, uma **paridade entre emissores e receptores**. Para Machado, as restrições à liberdade de expressão na internet

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales. Op. cit., p. 335-337, apud SALGADO, Eneida Desire. Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 199.

devem ser **mínimas e excepcionais**, em casos, por exemplo, de proteção à infância, com a possibilidade de restrição com a responsabilização dos fornecedores de acesso, a proibição, criminalização e bloqueio da difusão.<sup>5</sup>

Ou seja, a restrição a blogueiros e jornalistas virtuais por meio de multas não seria justificável, pois o usuário de textos da internet não é uma pessoa tão passível de manipulação como os ouvintes de rádios ou telespectadores. O internauta é um cidadão ativo que conversa com o que foi publicado na internet, ao contrário da passividade dos usuários das mídias tradicionais como rádio e TV.

Antes mesmo da existência da internet, Jürgen Habermas já afirmava que o “rádio, cinema e televisão levam gradualmente ao desaparecimento da distância que o leitor precisa guardar ante a letra impressa”, o que diminui a assimilação do indivíduo, que acaba também discutindo menos aquilo que leu com outras pessoas. Para o autor, a forma que TV/rádio/cinema se comunicam, é algo mais penetrante e cativante do que a imprensa escrita jamais fez, e cortam as reações do receptor, que vira apenas um espectador. Para Habermas os “consumidores” da TV/rádio/cinema não se emancipam, nada dizem ou contradizem, perdem o raciocínio de um leitor.<sup>6</sup>

Utilizando os ensinamentos de Jônatas Machado e Jürgen Habermas, em especial os blogueiros, jornalistas e meios de comunicação impressos têm totais justificativas para que multas eleitorais aplicadas sobre eles sejam anistiadas. Os leitores de sites e *blogs* são receptores e emissores, podem debater, recebem individualmente informações em rede, sem uma autoridade, um editorial, existindo uma paridade, uma relação dialógica entre a nova mídia e os internautas. Os leitores de jornais impressos têm mais condições de assimilação mas ao mesmo tempo, mais condições de debater com a

---

<sup>5</sup> MACHADO, Jônatas E. M. Liberdade de expressão. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social, p. 352-353, 1105, 1109, 115 e 1123), apud SALGADO, Eneida Desire. Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 199.

<sup>6</sup> HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública, p. 202, apud SALGADO, Eneida Desire. Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 194.

sociedade, mais reativo, com mais possibilidades de se emancipar, de raciocinar, de pensar.

Além dessas importantes análises, sempre é bom lembrar que no Brasil TV e rádio são serviços públicos concedidos pela União, e podem ser mais regulados pela União. Mas jornais impressos, blogs e sites não são serviços públicos a serem controlados pelo Estado. Mais uma justificativa para que principalmente as multas contra blogueiros e jornalistas de jornais impressos sejam anistiadas.

Não se quer com o Projeto de Lei em tela permitir que blogueiros, jornalistas e empresas de comunicação sejam desresponsabilizadas nas esferas dos crimes comuns, responsabilizações civis e direitos de resposta. O que se quer é a anistia por irregularidades, ou supostas irregularidades na esfera eleitoral.

O STF, na já citada ADPF 130, deu uma liberdade bem maior à internet: “Silenciando a Constituição quanto ao regime da internet (rede mundial de computadores), não há como se lhe recusar a qualificação de território virtual livremente veiculador de ideias e opiniões, debates, notícias e tudo o mais que signifique plenitude de comunicação”.<sup>7</sup>

A própria legislação e Justiça Eleitoral (TSE), levando em consideração que a imprensa escrita e internet não são serviços públicos, dão mais liberdades para esses meios de comunicação:

I - Justiça Eleitoral: incompetência para impor restrições ou proibições à liberdade de informação e à opinião da imprensa escrita, salvo, unicamente, às relativas à publicidade paga e à garantia do direito de resposta: inadmissibilidade da aplicação analógica aos veículos impressos de comunicação do art. 53, § 2º, da L. 9.504/97.

II - A diversidade de regimes constitucionais aos quais submetidos, de um lado, a **imprensa escrita - cuja atividade independe de licença ou autorização** (CF, art. 220, § 6º) -, e, de outro, o **rádio e a televisão** - sujeitos à **concessão do poder público** - se reflete na diferença

---

<sup>7</sup> ADPF 130, relator Min. Carlos Ayres Britto, julgamento em 20.04.2009.

marcante entre a série de restrições a que estão validamente submetidos os últimos, por força da legislação eleitoral, de modo a evitar-lhes a interferência nos pleitos, e a quase total liberdade dos veículos de comunicação escrita.<sup>8</sup> (grifos nossos.)

Owen Fiss diz que a **proteção da liberdade de expressão enriquece o debate público** e é muito arriscado que o Estado controle os espaços de veiculação de opiniões nos meios de comunicação, que se sofrerem severas restrições podem **limitar e empobrecer excessivamente esse debate público**.<sup>9</sup>

Jônatas Machado salienta que a liberdade de imprensa é uma garantia da democracia ao contribuir com uma opinião pública autônoma; cabendo ao Estado assegurar o debate na sociedade, com uma ideia de **inclusividade** do diálogo na comunidade, e não o contrário.<sup>10</sup>

Por todas essas razões, voto em separado pela aprovação do PL 4.653/2012, com a emenda modificativa.

Sala da Comissão, de agosto de 2013

**FÁBIO TRAD**  
Deputado Federal – PMDB/MS

---

<sup>8</sup> Medida cautelar nº 1241 -Brasília/DF. Acórdão nº 1241 de 25/10/2002. Relator(a) Min. José Paulo Sepúlveda Pertence . Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 03/02/2006, p. 168.

<sup>9</sup> FISS, Owen M. Free speech and social structure. Yale Law School. 1986, apud SALGADO, Eneida Desire. Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 201.

<sup>10</sup> MACHADO, Jônatas E. M. Liberdade de expressão. Dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social, p. 666 e 678-679), apud SALGADO, Eneida Desire. Princípios Constitucionais Eleitorais. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 202.