

A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei nº 13.165/2015

Gustavo Severo

Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Eleitoral. Editor da *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. Diretor do Instituto Brasileiro de Direito Eleitoral (IBRADE). Membro da Comissão Especial de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB. Professor da Escola Superior de Advocacia da OAB e do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Advogado em Brasília, com atuação nas campanhas municipais de 2004, 2008 e 2012, nas campanhas estaduais de 2006 e 2010 e na campanha presidencial de 2014.

Humberto Chaves

Especialista em Direito Eleitoral. Advogado em Brasília, com atuação nas campanhas municipais de 2008 e 2012, nas campanhas estaduais de 2006 e 2010 e na campanha presidencial de 2014.

Sumário: **1** Prazo de filiação partidária – **2** Fidelidade partidária – **3** Criação de novos partidos políticos – **4** Propaganda partidária – **5** Financiamento e prestação de contas dos partidos políticos – **6** Convenções partidárias – **7** Registro de candidaturas – **8** Idade mínima exigida pela Constituição Federal – **9** Escolha dos candidatos – **10** Gastos de campanha – **11** Financiamento eleitoral – **12** Prestação de contas – **13** Propaganda eleitoral – **14** Horário gratuito destinado à Justiça Eleitoral – **15** Voto impresso – **16** Condutas vedadas – **17** Responsabilidade dos partidos por ofensa à lei eleitoral – **18** Designação dos eleitos nas eleições proporcionais – **19** Prazo para propositura de representação por excesso de doação – **20** Quórum para cassação de mandatos e diplomas – **21** Nova eleição decorrente de cassação de registro, diploma ou mandato – **22** Efeito suspensivo aos recursos ordinários – **23** Prova testemunhal singular – **24** Tratamento processual diferenciado para ações fundadas no mesmo fato – **25** Intimações mediante edital eletrônico – **26** Regras de impedimento de magistrados – **27** Voto em trânsito

1 Prazo de filiação partidária

De acordo com a nova redação do art. 9º da Lei nº 9.504/97, o *prazo mínimo de filiação partidária passa a ser de 6 (seis) meses antes da eleição*. Foi mantido o tempo mínimo de 1 (um) ano de domicílio eleitoral na circunscrição do pleito.

A norma do parágrafo único do artigo 9º foi mantida: “havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no caput, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem”.

Importante destacar que o prazo de 6 meses se refere apenas à filiação partidária, e não à criação de novos partidos. Desse modo, por força do disposto no artigo 4º da Lei Eleitoral, somente partidos criados até um ano antes do pleito é que podem disputar as eleições.

2 Fidelidade partidária

A reforma eleitoral de 2015 trouxe o art. 22-A da Lei nº 9.096/95, introduzindo na legislação as hipóteses de justa causa de desfiliação partidária, alterando o que até então disciplinava a Resolução nº 22.610 do Tribunal Superior Eleitoral.

A nova norma exclui como hipóteses de justa causa a *criação, fusão e incorporação de partidos*, que agora não mais autorizam a mudança de agremiação. A REDE ajuizou no STF a ADI nº 5.398, questionando justamente a exclusão dessas hipóteses de justa causa, e a medida liminar requerida foi parcialmente concedida apenas para fins de se assegurar à REDE o direito de valer-se da “justa causa” de criação de partidos políticos por um prazo de 30 dias, uma vez que a criação da agremiação se deu antes da edição da nova lei e ainda na vigência das hipóteses de justa causa previstas na Resolução nº 22.610 do TSE.

Além disso, criou-se uma exceção à regra da fidelidade partidária, pois passou-se a considerar “justa causa para a desfiliação” a mudança de partido, ainda que imotivada, efetuada durante o período de 30 (trinta) dias que antecede o prazo mínimo de filiação partidária previsto no art. 9º da Lei nº 9.504/97, relativo à eleição do cargo ocupado por aquele que muda de partido.

Eis o teor do dispositivo incluído:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II – grave discriminação política pessoal; e

III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

Assim, relativamente às eleições de 2016, vereadores poderão mudar de partido entre o dia *3 de março de 2016* e *1º de abril de 2016*, seja para disputar o cargo de Prefeito ou a reeleição a Vereador, sem que isso acarrete perda de mandato por infidelidade partidária.

Importante destacar que, ao julgar a ADI nº 5.081 em 27.05.2015, o STF definiu que a regra da *fidelidade partidária não se aplica a cargos majoritários*. Assim, Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Senadores podem mudar de partido sem risco de perda de mandato.

Além disso, vale frisar que a regra do artigo 22-A, por exigir que a mudança se relacione ao “término do mandato vigente”, não salvaguarda, ao menos em princípio, os Deputados Federais, Estaduais ou Distritais que pretendam mudar de partido para

concorrer às eleições de 2016. A eles, somente têm aplicação as hipóteses de justa causa previstas nos incisos I e II do mesmo artigo 22-A da Lei nº 9.096/95 (mudança de programa partidário e grave discriminação pessoal).

Para Deputados, a “janela de troca de partido” somente ocorrerá no mês de março de 2018.

Outra mudança relevante nesse tema decorre do que decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.105, onde se assentou a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.875/2013.

Essa lei impedia que o parlamentar, fundador de novo partido, levasse consigo sua representatividade para fins de divisão do tempo de TV e rádio, bem como para fins do cálculo do valor do fundo partidário. Entendeu o STF que essa proibição “esbarra exatamente no princípio da livre criação dos partidos políticos, pois atribui, em última análise, um desvalor ao mandato do parlamentar que migrou para um novo partido, retirando-lhe parte das prerrogativas de sua representatividade política”.

Não há definição clara sobre as demais hipóteses de mudança de partido com justa causa (grave discriminação e mudança de programa), porém, é provável que o entendimento seja o mesmo, já que qualquer migração partidária legítima pressupõe o exercício de um direito.

Por fim, destaque-se que essa decisão do STF no julgamento da ADI nº 5.105 é um indicativo de que também se reconhecerá a inconstitucionalidade do texto da reforma eleitoral no ponto em que exclui das hipóteses de justa causa de desfiliação a *criação de partidos políticos*, tema que, como dito, será analisado pelo STF quando do julgamento de mérito da ADI nº 5.398.

3 Criação de novos partidos políticos

A disciplina legal da criação de novos partidos sofreu duas alterações legislativas ao longo de 2015, todas no sentido de dificultar a criação de novas legendas.

Originalmente, o art. 7º, §1º, da Lei nº 9.096/95 disciplinava que “só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles”.

Por meio da Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015, o dispositivo foi alterado para exigir que o apoio fosse de “eleitores não filiados a partido político”. O Supremo Tribunal Federal entendeu que esse dispositivo, em princípio, não viola o art. 17 da Constituição Federal.

Além disso, com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, o referido art. 7º, §1º, passa a exigir que a comprovação do apoio de eleitores não filiados a partido político se dê no período de dois anos. Assim, deve-se considerar o lapso entre o primeiro e o último apoio, pois o dispositivo legal vincula o prazo a este requisito.

4 Propaganda partidária

A veiculação de propaganda gratuita por parte dos partidos políticos também sofreu sensível alteração com a reforma implementada pela Lei nº 13.165/2015, em razão da modificação do art. 49 da Lei dos Partidos Políticos.

Na disciplina revogada, assegurava-se aos partidos políticos propaganda partidária com “a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada” (inciso I), e a “a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais” (inciso II).

Nos termos da nova disciplina legal, os partidos com pelos menos um representante em quaisquer das Casas do Congresso Nacional têm assegurados os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária:

- i) a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de: cinco minutos cada, para os partidos que tenham eleito até quatro Deputados Federais; e dez minutos cada, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais Deputados Federais;
- ii) a utilização, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais, do tempo total de: dez minutos, para os partidos que tenham eleito até nove Deputados Federais; vinte minutos, para os partidos que tenham eleito dez ou mais deputados federais.

Houve, mais uma vez, inclinação efetiva do legislador no sentido de valorizar o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados como critério efetivo e determinante para a distribuição do tempo de propaganda partidária.

Nos termos do parágrafo único do dispositivo, incluído pela Lei nº 13.165/2015, a seu critério, o órgão partidário nacional poderá veicular conteúdo regionalizado para as inserções em redes nacionais, desde que comunique tal deliberação previamente ao Tribunal Superior Eleitoral.

5 Financiamento e prestação de contas dos partidos políticos

5.1 Prestação de contas de órgão partidário municipal que não movimentou recursos

O art. 32, §3º, da Lei nº 9.096/95, revogado pela reforma eleitoral de 2015, exigia que “no ano em que ocorrem eleições, o partido deve enviar balancetes mensais à Justiça Eleitoral, durante os quatro meses anteriores e os dois meses posteriores ao pleito”. Portanto, tal obrigação deixa de existir.

Além disso, acrescentou-se o §4º ao referido artigo 32 da Lei nº 9.096/95, o qual dispõe que “os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período”.

5.2 Sanção decorrente da desaprovação das contas do partido

A redação anterior do art. 37 da Lei nº 9.096/97 dispunha no sentido de que “falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei”.

Com a nova redação do dispositivo, estabelece-se que “a desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento)”.

Para o caso de desaprovação das contas, portanto, não mais se aplica a sanção de suspensão de novas cotas do Fundo Partidário. A sanção terá um valor fixo acrescido de uma multa de até 20% (vinte por cento), cujo prazo de pagamento será de 1 a 12 meses, fixado na decisão de desaprovação das contas com base no princípio da proporcionalidade.

O pagamento desse valor nominal será feito por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, mantida a ressalva de que a sanção somente pode ser aplicada se a prestação de contas for julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

Ou seja, o pagamento será parcelado e a agremiação partidária continuará recebendo os repasses do Fundo Partidário enquanto promove o pagamento da sanção.

Conforme previsão do §9º, incluído na reforma, o desconto no repasse de cotas, através do qual se faz o pagamento da sanção, não ocorrerá durante o segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições.

A nova redação do §2º reitera que essa sanção será aplicada exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade, inovando ao dispor, na sua parte

final, que ela não pode vir a acarretar a suspensão do registro ou da anotação de seus órgãos de direção partidária, nem torna devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários.

Do mesmo modo, nos termos do §14 incluído pela Lei nº 13.165/2015, “o instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política não será atingido pela sanção aplicada ao partido político em caso de desaprovação de suas contas, exceto se tiver diretamente dado causa à reprovação”.

5.3 Natureza dos vícios que autorizam a rejeição das contas partidárias

A inclusão do §12 do art. 37 na Lei nº 9.096/95 traz para o ordenamento jurídico uma premissa já consolidada na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, no sentido de que as falhas que não impedem o efetivo controle das contas prestadas não são hábeis para determinar sua rejeição.

Nos termos do referido dispositivo, “erros formais ou materiais que no conjunto da prestação de contas não comprometam o conhecimento da origem das receitas e a destinação das despesas não acarretarão a desaprovação das contas”.

5.4 Ausência de prestação de contas partidárias

Nos termos do art. 37-A da Lei nº 9.096/95, incluído pela reforma eleitoral, “a falta de prestação de contas implicará a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei”.

Assim, enquanto o partido político não prestar contas à Justiça Eleitoral ficará ele impedido de receber Fundo Partidário.

5.5 Despesas com passagens aéreas

Seguindo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, inseriu-se disciplina específica para a comprovação das despesas com passagens aéreas: “os gastos com passagens aéreas serão comprovados mediante apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, quando for o caso, desde que informados os beneficiários, as datas e os itinerários, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro documento para esse fim” (art. 37, §10, da Lei nº 9.096/95).

5.6 Inexistência de preclusão para juntada de documentos

Nos termos do §11 do art. 37 da Lei dos Partidos Políticos, incluído pela reforma eleitoral de 2015, “os órgãos partidários poderão apresentar documentos hábeis

para esclarecer questionamentos da Justiça Eleitoral ou para sanear irregularidades a qualquer tempo, enquanto não transitada em julgado a decisão que julgar a prestação de contas”.

Como se observa, não obstante seu caráter jurisdicional (§6º), é possível a juntada de documentos nos autos da prestação de contas até que ocorra o trânsito em julgado, sendo viável ainda, depois dele, discutir a proporcionalidade da sanção, pela via prevista no §5º do dispositivo: “as prestações de contas desaprovadas pelos Tribunais Regionais e pelo Tribunal Superior poderão ser revistas para fins de aplicação proporcional da sanção aplicada, mediante requerimento ofertado nos autos da prestação de contas”.

5.7 Pressupostos para a responsabilização civil e criminal dos dirigentes partidários

O §13 do art. 37 da Lei dos Partidos Políticos dispõe sobre os pressupostos de responsabilização pessoal, civil e criminal, dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas e de atos ilícitos atribuídos ao partido político.

Nos termos do referido dispositivo, a viabilidade de qualquer imputação civil ou penal “somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido”.

Trata-se de pressupostos que devem ser observados cumulativamente para a imposição de qualquer sanção. Logo, inexistindo comprovação de dolo e enriquecimento ilícito dos dirigentes partidários, bem como de lesão ao patrimônio do partido, os dirigentes não serão responsabilizados civil ou penalmente pela desaprovação das contas partidárias.

5.8 Meios de doação de recursos financeiros aos partidos políticos

A reforma também deu nova redação ao §3º do art. 39 da Lei dos Partidos Políticos, dispondo de forma mais ampla sobre os meios que podem ser utilizados para se promover a doação de recursos para a agremiação.

A redação anterior somente mencionava que as doações poderiam ser “efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político”.

Com a nova disposição sobre a matéria, as doações de recursos financeiros poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de: cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; depósitos em espécie devidamente identificados; ou mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita inclusive o uso de cartão de crédito ou de débito e que atenda aos requisitos

de identificação do doador e emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

5.9 Despesas que podem ser pagas com recursos do Fundo Partidário

Com a reforma, houve alteração nas finalidades de aplicação dos recursos oriundos do Fundo Partidário, conforme art. 44 da Lei dos Partidos Políticos.

O inciso I passou a ter nova redação, para o fim de permitir que os órgãos estaduais e municipais possam gastar na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, utilizando até 60% (sessenta por cento) do total recebido (letra “b”).

Para o órgão partidário nacional, persiste o limite de 50% (cinquenta por cento) autorizado pela Lei nº 12.034/2009 (inciso I, letra “a”).

O inciso VI, incluído na reforma, autoriza os gastos com “pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado”.

O inciso VII, por sua vez, também incluído pela Lei nº 13.165/2015, legitima a utilização de recursos do Fundo “no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes”.

Além dessas alterações, verificam-se as mudanças relativas à utilização de recursos para os programas de promoção e difusão das mulheres na política ou para financiamento das campanhas das candidatas, conforme previsto no art. 44, inciso V, e §§5º, 5º-A e 7º, o que será comentado adiante.

6 Convenções partidárias

As convenções partidárias, que ocorriam no período de 12 a 30 de junho, *passarão a se realizar no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano eleitoral*, conforme nova redação do art. 8º da Lei nº 9.504/97.

Foi mantida a obrigação de publicação da respectiva ata, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas após a realização da convenção, em qualquer meio de comunicação, conforme regra inserida na reforma eleitoral de 2013.

Apenas o *caput* do artigo 8º foi alterado. Logo, permanece válida a possibilidade de os partidos políticos utilizarem gratuitamente prédios públicos para a realização das convenções eleitorais, desde que se responsabilizem por eventuais danos causados com a realização do evento.

7 Registro de candidaturas

Conforme nova redação dos arts. 11 da Lei nº 9.504/97 e 93 do Código Eleitoral, o protocolo dos pedidos de registro de candidatura deve ocorrer até o dia *15 de agosto do ano eleitoral*, às dezenove horas, e não mais até o dia 05 de julho, como previa a antiga lei.

Continuam em vigor as disposições previstas nos §§1º a 13 do art. 11 da Lei Eleitoral e seus respectivos incisos, que tratam de prazos e documentos necessários à instrução do pedido de registro de candidatura.

Houve redução do prazo para julgamento dos pedidos de registro de candidatura, inclusive os impugnados. Agora, até 20 (vinte) dias antes da data das eleições os registros de candidatura devem estar julgados pelas Zonas Eleitorais e pelos Tribunais Regionais Eleitorais.

A Lei nº 12.891/2013 também fixou que a substituição de candidatos, tanto para eleições majoritárias quanto proporcionais, só pode ocorrer até 20 dias antes da eleição, salvo por motivo de falecimento.

8 Idade mínima exigida pela Constituição Federal

A redação original do art. 11, §2º, da Lei nº 9.504/97 previa que a idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade deveria ser apurada considerando-se a data da posse.

Pelo novo teor: “a idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro”.

Assim, nas eleições de 2016, os *candidatos a vereador devem ter 18 completos até o dia 15 de agosto de 2016*. Quanto aos candidatos a Prefeito, a comprovação da idade mínima (21 anos) deve levar em consideração o dia da posse (geralmente 1º de janeiro de 2017).

9 Escolha dos candidatos

Com a antiga redação da lei eleitoral, a regra geral sobre quantidade de candidatos a serem registrados em cada eleição proporcional era a seguinte: partidos podiam registrar até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de vagas a serem disputadas e as coligações podiam registrar até 200% (duzentos por cento).

Ou seja, em uma câmara municipal com 20 cadeiras, por exemplo, partidos podiam registrar até 30 candidatos e coligações até 40 candidatos a vereador.

Com a nova redação do art. 10, *caput*, da Lei nº 9.504/97, a regra passa a ser o registro de candidatos, por partidos ou coligações, de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de vagas a preencher. Portanto, a formalização ou não de coligações não interfere mais na quantidade de candidatos passíveis de serem registrados.

As duas exceções a essa regra são:

- i) nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas (inciso I);
- ii) nos Municípios de até cem mil eleitores, cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher (inciso II).

Portanto, para as eleições de 2016, nos municípios com menos de cem mil eleitores, partidos e coligações podem indicar candidatos em número de até 200% das cadeiras em disputa, sendo que, nos municípios com mais de cem mil eleitores, essa limitação é de 150%, independentemente da existência de coligação ou não.

Foi reduzido para 30 (trinta) dias antes do pleito (e não mais 60 dias) o prazo para preenchimento das vagas remanescentes, no caso de as convenções partidárias não indicarem o número máximo possível de candidatos (§5º do art. 10 da Lei eleitoral).

Por fim, registra-se que persiste a necessidade de os partidos ou coligações distribuírem as vagas por gênero, preenchendo o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (§3º); e mantém-se a regra de que, em todos os cálculos, será sempre desprezada a fração, se inferior a meio, e igualada a um, se igual ou superior (§4º).

10 Gastos de campanha

10.1 Limite de gastos de campanha

Na sistemática anterior à nova lei, os partidos estabeleciam na convenção os valores máximos de gastos para cada cargo eletivo, em cada eleição que concorriam, comunicando o teor da deliberação à Justiça Eleitoral no pedido de registro das candidaturas.

Com a nova disciplina, essa sistemática deixa de existir, pois houve revogação expressa do art. 17-A e do art. 18, §1º, da Lei nº 9.504/97 (conforme art. 15 da Lei nº 13.165/2015), e o art. 18, *caput*, da Lei Eleitoral passou a ter a seguinte redação:

“os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei”.

Como se observa, a reforma atribui ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para definir o valor nominal limite para os gastos de campanha, em cada eleição e para cada cargo disputado, com base nos parâmetros legais.

A própria Lei nº 13.165/2015 já traz as balizas que devem ser consideradas nas eleições futuras, até que sobrevenha eventual legislação específica:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I – dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II – na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III – atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

Os limites de gastos para as eleições futuras, portanto, serão apurados a partir da identificação do maior gasto realizado na circunscrição para o respectivo cargo, na eleição imediatamente anterior, ou seja: nas eleições de 2012 para os cargos de Prefeito e Vereador; e nas eleições de 2014 para os cargos de Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital.

Para os cargos de Presidente, Governador e Prefeito, observa-se o seguinte:

- i) se a eleição anterior à vigência da reforma eleitoral foi decidida no primeiro turno (em 2012 e 2014, conforme o caso), o limite máximo de gastos será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na eleição anterior, na respectiva circunscrição (art. 5º, inciso I, alínea “a”);

Isso significa, por exemplo, que se na cidade “X”, que não teve segundo turno em 2012, o maior gasto declarado na campanha de prefeito de 2012 foi de 1 milhão de reais, o limite de gasto para a campanha de prefeito de 2016 será de 700 mil reais.

- ii) se, no entanto, a eleição anterior foi decidida no segundo turno, o limite de gastos do primeiro turno do novo pleito será de 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, consideradas as despesas realizadas em toda a campanha, ou seja, nos dois turnos da votação (art. 5º, inciso I, alínea “b”);

- iii) se, eventualmente, a nova eleição for para o segundo turno, o limite de gastos específico para ele será de 30% (trinta por cento) do limite máximo de gastos fixado para o primeiro turno (art. 5º, inciso II).

Isso significa que, se no caso do município “Y”, que teve segundo turno em 2012, o maior gasto na eleição de 2012 foi de 2 milhões de reais, o limite de gasto para 2016 será de 1 milhão de reais para o primeiro turno. Caso haja segundo turno no município “Y” em 2016, o limite de gastos sobe para 1 milhão e 300 mil reais.

O limite de gastos para Vereadores, Deputados e Senadores não varia em razão da existência ou não de segundo turno em eleições para cargos do Executivo. Sempre será de 70% do maior gasto para o mesmo cargo computado na última eleição (2012 ou 2014) da respectiva circunscrição.

Portanto, se na cidade “X” o maior gasto com campanha de vereadores em 2012 foi de 100 mil reais, o limite de gastos para a campanha de vereadores em 2016 será de 70 mil reais.

Nos municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$100 mil para Prefeito e de R\$10 mil para Vereador, ou o estabelecido de acordo com o *caput* do art. 5º, se for maior.

A Justiça Eleitoral dará publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição (art. 8º, inciso I).

Conforme art. 7º da Lei nº 13.165/2015, os limites de gastos serão fixados considerando-se as despesas realizadas pelos candidatos e as promovidas por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Ou seja, o limite de gastos leva em conta não só os gastos dos candidatos, mas também dos partidos e comitês em favor dos candidatos, conforme artigo 18-A da Lei nº 9.504/97.

Deve-se atentar para a relevância prática do dispositivo, pois a omissão ou dissimulação de gastos de campanha pode reduzir, artificialmente, o montante efetivamente empregado na disputa, transmitindo apenas uma aparência de cumprimento limite de gastos, que pode ser desconstruída por parte da Justiça Eleitoral, nas suas apurações de ofício ou mediante circularização de dados.

Ainda se pode ventilar a apuração da falsidade dos dados contabilizados através de impugnações formuladas pelos candidatos, partidos, coligações ou Ministério Público Eleitoral no bojo da prestação de contas de campanha, ou propositura de processo autônomo.

Eventual omissão de despesas ou camuflagem na contabilização dos gastos pode acarretar rejeição da prestação de contas de campanha, e, além disso, a aplicação da multa do art. 18-B da Lei nº 9.504/97, bem como configurar, a depender das circunstâncias do caso concreto, prática de abuso de poder econômico ou da infração prevista no art. 30-A da Lei Eleitoral.

10.2 Multa por gastos acima do limite fixado pelo TSE

A reforma também revoga o §2º do art. 18 da Lei nº 9.504/97, segundo o qual “gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso”.

O dispositivo foi substituído pelo art. 18-B da Lei Eleitoral, incluído pela reforma, que estabelece como sanção “o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico”.

Perceba-se que a legislação é expressa ao reconhecer que a realização de gastos acima do limite legal não impede a apuração da ocorrência de abuso de poder econômico.

11 Financiamento eleitoral

11.1 Doação de pessoa jurídica

A mudança mais significativa quanto ao financiamento eleitoral consiste na *impossibilidade de doações por pessoas jurídicas*, ainda que indiretamente, por intermédio dos partidos políticos, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 4.650).

Nesse precedente, por maioria de votos, o Plenário da Suprema Corte seguiu o voto do Ministro Luiz Fux, Relator, declarando a inconstitucionalidade dos arts. 24 da Lei nº 9.507/94 e 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autorizavam, a *contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos, respectivamente; e a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, *caput*, e §1º, da Lei nº 9.507/94, e das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, *caput* e §5º, todos da Lei nº 9.096/95.

A Presidência da República considerou essa decisão do Supremo Tribunal Federal e vetou os arts. 24, inciso XII e §§2º e 3º; 24-A e 24-B, inseridos pelo art. 2º do Projeto de Lei da Reforma Eleitoral de 2015.

Dessa forma, não mais é possível a arrecadação de recursos para campanhas eleitorais por candidatos ou partidos políticos junto a empresas, ficando legitimada apenas a doação de pessoas físicas, conforme já regulamentava a Lei Eleitoral.

A decisão vale para as eleições de 2016 e as seguintes.

11.2 Doação oculta de pessoa física

A Lei nº 13.165/2015 acrescentou o §12 do art. 28 na Lei Eleitoral que dispõe: “Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, *sem individualização dos doadores*”.

O dispositivo em comento visava permitir a “doação oculta”, na medida em que os recursos de pessoas físicas podem ser remetidos aos partidos políticos que, num segundo momento, fariam os repasses para os candidatos, desvinculando o repasse da origem dos recursos.

A OAB propôs uma ADI (nº 5.394) visando à suspensão da eficácia de todo o dispositivo, e sua posterior declaração de inconstitucionalidade, sob o argumento de que ele viola os princípios da transparência, republicano e da moralidade administrativa.

Em julgamento realizado em 12 de novembro de 2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, deferiu a medida cautelar requerida na ADI nº 5.394 e suspendeu a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores” constante do artigo 28, §12, da Lei nº 9.504/97.

Desse modo, permanece hígida a determinação de que, ao efetuarem doações aos candidatos, os partidos políticos esclareçam a origem dos recursos que estão sendo repassados.

11.3 Limite para arrecadação de recursos próprios

Passou a existir na legislação expressa autorização para que os candidatos utilizem recursos próprios nas suas respectivas campanhas até o limite de gastos dos cargos para os quais concorrem, diante da revogação do art. 23, §1º, inciso II, da Lei Eleitoral e inclusão do §1º-A.

Conforme se infere do art. 23, §1º-A, da Lei Eleitoral, a referência para o aporte é o próprio limite de gastos da campanha, e não o valor do seu patrimônio pessoal: “o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”.

Essa inovação se contrapõe ao limite que foi previsto no parágrafo único do art. 19 da Resolução TSE nº 23.406/2014 (para as eleições de 2014), segundo o qual ninguém poderia aportar mais de 50% (cinquenta por cento) do seu patrimônio na campanha eleitoral.

Portanto, para as eleições de 2016, se o limite de gastos para o cargo de prefeito em um determinado município for de 10 milhões de reais, e o candidato possuir essa quantia em seu patrimônio, ele poderá empregar esses 10 milhões de reais em sua própria campanha.

11.4 Limite para arrecadação de bens estimáveis em dinheiro

A reforma aumentou o limite das doações de bens estimáveis em dinheiro de pessoas físicas a candidatos. O limite, que desde 2009 era de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais), passou a ser de R\$80.000,00 (*oitenta mil reais*), conforme nova redação do §7º art. 23 da Lei nº 9.504/97.

Esse limite é específico para doações de bens estimáveis em dinheiro (cessão de carros, imóveis etc.), pois a doação de recursos financeiros ainda deve obedecer ao limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (nova redação do §1º do art. 23).

Assim, pessoas físicas, mesmo que não tenham lastro no IR de 2015, podem doar bens ou serviços a candidatos até o valor de 80 mil reais. Caso possuam lastro maior que isso (10% do que declarado como rendimento no IR de 2015) podem doar mais que isso.

11.5 Utilização de recursos do Fundo Partidário para financiamento de candidaturas de mulheres

Visando dar mais efetividade à política de gênero em matéria eleitoral, a reforma política trouxe regra alternativa à vinculação de parcela do Fundo Partidário prevista no inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096/95, assentando que os recursos podem ser utilizados para financiamento de campanhas de candidatas.

Na sistemática original, os partidos políticos deveriam utilizar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo Partidário na “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres”.

Agora, além de programas de promoção e difusão da participação feminina, os recursos poderão ser acumulados, alocados em conta específica, e destinados ao financiamento de campanhas de candidatas, conforme previsto na nova redação do §7º do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos.

Além disso, o art. 9º da Lei nº 13.165/2015 diz: “nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

As modificações do referido art. 44 são as seguintes:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

[...]

V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

[...]

§5º O partido político que não cumprir o disposto no inciso V do *caput* deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inciso V do *caput*, a ser aplicado na mesma finalidade.

§5º-A - A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

[...]

§7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do *caput* poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no §5º.

Apesar da confusa redação dos dispositivos, que por vezes parecem se sobrepor, pode-se afirmar que, nos casos em que o partido reservar ao menos 5% do Fundo Partidário em conta específica e aplicar esse valor em campanhas eleitorais de candidatas, a disciplina legal restará atendida.

11.6 Abertura e encerramento de conta bancária específica

As alterações substanciais decorrem da inclusão do inciso III do §1º do art. 22 na lei eleitoral e da nova redação do seu §2º.

A legislação dispõe que agora compete ao próprio Banco “encerrar a conta bancária no final do ano da eleição, transferindo a totalidade do saldo existente para a conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido, na forma prevista no art. 31, e informar o fato à Justiça Eleitoral”.

Com isso, deixa de ser ônus do candidato o encerramento da conta e a transferência do saldo de recursos para a agremiação partidária.

Para materializar a medida, cabe ao Tribunal Superior Eleitoral disciplinar a matéria em resolução, prevendo, inclusive, em que momento deve ser indicada pelo partido a conta bancária destinatária das eventuais sobras de campanha.

A segunda mudança decorre da nova redação do art. 22, §2º, da lei, ficando dispensada a abertura de conta bancária específica apenas “nos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária ou posto de atendimento bancário”.

A redação original do dispositivo contemplava uma outra ressalva, que foi revogada pela Reforma Eleitoral de 2015, pois mitigava a exigência de abertura de conta específica para os candidatos a Vereador em municípios com menos de 20.000 (vinte mil) eleitores.

Portanto, somente nos municípios onde não houver agência ou posto de atendimento bancário é que Prefeitos e Vereadores estão dispensados da abertura de conta específica.

11.7 Recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada

A reforma incorpora a orientação das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral quanto aos recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada.

Nesses casos, como esses recursos não poderão ser utilizados pelos partidos políticos, candidatos ou comitês financeiros, eles deverão ser devolvidos, ou, não sendo possível a identificação da fonte, deverão ser transferidos para a conta única do Tesouro Nacional, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), conforme disciplina o novo artigo 24, §4º, da Lei Eleitoral.

São considerados de origem não identificada os depósitos em que se constatar a falta de identificação do doador e/ou a informação de números de inscrição inválidos no CPF ou no CNPJ.

O repasse dos recursos ao Tesouro Nacional deve ocorrer até 5 (cinco) dias após a decisão definitiva que julgar a prestação de contas de campanha, com a apresentação do respectivo comprovante de recolhimento dentro desse mesmo prazo.

Eventual utilização dos recursos, a depender do montante em questão, pode acarretar rejeição da prestação de contas, e configurar abuso de poder econômico ou prática do ilícito previsto no art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

11.8 Consolidação das informações sobre doações

Ao final de cada eleição, com base no disposto nos arts. 94, §3º, e 94-A, da Lei nº 9.504/97, a Justiça Eleitoral já realizava um procedimento de circularização de dados junto ao Fisco, especialmente a Receita Federal do Brasil, visando apurar, entre outras irregularidades, eventuais excessos de doação.

A reforma incluiu o seguinte dispositivo legal:

Art. 24-C. O limite de doação previsto no §1º do art. 23 será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando:

I - as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à Justiça Eleitoral até 30 de abril do ano subsequente ao da apuração, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995;

II - as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado.

§2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, encaminhá-las-á à Secretaria da Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração.

§3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis.

Como se observa, depois de consolidar todos os dados relacionados às doações eleitorais registradas em favor de partidos políticos ou campanhas eleitorais até o dia 31 de dezembro de cada ano, o Tribunal Superior Eleitoral remeterá os dados à Receita Federal do Brasil, até o dia 30 de maio do ano seguinte, para que o órgão promova cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física.

Havendo qualquer indício de irregularidade, o fato será comunicado ao Ministério Público Eleitoral até o dia 30 de julho, para que ele adote as medidas legais que entender pertinentes, especialmente a representação por excesso de doação.

O dispositivo inserido, embora faça alusão direta à representação por excesso de doação, tem conteúdo prático mais amplo, principalmente se considerarmos a situação atual de vedação de financiamento eleitoral por pessoas jurídicas e a possibilidade de tratamento das informações por setores de inteligência fiscal ou grupos de trabalho especialmente designados para análise dos dados.

Através do cruzamento de dados, a Receita Federal do Brasil poderá vir a identificar, por exemplo, eventuais fraudes, como, por exemplo, a utilização de pessoas físicas para, por via transversa, uma pessoa jurídica vir a financiar determinadas candidaturas.

12 Prestação de contas

12.1 Prestação de contas simplificada

Uma das grandes inovações da reforma é a chamada “prestação de contas simplificada”, prevista no art. 28, §§9º a 11, da Lei Eleitoral.

A Justiça Eleitoral deverá adotar sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$20.000,00 (vinte mil reais), bem como para as eleições de Prefeito e Vereador de Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) eleitores.

O novo sistema de prestação de contas deverá compreender, ao menos, a identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF dos doadores e os respectivos valores recebidos; os repasses recebidos das agremiações partidárias; a identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF ou CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados; e o registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha.

A sistemática sobre essa nova modalidade de prestação de contas será objeto de disciplina em Resolução pelo Tribunal Superior Eleitoral.

12.2 Prestação de contas parcial e divulgação de dados na internet

Com a redução do período eleitoral, não mais se torna necessário apresentar prestações de contas parciais nos dias 8 de agosto e 8 de setembro do ano das eleições.

Haverá apenas uma prestação de contas parcial, no dia 15 de setembro, por meio da internet, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para este fim, tal como ocorre atualmente (art. 28, §4º, inciso II, da Lei nº 9.504/97).

Além dessa prestação de contas parcial única, tem-se inovação legislativa que exige a divulgação pela internet, em até 72 (setenta e duas) horas após o seu recebimento, dos recursos em dinheiro recebidos para financiamento das campanhas (art. 28, §4º, inciso I, da Lei nº 9.504/97).

Nessas divulgações deverão constar o nome e o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores doados (art. 28, §7º).

12.3 Despesas com passagens aéreas

Seguindo a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, inseriu-se disciplina específica para a comprovação das despesas com passagens aéreas.

O art. 28, §8º, da Lei nº 9.504/97 estipula que “os gastos com passagens aéreas efetuados nas campanhas eleitorais serão comprovados mediante a apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, quando for o caso, desde que informados os beneficiários, as datas e os itinerários, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro documento para esse fim”.

12.4 Prazo de apresentação, nas eleições decididas em segundo turno

Foi reduzido o prazo de apresentação da prestação de contas, quando a eleição for decidida em segundo turno.

O prazo que anteriormente era de 30 (trinta) dias após o segundo turno passou a ser de 20 (vinte) após a realização do segundo turno, conforme nova redação do art. 29, inciso IV, da Lei nº 9.504/97.

Apesar de não estar expresso na lei, é muito provável que os candidatos que não disputarem o segundo turno devam apresentar suas prestações de contas no prazo de 30 (trinta) dias após o primeiro turno, como já ocorre.

12.5 Prestação de contas das despesas relativas a pessoal

A reforma eleitoral de 2015 revogou o §4º do art. 100-A da Lei nº 9.504/97, o qual dispunha que “na prestação de contas a que estão sujeitos na forma desta Lei, os candidatos são obrigados a discriminar nominalmente as pessoas contratadas, com indicação de seus respectivos números de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)”.

À primeira vista, os candidatos estariam desobrigados de discriminar nominalmente as pessoas contratadas, indicando os respectivos números de CPF.

Contudo, é possível que a mera revogação do dispositivo não produza o efeito prático pretendido. A supressão da obrigação parece ser inócua.

Em primeiro lugar, persistem o dever geral de contabilização e documentação das despesas na prestação de contas e a necessidade de preenchimento adequado do relatório de despesas efetuadas do SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitoral, o qual, na sua configuração atual, exige: (i) a indicação individualizada de cada credor, com nome e número de CPF; (ii) o valor da despesa, o tipo de documento fiscal que a lastreia; (iii) a forma de pagamento (cheque/TED/DOC), com designação de banco, agência e conta; e (iv) a data do pagamento.

Além disso, a revogação do citado §4º não exime o candidato do dever de observar os limites à contratação de pessoal consignados nas demais normas previstas no art. 100-A da Lei Eleitoral:

Art. 100-A. A contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais observará os seguintes limites, impostos a cada candidato:

I - em Municípios com até 30.000 (trinta mil) eleitores, não excederá a 1% (um por cento) do eleitorado;

II - nos demais Municípios e no Distrito Federal, corresponderá ao número máximo apurado no inciso I, acrescido de 1 (uma) contratação para cada 1.000 (mil) eleitores que exceder o número de 30.000 (trinta mil).

§1º. As contratações observarão ainda os seguintes limites nas candidaturas aos cargos a:

I - Presidente da República e Senador: em cada Estado, o número estabelecido para o Município com o maior número de eleitores;

II - Governador de Estado e do Distrito Federal: no Estado, o dobro do limite estabelecido para o Município com o maior número de eleitores, e, no Distrito Federal, o dobro do número alcançado no inciso II do caput;

III - Deputado Federal: na circunscrição, 70% (setenta por cento) do limite estabelecido para o Município com o maior número de eleitores, e, no Distrito Federal, esse mesmo percentual aplicado sobre o limite calculado na forma do inciso II do caput, considerado o eleitorado da maior região administrativa;

IV - Deputado Estadual ou Distrital: na circunscrição, 50% (cinquenta por cento) do limite estabelecido para Deputados Federais;

V - Prefeito: nos limites previstos nos incisos I e II do caput;

VI - Vereador: 50% (cinquenta por cento) dos limites previstos nos incisos I e II do caput, até o máximo de 80% (oitenta por cento) do limite estabelecido para Deputados Estaduais.

§2º. Nos cálculos previstos nos incisos I e II do caput e no §1º, a fração será desprezada, se inferior a 0,5 (meio), e igualada a 1 (um), se igual ou superior.

§3º. A contratação de pessoal por candidatos a Vice-Presidente, Vice-Governador, Suplente de Senador e Vice-Prefeito é, para todos os efeitos, contabilizada como contratação pelo titular, e a contratação por partidos fica vinculada aos limites impostos aos seus candidatos.

§4º. (Revogado pela Lei nº 13.165, de 2015)

§5º. O descumprimento dos limites previstos nesta Lei sujeitará o candidato às penas previstas no art. 299 da Lei no 4.737, de 15 de julho de 1965.

§6º. São excluídos dos limites fixados por esta Lei a militância não remunerada, pessoal contratado para apoio administrativo e operacional, fiscais e delegados credenciados para trabalhar nas eleições e os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações.

Como essas limitações não foram aplicadas em 2014, em razão da exigência de anualidade prevista no art. 16 da Constituição Federal, surtirão efeitos pela primeira vez nas eleições de 2016.

Destaca-se que, além da sanção criminal prevista no art. 299 do Código Eleitoral, a depender do excesso de pessoal contratado (número de pessoas) ou do seu respectivo custo, podem restar caracterizados o abuso de poder econômico previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 e o ilícito do art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

Além disso, vale também destacar que o parágrafo único do artigo 100 da Lei Eleitoral, incluído na reforma eleitoral, inova ao assentar que não se aplica aos partidos políticos, para fins da contratação de pessoal para prestação de serviços nas campanhas eleitorais, o disposto no parágrafo único do art. 15 da Lei nº 8.212/91.

Com isso, explicita-se que os partidos políticos não são equiparados a empresas, e, conseqüentemente, não estão obrigados a promover a retenção e recolhimento de valores devidos pelo pessoal contratado em campanha a título de obrigação previdenciária do INSS.

12.6 Responsabilidade pela prestação de contas

Há mudança no disposto no art. 28, §§1º e 2º, da Lei Eleitoral, excluindo-se a possibilidade de as prestações de contas dos candidatos serem feitas por intermédio dos comitês financeiros ou partidos políticos.

Tanto nas eleições majoritárias (§1º) quanto nas proporcionais (§2º), a prestação de contas deve ser apresentada pelos próprios candidatos, devendo ser acompanhada, como já previa a disciplina anterior, dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

12.7 Prazo para julgamento

Foi modificado o prazo para que a Justiça Eleitoral profira decisão sobre o julgamento das contas de campanha.

O prazo, que era de até 8 (oito) dias antes da diplomação, passou a ser de apenas 3 (três) dias (art. 30, §1º, da Lei nº 9.504/97).

13 Propaganda eleitoral

13.1 Data de início

A propaganda eleitoral somente poderá ser realizada a partir do dia 15 de agosto do ano das eleições, conforme nova redação dos arts. 36 e 57-A da Lei nº 9.504/97 e 240 do Código Eleitoral.

13.2 Condutas que não configuram propaganda extemporânea

Privilegiando o amplo debate democrático, o art. 36-A da Lei nº 9.504/97 ganhou nova redação, assentando que não configura propaganda eleitoral antecipada a menção à pretensa candidatura e a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos, desde que não envolvam pedido explícito de voto.

A reforma consigna, ainda, a possibilidade de cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet, aos atos e eventos arrolados no referido artigo, vedando, tão somente, a transmissão ao vivo das prévias partidárias por emissoras de rádio e televisão.

Da reforma eleitoral de 2013, como atos que não configuram propaganda extemporânea, permanecem inalterados os incisos I, II, e IV, que cuidam dos seguintes atos:

(I) participação de filiados a partidos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;

(II) realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governo ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária;

[...]

(IV) divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos.

Com a reforma de 2015, foram ajustadas as hipóteses previstas nos incisos III e V, e incluída a hipótese do inciso VI, respectivamente indicadas a seguir:

(III) realização de prévias partidárias e a respectiva distribuição de material informativo, a divulgação dos nomes dos filiados que participarão da disputa e a realização de debates entre os pré-candidatos;

[...]

(V) divulgação de posicionamento pessoal sobre questões políticas, inclusive nas redes sociais;

(VI) realização, a expensas de partido político, de reuniões de iniciativa da sociedade civil, de veículo ou meio de comunicação ou do próprio partido, em qualquer localidade, para divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias.

No que diz respeito às prévias partidárias, a legislação anterior somente autorizava a divulgação pelas redes sociais e instrumentos de comunicação intrapartidários.

Agora cabe ampla divulgação dos filiados que a disputarão, bem como a realização de debates, sendo possível, em qualquer situação, que haja cobertura pelos meios de comunicação social, inclusive via internet, vedada a transmissão ao vivo.

Com a nova disciplina, é absolutamente livre a emissão de opinião pessoal sobre questões de natureza política, mediante qualquer meio de divulgação, inclusive redes sociais.

Observa-se, ainda, a possibilidade de o partido político patrocinar eventos com a finalidade de divulgar ideias, objetivos e propostas partidárias para o público em geral.

Anteriormente, somente era possível realizar eventos intrapartidários, em ambientes fechados (inciso I), sendo que a reforma eleitoral passou a permitir, além destes eventos internos, reuniões públicas, inclusive com participação da sociedade civil ou de meios de comunicação social, sem que se configure propaganda extemporânea (inciso VI), desde que observada a condição prevista no *caput* do art. 36-A da Lei Eleitoral: *não haja pedido de voto*.

Destaca-se, finalmente, que em todos os eventos enumerados nos incisos I a VI a reforma política passou a permitir o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver (§2º).

Proíbe-se, contudo, que o pedido de apoio político, a divulgação da pré-candidatura, e a divulgação das ações desenvolvidas e a desenvolver sejam externadas por profissional de comunicação no exercício da profissão (§3º).

13.3 Proibição de exibição de propaganda eleitoral em bens públicos

Na antiga redação do art. 37, *caput*, da Lei nº 9.504/97, era proibida a pichação e a inscrição a tinta, bem como a “fixação” de placas, estandartes, cavaletes, bonecos e assemelhados, em bens públicos e equiparados.

A nova redação do dispositivo manteve a proibição de pinturas ou pichação, e inovou em relação às demais peças de propaganda, *passando a proibir a “exposição”*

de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos.

O §6º do artigo 37, que permitia “cavaletes, bonecos, cartazes, mesas para distribuição de material de campanha e bandeiras ao longo das vias públicas” agora permite apenas “mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas”.

Desse modo, ao menos a princípio, não mais será possível alocar cavaletes, placas móveis, bonecos, bandeiras, ou outros engenhos publicitários nos referidos espaços públicos, ainda que sejam constantemente trocados de lugar ou retirados ao final de cada dia.

A regra passa a ser a possibilidade de veiculação de propaganda apenas por meio de “cabos eleitorais”, seja mediante mesa de distribuição de propaganda ou portando bandeiras.

13.4 Propaganda eleitoral em bens particulares

A propaganda em bens particulares também sofreu sensível restrição. A disciplina revogada permitia a veiculação de propaganda eleitoral por meio da fixação de faixas, placas, cartazes, pinturas ou inscrições, desde que não excedessem a 4m² (quatro metros quadrados).

Com a reforma, somente serão admitidas peças de propaganda em bens particulares feitas em adesivo ou papel, que atendem para os requisitos legais de impressão, e possuam tamanho não superior a 0,5 m² (meio metro quadrado), conforme art. 37, §1º, da Lei nº 9.504/97.

Portanto, em princípio, estão proibidas formas tradicionais de propaganda eleitoral como as faixas, as pinturas em muro e as placas de propaganda afixadas em imóveis particulares.

Além disso, a reforma de 2013 estabeleceu que adesivos de veículos poderão ter a dimensão máxima de 50 (cinquenta) centímetros por 40 (quarenta) centímetros.

13.5 Indicação dos nomes dos candidatos a vice ou suplentes

Na propaganda dos candidatos a cargo majoritário deverão constar, também, os nomes dos candidatos a vice ou a suplentes de senador, de modo claro e legível, em tamanho não inferior a 30% (trinta por cento) do nome do titular, conforme previsto no art. 36, §4º, da Lei nº 9.504/97.

Anteriormente a exposição era de tamanho não inferior a 10% (dez por cento).

13.6 Ampliação do conceito de “carro de som”

Há pequeno ajuste, ainda, para alargar o conceito de “carro de som”, privilegiando a capacidade sonora de divulgar *jingles* e mensagens de candidatos, e não sua forma de tração: “considera-se carro de som, além do previsto no §12, qualquer veículo, motorizado ou não, ou ainda tracionado por animais, que transite divulgando *jingles* ou mensagens de candidatos” (art. 39, §9º-A, da Lei Eleitoral).

Assim, independentemente de o veículo possuir tração motorizada, poderá ele ser enquadrado como carro de som, pois a norma fixou como critério a finalidade do uso.

13.7 Restrições na programação normal e noticiários de emissoras de rádio e televisão

As restrições à programação normal e noticiários de emissoras de rádio e televisão, previstas no art. 45 da Lei nº 9.504/97, passam a incidir somente a partir do encerramento do período para realização das convenções, ou seja, a partir de 5 de agosto do ano das eleições (e não mais a partir de 1º de julho), conforme nova redação do dispositivo.

Mantém-se, no entanto, no §1º do art. 45, o limite de 30 de junho do ano da eleição para que as emissoras possam transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção, de imposição da multa prevista no §2º do art. 45 da Lei nº 9.504/97 à emissora, e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário.

13.8 Participação em debates

A reforma do *caput* e do §5º do art. 46 da Lei nº 9.504/97 trouxe inovações quanto ao universo de participantes dos debates transmitidos por emissoras de rádio e televisão.

A redação original do *caput* do art. 46 assegurava a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, e facultava a dos demais, nos debates sobre as eleições majoritária ou proporcional transmitidos por emissoras de rádio e televisão.

A nova redação do dispositivo é mais restritiva, na medida em que somente garante a participação de candidatos filiados a partidos com representação superior a 9 Deputados Federais, ressalvada a participação facultativa dos demais.

O §5º dispõe que “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”.

Ainda não há definição se o disposto no §5º somente pode ser invocado para ampliar os participantes nos debates (admitindo candidatos que sejam filiados a partidos que possuam menos de 9 Deputados Federais), ou se também admite que 2/3 dos participantes do debate excluam candidatos que, em tese, teriam direito de participar do debate por serem filiados a partidos com mais de 9 Deputados Federais. No entanto, tudo indica que o dispositivo será interpretado de modo a admitir apenas o aumento no universo de participantes nos debates, e não para excluir aqueles que teriam direito à participação a partir da regra geral fixada no *caput* do dispositivo.

13.9 Aprovação do plano de mídia

Em razão das alterações no calendário eleitoral, a nova redação do art. 52 da Lei Eleitoral estabelece que, a partir do dia 15 de agosto do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia de inserções, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito.

13.10 Propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão

As regras previstas no art. 47 da Lei nº 9.504/97, relativas à propaganda eleitoral em bloco, sofreram algumas alterações, de grande impacto nas eleições.

As mudanças podem ser resumidas em:

- (i) diminuição do período de exibição da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, que antes era de 45 (quarenta e cinco) dias, e passa a ser de 35 (trinta e cinco) para todos os cargos;
- (ii) redução do tempo diário da propaganda eleitoral em bloco, para todos os cargos;
- (iii) alteração da ordem de exibição da propaganda;
- (iv) alteração dos dias de exibição da propaganda para Prefeito e do formato da propaganda para Vereador.

A redação anterior, para a eleição de Presidente da República, assentava que a exibição deveria ocorrer às terças e quintas-feiras e aos sábados, das 7h às 7:25h e 12h às 12:25h; e das 13h às 13:25h e das 20:30h às 20:55h, na televisão.

A nova redação do art. 47, §1º, inciso I, manteve os dias de exibição, porém reduziu pela metade o tempo da propaganda em bloco para a Presidência da República, pois agora ela deverá ser veiculada das 7h às 7:12:30h e das 12h às 12:12:30h, no rádio; e das 13h às 13:12:30 e das 20:30h às 20:42:30h, na televisão.

Para as eleições a Deputado Federal, permanece a exibição às terças e quintas-feiras e aos sábados, mas também com redução à metade do tempo destinado à propaganda eleitoral em bloco.

Anteriormente, a propaganda de Deputado Federal era veiculada das 7:25h às 7:50h e das 12:25h às 12:50h, no rádio; e das 13:25h às 13:50h e das 20:55h às 21:20h, na televisão.

Com a reforma, passa a ser exibida das 7:12:30h às 7:25h e das 12:12:30h às 12:25h, no rádio; e das 13:12:30 às 13:25h e das 20:42:30h às 20:55h, na televisão.

Para os cargos de Governador, Deputado Estadual ou Distrital, e Senador, foram mantidos os dias de propaganda (às segundas, quartas e sextas-feiras), porém foi reduzido o tempo da propaganda em bloco e trocada a posição de exibição dos programas de Governador (último a ser apresentado) e Senador (primeiro a ser apresentado).

Anteriormente, a propaganda em bloco dos candidatos ao Senado era veiculada, nos anos em que a renovação do Senado Federal se dava por 1/3 (um terço), das 7:40h às 7:50h e das 12:40h às 12:50h, no rádio; e das 13:40h às 13:50h e das 21:10h às 21:20h, na televisão. E, nos anos em que a renovação se dava por 2/3 (dois terços), das 7:35h às 7:50h e das 12:35h às 12:50h, no rádio; e das 13:35h às 13:50h e das 21:05h às 21:20h, na televisão.

Com a reforma, estes intervalos de tempo foram reduzidos, assim como ocorreu com a propaganda dos demais cargos. Nas eleições destinadas a renovar 1/3 (um terço) do Senado Federal, será das 7h às 7:05h e das 12h às 12:05h, no rádio; e das 13h às 13:05h e das 20:30h às 20:35h, na televisão. Nos anos em que a renovação for de 2/3 (dois terços) da Câmara Alta, das 7h às 7:07h e das 12h às 12:07h, no rádio; e das 13h às 13:07h e das 20:30h às 20:37h, na televisão.

A propaganda em bloco para os cargos de Deputado Estadual e Distrital mantém seus dias e posição na exibição, sofrendo apenas, como as demais, redução no seu tempo.

Na sistemática revogada, nos anos em que a renovação do Senado Federal era de 1/3 (um terço), a propaganda em bloco para Deputado Estadual e Distrital era veiculada das 7:20h às 7:40h e das 12:20h às 12:40, no rádio; e das 13:20h às 13:40h e das 20:50h às 21:10h, na televisão. E, nos anos em que havia renovação de 2/3 (dois terços) do Senado Federal, das 7:18h às 7:35h e das 12:18h às 12:35h, no rádio; e das 13:18h às 13:35h e das 20:48 às 21:05, na televisão.

A partir de agora, com a nova redação do art. 47, §1º, inciso IV, nos anos em que se der renovação de 1/3 (um terço) do Senado Federal, a propaganda em bloco para Deputado Estadual e Distrital será exibida das 7:05h às 7:15h e das 12:05h às 12:15h, no rádio; e das 13:05h às 13:15 e das 20:35h às 20:45h, na televisão. Nos anos em que a renovação do Senado Federal se der por 2/3 (dois terços), será das

7:07h às 7:16h e das 12:07h às 12:16h, no rádio; e das 13:07h às 13:16h e das 20:37h às 20:46h, na televisão.

Para Governador, também foi reduzido o tempo da propaganda em bloco.

Anteriormente, nos anos em que a renovação do Senado Federal se dava por 1/3 (um terço), a propaganda em bloco para Governador era veiculada das 7h às 7:20h e das 12h às 12:20h, no rádio; e das 13h às 13:20h e das 20:30h às 20:50h, na televisão. Nos anos em que a Câmara Alta renovava 2/3 (dois terços) dos seus membros, das 7h às 7:18h e das 12h às 12:18h, no rádio; e das 13h às 13:18h e das 20:30h às 20:48h, na televisão.

Com as mudanças empreendidas em 2015, a propaganda em bloco para Governador passará a ser exibida, nos anos em que a renovação do Senado Federal for de 1/3 (um terço), das 7:15h às 7:25h e das 12:15h às 12:25h, no rádio; e das 13:15h às 13:25h e das 20:45h às 20:55h, na televisão. Nos anos em que for de 2/3 (dois terços) a renovação do Senado Federal, será veiculada das 7:16h às 7:25h e das 12:16h às 12:25h, no rádio; e das 13:16h às 13:25h e das 20:46h às 20:55h, na televisão.

Conforme nova redação do *caput* do art. 51 da Lei Eleitoral, houve aumento do tempo que as emissoras de rádio e televisão e os canais por assinatura reservarão para a propaganda eleitoral gratuita mediante inserções, passando de 30 (trinta) para 70 (setenta) minutos o tempo disponível para utilização nas eleições acima referidas, mantidos os critérios de distribuição (distribuição igualitária entre eleições proporcionais e majoritárias).

Além disso, o horário de veiculação das inserções deixou de ser das 08h00 às 24h00 e passou a ser das 05h00 às 24h00. Essas veiculações ocorrerão dividindo-se as inserções de forma igualitária entre 3 blocos de audiência, sendo o primeiro das 05h00 às 11h00, o segundo das 11h00 às 18h00 e o terceiro das 18h00 às 24h00.

Para as eleições de Prefeito e Vereadores, estabelecia-se o seguinte:

- (i) nas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito, a exibição deveria ocorrer às segundas, quartas e sextas-feiras, das 7h às 7:30h e das 12h às 12:30h, no rádio; e das 13h às 13:30h e das 20:30h às 21h, na televisão.
- (ii) nas eleições para Vereador, os programas iam ao ar nas terças e quintas-feiras e aos sábados, nos mesmos horários previstos para a propaganda eleitoral dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito.

A nova redação dos incisos VI e VII do art. 47 da Lei Eleitoral dispõe que:

- (i) nas eleições para Prefeito e Vice-Prefeito, a exibição do horário eleitoral gratuito ocorrerá de segunda a sábado, das 7h às 7:10h e das 12h às 12:10h, no rádio; e das 13h às 13:10h e das 20:30h às 20:40, na televisão.

(ii) ainda nas eleições para Prefeito, e também nas de Vereador, mediante inserções de trinta e sessenta segundos, no rádio e na televisão, totalizando 70 (setenta) minutos diários, de segunda-feira a domingo, distribuídas ao longo da programação veiculada entre as cinco e as vinte e quatro horas, na proporção de 60% (sessenta por cento) para Prefeito e 40% (quarenta por cento) para Vereador.

A reforma põe fim à propaganda eleitoral em bloco nas eleições para Vereador. Desse modo, a propaganda eleitoral no rádio e na televisão para Vereador será feita somente por meio de inserções, nos termos da nova redação do inciso VII do art. 47 da Lei Eleitoral.

A lei dispõe que, nas eleições municipais, as inserções de televisão apenas serão exibidas nos Municípios em que houver estação geradora dos serviços (§1^aA do art. 47). Esse dispositivo certamente gerará muito questionamento, uma vez que a maioria dos municípios não possui geradora de TV, mas apenas retransmissora ou repetidora.

As emissoras de rádio sob responsabilidade do Senado Federal e da Câmara dos Deputados instaladas fora do Distrito Federal exibirão apenas propaganda das eleições presidenciais, ficando dispensadas da veiculação quanto aos demais pleitos (art. 47, §9^o).

13.11 Distribuição do tempo de propaganda entre os partidos: novos critérios

A reforma disciplina, ainda, a distribuição do tempo de televisão por cada partido, alterando a sistemática vigente, com ampla repercussão prática na formalização das coligações.

Com a alteração da redação dos incisos I e II do §2^o do art. 47, a distribuição do tempo de televisão entre os partidos passará a observar ao seguinte:

- (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;
- (ii) 10% (dez por cento) distribuídos igualitariamente.

Verifica-se, portanto, que a distribuição igualitária de tempo entre todos os candidatos, que antes era de 1/3 do tempo total de propaganda, agora foi reduzida para apenas 10% do tempo de propaganda, de modo que as legendas com maior número de parlamentares na Câmara Federal terão uma vantagem ainda maior sobre as pequenas legendas.

Além disso, agora o tempo de televisão destinado às coligações majoritárias não mais corresponderá ao somatório do número de deputados federais de todos os partidos que integram a coligação, mas apenas ao resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos coligados.

Ambas as alterações retiram força das pequenas legendas no processo de formação de coligações e de disputa política.

13.12 Inserções de 15 segundos

Na redação anterior, o art. 51, *caput*, da Lei Eleitoral estipulava que as inserções seriam de até 60 (sessenta) segundos, motivo pelo qual, a par dessa disciplina legal, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e as resoluções passaram a admitir que, a critério dos partidos e coligações, poderiam vir a ser veiculadas inserções de 15 (quinze), 30 (trinta) ou 60 (sessenta) segundos tanto no rádio quanto na televisão.

A nova redação do art. 51, *caput*, diferentemente da anterior, dispõe que serão assegurados “setenta minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, a serem usados *em inserções de trinta e sessenta segundos*”.

Com isso, caberá ao Tribunal Superior Eleitoral, por meio de resolução, definir se essa norma será interpretada de forma restritiva (estrita) ou se continuar-se-á admitindo a “quebra” de inserções de 30 segundos em 2 comerciais de 15 segundos.

Considerado o significativo aumento no tempo destinado a inserções (de 30 para 70 minutos diários) é possível que a admissão de fracionamento das inserções em comerciais de 15 segundos inviabilize a grade comercial das emissoras, bem como acarrete o indesejável “agrupamento” de inserções em um mesmo comercial, o que resta proibido pelo parágrafo único do mesmo artigo 51 da Lei Eleitoral, que dispõe ser “vedada a veiculação de inserções idênticas no mesmo intervalo de programação, exceto se o número de inserções de que dispuser o partido exceder os intervalos disponíveis, sendo vedada a transmissão em sequência para o mesmo partido político”.

Por outro lado, para partidos e candidatos que possuem pouco tempo de propaganda, o fracionamento das inserções de 15 segundos permite uma maior exposição de imagem.

13.13 Novas regras para peças veiculadas no horário eleitoral gratuito

O art. 54 da Lei Eleitoral passou a ter nova redação, que trata de forma mais ampla a utilização do tempo de propaganda eleitoral gratuita:

Nos programas e inserções de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no §2º, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, clipes com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o §1º do art. 53-A, que poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais;

A reforma impõe aos candidatos um dever de protagonismo nos programas e inserções de rádio e televisão, afastando da propaganda os tradicionais “apresentadores” e “locutores”. Além disso, proíbe-se o uso de efeitos especiais, desenhos animados, montagens, trucagens e computação gráfica, recursos que antes só eram vedados em inserções.

O dispositivo permite que apoiadores ou outros candidatos (desde que não filiados a partidos que integrem coligação diversa) utilizem até 25% do tempo de cada programa ou inserção para manifestar apoio ao candidato titular do horário. Assim, por exemplo, nas eleições para Prefeito de 2016, o Presidente Lula poderá aparecer no máximo em 25% do tempo de propaganda (seja ela em bloco ou inserção) para manifestar apoio a um determinado candidato do PT.

Além disso, o §2º do artigo 54 permite a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha realizações de governo ou da administração pública; falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral ou atos parlamentares e debates legislativos.

O disposto no §2º do artigo 54 permite as clássicas filmagens de obras públicas, desde que seja o próprio candidato destacando suas realizações ou criticando as deficiências da gestão de seu opositor.

13.14 Direito de resposta a ofensa veiculada na internet

A reforma eleitoral incluiu o inciso IV no §1º do art. 58 da Lei nº 9.504/97, com a finalidade de disciplinar claramente em que tempo deve ser formalizado pedido de direito de resposta em face de ofensa veiculada na internet.

Supriu-se lacuna da legislação, estabelecendo que o pedido pode ser protocolado “a qualquer tempo, quando se tratar de conteúdo que esteja sendo divulgado na internet, ou em 72 (setenta e duas) horas, após a sua retirada”.

14 Horário gratuito destinado à Justiça Eleitoral

A reforma também alterou os períodos em que a Justiça Eleitoral pode vir a requisitar horários nas emissoras de rádio e televisão para a divulgação de comunicados,

boletins, instruções ao eleitorado, propaganda institucional destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro.

O Tribunal Superior Eleitoral poderá, nos anos eleitorais, requisitar das emissoras de rádio e televisão, no período de um mês antes do início da propaganda eleitoral e nos três dias anteriores à data do pleito, até dez minutos diários, contínuos ou não, que poderão ser somados e usados em dias espaçados, para a divulgação de comunicados, boletins e instruções ao eleitorado (art. 93 da Lei Eleitoral).

No período compreendido entre 1º de abril e 30 de julho dos anos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral promoverá, em até cinco minutos diários, contínuos ou não, requisitados às emissoras de rádio e televisão, propaganda institucional, em rádio e televisão, destinada a incentivar a participação feminina na política, bem como a esclarecer os cidadãos sobre as regras e o funcionamento do sistema eleitoral brasileiro (art. 93-A da Lei Eleitoral).

15 Voto impresso

A Presidência da República vetou o “processo de votação eletrônica com impressão do registro do voto”, previsto no art. 59-A da Lei nº 9.504/97 e no art. 12 da Lei nº 13.165/2015.

O fundamento do veto foi o interesse público, pois, segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, a medida geraria um impacto estimado de R\$1,8 bilhões entre investimento e despesas de custeio das eleições.

Além disso, a aprovação da medida não foi precedida de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, nem da comprovação de adequação orçamentária, conforme exigido nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015.

16 Condutas vedadas

A única alteração na disciplina das condutas vedadas aos agentes públicos se relaciona com o uso de verbas para fins de publicidade institucional.

Na disciplina anterior, a Administração Pública tinha como limite a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou o gasto do último ano imediatamente anterior à eleição (o menor valor entre esses dois parâmetros).

Tornou-se rotineira, contudo, a concentração dos gastos com publicidade institucional no primeiro semestre do ano da eleição, utilizando-se valores normalmente despendidos ao longo de 12 meses (ano anterior) em apenas 6 meses e às vésperas do período eleitoral.

A alteração legislativa visa equalizar essa questão, estabelecendo um parâmetro objetivo mais equilibrado para impedir o desvirtuamento da publicidade institucional e conter o seu impacto nas eleições.

A nova redação do art. 73, inciso VII, da Lei nº 9.504/97 estipula que é conduta vedada: “realizar, 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”.

A partir de agora, a média a ser apurada é a “dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito”. Este é o limite de despesa com publicidade em ano eleitoral.

17 Responsabilidade dos partidos por ofensa à lei eleitoral

O §11 do art. 96 da Lei nº 9.504/97, incluído pela reforma, dispõe que as sanções aplicadas aos candidatos não se estendem aos partidos, mesmo na hipótese de ele ter sido beneficiário da conduta, salvo quando comprovada a participação da agremiação no cometimento do ilícito.

18 Designação dos eleitos nas eleições proporcionais

A nova redação do art. 108 do Código Eleitoral não rompe com a essência do sistema proporcional, segundo o qual serão eleitos os candidatos mais votados de cada partido político ou coligação, na ordem da votação nominal, tantos quantos indicarem os quocientes partidários e o cálculo da distribuição das sobras.

Estabelece, no entanto, uma exigência de votação nominal mínima, apelidada de “cláusula de barreira de candidato”, que orienta a proclamação dos eleitos no primeiro momento de adjudicação das vagas, como se infere da nova redação dos arts. 108 e 109 do Código Eleitoral:

Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Parágrafo único. Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o *caput* serão distribuídos de acordo com as regras do art. 109.

Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras:

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo número de lugares definido para o partido pelo cálculo do

quociente partidário do art. 107, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima;

II – repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher;

III – quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias.

§1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos.

§2º Somente poderão concorrer à distribuição dos lugares os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Deve-se apurar, tal como já se procedia, os quocientes eleitoral e partidário, seguindo-se as conhecidas regras dos arts. 106 e 107 do Código Eleitoral, que permanecem inalteradas.

Quociente eleitoral é o número de votos válidos dividido pelo número de cadeiras a serem preenchidas. Por exemplo: 1 milhão de votos válidos em uma eleição municipal para uma câmara de vereadores com 10 cadeiras a serem preenchidas resulta em um quociente eleitoral de 100 mil votos.

Quociente partidário é o número de cadeiras a que o partido terá direito, a partir do cálculo do quociente eleitoral. Por exemplo: se um partido “A” obteve 350 mil votos, ele terá direito a 3 cadeiras (quociente partidário = 3) e ainda terá uma sobra de 50 mil votos.

A partir daí, deve-se verificar se, nos partidos ou coligações que obtiveram quociente partidário igual ou superior a 1 (um), algum candidato obteve votos nominais igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral.

No exemplo acima, deve-se verificar se no partido “A” algum candidato obteve mais de 10 mil votos (10% do quociente eleitoral que era de 100 mil votos).

Havendo candidatos que cumpram a exigência de votação nominal mínima (mais de 10 mil votos), os eleitos serão proclamados de acordo com a votação nominal, até que sejam preenchidas todas as vagas obtidas por quociente partidário.

Suponhamos que no partido “A” existam 5 candidatos que obtiveram mais de 10 mil votos. Considerando que o partido tem direito a apenas 3 cadeiras, apenas os 3 mais votados é que serão considerados eleitos.

Se, por outro lado, mesmo tendo obtido quociente partidário o partido “B” não possuir nenhum candidato que tenha atingido a referida votação nominal mínima (10 mil votos), o mais votado *não será proclamado eleito imediatamente*, devendo aguardar o cálculo de sobras.

Os lugares não preenchidos em razão da exigência cumulativa de quociente partidário e votação nominal mínima, conforme hipótese acima ventilada, serão distribuídos de

acordo com as regras do art. 109 do Código Eleitoral. Essa regra dispõe que, inicialmente, o cálculo das sobras será realizado apenas entre os partidos que possuam candidatos com votação nominal mínima.

No exemplo acima, como o partido “A” possui 5 candidatos com votação nominal mínima, mas só conseguiu 3 cadeiras a partir do quociente partidário, ele poderá participar da distribuição das sobras. O partido “B”, mesmo que tenha votação superior ao partido “A”, não participará da distribuição das sobras, porque nenhum de seus candidatos obteve a votação nominal mínima de 10 mil votos.

A operação será repetida para cada um dos lugares a preencher, e somente quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam à exigência da votação nominal mínima é que as demais cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias gerais.

Portanto, no exemplo acima, apenas quando os dois candidatos do partido “A” (que obtiveram votação maior que 10 mil votos, mas não foram eleitos automaticamente pelo fato de partido ter obtido um quociente partidário de apenas 3 cadeiras) obtiverem suas cadeiras pelo cálculo das sobras é que o partido “B” (que não possuía nenhum candidato com mais de 10 mil votos) poderá participar do cálculo das sobras.

Manteve-se a regra de que somente poderão concorrer à distribuição dos lugares por sobras ou restos eleitorais os partidos ou as coligações que tiverem obtido quociente eleitoral.

Para a definição dos suplentes, segundo o parágrafo único do art. 112 do Código Eleitoral, “não há exigência de votação nominal mínima prevista pelo art. 108”.

19 Prazo para propositura de representação por excesso de doação

Mesmo sem disposição legal expressa, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, ao julgar o Recurso Especial Eleitoral nº 36.552/SP, Relator para o Acórdão o Ministro Marcelo Ribeiro (j. 06.05.2010), que o prazo para a propositura de representação fundada em doações de campanha acima dos limites legais, por pessoa física ou jurídica, é de 180 dias a partir da diplomação dos eleitos.

A reforma traz inovação quanto ao tema, disciplinando expressamente a questão, como se infere do §3º do art. 24-C da Lei nº 9.504/97: “a Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis”.

Caso seja verificado algum indício de excesso, a Receita Federal do Brasil apresentará ao Ministério Público Eleitoral, até o dia 30 de julho do ano seguinte ao

das eleições, relatório de cruzamento dos valores doados com os rendimentos das pessoas físicas.

De posse desses dados, o MP poderá, “até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis”.

O prazo decadencial, portanto, passa a ser 31 de dezembro do ano seguinte ao das eleições.

20 Quórum para cassação de mandatos e diplomas

O art. 28, §4º, do Código Eleitoral dispõe que no julgamento das ações que importem cassação de registro, anulação geral de eleições ou perda de diplomas somente, o TREs devem estar com sua composição integral e, no caso de eventuais impedimentos, devem ser convocados os respectivos suplentes.

Essa regra já existia para os julgamentos realizados Tribunal Superior Eleitoral (art. 19 do CE) e agora foi estendida também aos TREs.

21 Nova eleição decorrente de cassação de registro, diploma ou mandato

Visando coibir o movimento de “judicialização da política”, a reforma eleitoral incluiu o §3º no art. 224 do Código Eleitoral, estabelecendo que “a decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados”.

A aplicabilidade do dispositivo pressupõe que o réu tenha sido eleito em pleito majoritário e tenha ocorrido o trânsito em julgado da decisão condenatória.

A nova eleição será custeada pela Justiça Eleitoral e será indireta (realizada pelo Poder Legislativo), se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato; e direta (com voto popular), nos demais casos.

Portanto, caso um determinado Prefeito eleito em 2016 vier a ser cassado pela Justiça Eleitoral ao longo do mandato 2017-2020, serão realizadas novas eleições. Se a vacância do cargo ocorrer até o dia 30 de junho de 2020, realizar-se-ão eleições diretas, se a vacância ocorrer após tal data, realizar-se-ão eleições pela Câmara de Vereadores.

Na prática, a norma traz duas dificuldades.

A primeira delas é que se condiciona a realização de novas eleições ao trânsito em julgado da cassação. Isso pode acarretar que os presidentes de câmaras municipais fiquem vários meses (ou até anos) no comando da Prefeitura, no período

compreendido entre o afastamento do prefeito do cargo (que pode ocorrer já a partir do julgamento pelos TREs) até o trânsito em julgado da condenação (que, em alguns casos, pode demandar decisão até mesmo do STF sobre a matéria).

Além disso, fica difícil de se imaginar eleições suplementares sendo realizadas no final do mês de junho de 2020 (por exemplo), sendo que, já no início de outubro, ocorrerão as eleições regulares.

22 Efeito suspensivo aos recursos ordinários

A reforma, inspirada pela ideia de evitar as sucessivas alternâncias de poder, trouxe inovação do art. 257 do Código Eleitoral, consistente na previsão de efeito suspensivo para os recursos ordinários protocolados em face de “decisão proferida por juiz eleitoral ou por Tribunal Regional Eleitoral que resulte em cassação de registro, afastamento do titular ou perda de mandato eletivo” (§2º).

Esses recursos terão preferência sobre quaisquer outros processos, ressalvados os de *habeas corpus* e de mandado de segurança (art. 257, §3º).

Portanto, no caso de cassações de prefeitos e vereadores decorrentes de decisões de juízes eleitorais de 1º grau, os respectivos recursos aos TREs possuirão, automaticamente, efeito suspensivo, de modo que o afastamento do cargo só ocorrerá depois da condenação ser confirmada pelo TRE.

Também terão efeito suspensivo automático as decisões dos TREs que cassarem diploma de Deputados, Senadores e Governadores.

23 Prova testemunhal singular

A reforma também inovou no art. 368-A do Código Eleitoral, para assentar que a prova testemunhal singular, dissociada de quaisquer outros elementos de prova, não será aceita em processos que possam levar à perda do mandato.

Trata-se de disposição legal que, em certa medida, se alinha à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que afirma a impossibilidade de cassação se há fragilidade do material probatório.

24 Tratamento processual diferenciado para ações fundadas no mesmo fato

A inclusão do art. 96-B da Lei nº 9.504/97 caracteriza relevante inovação, pois a norma preconiza que “serão reunidas para julgamento comum as ações eleitorais propostas por partes diversas sobre o mesmo fato, sendo competente para apreciá-las o juiz ou relator que tiver recebido a primeira”.

A medida visa privilegiar a segurança jurídica e otimizar as atividades da própria Justiça Eleitoral, pois, não raras vezes, são propostas várias ações sobre o mesmo fato. Evita-se com isso que um determinado fato possa vir a ser considerado legal e legítimo num processo e, paradoxalmente, ilegal e abusivo noutro, em razão, por exemplo, de mudanças na composição dos Tribunais.

A reforma dispõe também que, “se proposta ação sobre o mesmo fato apreciado em outra cuja decisão ainda não transitou em julgado, será ela apensada ao processo anterior na instância em que ele se encontrar, figurando a parte como litisconsorte no feito principal” (§2º).

Ou seja, se uma ação for proposta perante o juiz eleitoral de 1º grau com base nos mesmos fatos e provas do que outra ação já em andamento no TRE (por exemplo), a ação nova será apensada ao processo no TRE, que decidirá o caso.

Por outro lado, se o primeiro processo já houver transitado em julgado, os processos subsequentes não serão sequer conhecidos pelo juiz, salvo se apresentarem novas provas (§3º).

25 Intimações mediante edital eletrônico

Com a inclusão do §5º no art. 94 da Lei Eleitoral, dinamizam-se os julgamentos, com segurança para os atores do processo eleitoral, no período compreendido entre o registro das candidaturas até cinco dias após a realização do segundo turno das eleições.

O dispositivo possui a seguinte redação: “Nos Tribunais Eleitorais, os advogados dos candidatos ou dos partidos e coligações serão intimados para os feitos que não versem sobre a cassação do registro ou do diploma de que trata esta Lei por meio da publicação de edital eletrônico publicado na página do respectivo Tribunal na internet, iniciando-se a contagem do prazo no dia seguinte ao da divulgação”.

Trata-se de um “mural eletrônico” disponibilizado no *site* do Tribunal, em que serão publicadas decisões dos feitos que não versem sobre a cassação do registro ou do diploma.

26 Regras de impedimento de magistrados

A nova redação do art. 14, §3º, do Código Eleitoral deixa mais claro o alcance da regra de impedimento para o exercício da jurisdição eleitoral por parentes de candidatos, estabelecendo que, a partir da homologação da respectiva convenção partidária até a diplomação dos eleitos e nos feitos decorrentes do processo eleitoral, não poderão servir como juízes nos Tribunais Eleitorais, ou como juiz eleitoral, o cônjuge ou o parente consanguíneo ou afim, até o segundo grau, de candidato a cargo eletivo registrado na circunscrição.

27 Voto em trânsito

A antiga redação do art. 233-A do Código Eleitoral previa o voto em trânsito apenas para a eleição do cargo de Presidente da República, colhendo-se o voto apenas nas capitais e na forma regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Por meio da Resolução TSE nº 23.399/2013, a Justiça Eleitoral passou a admitir o voto em trânsito para a eleição do cargo de Presidente da República nos municípios com mais de 200 mil eleitores, prática implementada pela primeira vez nas eleições de 2014.

Com a nova redação do art. 233-A do Código Eleitoral, é assegurando o voto em trânsito para Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital em urnas especialmente instaladas nas capitais e nos Municípios com mais de cem mil eleitores.

Para utilização da faculdade, o eleitor deverá habilitar-se perante a Justiça Eleitoral no período de até quarenta e cinco dias da data marcada para a eleição, indicando o local em que pretende votar (art. 233-A, §1º, inciso I).

Os eleitores que se encontrarem em trânsito dentro do Estado de seu domicílio eleitoral poderão votar nas eleições para Presidente da República, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital (art. 233-A, §1º, inciso III), enquanto que o eleitor que se encontre fora do Estado de seu domicílio eleitoral, somente poderá se habilitar para votar em trânsito para Presidente da República (art. 233-A, §1º, inciso II).

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei nº 13.165/2015. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015.
